

THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR
MIGRATION IS COMMITTED TO THE PRINCIPLE **No. 13**
THAT HUMANE AND ORDERLY MIGRATION BENEFITS
INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION MIGRANTS
AND SOCIETY IOM ASSISTS IN MEETING THE GROWING
OPERATIONAL CHALLENGES OF MIGRATION MANAGEMENT
ADVANCES UNDERSTANDING FREE MOVEMENT OF PERSONS
OF MIGRATION ISSUES ENCOURAGES SOCIAL IN REGIONAL
AND ECONOMIC DEVELOPMENT INTEGRATION PROCESSES
THROUGH MIGRATION UPHOLDS THE HUMAN DIGNITY AND
WELL-BEING OF MIGRANTS

L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS
POSE LE PRINCIPE SELON LEQUEL LES MIGRATIONS
DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION ORDONNEES
SONT BENEFIQUES POUR LES MIGRANTS ET LA SOCIETE L'OIM
CONTRIBUE A RELEVER LES DEFIS CROISSANTS QUE POSE
LA GESTION DES LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES
FLUX MIGRATOIRES FAVORISE LA DANS LES PROCESSUS
COMPREHENSION DES D'INTEGRATION REGIONALE
QUESTIONS DE MIGRATION PROMEUVE LE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE ET SOCIAL A TRAVERS LES MIGRATIONS
ŒUVRE AU RESPECT DE LA DIGNITE HUMAINE ET AU
BIENETRE DES

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
ESTÁ CONSAGRADA AL PRINCIPIO DE QUE LA MIGRACIÓN
DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN EN FORMA
ORDENADA BENEFICIA A LOS MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD
LA OIM AYUDA A ENCARAR LOS CRECIENTES DESAFÍOS
QUE PLANTEA LA GESTIÓN DE LA LA LIBRE CIRCULACIÓN
IGRACIÓN FOMENTA LA DE PERSONAS EN LOS PROCESOS
COMPRENSIÓN DE LAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL
CUESTIONES MIGRATORIAS ALIENTA EL DESA-ROLLO
SOCIAL Y ECONÓMICO A TRAVÉS DE LA MIGRACIÓN VELA
POR EL RESPETO DE LA DIGNIDAD HUMANA Y EL BIENESTAR
DE LOS MIGRANTES



No. 13

**INTERNATIONAL
DIALOGUE
ON MIGRATION**

**FREE MOVEMENT OF PERSONS
IN REGIONAL
INTEGRATION PROCESSES**



IOM International Organization for Migration

mpr

IOM - Migration Policy and Research

This book is published by the Migration Policy and Research Department (MPR) of the International Organization for Migration. The purpose of MPR is to contribute to an enhanced understanding of migration and to strengthen the capacity of governments to manage migration more effectively and cooperatively.

Opinions expressed in the chapters of this book by named contributors are those expressed by the contributors and do not necessarily reflect the views of IOM.

Publisher: International Organization for Migration
Migration Policy and Research
17, route des Morillons
1211 Geneva 19
Switzerland
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
E-mail: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-2224

© 2010 International Organization for Migration (IOM)

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.

The primary goal of IOM is to facilitate the orderly and humane management of international migration... To achieve that goal, IOM will focus on the following activities, acting at the request of or in agreement with Member States:...

7. To promote, facilitate and support regional and global debate and dialogue on migration, including through the International Dialogue on Migration, so as to advance understanding of the opportunities and challenges it presents, the identification and development of effective policies for addressing those challenges and to identify comprehensive approaches and measures for advancing international cooperation... (IOM Strategy, adopted by the IOM Council in 2007).

IOM launched its International Dialogue on Migration (IDM) at the 50th anniversary session of the IOM Council in 2001. The IDM works through the IOM Council and regional dialogues and pursues cooperation and partnership with governments, UN and other international and regional organizations, non-governmental organizations and other migration stakeholders.

The purpose of the IDM, consistent with the mandate in IOM's constitution, is to provide a forum for Member States and Observers to identify and discuss major issues and challenges in the field of international migration, to contribute to a better understanding of migration and to strengthen cooperative mechanisms between governments and with other key stakeholders to comprehensively and effectively address migration issues. This initiative is designed ultimately to enhance the capacity of governments to ensure the orderly management of migration, promote the positive aspects of migration, and reduce irregular migration. Other policy domains such as labour, development, environment, trade and health, are increasingly relevant to migration management and therefore are bringing migration onto the international agendas of other sectoral fora. The IDM encourages exploration of the links between international migration and these other sectors.

The IOM membership selects an annual theme to guide the IDM and also selects the topics of the IDM workshops. Each year the IDM and its accompanying activities have built upon the ideas

and perspectives brought out in previous sessions. The open, inclusive, informal and constructive dialogue that has developed, supported by targeted research and policy analysis, has indeed fostered a better understanding of contemporary migration issues. It has also facilitated the identification of effective practices and approaches through the sharing of practical experiences, perspectives and priorities. As important, the IDM has helped create a more open climate for migration policy debate and has served to build confidence between and among the various stakeholders in migration.

This publication includes the materials of the two-day workshop on “Free Movement of Persons in Regional Integration Processes”, held in Geneva, Switzerland on 18 and 19 June 2007. This event was organized by IOM in collaboration with the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). IOM would like to thank UNCTAD and extend special thanks to the Governments of Italy and the United States for making this event possible.

This publication was prepared under the overall supervision of Michele Klein Solomon, Director, MPR and Philippe Boncour, Head, IDM Division, MPR. Part I consists of the report of the workshop, which is based on the presentations and discussions. Special thanks for the preparation of Part I are owed to Melody Chen – the principal author – and to Claudia Natali, Nyaradzo Chari-Imbayago and Karoline Popp. Part II includes a list of useful definitions and a series of summary sheets on selected regional integration processes. Finally, Part III contains the workshop agenda and background paper. Please note that all information contained in this report reflects the situation at the time of the workshop.

TABLE OF CONTENTS

PART I: WORKSHOP REPORT	9
ABBREVIATIONS	11
INTRODUCTION	13
Workshop Overview and Objectives	13
KEY ISSUES: OVERVIEW	15
Evolving Migration Patterns in a Globalizing Economy	15
Regional Integration	16
Regional Integration Processes and the Liberalization of the Movement of Persons	19
MAIN REGIONAL APPROACHES TO THE LIBERALIZED MOVEMENT OF PERSONS	23
Approach 1: Right to Full Mobility	23
Approach 2: The General Agreement on Trade in Services Mode 4 Model	34
Approach 3: Facilitated Entry and Stay with no Market Access	40
COHERENCE BETWEEN BILATERAL, REGIONAL AND EVOLVING MULTILATERAL AGREEMENTS	47

MAIN CHALLENGES	51
Limited Negotiations on Regional Integration Processes	51
Lack of Policy Coherence	52
Lack of Capacity	53
Other Challenges	54
MEETING THE CHALLENGES: PRACTICAL APPROACHES	55
Practical approaches in addressing limited negotiations on regional integration processes	55
Practical approaches in addressing lack of policy coherence	56
Practical approaches in addressing lack of capacity	58
THE WAY FORWARD	59
PART II: SUPPLEMENTARY MATERIALS	61
LIST OF USEFUL DEFINITIONS	63
SUMMARY SHEETS ON SELECTED REGIONAL INTEGRATION PROCESSES	65
PART III: WORKSHOP AGENDA AND BACKGROUND PAPER	103
WORKSHOP AGENDA	105
BACKGROUND PAPER	111

**FREE MOVEMENT OF PERSONS
IN REGIONAL
INTEGRATION PROCESSES**

**PART I:
WORKSHOP REPORT**

ABBREVIATIONS

ABTC	Asia Pacific Economic Cooperation Business Travel Card
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
CAN	Andean Community of Nations
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CMC	Council of the Common Market of MERCOSUR
CMG	Common Market Group of MERCOSUR
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EEC	European Economic Community
EU	European Union
EURES	European Job Mobility Portal
FTA	Free Trade Area
GATS	General Agreement on Trade in Services
IDM	International Dialogue on Migration
IOM	International Organization for Migration
MERCOSUR	Southern Common Market
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PTA	Preferential Trade Area
RCP	Regional Consultative Process on Migration
RTA	Regional Trade Agreement
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SADC	Southern African Development Community
TEWG	Temporary Entry Working Group of NAFTA
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organization

INTRODUCTION

Workshop Overview and Objectives

Recognizing the cross-cutting nature of migration, the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) have supported regional integration processes as a means to foster progress on migration management and to harness the development potential of migration within the context of global trade liberalization. In order to explore the linkages between trade, development and migration IOM, in collaboration with UNCTAD, organized a workshop on the subject of “Free Movement of Persons in Regional Integration Processes” in Geneva on 18 and 19 June 2007.

Taking place within the framework of IOM’s International Dialogue on Migration (IDM), this workshop built upon the ideas put forward in previous workshops and seminars, specifically the Migration and Trade seminar organized by IOM, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank in 2003 and the IDM workshop on “Managing the Movement of People: What Can Be Learned for Mode 4 of the GATS” organized by IOM, the World Trade Organization (WTO) and the World Bank in 2004.¹ The workshop also drew on research undertaken for IOM’s World Migration Report 2008, “Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy,”² which explores the need for comprehensive migration management and canvasses policy elements that contribute to the development

¹ International Dialogue on Migration No. 7 *Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS* (2004) See www.iom.int/idm.

² IOM 2008 *World Migration Report: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. See <http://publications.iom.int/bookstore/>.

of systematic responses, in light of the nature and scale of contemporary migration as well as its links with employment.

The workshop brought together more than 150 participants from 61 countries and 23 international, inter-governmental and non-governmental organizations for an open and informal exchange of views on key issues, main challenges and practical approaches relating to the movement of people in regional integration agreements. The objectives of the workshop were addressed through four panels. Perspectives and experiences on the liberalization of the movement of people, along with lessons learned on regulation of entry, residency and employment, were presented by high-level representatives of different regional groupings and experts in the fields of either migration or trade.

The specific objectives of the workshop were:

- to bring together representatives of the various authorities involved in the liberalization of the movement of persons within the framework of regional integration agreements, including policy makers and experts directly responsible for these issues;
- to share experiences and perspectives relating to this type of liberalized movement; and
- to identify effective tools for managing the movement of people in the context of regional integration.

This report is based on the material presented by the high-level panellists. It provides a summary of the discussions and underlines the main outcomes of this IDM workshop. The report focuses on the main regional approaches to the liberalized movement of persons, specifically examining different regional groupings that were presented during the workshop, key challenges they experience as well as measures employed to address them. The report concludes by incorporating lessons learned and a way forward as envisioned by IOM. The report is supplemented by a list of useful definitions and a series of summary sheets on selected regional integration processes. All information contained in this report and in the summaries reflects the situation as at the time of the workshop (2007).

KEY ISSUES: OVERVIEW

Evolving Migration Patterns in a Globalizing Economy

Patterns of migratory movement worldwide have been evolving at a fast pace in recent years and currently most countries are simultaneously, albeit to varying extents, countries of origin, transit and destination. At the same time there has been an increasing diversity of migratory behaviours. Several factors have been identified as contributing to these trends.

The liberalization of flows of goods, capital and services is certainly one of the main contributing factors to increased migration. Globalization, in addition, has led to greater facility of travel and more advanced communication networks, which are in turn opening up new opportunities and networks and making migration a viable life choice. Demographic imbalances, as well as labour market and income disparities, are further motivating individuals to search for employment abroad. Another set of factors that contribute to this trend are the current and expected demand in high-income countries for low skilled services.

Initiatives such as the United Nations High-Level Dialogue on International Migration and Development in 2006 and the Global Forum on Migration and Development have focused the international community's attention on the relationship between migration and development.

It is in this context that the interactions between human mobility and trade liberalization are becoming increasingly relevant for the migration, trade and development communities. Not only does liberalizing the movement of persons impact economic efficiency

at the national and regional levels and affect competition in the global economy, it also has considerable bearing on future growth and development prospects. Potential economic gains resulting from a modest liberalization in the movement of people across the globe could be well over USD 300 billion, far surpassing anticipated gains achieved through the further liberalization of trade in goods or capital.³ However, while global trade liberalization has moved forward in facilitating the movement of capital and goods, the same is not true for human mobility at the global level, which is markedly lower than the movement of capital and goods. Regional integration processes have to varying degrees furthered the movement of persons in numerous ways and may represent an appropriate stepping stone for advancing orderly and humane migration.

Regional Integration

According to the WTO, the number of regional trade agreements (RTAs)⁴ in force has steadily increased since the early 1990s, totalling more than 200 in 2006. RTAs have not only risen in number, but also broadened their scope, encompassing areas that were traditionally exclusively part of the sphere of domestic policy. Several explanations account for this trend, and these can be broadly rationalised from developing and developed country perspectives.

For developing countries, regional integration processes enable members to collectively secure access to larger markets, to attract foreign direct investment and to establish cooperative mechanisms

³ Winters, L. Alan, Terrie Walmsley, ZhenKun Wang, and Roman Grynberg (October 2002). Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons. *Discussion Papers in Economics, No. 87*, University of Sussex at Brighton. World Bank (2004) Labour Mobility and the WTO: Liberalizing Temporary Mobility, Chapter 4, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise on the Doha Agenda*.

⁴ For the purposes of this paper, regional integration agreements and regional trade agreements (RTAs) are used interchangeably. Under the WTO, RTAs include bilateral agreements between countries and regions. In this report however, regional integration processes/agreements refers specifically to agreements concluded between more than two parties. Please also refer to Part 2 for a List of Useful Definitions.

as well as co-development initiatives. These mechanisms and initiatives in turn promote shared regional infrastructure and policy, as well as regulatory cooperation on mutual recognition arrangements, standards setting, skills sharing and capacity building.

For developed countries, regional agreements are often intended to further foreign policy goals, including development, and to spur on “competitive liberalization” between high-income countries. The United States, for example, began discussions with Mexico on the North American Free Trade Agreement (NAFTA), in part to encourage the European Union (EU) to move forward on negotiations in the Uruguay Round. Additionally, RTAs are used by developed countries to access markets for goods and services as well as to protect intellectual property and investment rules. While the interests of developing and developed countries may differ, there is certainly an overlap and there are often complementarities in motivations and objectives with respect to regional integration processes, especially for larger developing countries like China and India.

Although RTAs have risen in number and deepened in scope, their effect on trade coverage has been modest. Initial statistics from the World Bank indicate that one third of global trade is covered by RTAs.⁵ However, a consideration of global trade which excludes all goods traded at a three per cent tariff or less,⁶ shows that the share of world trade affected by RTAs is merely 15 per cent. The effect of RTAs on trade flows has been less clear. RTAs unambiguously boost intra-regional trade, but total trade can either increase or decrease as a result, depending on whether intra-regional trade diverts trade from other regions. RTAs had an overall trade-creating effect in the European Community (the predecessor of the EU) and NAFTA, but an overall trade-reducing effect in the Common Market for Eastern and Southern Africa

⁵ Newfarmer, R. (2007) *Regional Trade Agreements and Movement of Persons: The Context*, IDM Workshop, Presentation in Panel 1 by World Bank Special Representative to the UN and WTO available from http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/presentation_newfarmer.pdf

⁶ A three per cent tariff is roughly the amount needed to finance costs associated with rules of origin and trading under an RTA.

(COMESA) and Commonwealth of Independent States, consisting of former Soviet Republics.

In many RTAs, provisions go beyond trade in goods to also include trade in services. These additional provisions can widen market access beyond commitments made in the General Agreement on Trade in Services (GATS) on Mode 1, which covers cross-border supply and Mode 3, which covers commercial presence. Based on a study conducted by the WTO, coverage of subsectors has doubled under Mode 1 and increased by 80 per cent under Mode 3 when RTAs are in force. In contrast, there has been a limited degree of services liberalization under Mode 4, which covers the presence of natural persons.⁷ This is particularly evident in North-South agreements, where national governments are often unwilling to cede authority on matters relating to the movement of persons.

RTAs have to some extent created trade and raised incomes, but these results are not guaranteed. Design and implementation continue to be critical elements in the success of these agreements. RTAs that have effectively expanded trade tend to share the following features: low external tariff barriers, wide product coverage, and non-restrictive rules of origin and services liberalization, including the movement of persons.

⁷ Mode 4 of the GATS is particularly relevant in the migration community as it regulates the temporary presence and movement of individuals who are supplying commercial services (and not those people seeking to access the employment market or those working in non-service sectors). Although GATS provisions include service suppliers at all skill levels, WTO Members' current commitments are generally limited to the highly-skilled only with categories of natural persons covered being: business visitors, contractual service suppliers (self-employed or as employees of foreign service suppliers), intra-corporate transferees (foreign employees of foreign companies established in the host country). Member States remain free to operate measures regarding citizenship, residence or access to the employment market on a permanent basis.

Regional Integration Processes and the Liberalization of the Movement of Persons

On the whole, global trade liberalization has had a tangential impact on the movement of persons. With respect to trade negotiations at the WTO, only Mode 4 of the GATS relates to the temporary movement of certain categories of people, and commitments to this mode have thus far been limited. For several reasons, countries have made greater progress in addressing the movement of people through regional integration processes. With fewer countries party to each regional agreement, there have been better possibilities for cooperation on complex migration dynamics. Countries have also learned to better recognize links between migration, trade and development at the regional level. Furthermore, as migration trends increasingly involve intra-regional movement and short, recurring stays, regional integration processes have become more relevant for effective migration management.

Generally, economic integration can be classified along four levels from least to most integrated: free trade area, customs union, common market and economic union. At the least integrated level, free trade areas, such as NAFTA, remove internal trade barriers between Member States. In customs unions, such as the Caribbean Community and Common Market (CARICOM), countries equalize trade advantages among member countries on third-country exports through a common external tariff. Common markets such as the Southern Common Market (MERCOSUR) allow the free flow of production factors, namely capital and labour. At the highest level of integration, economic unions such as the EU coordinate national economic policies. Within these different integration levels, countries can be party to multiple RTAs, as well as other intra- and extra-regional bilateral agreements. They can also participate in one or more non-binding Regional Consultative Processes on Migration (RCPs), where migration-related issues are discussed in an informal, non-binding setting.

For the purposes of the workshop and this report, the movement of persons in regional integration processes is broadly

categorized into three approaches.⁸ The first approach recognizes the right to full mobility of people and is employed in the EU and in the Nordic Common Labour Market. The second approach (e.g. MERCOSUR, NAFTA, and CARICOM) is largely based on the GATS Mode 4 provisions. Agreements following this approach may not cover the full range of service supplier mobility, but they may grant mobility and/or market access to certain categories of persons. The third approach facilitates the entry and temporary stay of certain categories of persons, particularly those engaged in trade and investment activities, but does not grant market access to these persons. Examples of the third approach include Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC).

Within these approaches, there are different considerations regarding the movement of persons. Liberalization of movement may either be a primary or secondary element in a given agreement. Key issues typically relate to entry, residence and employment, and in some cases ancillary policies. Provisions on the facilitation of entry are most common and usually cover visa-free schemes, multiple-entry visas, expedited visa procedures and guaranteed eligibility for certain entry visas. The facilitation of residence and employment is less frequently and less fully covered as this area is often subject to national legislation. Provisions might include the simplification or elimination of residency and work permit requirements. It is important to note that provisions on the movement of people are not always included in the original establishing treaty and may be found in adjoining agreements or separate protocols. Additionally, agreements and protocols may be at various stages of ratification and implementation among Member States.

Regional integration processes also differ in the categories of movement covered. Examples of mobility coverage include the mobility of persons in general, mobility of labour generally or for specific groups (e.g. highly-skilled workers), mobility of service suppliers, simplified procedures for investment-related movement and facilitated admission of specific categories, such

⁸ The categorization made was based on the provisions of the respective agreements only, and not on their actual implementation.

as family members, non-wage earners, business visitors, students and tourists. Regional agreements can also vary in terms of the type of barriers that are alleviated or removed. Possible barriers include access to the labour market in general or within specific sectors, access to social security, double taxation and recognition of qualifications.

Challenges remain in the acceptance and implementation of regional integration processes. General challenges, such as attaining adequate political will and commitment to regional agreements and overcoming the perception of unequal benefits to States, are common throughout different regions. In addition to these obstacles, there are challenges specifically relating to the movement of persons. On many occasions, negotiations on provisions within regional integration agreements are limited or have stalled. Lack of policy coherence between bilateral and regional agreements, as well as evolving multilateral arrangements have also been an overriding concern. Finally and perhaps most notably, a lack of resources and capacity for implementing effective migration management systems has been a serious issue, especially for developing countries. These and other challenges are canvassed in more depth in the section on “Coherence between Bilateral, Regional and Evolving Multilateral Agreements” and the section on “Main Challenges.”

MAIN REGIONAL APPROACHES TO THE LIBERALIZED MOVEMENT OF PERSONS

In the following sections, the main regional approaches to the liberalized movement of persons are presented in greater detail. By looking at examples of different regional agreements it is possible to understand the ways in which provisions relating to entry, residence, employment and ancillary policies (specifically focusing on social security and recognition of qualifications) facilitate or hinder the free movement of persons.

Approach 1: Right to Full Mobility

Agreements under the first approach recognize the right to full mobility. These agreements cover the free movement of all persons who are nationals of States that are party to the agreements and generally provide for the rights of residence and employment, whether as a worker, service supplier or self-employed person. When residence is not linked to employment, individuals may be required to satisfy further conditions, such as proof of sufficient funds for self-support. Agreements under this approach are likely to have provisions concerning family members of nationals of participating States, in which they offer entry and even access to local labour markets.

*European Union (EU)*⁹

As the foremost example of a regional integration process providing for the right to full mobility, the European Union is a product of historical and economic forces. As early as 1957, when the Treaty of Rome establishing the European Economic Community (EEC), was signed, the free movement of persons was seen as a fundamental right of European nationals. Introduced from an economic vantage point, this concept was part of a broader project to realize a common market with the free movement of all factors of production. In 1968, secondary legislation was approved, which put into place concrete measures to eliminate restrictions on the movement of workers and recognize their right to residence. Additional directives progressively liberalized mobility by abolishing restrictions to establishment and allowing right of residence for employees, self-employed persons and students.¹⁰

In 1992, Member States signed the Maastricht Treaty, which formally created the EU and instituted a European citizenship. According to the Treaty, citizens of Member States automatically gain citizenship of the Union, which confers voting privileges and protection by diplomatic and consular authorities of Member States in third countries. The Maastricht Treaty also restates that EU citizens have the right to enter and reside freely within the territory of Member States. This provision was again included in the text of the Treaty of Nice in 2001.¹¹

With respect to residence, EU citizens have the right to reside in any Member State for a period of up to 90 days with possession of a valid identity card or passport; no further formalities or conditions are required. For periods of residence exceeding 90 days, EU citizens must demonstrate that they will not become an

⁹ Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, UK.

¹⁰ Directive 68/360/EEC; Regulation 1612/68; Directive 73/148/EEC; Directive 90/364/EEC; Directive 90/365/EEC; and Directive 93/96/EEC.

¹¹ The Treaty of Nice consolidated and amended the Treaty of Rome and Maastricht Treaty.

unreasonable burden on the social assistance system in the host Member State, nor will they present a threat to public policy, public security or public health. Some Member States may require EU citizens to register with the relevant authorities; however, a residence card or permit may under no circumstances be a precondition of the right to work.

Member States approved a new legal instrument regulating the right of residence in 2004. Directive 2004/38/EC brings together a complex body of legislation and initiates increased flexibility with respect to residence by: eliminating the need of EU citizens to acquire a residence card; introducing a permanent right of residence; defining more broadly the situation of family members; and restricting the scope of countries to refuse or terminate residence of non-EU nationals. The directive not only applies to EU citizens, but also to citizens of the European Free Trade Association whose member countries include Iceland, Norway, Lichtenstein and Switzerland.

On matters of employment, EU citizens have the right to work in any Member State and must be treated in the same manner as colleagues who are nationals of that State; equal treatment covers offers of employment, remuneration, training, dismissal and other work conditions. A European employment market was also founded, providing a more flexible and efficient medium for disseminating information to workers and employers alike. In 1993, EU Member States put forth an operational instrument by creating the European Job Mobility Portal known as EURES. EURES is a cooperation network designed to facilitate the movement of workers in the EU by informing and advising job seekers of employment opportunities, as well as living and work conditions in different Member States. It also assists employers in recruiting potential workers. EURES has further fostered intra-regional movement within the EU.

Ancillary measures are also critical to the free movement of persons. To offer a high level of social security, Member States approved Regulation (EC) No 883/2004 that coordinates social security systems for migrants moving and living within the EU. Initially, this regulation, as set out in the repealed Regulation (EEC) No 1408/71, only covered workers, but it was later extended to

self-employed persons, students and civil servants. EU Member States also approved a general system for the recognition of qualifications, such as higher education diplomas and certificates, set out in Directive 2005/36/EC. Under this directive, any EU citizen can provide services on a temporary and/or occasional basis in another Member State using his or her original professional title without having to make an official application in order to do so.

The extension of free movement to non-EU citizens is another important aspect in the EU treaties. In terms of family reunification, host Member States cannot refuse entry to family members who are able to prove their relationship to an EU citizen. Moreover, family members of EU citizens, irrespective of their nationality, have the right to reside with that EU citizen and to receive a residence permit of the same length of time. Depending on the Member State, the spouse and children of an EU citizen may also have the right to work, and school-age children may have equal access to the educational system.

Some provisions regarding third-country nationals who are not family members of an EU citizen are in place as well. In 1999, at a meeting held in Tampere, Finland, the European Council resolved that third-country nationals who have resided legally in a Member State for a specified period of time and are in possession of a long-term residence permit should be granted similar rights as those enjoyed by EU citizens. In 2003 Member States passed Directive 2003/109/CE that enumerates the specific requirements that must be met to acquire legal status as a long-term resident. These requirements include study or work in an employed or self-employed capacity, sufficient means of subsistence and health insurance. At the time of the workshop, Directive 2003/109/CE did not apply to refugees and beneficiaries of subsidiary protection although there are plans to extend long-term resident status to these groups in coming years.

*Economic Community of West African States (ECOWAS)*¹²

Founded in Lagos, Nigeria in 1975, the Economic Community of West African States is a regional grouping of 15 countries, which aims to promote cooperation and integration that will lead to an economic union in West Africa. In the 1975 Treaty of Lagos, the free movement of persons and the rights to residence and establishment are cited as main objectives of ECOWAS. Subsequent protocols and decisions have reinforced these notions. The Protocol relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment, which was adopted by Member States in May 1979, is the principal text on mobility. Enforcement of the protocol was to take place over a 15-year transitional period in three stages: 1) abolition of visas within the first five years (1980-1985); 2) right of residence (1985-1990); and 3) right of establishment (1990-1995).

Provisions on entry, residence and employment are clearly delineated in the protocol. ECOWAS citizens are able to enter any Member State without an entry visa for stays up to 90 days. Official travel documents; including an ECOWAS or national passport, travel book and certification of vaccination; are required. All Member States have discretionary powers to refuse entry to citizens who are deemed unacceptable or undesirable based on reasons of security, health and behaviour. Concerns regarding abuse of this discretionary power have been brought to ECOWAS' attention, and there are plans to revise the relevant provisions.

For periods of stay of more than 90 days, citizens of Member States must request a residency permit from the respective Immigration Department of the host country. The residency permit is valid for three years and can be renewed for subsequent three year periods. The right to establishment is also recognized by Member States. In order to work, citizens must obtain a title of establishment. With this title, citizens have access to economic activities and can form or manage businesses under the same legislative conditions that the host Member State applies to its own citizens. Under the Protocol, the Immigration Department and/or police can expel individuals who have not obtained the

¹² Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

appropriate permits. However, citizens who have complied with terms of the appropriate permits and other requirements should enjoy the same rights and privileges as citizens of the host country, excluding electoral rights.

Defining citizenship within the ECOWAS community has been critical for regional integration and implementation of liberalized movement. The ECOWAS Protocol A/P.1/5/79 relating to the free movement of persons, residence and establishment defines citizens of ECOWAS as individuals who are nationals of Member States.¹³ It also simplifies cross-border transit for ECOWAS citizens through use of a common identity travel card and an ECOWAS passport. The identity travel card was introduced in 1987 and became the first harmonized document circulated by ECOWAS. Valid for two years and renewable thereafter, the card is only valid for travel within the community space. Despite limitations on travel, the card has been relatively well accepted as it is less expensive than national passports. Similar to the EU passport, the ECOWAS passport allows citizens to travel internationally. Different passport types are issued to different categories of people, e.g. green passports for all citizens; light blue for citizens providing services and public administration officials; and red for diplomatic entities. To date, only five countries have circulated ECOWAS passports. Other Member States have been unable to issue the passport due to inadequate printing funds and large inventories of older, national passports.

While ancillary policies are limited under current legislation, ECOWAS has recognized the importance of incorporating work-related benefits for migrants into the community framework. To ensure the equal treatment of cross-border workers and preservation of their rights when living in other Member States, the Social and Cultural Affairs Commission adopted the General Convention on Social Security in 1993. The Convention synthesizes the social security systems of Member States and applies to workers and their family members. A Committee of Experts also assists in disseminating information on social security rights to workers and helps to foster cooperation between Member States.

¹³ Difficulties regarding dual nationality and how it affects ECOWAS citizenship have surfaced. ECOWAS plans to rework the protocol to adapt to this development.

In addition to the Treaty of Lagos and later protocols, further measures have been taken to promote freedom of movement. In January 2006, ECOWAS started a trans-boundary initiative to transform border areas into zones of free trade, which would in turn facilitate the liberalized movement of people. Two projects were launched: one between Burkina Faso, Côte d'Ivoire and Mali; and the other between Gambia, Guinea-Bissau and Senegal. ECOWAS also prepared a Transboundary Cooperation Convention, which provides a legal framework allowing local populations to undertake trans-boundary projects and programs. In January 2007, heads of State created eight pilot units in Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Mali, Nigeria and Togo. Composed of civil society, private enterprises, government officials and ECOWAS representatives, these pilot units are intended to safeguard the rights of citizens by providing channels for recourse and dispute settlement. In the next several years, ECOWAS will evaluate the efficacy of the pilot units and proceed accordingly.

After more than 25 years since ECOWAS was founded, progress has been made in the liberalized movement of persons. Citizens of West Africa can move freely in the ECOWAS region without a visa and can reside and establish themselves with the requisite identification documentation. Despite these advances, ECOWAS faces numerous difficulties. Many ECOWAS citizens are still not fully aware of their rights, especially those conferred through the 1979 Protocol. In addition to the lack of dedicated financial resources, immigration officers and customs agents may often not realize the implications of regional integration and liberalized movement, and may harass and extort money from migrants. Recognition of qualifications is minimal, and as such, a majority of citizens cannot practice their trades freely. However, it is worth noting that achieving full mobility is not an easy task. Free movement of persons continues to be a priority for ECOWAS Member States and remains a cornerstone of ECOWAS legislation.

*Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)*¹⁴

The origins of the Common Market for Eastern and Southern Africa can be traced to the Preferential Trade Area of Eastern and Southern Africa (PTA) of 1982. COMESA was formally established in 1994, replacing the PTA, and the COMESA Free Trade Area (FTA) was later created in 2000. Today, COMESA's membership encompasses 19 countries, of which 13 are members of the FTA. The Treaty establishing COMESA states as a specific undertaking the removal of obstacles to the free movement of persons, labour and services, right of establishment for investors, and right of residence within the Common Market.

The Protocol on the Free Movement of Persons, Labour, Services, the Right of Establishment and Residence is the main supplement to the COMESA Treaty on these topics. The Protocol was adopted by COMESA Member States in 2001, but is not in force as it has not been ratified by the requisite number of countries. The Protocol outlines the rights that citizens will have with regards to entry, residence and employment. As a first step towards free entry, citizens of Member States holding valid travel documents and travelling through an official entry point are not required to obtain a visa for a stay of up to 90 days. Similarly, private vehicles that are registered in a Member State may enter any other Member State for a period of up to 90 days upon presentation of a valid driver's license, ownership card and insurance policy.

The rights of residence and establishment are only cited in reference to the greater harmonization of national laws, rules and regulations among Member States and the gradual removal of restrictions to these freedoms. It is anticipated that more specific measures, including the elimination of visa requirements for Member States citizens and programmes to realise the right of establishment and residence by citizens of Member States will be created and implemented after the Protocol is ratified and in force. Member States reserve the right to refuse entry or residence

¹⁴ Burundi, Comoros, Democratic Republic of Congo (DRC), Djibouti, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Libyan Arab Jamahiriya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Rwanda, Seychelles, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

when the presence of a citizen of another Member State is harmful to national security and/or public health. However, even when such a person has been expelled, the host Member State must take measures to protect the property and interests of that citizen or offer adequate compensation when such assets have been confiscated. Member States may also temporarily suspend the right to entry on the grounds of public security or irregular influx of persons (e.g. refugees). Ancillary policies – such as labour market legislation, recognition of professional qualifications, and the harmonisation social security regimes and modes of taxation – are not generally addressed in detail in the COMESA Treaty or the Protocol.

It is noteworthy that several provisions in the Treaty and Protocol relate to the general theme of free movement of labour and services. Member States agree to remove restrictions on the movement of labour and eliminate any discrimination based on nationality concerning employment, remuneration and other work conditions. Free movement of labour also entails the right to accept offers of employment and to move and stay within Member States for those purposes. Priority for free movement of services is given to those services that directly affect production costs and promote trade in goods.

Article 164 of the Treaty permits the continuation of individual and bilateral schemes to progressively achieve the free movement of persons, labour, services and to ensure the enjoyment of the right of establishment and residence by citizens of COMESA Member States. This has been said to interfere with regional integration efforts. In order to continue the pursuit of more liberalized movement of persons, Member States have agreed to the gradual relaxation and eventual elimination of visa requirements in the interim until the Protocol is ratified and comes into effect. Through COMESA's Strategic Plan of 2007-2010, Member States also commit to the following goals: facilitating bilateral consultations between Member States to encourage the signing and ratification of the Protocol; enhancing programmes that promote the movement of people; designing detailed programmes on the movement of workers; and developing a programme that builds capacity among immigration officials, specifically on free movement, counter-terrorism and counter-trafficking issues.

*Andean Community of Nations (CAN)*¹⁵

The Andean Community of Nations is a regional bloc in South America, established in 1969 with the signing of the Cartagena Agreement. While there are no specific provisions on the movement of persons in the Cartagena Agreement, subsequent decisions do address the mobility of people, covering the movement of persons in general, as well as focusing on the sub-group of migrant workers.¹⁶

Decision 503 of 22 June 2001 deals with the recognition of national identification documents and provides for the free circulation of people as a right of Andean citizens and permanent residents. Decision 503 further stipulates that provisions on personal identification should be harmonized within the sub-region to facilitate the unimpeded movement of persons. Under the terms of Article 1 of Decision 503, citizens may be admitted to enter any Member State for up to 90 days as tourists¹⁷ by presenting a valid national identification document (e.g. national passport, citizenship card, birth certificate, foreign identity card) without need for a consular visa. Stays can be extended for an additional 90 days one time only. Tourists from Member States enjoy the same rights as citizens although immigration authorities of the recipient country may refuse entry to tourists if they fail to comply with legal requirements or violate immigration regulations.

Decision 504, also of 22 June 2001, puts forward the basis for an Andean passport as an important means of harmonizing national identification documents. The Andean passport can be used by Andean citizens in their migratory movements worldwide and additionally serves to consolidate community consciousness and cohesion. The creation of such a passport is a sovereign decision of individual Member States, subject to national legislation. An extended agreement with Southern Common

¹⁵ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru.

¹⁶ As defined in Decision 545, a migrant worker is a national of a member country who moves to another member country as a temporary or permanent wage worker. Migrant workers can be classified as individually moving workers, company workers, seasonal workers and border workers.

¹⁷ Tourists are persons who enter a country with no intention of residing in it and who therefore cannot engage in gainful activity.

Market (MERCOSUR; see below) has further eased the movement of Andean citizens, as transit to MERCOSUR Member States is possible with only an identity card.

Signed in 2003, Decision 545 creates the Andean Labour Migration Instrument, through which standards are set on the unhampered movement and temporary residence of migrant workers. According to this decision, Andean migrant workers may enter and reside in a Member State in accordance with communal or national legislation. Specifically, they may practice temporary farming, animal husbandry or similar work within the border area of a Member State for a period of up to 90 days. Upon entry and/or acceptance of an employment contract, migrant workers must contact the appropriate offices for registration. Equality of treatment and opportunities for all migrant workers is recognized, including the right to participate in unions and collective bargaining. Member States are also bound to take measures to protect families of migrant workers. To these ends, Member States must permit the unhampered entry and departure of family members in the CAN territory. To date, Decision 545 has not yet been fully implemented by CAN Member States.

Complementing Decision 545 is the Andean Social Security Instrument as well as the Andean Instrument on Safety and Health at Work. These instruments affirm the importance of social benefits, such as social security, health coverage and workplace safety, for migrant workers. Member States are free to establish their own national policies regarding social security, bearing in mind the principle of reciprocity. The Andean Social Charter on the Promotion and Protection of Human Rights also reiterates the commitment of Member States to protect the human rights of migrant workers and their families.

The harmonization of national legislation with the decisions of CAN remains a challenge for CAN Member States. The Andean Labour Advisory Council has, however, continued to urge that negotiations in the Andean Community encompass migratory issues and incorporate the tripartite input of States, private enterprises and the workers themselves in order to realize fuller mobility of persons.

Approach 2: The General Agreement on Trade in Services Mode 4 Model

Under the second approach, agreements are largely based on the General Agreement on Trade in Services (GATS) Mode 4 Model, discussed above. These agreements may not cover the full breadth of service supplier mobility as laid out in Mode 4, but they grant mobility and/or market access to certain categories of persons. MERCOSUR, for instance, allows for the temporary movement of service suppliers as outlined in Mode 4. The North American Free Trade Area (NAFTA), on the other hand, only allows market access to highly-skilled persons. This category includes but is not limited to service providers – business visitors, traders and investors, intra-company transferees and professionals who are granted market access as well. The CARICOM provides for the free movement of service suppliers at all skill levels and other skilled groups, including university graduates and professionals in selected occupations. Agreements following this approach may permit entry to family members of nationals of participating States, but they are unlikely to grant the right of employment.

Southern Common Market (MERCOSUR)¹⁸

The Southern Common Market was established in 1991 with the Treaty of Asunción. At the time of MERCOSUR's formation, migration legislation in Member States was relatively restrictive. As a result of this, there are few direct references to the mobility of persons in the Treaty despite MERCOSUR's intent to form an integrated trading area, where the free movement of goods, capital and production factors was possible. Member States did, however, create SGT-11, a sub-working group that worked on harmonizing standards relating to the movement of persons. After initial steps towards economic integration, the Treaty of Asunción was supplemented by the Protocol of Ouro Preto in 1994.

¹⁸ Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and the Bolivarian Republic of Venezuela.

Under the Protocol of Ouro Preto, new institutional structures were created, including Specialized Ministerial Meetings, a Consultative Social and Economic Forum and SGT-10, a working group whose sole mandate was to manage issues on labour migration, employment and vocational training. Meetings between Ministers of Internal Affairs also advanced the liberalized movement of persons. With the backing of the Internal Affairs Ministers, the Council of the Common Market (CMC) approved agreements on movement across regional borders, visa exemptions and residence for nationals of Member States.

Under these agreements, certain categories of migrants are granted an automatic visa and the freedom to live and work within the territory of Member States, provided that they have no criminal record within the five years prior to entering the host country. Member States have introduced common standards for providing residency to nationals and are limited in their power to deny residence to migrant workers and their families from participating States. Artists, journalists, athletes, scientists, technicians and professionals may also seek entry into a Member State for a period of 90 days in order to pursue their vocational activities. Self-employed persons and employees who are remunerated in the host country are not covered in the agreements.

In addition, following the adoption of the Protocol of Montevideo on Trade in Services in 1998, the CMC approved the inclusion of specific provisions on the movement of service providers with the goal of facilitating the movement of certain categories of workers within MERCOSUR. The agreement on the creation of a MERCOSUR Visa establishes common rules for the temporary movement of suppliers among Member States.

To strengthen regional integration, MERCOSUR States have also addressed ancillary issues to some extent. A Multilateral Agreement on Social Security was approved by the Common Market Group (CMG) in 1997 and submitted to national parliaments for ratification. This Agreement was put into force in all Member States in 2005. The CMG also produced Resolution 59/01, which recommends that Member States move towards closer coordination in vocational training and certification of qualifications. In particular, the Ministers of Education have

developed three Educational Integration Protocols, which facilitate cross-border mobility with respect to employment opportunities.

Political will and public support for the freer flow of persons have risen significantly within the MERCOSUR region in the past decade. Nevertheless, as MERCOSUR is evolving in its pursuit of fuller mobility, there are ongoing challenges. Most notably, ratification of several agreements and resolutions by Member States is still outstanding. Because of this, national legislation often does not reflect or correspond to the laws of MERCOSUR, and in many cases, States continue to use unilateral measures and bilateral agreements to manage the movement and residence of MERCOSUR citizens. Institutional reform and better conditions of governance are also needed for progress on ratification and implementation of free movement provisions. Lastly, additional financial and material resources are critical for the continuation of regional integration efforts in the MERCOSUR region.

North American Free Trade Agreement (NAFTA)¹⁹

The North American Free Trade Agreement entered into force in 1994. Unlike regional agreements concluded under the first approach, NAFTA does not envision an evolution towards a deeper integration model, such as a common market, nor does it seek to create a common border among State Parties. Provisions on the movement of people in NAFTA are limited to temporary entry of a specific category, namely business persons, and permanent residence is not addressed in any way in the treaty. However, in addition to trade in goods, NAFTA does cover trade in services and intellectual property. There is also a dispute settlement mechanism in place.

For State Parties, in particular Mexico and the United States, establishing NAFTA raised a number of concerns regarding border security, impact on local labour markets and the need for close coordination between government authorities, particularly trade negotiators and migration authorities. Chapter 16 of the NAFTA

¹⁹ Canada, Mexico and the United States.

Treaty, the main section on the temporary entry of business persons, shows consideration for these concerns as reflected in the general principles and obligations.²⁰ Temporary entry conditions are set forth in the Annex to Chapter 16 for each category of business persons: business visitors, traders and investors, intra-company transferees and professionals. Specific requirements (e.g. necessary documentation) and rights (e.g. right of access to labour markets) are listed for each group. Neither rights of residence, establishment, nor ancillary policies are addressed in this chapter.

The major benefit of NAFTA for business persons, broadly, is the commitment from States to dispense with pre-approval procedures, petitions or labour certification tests. States are also restricted from imposing numerical quotas on temporary entry.²¹ In addition to the core provisions on temporary entry, Chapter 16 also contains obligations for information exchange and provisions on dispute settlement. The Temporary Entry Working Group of NAFTA (TEWG) plays a significant role in ensuring coordination between State parties on Chapter 16. A major task of the working group is to confirm that national legislation is consistent with agreed-upon commitments, especially when terminology is different or used differently. The TEWG is also an important source of information and statistics on temporary entry flows.

The impact of Chapter 16 on migratory movements between Canada, Mexico and the United States has been smaller than expected. Applications for temporary entry by business persons have been under-utilized each year.²² Several factors contribute to this. For many business persons, application procedures have been overly time-consuming. For others in the business community, they are still unaware of the benefits; even when they

²⁰ As stated in the Treaty, Chapter 16 “reflects the preferential trading relationship between the Parties, the desirability of facilitating temporary entry on a reciprocal basis and of establishing transparent criteria and procedures for temporary entry, and the need to ensure border security and to protect the domestic labor force and permanent employment in their respective territories.”

²¹ An exception to this rule is stated in Appendix 1603.D.4, in which the U.S. was permitted to impose an annual cap of 5500 professionals from Mexico for a ten-year period. In actuality, the real number of applications was always well below this cap.

²² Application numbers likely do not reflect real flows of business persons.

are aware, travelling as tourists to perform business activities may be easier and more profitable. With respect to the movement of persons in general, Chapter 16 has been limited in its contribution to liberalizing mobility as it only covers movement of business persons and not semi-skilled or low-skilled workers.

Under the current legal framework, it is unlikely that NAFTA will evolve in the direction of accommodating semi and low-skilled workers. However, it is important to note that free trade agreements are only one component in the strategy towards regional integration. Other regional mechanisms have also developed in response to the rise in other types of migration flows, especially between Mexico and the United States. These include the Security and Prosperity Partnership of North America, a forum for State parties to engage in discussions on general migratory movements, and the Regional Conference on Migration (also known as Puebla Process), a non-binding forum for dialogue and information exchange on migration for policy makers from Central and North America.

*Southern African Development Community (SADC)*²³

The Southern African Development Community is the successor organization to the Southern African Development Coordination Conference. With the signing of the Treaty of Windhoek in 1992, the coordination conference was transformed into a development community, which calls for policies aimed at the progressive elimination of obstacles to the free movement of goods, capital, services and labour. SADC's vision is one in which the regional community promotes economic well-being, improved standards of living, social justice, peace and security.

The movement of persons in Southern Africa has been a work in progress. In 1995, a Draft Protocol on the Free Movement of Persons was circulated among Member States, proposing

²³ Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo (DRC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia and Zimbabwe.

a phased approach to mobility in the sub-region. There was little support for this Protocol, which was withdrawn by the governments of Botswana, Namibia and South Africa in 1997. SADC made renewed efforts regarding the liberalized movement of persons, replacing the first protocol with the Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons in SADC in 1997.²⁴ The 1997 Draft Protocol is noticeably more cautious on the subject of mobility. For example, references to *free* movement and *right* to entry, residence and establishment have been changed to more generic terms, such as the facilitation of movement and facilitated entry, residence and establishment. Furthermore, commitments to harmonize employment policies and labour relations have been eliminated.

In terms of actual provisions on the movement and presence of persons, the 1997 Draft Protocol allows visa-free entry of citizens into Member States for a maximum period of 90 days. A valid travel document and evidence of sufficient means of support for the duration of the visit are required.²⁵ Permission to reside in a State Party is sought through a renewable residence permit; and establishment – either through exercise of an economic activity as a self-employed person or employee or through management of a business – is granted by Member States in accordance with national laws. Ancillary policies are not included in the Protocol. The 1997 Draft Protocol was adopted at a SADC summit in August 2005, but two-thirds of SADC members must ratify the Protocol before it enters into force. A task force comprised of Angola, Lesotho, South Africa and Zambia is currently drafting guidelines, which will be used in the implementation of the Protocol.

In addition to the Protocol on the Facilitated Movement of Persons, the SADC Protocol on Trade, which came into force in 2000, is advancing regional integration by creating a free trade area. SADC Member States have also resolved to establish a customs union and implement a common external tariff by 2010,

²⁴ The Draft Protocol on the Free Movement of Persons is commonly referred to as the 1995 Draft Protocol. Similarly, the Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons is referred to as the 1997 Draft Protocol.

²⁵ Under the 1995 Draft Protocol, visa-free entry was six months; additional requirements regarding travel documents and means of support were less stringent.

a common market by 2015 and a central bank by 2016. Like other African regional integration processes, SADC also supports efforts of the African Union, which is encouraging the freer movement of persons across the continent as a stepping stone towards an eventual African Economic Community. While progress has been made, asymmetrical levels of development continue to pose a challenge for the harmonization of migration management mechanisms among Member States.

Approach 3: Facilitated Entry and Stay with no Market Access

Agreements under the third approach facilitate the entry and temporary stay of certain categories of persons, particularly persons engaged in trade and investment activities, but do not grant market access. Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), for example, does not contain any specific provisions on the mobility of persons, but it does set up measures to facilitate and streamline the temporary entry of business visitors under the APEC Business Travel Card (ABTC) scheme. The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) provides a visa exemption scheme for more than 30 categories of persons. Visa simplification procedures are also in place for a number of additional categories in order to promote trade and tourism. Under this approach, agreements usually do not address the right of entry for family members, nor do they grant residence or employment rights.

*Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)*²⁶

Since its inception in 1989, the APEC has operated as a cooperative, multilateral economic and trade forum in the Asia-Pacific region. It is the only inter-governmental organization committed to reducing trade barriers and increasing investment without requiring legally binding obligations. The word “economies” is used to describe APEC Member States because the APEC cooperative process is predominantly concerned with trade and economic issues, with Member States engaging with one another as economic entities. APEC Member Economies have taken individual and collective actions to open markets and promote economic growth. APEC has also worked to create an open environment for the safe and efficient movement of goods, services and people across borders through policy alignment, as well as economic and technical cooperation.

The ABTC scheme is perhaps APEC’s most well-known initiative. The ABTC is administered by the APEC Business Mobility Group whose key objectives are to: simplify short-term entry arrangements for business visitors, streamline processing for skilled persons seeking temporary residence, and develop transparent regulatory arrangements to allow for cross-border movement. The ABTC aims to facilitate the movement of business persons within the region without major changes to existing legislative and regulatory arrangements. The ABTC is governed by a non-binding Operating Framework, which outlines the principles and procedures of the ABTC scheme. The Operating Framework can be updated with the approval of all the participating Member Economies.

In 1996, Australia, the Philippines and South Korea agreed to test the business card. An extensive evaluation was completed in 1999, incorporating the views of various stakeholders,

²⁶ Australia, Brunei Darussalam, Canada (not a participant in the ABTC), Chile, People’s Republic of China (PDR), China Hong Kong SAR, Indonesia, Japan, Malaysia, Mexico (participate in the ABTC on a partial basis), New Zealand, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Russian Federation (not a participant in the ABTC), Singapore, South Korea, Chinese Taipei, Thailand, United States (participate in the ABTC on a partial basis), Viet Nam.

including: the participating Member Economies, business groups, airline companies and cardholders themselves. The evaluation concluded that the ABTC effectively facilitated the short-term entry of business travellers. The business card was introduced on a permanent basis on 1 March 1999. Currently, seventeen Member Economies fully participate in the ABTC scheme; Mexico and the United States recognize the card for priority immigration processing at international airports.

Valid for three years, the ABTC allows frequent business travellers to obtain a multiple-entry visa for stays of two months or more in participating economies.²⁷ In a one-step application process, applicants request a card through their home government, which processes applications to guarantee that eligibility requirements are fulfilled. If and when the application is accepted, details are then forwarded to all participating Member Economies. Although participating Member Economies initially rely on the assessment of the home economy, they are entitled to perform their own examination and decline applicants accordingly. The total processing time for an application is on average six weeks, and application fees are set by each participating Member Economy (e.g. in Australia, the application fee in 2007 was AUD 200).

Eligible cardholders are citizens of APEC participating economies, holders of a valid passport and bona fide business persons²⁸ who travel frequently on short-term visits within the region to fulfil business commitments. Applicants can be involved in any form of business and generally reflect the structure of each Member Economy. Australia, for example, has a greater proportion of cardholders in the mining sector and marketing of tertiary education, while Japan has more cardholders in manufacturing. Participating economies have agreed that senior government officials who are actively engaged in business may be eligible for the card; however, the ABTC scheme does not apply to the business person's spouse or children, professional

²⁷ National passports remain the primary travel document; the card is linked to the passport and indicates that the cardholder has been granted entry.

²⁸ In the APEC context, a bona fide business person is defined as a person who is engaged in trade of goods, provision of services or conduct of investment activities.

athletes, entertainers, musicians, artists or persons engaged in similar occupations.

The operation of the ABTC scheme is in accordance with the laws, regulations and security arrangements of each participating economy. As such, participating economies of the scheme continue to exercise discretion in terms of administering, granting and refusing entry to citizens, even after a business person has been issued an ABTC. Refusals are usually based on technical grounds. For instance, some economies tend to decline applicants who are permanent residents of that country. Participating economies rarely refuse entry based on reasons of security as cardholders represent a low-risk group.

APEC is a regional integration process whose aim is to facilitate, rather than liberalize, the movement of people. The ABTC scheme provides a pragmatic and simple solution for the movement of persons in a specific category, which has proved popular among business travellers and Member Economies alike. The scheme also offers unique border security measures through its use of home country vetting procedures. Ultimately, the ABTC scheme functions smoothly because it respects the national sovereignty of each participating Member Economy which can implement the ABTC Operating Framework in a manner that best suits the local operational and legislative environment.

East African Community (EAC)²⁹

Economic cooperation has been a central issue in East Africa for several decades. The first East African Community was established in 1967, but ended in 1977. The current East African Community, launched in January 2005, draws experiences from the earlier EAC and considers the movement of persons to be a priority in pursuing sound and successful regional integration.

Based on the Treaty establishing the EAC, which entered into force on 7 July 2000, freedom of movement is primarily

²⁹ Kenya, Uganda and Tanzania, and (since 1 July 2007) Rwanda and Burundi.

addressed by Article 104. Member States agree to adopt measures to achieve the free movement of persons and to ensure the right of residence and establishment. Member States also agree to conclude an appropriate protocol on these issues, specifically to: ease border crossing, effect reciprocal opening of border posts, maintain common standard travel documents, maintain common employment policies, harmonize labour policies, and establish a regional centre for information exchange on employment. To date, no such protocol has been drafted as negotiations regarding the movement of persons are still pending. However, implementation of free movement has been initiated to some extent in the East African region.

The EAC has, for example, begun to issue regional passports. Although holders of these passports are limited to travel within East Africa, there have been a significant number of applications for the passport as it allows for multiple-entry, visa-free stays for up to six months (rather than the conventional 90 day period). While there are plans to internationalize this passport, greater financial commitments are needed from Member States, especially as older passports are gradually phased out. Member States are also in the process of better harmonizing procedures for issuing entry and work permits through a single classification system. These procedures are not yet operational because each Member State has been given additional time to incorporate appropriate changes into their legislative and administrative frameworks.

An important step towards simplifying and facilitating cross-border movement is the issuance of identity cards for nationals of Tanzania and Uganda; currently, only Kenya has a national identification system. Issuance of inter-State passes for government and EAC officials and prominent business persons has been proposed as well, but these passes have not been issued due to security and counterfeiting concerns. Additionally, standard border control manuals, which are essential for regulated and orderly movement, have been produced. IOM assisted the EAC in capacity building, including a project on producing border control manuals and training migration officials to use these manuals effectively, in order to reduce bureaucracy and incidences of harassment at the border.

Financial and technical constraints have been a chronic limitation for the EAC in implementing the freer movement of people. As such, greater support and assistance from Member States and the international community, respectively, are vital for realizing fuller mobility. Beyond financial commitments, confidence building among Member States is critical for deeper integration to take place in the East African region.

COHERENCE BETWEEN BILATERAL, REGIONAL AND EVOLVING MULTILATERAL AGREEMENTS

Policy coherence has been a key issue in the discussions concerning the movement of persons in regional integration processes. For the purposes of this report, policy coherence refers to the ability of governments to successfully rationalize and implement provisions on the movement of people when their country is party to multiple bilateral and regional agreements, and/or multilateral arrangements. In addition to achieving consistency between various agreements and arrangements, policymakers must also ensure that mobility provisions are in line with national policies, and a logical external trade policy can be formulated.

Bilateral agreements³⁰ are often a more realistic and timely alternative in managing the movement of persons. This is true because countries typically need more time to adopt and ratify protocols and other decisions that are part of regional agreements. It is important to note that while bilateral agreements can facilitate the mobility of people, they are often viewed as impediments to regional integration. Bilateral schemes between COMESA Member States have, for example, been perceived as interfering with overall regional integration efforts. In the case of Mexico and Canada, however, bilateral agreements have assisted in ongoing

³⁰ While most bilateral agreements are concluded between two States (inter-State), there are also bilateral agreements between a region and State (region-to-State) and between two regions (inter-region).

discussions and cooperation between the two countries both within and beyond the boundaries of NAFTA.

Taking part in more than one regional integration process is also an option. Countries may be involved in several regional agreements in order to have even greater access to markets and other trade opportunities. Further, different configurations of countries may have distinct interests at stake. As in the case of bilateral agreements, the effects of participating in multiple regional agreements can be positive and/or negative. Zambia, for example, has experienced both benefits and drawbacks as a result of its dual membership of COMESA and SADC. Benefits have included: the creation of and access to more jobs for Zambian citizens; increased leverage in regional and international negotiations; and access to COMESA and SADC institutions. Drawbacks have included: the slow pace of rationalizing and implementing agreements to ensure that SADC commitments are in harmony with signed COMESA protocols; duplication of efforts within the Zambian government; and lack of accurate statistical mechanisms in determining migratory flows in both the COMESA and SADC areas.

The consequences of membership in multiple bilateral and regional agreements on policy coherence also vary according to the types of regional agreement countries are party to. At lower levels of economic integration (e.g. PTAs or FTAs), additional regional agreements usually have a minimal impact on existing agreements and national policies, and policy coherence is largely preserved. Within customs unions, countries must be cognisant that setting up a common external tariff limits their scope for negotiations with third countries and in determining national policies. Countries that are members of common markets and economic unions must harmonize regional, bilateral and national policies to a deeper degree in order to guarantee some measure of policy coherence.

At this time, commitments to negotiations in the WTO framework, specifically on Mode 4, continue to be limited and therefore have significantly less bearing on policy coherence measures with respect to the movement of persons. In terms of general trade rules, regional agreements must comply with

the General Agreement on Trade in Tariffs and Trade for trade in goods, GATS for trade in services, and the Enabling Clause for agreements involving developing countries. As multilateral arrangements evolve, countries will increasingly need to bring these arrangements in line with national policies, bilateral and regional agreements already in effect.

In pursuing the more liberalized movement of persons, there is clearly no single formula that defines in which and how many agreements countries should participate. However, coherence of agreements within and between countries is imperative in realizing fuller mobility and broader integration objectives.

MAIN CHALLENGES

Having taken stock of different regional integration processes, it is clear that there are ongoing challenges to the achievement of more liberalized movement of persons. Many of these challenges are common to various countries and regions, while some are more relevant to specific States and/ or regions. In this section, challenges will be examined in terms of negotiations on regional integration processes, policy coherence and capacity.

Limited Negotiations on Regional Integration Processes

While migration has gained recognition as a universal issue, countries remain cautious in negotiating provisions on the movement of persons in regional integration processes. A fundamental obstacle to the acceptance and implementation of increased mobility is the phrase “free movement” itself. For some, “free movement” denotes the total elimination of borders between countries and lack of regulation on migratory flows. Using this term may be misleading and can result in negative public sentiments towards liberalized movement and even migrants themselves. Negative sentiments in turn put political pressure on governments to limit acceptance and/or implementation of mobility provisions.

For many countries, concerns surrounding irregular migration also limit the number and scope of provisions on the movement of people. Although inter-State cooperation can in fact be highly effective in countering irregular migration, States are in general wary of including mobility provisions that might complicate

their efforts at eliminating this type of migration. The impact of more liberalized movement on labour markets is another issue that presents a challenge to governments. Governments are often concerned about the consequences of more open access to labour markets for local labour forces. Negotiations on regional agreements are also limited because they can create potential difficulties between countries that are not participating in the same agreement. As regional agreements grant preference to intra-regional mobility, nationals of countries not party to the agreement are often restricted from entering and working in the region. Complications can further arise when ancillary policies, such as social security schemes, portability of pensions and recognition of qualifications, are taken into account.

On the logistical side, limited data collection, analysis and exchange have hampered the ability of countries to negotiate improved arrangements on the movement of persons. Similarly, achieving consensus on and compatibility of definitions (e.g. categories of migrants, types of occupations and qualifications) has proven difficult.

Lack of Policy Coherence

As mentioned in the previous section, policy coherence is a crucial element in achieving the more liberalized movement of persons. Lack of policy coherence has, however, been a problem for a number of countries. For countries who participate in more than one bilateral and/or regional agreement, complications arise mainly in the domain of harmonizing overlapping mobility provisions from new and existing agreements. Duplication of efforts on mobility also occurs frequently, especially when inter-ministerial meetings and cross-sectoral consultations are infrequent.

On a larger, worldwide scale, intra-regional liberalization arrangements have enormous implications for the global movement of people. Without minimum policy harmonization on international migration across regional blocs, the movement of persons between regions will in many ways continue to be impeded.

Lack of Capacity

One of the greatest challenges that countries face in fulfilling their obligations to the movement of persons is lack of capacity. This includes lack of financial, technical and human resources, which are needed to create adequate operational systems, as well as lack of proper legal and regulatory frameworks.

Capacity issues relating to resources are common. Funding and materials are needed to carry out mobility provisions within regional integration agreements. Human resources are essential as well. The training of individuals whose duties relate to the implementation of mobility provisions, including labour and welfare officials, consular officers, border guards and law enforcement agents, has also often been inadequate. In terms of operational systems, countries lack the necessary database systems that are required to effectively manage and monitor migratory flows in a manner consistent with provisions in regional agreements. Several States still operate manual data systems at ports of entry, which are more susceptible to human error and delays.

Inadequate levels of capacity relating to legal and regulatory frameworks also present obstacles. Many countries do not have the appropriate frameworks and instruments in place to accommodate mobility provisions. As a result, administrative infrastructures, such as monitoring bodies and information exchange systems, are also lacking. This lack of capacity is directly related to policy coherence issues, particularly with respect to the links between regional integration agreements and national policies. In some cases countries retain existing national legislation on labour, welfare and health; even when it is at odds with obligations under regional agreements. This often results in a discrepancy between social system guarantees that favour the liberalized movement of persons and the reality on the ground in the host country that may not.

Other Challenges

Other substantive challenges to the liberalized movement of persons include corruption within the government and among immigration and customs agents and enforcement of returns for migrants whose visas and/or permits have expired. In addition, the brain drain phenomenon remains a challenge, particularly for developing countries, with concerns that this may be magnified with the increased liberalized movement of persons. Developing countries may be unable to retain educated and skilled nationals in specific sectors of the economy who may decide to move to other countries and/or regions where they may receive higher remuneration and better conditions of service.

MEETING THE CHALLENGES: PRACTICAL APPROACHES

Practical approaches to be taken or already in place in several States and aimed at addressing each category of challenges will be discussed in this section. Country conditions – including existing national legislation on migration, the number and types of regional and bilateral agreements countries are party to, as well as other regional factors – determine the effectiveness of these approaches.

Practical approaches in addressing limited negotiations on regional integration processes

There are a number of practical steps that may be taken to encourage negotiations on regional integration agreements. A relatively straightforward change is shifting terminology on the movement of persons, towards more realistic aims and reflecting common understandings of migration issues. For example, using the term “liberalized movement” rather than “free movement” may attenuate negative political and public reactions associated with a perceived unrestricted mobility of persons. Such an adjustment can have a far-reaching impact on perceptions relating to migration and migrants.

Awareness-raising both among the general public and among governments is an important step in furthering negotiations on regional agreements. For citizens to take advantage of increased mobility, they must first be aware of their rights as set out in the relevant protocols and provisions. Being informed of their rights to mobility can also reduce incidents of abuse and harassment

when crossing borders and applying for the relevant visas and/or permits. Possible channels for disseminating this type of information include: greater media exposure, the creation of information centres and targeted campaigns. Within governments, the training of officials and policymakers in understanding migration as an issue that is closely connected to trade and development will have a positive impact on the negotiations for and implementation of regional integration processes. Greater awareness of these linkages is possible through targeted training seminars and open discussions at the national and regional levels, where representatives from different fields, such as migration, trade, development, labour and health, are present.

Confidence building initiatives among countries can be taken to facilitate negotiations. To arrive at a stage of interdependence, common objectives and expectations must be clearly defined from the onset. Strategies in sequencing mobility provisions and gradually phasing in the implementation of these provisions can also facilitate the confidence building process. As countries increasingly trust each other to uphold their commitments and implement good practices, more progress will likely be made with respect to the liberalized movement of persons.

Practical approaches in addressing lack of policy coherence

Despite the existence of different options to resolve challenges arising from a lack of policy coherence, the rationalization of bilateral agreements with regional integration processes remains a difficult undertaking. Supporting regional agreements, generally, suggests a move away from bilateral agreements, which are often seen as an obstacle to deeper regional integration. While bilateral agreements can assist in liberalizing the movement of persons, they are typically used when regional integration processes are not feasible as stand-alone arrangements. In some specific cases, bilateral agreements between regions can foster greater inter-regional coherence.

There is need for increased opportunities for information sharing both within and amongst national governments in order to strengthen the coherence of regional agreements. Information sharing also ensures that various stakeholders know the status of agreements and provisions relating to the movement of people. In the case of Zambia, for example, where the COMESA and SADC secretariats lie in two different government ministries, steering committees have been established to resolve coherence issues and assist in the coordination of provisions and subsequent programs. Membership of these committees is drawn from a range of ministries and ensures dialogue between the respective stakeholders.

A practical step that a number of countries have also taken is participation in Regional Consultative Processes on Migration (RCPs) which allow for informal discussions and exchanges specifically on migration. In addition to information exchange, other mechanisms that promote intra and inter-regional cooperation must be explored as well. These mechanisms include setting up and/or empowering agencies that can perform legal and regulatory review on agreements as well as advisory groups that can serve as inter-agency liaisons and provide policy guidance on the implementation of provisions.

Achieving progress on the GATS Mode 4 negotiations is important in ensuring greater coherence between bilateral, regional and multilateral efforts. This is a complex process that requires continued efforts by the WTO and international community. In many ways, bilateral and regional agreements themselves can also help move forward multilateral discussions by enabling regulatory and institutional capacity building, providing learning experiences on migration and related issues and instilling confidence in broader and more liberal provisions on the movement of people. Until the GATS negotiations move forward, however, creating a framework for minimum policy harmonization on migratory movements between regional groupings may be a more feasible way to promote and sustain liberalized mobility.

Practical approaches in addressing lack of capacity

Lack of capacity has been a major obstacle in implementing provisions on the movement of persons within regional agreements. Capacity building is a long-term process and requires sustained commitments from countries and regions, as well as continued assistance from the international community.

Practical measures to address lack of resources include: the allocation of sufficient funds in national budgets to implement mobility provisions; the mobilization of additional funds from donors; investment in human resources through training; and consultation with and technical and resource assistance from civil society organizations. A reinforced resource base will contribute to the improvement of operational systems by allowing countries to collect, analyze and exchange data on a regular basis at the national, regional and inter-regional levels. More accurate data will help countries to monitor migration movements, assess needs for further investment and reform, and facilitate the harmonization of border management procedures. The production of more secure identity and travel documents which ease border crossing procedures can also be supported through technical assistance and advances in technology.

It is important to consider the administrative infrastructure when new legislation is being adopted in order to increase capacity in legal and regulatory frameworks. This is particularly critical in setting up monitoring and evaluation bodies that can assess progress and implementation of mobility provisions. Regulations on recruitment agencies, employment industries, and other organizations that interact with migrants must also be reviewed in order to ensure that the rights of migrants are protected.

THE WAY FORWARD

The participation of and commitment by national governments, regional groupings and the international community in pursuing the liberalized movement of persons in the framework of regional integration processes is crucial. Through consideration of a range of regional agreements Member States can take stock of and learn from different regional experiences. Although many challenges remain in liberalizing human mobility, there are also numerous policy options and actions that can help in addressing and overcoming the various obstacles.

Continuing data collection and analysis, as well as more in-depth research on regional integration agreements and the liberalized movement of persons, are essential to obtaining a better understanding of country- and region-specific strengths and weaknesses with respect to migration management. This understanding will improve regional agreements Member States' abilities to rationalize and implement mobility provisions. Capacity building at the national and regional levels is also critical, where too the international community's support is particularly significant. IOM's Capacity Building on Migration Management programmes have assisted countries to tackle specific issues relating to migration (e.g. through border control manuals; training immigration and customs agents; and improved identity management). Other similar programmes will be beneficial for countries in support of more orderly and humane migration management.

RCPs are also gaining recognition in the migration community as an important means to reinforce and advance negotiations on regional integration agreements. RCPs bring together States, and occasionally other stakeholders, for informal and non-binding

dialogue on migration and related issues. RCPs provide a structure for regular meetings and allow actors from countries of origin, transit and destination to interact on equal terms. As RCPs are both informal and non-binding, dialogue has been less politicized. Because of this, different stakeholders have been more willing to consider alternatives to the status quo, such as those put forward in mobility provisions of regional agreements.

There are numerous areas in which the synergy between regional integration agreements and RCPs can potentially be enhanced. RCPs can, for example, provide technical support for data collection, research and formulation of policy guidelines. By conducting expert trainings, workshops and seminars, they can also provide technical support for capacity building of national governments that are participating in one or more regional agreements and are in the process of implementing mobility provisions. In coming years, RCPs may be particularly useful in promoting the cross-fertilization of ideas amongst different regional processes, facilitating the exchange of information and good practices, and promoting confidence building amongst Member States.

Migration needs to increasingly be understood as an area of priority rather than an incidental issue. The links between migration, trade and development need continual examination. Through this workshop, officials on migration, trade and development were able to openly discuss the merits and challenges of liberalizing mobility through regional integration processes. At the same time, key perspectives and experiences from various communities were shared with workshop participants. In affirming the overarching theme of the 2007 IDM - "Migration Management in the Evolving Global Economy" - there is widespread consensus that cooperation among stakeholders is critical for there to be lasting progress on regional integration and the freer movement of persons.

**PART II:
SUPPLEMENTARY
MATERIALS**

LIST OF USEFUL DEFINITIONS

General Agreement on Trade in Service (GATS) - Agreement created during the Uruguay Round negotiations of the World Trade Organization (WTO) and entered into force in January 1995. The GATS is categorized into four modes of supplying services: Mode 1 (cross-border supply), Mode 2 (cross-border consumption), Mode 3 (commercial presence) and Mode 4 (the temporary movement of natural persons).

Irregular migration - Movement that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries. There is no clear or universally accepted definition of irregular migration. From the perspective of destination countries it is illegal entry, stay or work in a country, meaning that the migrant does not have the necessary authorization or documents required under immigration regulations to enter, reside or work in a given country. From the perspective of the sending country, the irregularity is for example seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or travel document or does not fulfill the administrative requirements for leaving the country. There is, however, a tendency to restrict the use of the term "illegal migration" to cases of smuggling of migrants and trafficking in persons.

Regional Consultative Process on Migration (RCP) - Non-binding consultative fora, bringing representatives of states, civil society and international organizations together at the regional level to discuss migration issues in a cooperative manner.

Regional Trade Agreements (RTA) - Regional agreements that govern intra-trade (e.g. with respect to standards, safeguard provisions, customs administration) and often provide for a preferential regulatory framework for mutual services trade. In some cases, RTAs go beyond traditional trade policy mechanisms to include regional rules on labour, competition and investment. According to the WTO, RTAs include bilateral agreements between countries or groups of countries that may or may not be in the same region.

Regional integration agreements/processes - Regional agreements similar in content with RTAs, but strictly including agreements concluded among multiple countries in a given region.

SUMMARY SHEETS ON SELECTED REGIONAL INTEGRATION PROCESSES (Status: June 2007)

EU
-European Union-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom (UK).

Date of entry into force: The Treaty of Rome establishing the European (Economic) Community entered into force on 01 January 1958. The Treaty on European Union was signed in Maastricht and entered into force on 01 November 1993. In 1999, the Amsterdam Treaty amended and renumbered the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. With the Treaty of Nice, which entered into force on 01 February 2003, consolidated versions of the EU and EC Treaties have been produced.

Year when mobility of persons was first introduced: The Treaty of Rome (1958) foresaw the free movement of workers as a fundamental right and included specific provisions; however, the free movement of workers was not implemented until the adoption of secondary legislation in 1968 and in the early 1970s. In 1985, the Schengen Agreement

provided for the elimination of systematic border controls between participating countries (Benelux States, France and Germany). This was implemented through a subsequent agreement adopted in 1990. In 2006, the 'Directive on Services in the Internal Market' also facilitated the freedom of establishment for service providers and the free movement of services.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art.18 of the Treaty Establishing the European Community ("EC Treaty") grants the right of EU citizens to move and reside freely in any EU country. Art. 39 grants the freedom of movement for workers. Art. 43 grants the freedom of establishment of EU nationals and Art. 49 grants freedom for EU nationals to provide services within the Community.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Every EU national shall have the right to move to the territory of another Member State. No visa is required.

Residency: Every EU national shall have the right to reside freely within the territory of another Member State for three months without any formalities. Right of residence for more than three months is accorded in the case of workers, students, self-employed persons or those with sufficient resources and comprehensive health insurance for themselves and their family members.

Employment: *Categories of persons:* The EC Treaty allows for movement of workers, establishment of self-employed persons and presence of service suppliers. Limitations over a transitional period exist for nationals, particularly with respect to workers, of the newly-admitted EU Member States from Central and Eastern Europe, excluding Cyprus and Malta.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Citizens of third countries may enter and travel within the EU for a period of up to three months provided they fulfil entry conditions. Special favourable rules apply to non-EU national family members of EU citizens. Non-

EU family members of EU citizens who are assuming employment in another Member State have the right to enter the respective host state and to take up employment. Where visas are required of third country national family members, their issuance is to be facilitated. A valid residence permit issued by an EU Member State applying the Schengen provisions can permit a non-EU national to travel to other Member States without a visa.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: Member States have coordinated social security policies, and a system that mutually recognizes diplomas.

Other relevant issues: EU Member States, with the exception of the United Kingdom and Ireland, which maintain autonomous border and visa policies, cannot unilaterally determine visa rules related to short-term stays for nationals of any third country.

EEA
-European Economic Area-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: European Union Member States, Liechtenstein, Norway, and Iceland.

Date of entry into force: 1994; European Economic Area (EEA) Agreement.

Year when mobility of persons was first introduced: 1994; the EEA Agreement includes provisions for the free movement of workers.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Part 3 of the EEA Agreement is dedicated to the free movement of persons, services and capital. The Annex to the EEA Agreement contains additional provisions on the free movement of workers.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: EEA citizens have the right to move freely between Member States. No visa is required for entry.

Residency: The EEA residence permit entitles EEA nationals and their dependants to the right of residence within other EEA Member States. The right of residence accords EEA nationals and their dependants the right to reside and work and entitles them to accept offers of work, manage a company, set up a business or set up a local branch of a company. Persons with an EEA residence permit visa are not required to work; however, they must be in a position to support themselves without recourse to public funds.

Employment: *Categories of persons:* The EEA agreement allows a citizen of an EEA Member State and the members of his/her family to enter another Member State for the purposes of work as an employed person; establishment, including self-employment; and the provision of services. Limitations over a transitional period exist for nationals of the newly-admitted EU Member States from Central and

Eastern Europe, excluding Cyprus and Malta. The same employment and working conditions are granted to EEA nationals as to nationals of specific Member States.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Citizens of third countries may enter and travel within the EEA provided they fulfil the entry conditions, among others to be in possession of a valid travel document or a visa if required for a period of up to three months. Special favourable rules apply to non-EEA national family members of EU citizens: non-EEA family members of EEA citizens who are assuming employment in another Member State have the right to enter with them and to take up employment. Where visas are required of third-country national family members, their issuance is to be facilitated. In addition, a valid residence permit issued by an EEA Member State applying the Schengen provisions can permit a non-EU national to travel to other Member States in the Schengen area without a visa.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The European portability scheme coordinates the different national social security systems of Member States and applies to all nationals of the EEA. In particular, the portability scheme applies to employed and self-employed persons who are or have been insured under the legislation of an EEA Member State. Such persons include civil servants, students, pensioners and members of the family of the said persons, irrespective of their nationality. The EEA Agreement also envisions the mutual recognition of diplomas.

NORDIC -Nordic Common Labour Market-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.

Date of entry into force: The Agreement of the Common Nordic Labour Market was signed on 22 May 1954. This agreement was updated in 1983.

Year when mobility of persons was first introduced: 1954; the Agreement removes all formal barriers to intra-Nordic labour migration.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: The agreement of the Nordic Common Labour Market: allows any Nordic national to live and work in another Nordic Member State under the same conditions as its own citizens; additional mobility provisions are included under the Treaty of Cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: No passport or visa is required for entry into other Member States (as regulated by special agreement).

Residency: No permit is required for residency and work in another Member State.

Employment: *Categories of persons:* Nordic citizens are allowed to work in other Nordic Member States without a permit.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Provisions differ according to the treaty or treaties [European Union (EU), European Economic Area (EEA) or European Free Trade Association (EFTA)] to which each country is party. For Denmark, Finland and Sweden, the

EU treaty regulates the entry of third country nationals. For Iceland and Norway, the EEA and EFTA treaties apply.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: Based on the Nordic Social Security Convention, a citizen of one Nordic Member State who is working or living in another Member State is extended the same social security and other social rights - including health care, child care, social assistance, pension and unemployment benefits - enjoyed by host country nationals.

EFTA
-European Free Trade Association-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Iceland, Liechtenstein, Norway, and Switzerland.

Date of entry into force: While the European Free Trade Association (EFTA) was first established in 1960, the updated EFTA Agreement only entered into force in 2002.

Year when mobility of persons was first introduced: 2002; the updated Agreement of EFTA includes provisions for the free movement of persons.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: The Agreement establishing EFTA provides for the free movement of persons under Art. 20 of Chapter 8. Annex K and its protocol to the same agreement include special provisions on the free movement of persons between Liechtenstein and Switzerland.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Nationals of Member States are granted the right to entry in the territory of other Member States. No visa is required for entry.

Residency: Nationals of Member States are granted the right to reside in the territory of other Member States in order to receive and provide services in the host member state. Residency is also granted to employed and self-employed persons and to persons with no gainful employment who otherwise have sufficient financial means and insurance.

Employment: *Categories of persons:* Employed persons, self-employed persons and frontier workers are granted the right to access work in other EFTA Member States; persons providing services may enter for a period not exceeding ninety days.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Family members of a person who has the right of entry and is a national of a Member State are also entitled to enter, provided that they are in possession of a valid visa.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The coordination of social security systems and the mutual recognition of professional qualifications, such as diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications, are provisions that Member States should formulate as per the EFTA agreement (Article 8, 9 of Annex K).

COMESA

-Common Market for Eastern and Southern Africa-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Burundi, Comoros, Democratic Republic of Congo (DRC), Djibouti, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Libyan Arab Jamahiriya, Madagascar, Malawi, Mauritius, Rwanda, Seychelles, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

Date of entry into force: 1994; the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) Treaty.

Year when mobility of persons was first introduced: 1994; the original Treaty states as a specific undertaking the removal of obstacles to the free movement of persons, labour and services, the right of establishment for investors, and the right of residence within the Common Market.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 4 of the COMESA treaty calls for the removal of obstacles to the free movement of persons, the right of establishment, and the right of residence. The Protocol on the Free Movement of Persons, Labour, Services, Right of Establishment and Right of Residence establishes a gradual implementation process involving five stages - (1) removal of visa requirements, (2) movement of skilled labour, (3) movement of services, (4) right of establishment and (5) right of residence.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Upon entry into force of the Protocol on Free Movement of Persons, Labour, Services, the Right of Establishment and Residence, citizens of Member States holding valid travel documents shall not be required to obtain visas before travelling to the territory of other Member States for up to ninety days at a time.

Residency: Member States shall endeavour to harmonize their national laws, rules and regulations, taking into account the right of residence of COMESA nationals.

Employment: *Categories of persons:* Member States are to progressively remove all restrictions to labour mobility, which shall entail the abolition of any discrimination based on nationality between workers of the Member States with regards to employment, remuneration and other conditions. The provisions of the article on free movement of labour do not apply to employment in the public sector. Service providers are also granted free movement and citizens of the Member State are allowed to establish in another Member State.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

Other relevant issues: The Protocol on the Free Movement of Persons, Labour, Services, the Right of Establishment and Residence has not yet entered into force. It will enter into force when at least seven Member States sign and ratify the protocol.

ECOWAS

-Economic Community of West African States-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

Date of entry into force: 1975; the Treaty establishing the Economic Community of West African States (ECOWAS).

Year when mobility of persons was first introduced: 1975; the original Treaty stated as one of its main objectives the establishment of a common market through the removal of obstacles to the free movement of persons between Member States, as well as the rights of residence and establishment. In 1979, the Protocol relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment stated that Community citizens have the right to enter, reside and establish in the territory of Member States.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 3 of the Treaty calls for the establishment of a common market through the removal of obstacles to the free movement of persons, as well as the right of residence and establishment. Additional mobility provisions are contained within Protocol A/P1/5/79 and Supplementary Protocols A/SP1/7/86 and A/SP2/5/90.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Citizens of the Community have the right to enter any other Member State, provided that they possess a valid travel document and an international health certificate. A citizen of the Community visiting any other Member State for a period not exceeding ninety days may enter the territory of that Member State through the official port of entry free of visa requirements.

Residency: Each of the Member States shall grant to nationals of other Member States the right of residence in its

territory for the purpose of seeking and carrying out income-earning employment. The right of residence includes the right to apply for effectively-offered jobs and the right to take up employment in accordance with the legislative and administrative provisions governing the employment of national workers.

Employment: *Categories of persons:* The Protocol on the Free Movement of Persons, Right of Residence and Establishment grants Community citizens the freedom of establishment within other Member States. The right of establishment encompasses access to economic activities and the right to carry out these activities, as well as the right to set up and manage enterprises under the same legislative conditions the host Member State applies to its own nationals.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: In 1993, the Social and Cultural Affairs Commission of ECOWAS adopted the General Convention on Social Security to ensure equal treatment of cross-border workers and the preservation of their rights while living abroad. The Convention ensures that individuals residing in a given ECOWAS state will have the same rights and obligations under the social security laws as do nationals of the host country.

ANDEAN COMMUNITY OF NATIONS

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru (Venezuela announced its withdrawal from the Andean Community in 2006, but still must complete the necessary withdrawal procedures); Associate Members: MERCOSUR Member States were granted associate membership in 2005. Observers: Mexico and Panama.

Date of entry into force: 1969; Cartagena Agreement.

Year when mobility of persons was first introduced: The Cartagena Agreement does not contain any specific provisions on labour mobility. Labour migration was addressed through Decisions No. 113 and 116 of the Cartagena Agreement Commission in 1977, which created the Andean Social Security Instrument and the Andean Labour Migration Instrument (IAML) respectively. Decision No. 116 was modified through Decision No. 545 in 2003.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Decision 545 (2003): IAML establishes regulations to progressively allow for the free circulation and residence of persons in the sub-region; Decision 503 (2001): Recognition of national identification documents; Decision 504 (2001): Creation of the Andean passport; Additional mobility provisions are included under the General Framework for Liberalizing Trade in Services in the Andean Community (1998).

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: As of January 2005, Member State nationals may enter any other Member State as tourists for a period of up to ninety days by presenting a national identification document that is valid and in effect in the issuing country, without the need for a consular visa. This permission to enter may be renewed once for an additional ninety day period. To enter Venezuela, Member State nationals must present their passports.

Residency: Andean migrant workers shall enter and reside in a Member State in coordination with the competent national agencies of the host Member State and in accordance with the Community legislation in effect or, if lacking, with relevant national legislation. The Labour Immigration Office shall issue to national workers of other Member States documentation that accredits their status, qualifying them before the competent immigration authorities to make arrangements for residence in the host country.

Employment: *Categories of persons:* The IAML permits the unhampered movement and temporary residence of Andean Nationals in the sub-region as wage-earning workers. Labour migrants are classified into four categories: individually moving workers, company workers, seasonal workers and border workers. Excluded from the IAML are those who work for the public administration and those whose activities may adversely affect public morals, law and order, human life, public health and national security.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: According to the IAML, Member States are to take appropriate measures in order to facilitate family reunification and in accordance with the national legislation of the country of destination. Unrestricted rights of entry and exit are to be granted to: spouses of migrant workers; minor children who are not yet emancipated; older disabled children; and their parents.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The Andean Social Security Instrument (Decision 546) recognizes that it is of basic importance to preserve the right of migrant workers to receive social security benefits. Nevertheless, Member States are to remain free to establish their own national policies with regard to social security for migrant workers from third countries, bearing in mind the principle of reciprocity. Article 13 of the General Framework for Liberalising Trade in Services states that each Member State is to recognize the licenses, certifications, professional degrees and accreditations granted by another Member State.

CIS
-Commonwealth of Independent States-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russian Federation, Tajikistan, Ukraine and Uzbekistan; Associate member: Turkmenistan.

Date of entry into force: 1991; Agreement on the Establishment of the Commonwealth of Independent States.

Year when mobility of persons was first included: The 1991 original Agreement guarantees freedom of movement within the CIS for Member State nationals and the 'cooperation between member states in questions concerning migration policies'. The same provisions are provided for in the Charter of the CIS.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Following the 1991 Agreement, some more specific agreements about mobility of persons between CIS countries were drafted, including the Bishkek agreement (1992) on 'Visa-free migration of the CIS states citizens on the territory of its members' as well as the Moscow agreement on mutual recognition of the visas of the CIS member states. In 1993, the Charter of CIS was adopted, which refers to the free movement of services and labour. In 1993, the Heads of the CIS States also signed an Agreement on the Establishment of the Economic Union, which stipulates the creation of the Economic Union through gradual integration and coordination of reforms. The Union would include *inter alia* a common market of goods, services, capital and labour. The Agreement on Cooperation in the Field of Labour Migration and Social Protection of Migrant Workers (1994) regulates cooperation of CIS Member States in areas of employment and social protection of workers and members of their families with permanent residence in one Member State and employed in another.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Visa-free movement within CIS is permitted for all Member State nationals, with a number of exceptions based on bilateral arrangements.

Residency: Residency is subject to national laws and regulations as well as to bilateral arrangements. Residency permits are required.

Employment: Employment is subject to national laws and regulations as well as to bilateral agreements concluded between Member States. *Categories of persons:* All categories and skill levels of migrant workers.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The Agreement on Cooperation in the Field of Labour Migration and Social Protection of Migrant Workers (1994) contains the following provisions: mutual recognition of diplomas, other job evaluation documents and work records; rules of employment in the destination country; elimination of double taxation; equal treatment of migrant workers and nationals with respect to social security, social insurance, and medical care; and transfer of earnings and savings to the country of origin. The Agreement on guarantees of rights of citizens of participant States of the Commonwealth of Independent States in the sphere of pension provisions (1992) provides for the protection of pensions of citizens of the CIS Member States and their families, including military servicemen of the armed forces.

Other relevant issues: The Agreement on Cooperation in the Field of Labour Migration and Social Protection of Migrant Workers was accepted by all states in 1994, its implementation is foreseen through bilateral agreements.

CARICOM/CSME

-Caribbean Community/CARICOM Single Market Economy-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Full Members¹: Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago; Associate Members²: Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, the Turks and Caicos Islands.

Date of entry into force: 1973; the Treaty of Chaguaramas established the Caribbean Community and Common Market. To strengthen the integration process, the Community opted in 1989 to move towards the establishment of a Caribbean Single Market Economy (CSME). Not all CARICOM Member States are currently participating in the CSME.

Year when mobility of persons was first introduced: In 1989, under the CSME, a process was introduced to gradually extend intra-regional freedom of movement to various categories of persons.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Chapter 3 of the revised Chaguaramas Treaty calls for movement of skills, movement of services and right of establishment. Under Art. 45 of the same Treaty, Member States commit themselves to working towards the goal of the free movement of their nationals within the Community.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: The free movement of Community nationals is permitted for CSME Member States.

¹ Haiti and the Bahamas are full member countries of CARICOM, but are not party to the CSME. Montserrat is still waiting for approval from the UK with regards to the Revised Treaty of Chaguaramas.

² Associate members are not party to the CSME. All associate members are either UK territories or autonomous with special relationship with the UK.

Residency: The freedom of movement provisions do not entitle individuals to the right of residency in another Member State.

Employment: *Categories of persons:* Skilled Community nationals, who are listed as university graduates, media workers, sportspersons, artists and musicians, have the right to seek employment in Member States without a work permit. Non-wage earners, either as service providers and/or to establish businesses, including managerial, supervisory and technical staff, are permitted to move freely and in conjunction with the establishment of foreign-owned business activities. The movement of service providers is permitted at all skill levels as long as these service providers are not employees.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: The free movement of spouses and members of immediate family is permitted. Third country nationals must check with respective country authorities for specific visa requirements.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The CARICOM Agreement on Social Security came into effect on 1 April 1997, protecting entitlements to long-term benefits by providing for the totalization of all periods in which contributions were paid by migrant workers to social security systems in the Member States in which they have worked, and is operational in all Member States, except for Suriname. Nonetheless, social security systems are not harmonized, and related benefits differ among Member States. This social security portability scheme does not presently apply to the majority of less-skilled migrant wage earners. Additional measures to ensure the smooth implementation of policies on the free movement of persons include family reunification initiatives and 'hassle-free travel'. The revised Treaty of Chaguaramas also includes a provision on the mutual recognition of diplomas and qualifications. **Other relevant issues:** The revised Treaty of Chaguaramas is being applied provisionally. To enter into force, it would have to be modified, as Article 234 prescribes that the Treaty will only enter into force when all CARICOM Member States ratify the Agreement.

NAFTA
-North American Free Trade Agreement-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Canada, Mexico, United States.

Date of entry into force: 1994; North American Free Trade Agreement (NAFTA).

Year when mobility of persons was first introduced: 1994; NAFTA includes provisions for investment, services and related matters.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Chapter 16 of NAFTA establishes criteria and procedures for the temporary entry of business persons.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Each Party shall grant temporary entry to business persons³ who are otherwise qualified for entry under applicable measures relating to public health and safety and national security, provided that the business person otherwise complies with existing immigration measures. In particular, Annex 1603 of Chapter 16 provides that short-term entry shall be granted to: (1) business visitors who demonstrate that the proposed business activity is international in scope and that he/she is not seeking to enter the local labour market; (2) traders and investors who seek to carry out substantial trade in goods or services between the territory of the Party of which the business person is a citizen and the territory of the party into which entry is sought, and establish, develop, administer or provide advice or key technical services to the operation of an investment to which the business person has committed a substantial amount of capital; (3) intra-company transferees employed by an enterprise and who seek to render services to that enterprise or to a subsidiary or affiliate thereof; and (4) professionals who are seeking to engage in a business

³ Business persons are defined as citizens of a Party who are engaged in trade in goods, the provision of services or the conduct of investment activities.

activity at a professional level. A special TN non-immigrant visa category exists for business persons who possess certification of employment.

Residency: TN visa holders are granted temporary residence.

Employment: *Categories of persons:* Mobility provisions are limited to liberalizing the intra-regional migration of highly-skilled nationals including: business visitors, traders and investors, intra-company transferees and professionals. These groups are not limited to services and may include persons engaged in activities related to agriculture or manufacturing.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Spouses and unmarried children under the age of 21 who are accompanying or joining TN visa holders must demonstrate a bona fide relationship to the principal TN visa holder in order to receive a derivative TD visa. Spouses and children cannot work but are permitted to study.

ADDITIONAL INFORMATION

Other relevant issues: Migration under the TN visa class constitutes a small fraction of total migration between Member States.

ECCAS/CEEAC

-Economic Community of Central African States-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Angola, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Republic of the Congo, Democratic Republic of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Sao Tomé and Príncipe.

Date of entry into force: The treaty establishing the Economic Community of Central African States (ECCAS) entered into force on 18 December 1984. It has been operational since 1985.

Year when mobility of persons was first introduced: 1983; the Protocol on Freedom of Movement and Rights of Establishment of Nationals of Members States (Annex 7 to the original Treaty) includes provisions for the freedom of movement, residence and establishment. According to this Protocol, the provisions on free movement and the right of establishment were to be implemented within four and twelve years respectively as of the entry into force of the Treaty. A decision related to free movement of some categories of persons was adopted in January 1990 and amended in June 2000. This decision was meant to be effective in March 2005 but discussions are still ongoing.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 4 and 40 of the Treaty establish the right of ECCAS nationals to move and reside freely in any ECCAS Member State. Art. 2 of the 1983 Protocol lays out the definition and conditions of the ECCAS membership as they relate to movement, entry/exit, and stay of nationals as well as other categories of persons. Art. 3 covers the freedom of movement for workers while Art. 4 refers to the freedom of establishment of ECCAS nationals. Also of relevance to intra-regional mobility is Decision n°03/CHSG/VI/90 Related to Free Movement of some Categories of Nationals within ECCAS.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Under the Protocol on Freedom of Movement and Rights of Establishment of Nationals of Members States within ECCAS, ECCAS nationals have the right to enter the territory of another Member State, contingent upon their possession of an identity card, passport, laissez-passer or international health record of the respective ECCAS Member State, and, most recently, a valid visa.

Residency: According to the Treaty and the Protocol, ECCAS nationals have the right to reside freely within the territory of another Member State, provided that they have a sojourn card as presently required.

Employment: *Categories of persons:* The Protocol allows for the movement of workers and the establishment of self-employed persons, although limitations exist under national legislation and regulations in each ECCAS Member State.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Neither the Treaty or the Protocol contains specific mobility provisions with respect to non-citizens. Nevertheless, mobility provisions for non-citizens may be found within certain bilateral free movement agreements between ECCAS Member States and third states, such as the Agreement between Cameroon and Mali.

ASEAN
-Association of Southeast Asian States-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, Viet Nam.

Date of entry into force: 1967; ASEAN Bangkok Declaration.

Year when mobility of persons was first introduced: The original Declaration contains no specific provisions for labour mobility; however the 1995 ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) commits Member States to engage in negotiations aimed at achieving commitments beyond those included in their existing schedules for the General Agreement on Trade in Services (GATS) of the World Trade Organization (WTO). The Ha Noi Plan of Action⁴ (1997) contains a number of measures which relate to the area of cooperation in migration management.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 1 of AFAS calls for the liberalization of trade in services by expanding the depth and scope of liberalization beyond that undertaken by Member States under the GATS with the aim of realizing a free trade area in services. According to Art. 4 of the ASEAN Framework Agreement on Investment Area (1998): there shall be a freer flow of capital, skilled labour and professionals among Member States.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: On July 25, 2006, ASEAN members agreed to allow for a two-week visa-free entry for ASEAN nationals travelling within the ASEAN region.

⁴ The HPA is the blue print of a series of plans of action towards the realization of the goals set out in the ASEAN Vision 2020 and serves as a strong impetus to ASEAN's collaboration in the political, economic and functional areas, which have been the three main pillars of the regional cooperation in ASEAN.

Employment: *Categories of persons:* Service providers, skilled labour and professionals among ASEAN Member States. A particular emphasis is placed on facilitating the intra-regional mobility of highly qualified nationals associated with investment and business flows.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Visa and entry requirements differ substantially between Member States and may depend on reciprocal diplomatic agreements between individual states for their own passport holders or citizens of different countries. ASEAN Member States generally issue a fourteen to thirty-day visa for third country passport holders, provided they fulfil entry conditions. Each ASEAN Member State has its own set of regulations.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: ASEAN is in the process of concluding Mutual Recognition Agreements for professional services, such as engineering, accountancy, architecture, surveying and nursing.

SADC
-Southern African Development Community-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo (DRC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.

Date of entry into force: 1992; the Treaty establishing the Southern African Development Community (SADC).

Year when mobility of persons was first introduced: 1992; the original Treaty states as one of its main objectives the development of policies aimed at the progressive elimination of obstacles to the free movement of persons. In 1995, a Draft Protocol on the Free Movement of Persons within SADC was introduced, but was then replaced in 1997 by the more limited Protocol on the Facilitation of Movement of Persons. Although there have been ongoing discussions on the 1997 Protocol, the protocol has not entered into force.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Protocol on the Facilitation of Movement of Persons (1997) and the SADC Protocol on Trade (1996).

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Member State citizens are granted visa-free entry, for a lawful purpose, into the territory of another Member State for a maximum period of ninety days per year in accordance with the laws of the host country.

Residency: Permission to reside in the territory of another Member State shall be sought through an application for a residence permit submitted by the applicant to the appropriate authorities of the relevant host country in accordance with the laws of that Member State.

Employment: *Categories of persons:* Establishment shall mean permission or authority granted by a Member State in accordance with its national laws, to a citizen of another Member State, for the exercise of economic activity or profession either as an employee or as a self-employed person.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: Member States shall foster an enabling environment so that every worker in the region shall have the right to adequate social protection and shall, regardless of status and type of employment, enjoy adequate social security benefits.

Other relevant issues: The SADC Protocol on Trade has been ratified by 10 of the 14 Member States and is in effect. (A SADC protocol enters into effect when it has been ratified by at least two-thirds of the Member States.)

MERCOSUR
-Southern Common Market-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Bolivarian Republic of Venezuela. Associate Members: Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru.

Date of entry into force: 1991; Treaty of Asunción (updated and amended by the 1994 Protocol of Ouro Preto).

Year when mobility of persons was first introduced: 1991; the Treaty of Asunción states that the free movement of factors of production is one of the main objectives of the Common Market. Within the Common Market Group, Working Group No.10, which deals with labour migration and employment issues, has been active on the issue of free movement of labour. In 1998, the Council of the Common Market approved the inclusion of a specific provision on the movement of persons who provide services (Protocol of Montevideo on Trade in Services).

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Protocol of Montevideo on Trade in Services; Agreement on free movement of persons and residence.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: The Agreement on Free Movement and Residence for State Party Nationals grants MERCOSUR citizens, as well as nationals of Bolivia and Chile, an automatic visa and the freedom to work and live within the territory of the State Parties, provided that they have no criminal record within the past five years. The MERCOSUR visa allows natural persons to enter in another State Party and stay for up to four years for the purpose of providing services.

Residency: The Agreement on Free Movement and Residence for State Party Nationals grants MERCOSUR citizens, as well as natives of Chile and Bolivia, an automatic visa and the freedom to work and live within another State Party, provided that they have no criminal record within the past five years.

Employment: *Categories of persons:* Nationals of one State Party are allowed to live and work in another State Party without a visa. All State Parties are obliged to ensure that service providers from each Member State receive treatment that is no less favourable than that granted to their own nationals or to those from third countries.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The Treaty of Asunción states that one of the objectives of the Free Trade Agreement is to speed up the processes of economic development by promoting social justice and securing a better standard of living for the inhabitants of the countries party to this agreement. The Multilateral Agreement on Social Security was approved in 2005 and is now in force in all Member States. The Education Ministers have also developed three Educational Integration Protocols, which influence the facilitation of employment and cross-border mobility of persons: (a) the Educational Integration Protocol on the Recognition of Certificates, Degrees, and Primary-and Non-Technical Secondary Level Studies; (b) the Educational Integration Protocol on the Revalidation of Diplomas, Certificates and Degrees and the Recognition of Secondary-Level Technical Studies; (c) the Educational Integration Protocol on the Recognition of University Degrees for the Pursuit of Postgraduate Studies at the Universities of MERCOSUR State Parties.

SAARC

-South Asian Association for Regional Cooperation-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldives, Nepal, Pakistan and Sri Lanka.

Date of entry into force: 1985; the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) was established when its Charter was formally adopted on December 8, 1985.

Year when mobility of persons was first introduced: 1985: the promotion of inter-personal contact at all levels outside the State sector has been highlighted in successive Summit Declarations since the inception of SAARC. The Visa Exemption Scheme, introduced in 1988 and operational in 1992, was the first formal mechanism to address the question of the free movement of persons. The Agreement on the South Asian Free Trade Area (SAFTA), signed in 2004 within the SAARC framework and effective in 2006, does not at present include a provision on trade in services. SAARC has since opted to include trade in services in SAFTA, and modalities for such an inclusion are being worked out. In addition, an inter-governmental process involving Heads of Immigration of SAARC Member States started meeting in 2006 to discuss migration and related matters.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Visa Exemption Scheme: visa requirements are waived for specified categories of persons to travel within the region.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Under the Visa Exemption Scheme, visa requirements are waived for specified categories of persons to travel within the region. Currently, there are 34 categories of persons who are entitled to visa exemption stickers under the Scheme. In addition, a process of simplification of visa procedures and requirements is in place to assist business persons in accelerating the promotion of trade and tourism within the region.

Residency: The subject of residency has not yet been discussed by SAARC.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: SAARC is not at the stage of harmonizing mobility provisions for non-SAARC nationals.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: SAARC has of late considered the subject of recognition of professional degrees awarded in another SAARC Member State.

APEC
-Asia Pacific Economic Cooperation-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, People's Republic of China (PRC), Hong Kong (China), Indonesia, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Russian Federation, Singapore, South Korea, Chinese Taipei, Thailand, United States, Viet Nam.

Date of entry into force: 1989; APEC began as an informal Ministerial-level dialogue group with 12 members.

Year when mobility of persons was first introduced: APEC members have no treaty obligations and operate on the basis of non-binding commitments; however, different committees have addressed issues related to mobility of persons. For example, APEC's Business Mobility Group's main objective is to enhance business mobility by exchanging information on regulatory regimes and streamlining the process for short-term business visitor visas and temporary residence of business persons.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: According to Art. 16 of the First Ministerial Meeting Joint Statement, cooperation should aim to strengthen the gains to be had from interdependence, both for the region and world economy, including the facilitated flow of goods, services, capital and technology.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: The APEC Business Travel Card (ABTC) enables frequent business travellers to enjoy visa-free travel and expedited airport processing when visiting participating economies. To date, seventeen member economies are participating in this programme. The ABTC is valid for three years and allows for multiple entries and a stay of up to ninety days per visit. Electronic Travel Authorities (ETA) are now available to the nationals of some APEC economies. An ETA is an electronically stored authority permitting a

person to travel to Australia. ETAs replace the current visa label or stamp in a passport for participating nationals. The ETA is being progressively made available to a range of nationals of APEC economies; however, a number of APEC nationals are unable to access the ETA at this time.

Residency: Business persons holding ordinary passports who are citizens of APEC member economies may apply for temporary residence in the APEC country of destination. Each host country has its own set of procedures and regulations.

Employment: *Categories of persons:* Executives and senior managers on intra-corporate transfers and specialists are eligible for the ABTC. Self-employed persons and low or semi-skilled workers cannot apply for the ABTC.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Citizens from other APEC economies must obtain a visa to take up temporary residence for business in APEC Member countries. Each Member has its proper set of rules and regulations for visa issuance.

ADDITIONAL INFORMATION

Other relevant issues: Tourism officials from APEC Members have recently agreed to consider the possibility of issuing a single visa that would be valid for travel within the region.

CEN-SAD

-Community of Sahel-Saharan States-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Benin, Burkina Faso, Central African Republic, Chad, Comoros, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypt, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Libyan Arab Jamahiriya, Mali, Morocco, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Togo, Tunisia.

Date of entry into force: 1998; the Treaty establishing the Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD).

Year when mobility of persons was first introduced: 1998; the original Treaty states as a main objective the facilitation of the free movement of persons, capital, as well as the freedom of residence, work, ownership and economic activity.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 1 of the original Treaty calls for the elimination of all obstacles impeding the unity of its Member States through measures that will facilitate the free movement of persons and capital, meet the interest of Member States' nationals, and ensure freedom of residence, employment, ownership and economic activity. Additional mobility provisions are included in the Draft Agreement on 'Free Movement and Establishment of Persons within the territory of Member States of the Community of Sahel-Saharan States'. In 2004, the 6th Meeting of Ministers in Charge of Interior and Public Security (Cotonou, 2004) recommended that all measures be taken to ensure the legal implementation of free movement of persons and goods.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: The Draft Agreement on 'Free Movement and Establishment of Persons within the territory of Member States of the Community of Sahel-Saharan States' states that intra-regional migration is permitted by those in possession of an entry visa, valid passport, medical certificate and

clean criminal record. The following categories of persons are exempted from an entry visa: holders of diplomatic passports, special passports and service passports, as well as members of official delegations whose entry are subject to prior agreement; businessmen and investors who are holders of special passports and are identified and designated in this capacity by their state; and spouse and children of a resident who are in possession of a valid visa.

Employment: The right of establishment is guaranteed to Member States' nationals subject to the purpose and duration of the stay, and in accordance with the national laws and regulations of the host Member State.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

The Draft Agreement on 'Free Movement and Establishment of Persons within the territory of Member States of the Community of Sahel-Saharan States' has not entered into force.

IGAD

-Inter-Governmental Authority on Development-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Djibouti, Ethiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Uganda (Eritrea temporarily suspended its membership with IGAD in April 2007).

Date of entry into force: 1996; Agreement establishing the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD).

Year when mobility of persons was first introduced: 1996; the original Agreement establishing the IGAD promotes the free movement of people.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 7 of the IGAD Agreement aims to: harmonize policies with regard to trade; promote the free movement of persons and the establishment of residence; and promote and realize the objectives of the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and the East African Community (EAC).

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: Reciprocal visa-free entry for limited periods of stay is granted bilaterally by various Member States. For example:

- No visa is required for Djibouti nationals to enter Ethiopia; and
- All IGAD nationals must have a visa to enter Sudan and vice versa.

Residency: IGAD Member States agree to develop and expand cooperation in order to facilitate the rights of residence of IGAD nationals within the sub-region.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

EAC
-East African Community-

BACKGROUND INFORMATION

Current signatory countries: Kenya, Uganda, Tanzania.

Date of entry into force: 2000; Treaty for the Establishment of the East African Community (EAC).

Year when mobility of persons was first introduced: 2000; the original Treaty provides for the free movement of persons, labour, services, the right of establishment and the right of residence.

Relevant chapters/articles for mobility of persons: Art. 104 of the Treaty calls on the Partner States to adopt measures to achieve the free movement of persons, labour and services, as well as ensure the enjoyment of the right of establishment and residence of their citizens within the Community.

MOBILITY PROVISIONS FOR CITIZENS OF PARTICIPATING STATES

Entry: An EAC citizen will be required to present a valid travel document issued by the competent authority in his/her country. Acceptable travel documents for EAC nationals to access each other's territory are: national passports; EAC passports; temporary permits and/or temporary movement permits; conventional travel documents; and emergency travel documents. The EAC Passport allows a national of a given Partner State multiple entries over a six-month period. Students from other EAC Partner States may be issued a student or pupil pass free of charge based on satisfactory evidence of citizenship, such as an identification card and/or an acceptable travel document.

Residency: The Partner States agree to adopt measures to ensure the enjoyment of the right of establishment and residence of their citizens within the community.

Employment: The Partner States agree to: harmonize their labour policies, programmes, and legislation, including those on health and safety; establish a regional centre

for productivity and employment promotion; exchange information on the availability of employment; and make their training facilities available to persons from other Partner States. At present, the right of EAC nationals to work within the region is contingent upon the possession of a valid work permit.

MOBILITY PROVISIONS FOR NON-CITIZENS

Entry: Subject to national laws.

ADDITIONAL INFORMATION

Ancillary policies: The Partner States undertake to cooperate in the enhancement of the social partnerships between the governments, employers and employees so as to increase the productivity of labour through efficient production. The Partner States agree to develop a mutual recognition of professional qualifications.

**PART III:
WORKSHOP AGENDA AND
BACKGROUND PAPER**



IOM International Organization for Migration
 OIM Organisation Internationale pour les Migrations
 OIM Organización Internacional para las Migraciones



UNCTAD
 United Nations Conference on Trade and Development

INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION
 INTERSESSIONAL WORKSHOP ON

FREE MOVEMENT OF PERSONS
IN REGIONAL INTEGRATION PROCESSES
 18 -19 June 2007

AGENDA

Regional integration agreements vary significantly, including with respect to their objectives, elements covered, depth of integration, institutional structure and legal basis. Likewise, liberalization of the movement of persons within the framework of these agreements also varies significantly. Liberalization of mobility may be either a primary or secondary element of the agreement. In addition, the overall objectives of the regional agreement impact the extent to which the movement of people is liberalized and how the movement of people is addressed and implemented. While recognizing that various regional agreements have different objectives – both generally and with respect to the movement of persons – exchange of experiences between different regions can provide useful insights and help to identify effective tools for managing the movement of people.

18 June 2007 DAY I	
09:00 – 10:00	Registration
10:00 – 10:30	WELCOME REMARKS, Supachai Panitchpakdi , Secretary General, United Nations Conference on Trade and Development
10:30 – 11:00	KEYNOTE SPEECH, Gollerkeri Gurucharan , Joint Secretary, Ministry of Overseas Indian Affairs
11:00 – 13:00	Panel 1: Movement of People within Regional Integration Agreements
	SPEAKERS: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Regional Trade Agreements (RTAs) and other regional integration agreements</i> Richard S. Newfarmer, Economic Advisor in the International Trade Department and Prospects Group of the World Bank

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>The place of the movement of persons within regional integration agreements</i> Michele Klein Solomon, Director, Migration Policy, Research and Communications, IOM <ul style="list-style-type: none"> - What are the differing purposes and goals of the various regional integration agreements? - What are the key motivations and objectives for including mobility clauses in regional integration agreements (e.g. managing the impact of the regional agreement on future migration flows, addressing migration issues such as access of migrants to labour markets and managing irregular migration, etc.)? - What are the primary tools which are employed to achieve these motivations and objectives? - What types of mobility can be facilitated (e.g. labour mobility, service provision, tourism, business visits, etc.)? <p>GENERAL DISCUSSION</p>
13:00 – 15:00	<i>Afternoon Break</i>
15:00 – 18:00	Panel 2: Regulating Entry – Lessons Learned
	<p>MODERATOR: Ellen Yost, Partner, Fragomen, Del Rey, Bernsen & Loewy, LLP (Global Corporate Immigration Law Firm)</p> <p>SPEAKERS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES: N’Faly Sanoh, Principal Programme Officer, Political Affairs, ECOWAS • NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT: Guillermo Malpica, Economic Counsellor, Permanent Mission of Mexico to the World Trade Organization • ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION BUSINESS TRAVEL CARD: Jane Duke, Counsellor, Australian Permanent Mission to the United Nations and other International Organizations in Geneva <ul style="list-style-type: none"> - What are the objectives of the regional integration agreement with respect to regulating the entry of persons? - Which measures are used to facilitate entry (e.g. visa-free arrangements, expedited procedures, multiple-entry visas, guaranteed eligibility for certain types of visas, etc.)?

	<ul style="list-style-type: none"> - Which categories of people have their admission facilitated (e.g. remunerated and non-remunerated persons such as tourists, students, family members, retirees, persons receiving services, business visitors, skilled workers, entertainment and media professionals, service providers, border/frontier residents, etc.)? - Is the facilitated entry of a permanent or temporary nature? Where temporary, which activities are the entry linked to, if any (e.g. investment, business visits, trade in goods/services)? - Recognizing that other regional agreements may have different objectives, what can other regions learn from the experience of these regional integration agreements for regulating the entry of persons?
	GENERAL DISCUSSION
	<i>End of Day One</i>
19 June 2007 DAY II	
10:00 – 13:00	Panel 3: Regulating Residence and Employment – Lessons Learned
	<p>MODERATOR: Vince Williams, Project Manager, Southern African Migration Project (SAMP)</p> <p>SPEAKERS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SOUTHERN COMMON MARKET (MERCOSUR): Victor Hugo Peña, Director General, Special Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Paraguay • EAST AFRICAN COMMUNITY: Piniel Mgonja, Assistant Director, Immigration Services, Ministry of Home Affairs, Tanzania • EUROPEAN UNION: Mario Pedro, Head of Division, General Directorate of Internal Administration, Ministry of Internal Administration, Portugal <ul style="list-style-type: none"> - What are the objectives of the regional integration agreement with respect to regulating residence and employment? - What measures are used to regulate residence, if any (e.g. simplification or elimination of residency permit requirements, etc.)?

	<ul style="list-style-type: none"> - To what extent are citizens of States Party to the regional agreement allowed access to the labour market (e.g. which sectors and groups of people)? Nationals from countries not covered by the agreement? Are self-employed persons and service providers covered by the agreement? - Does the success of efforts to remove barriers to labour movements depend on the degree of economic integration already achieved? - Recognizing that other regional agreements may have different objectives, what can other regions learn from the experience of these regional integration agreements for regulating residence and work? <p>GENERAL DISCUSSION</p>
13:00 – 15:00	<i>Afternoon Break</i>
15:00 – 17:50	Panel 4: Reconciling Liberalized Movement of Persons within a Region with other Relevant Regional Agreements, Bilateral Agreements and National Policies
	<p>MODERATOR: Martin Watson, Representative, Global Economic Issues, Friends World Committee for Consultation, Quaker United Nations Office</p> <p>SPEAKERS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ANDEAN COMMUNITY OF NATIONS: César Lugo Rodas, Chairman, the Andean Labor Advisory Council, Andean Labor Advisory Council • COMMON MARKET FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICA/ SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY: Owen Mgemezulu, Principal Planner, Policy and Research, Ministry of Labour and Social Security, Zambia • Rupa Chanda, Professor of Economics, Indian Institute of Management, Bangalore • Damien Thuriaux, Technical Cooperation Specialist, IOM <ul style="list-style-type: none"> - Where multiple integration agreements are in force in any given region, and/or intra-and extra-bilateral agreements exist, how can the provisions therein for the movement of persons be reconciled with each other and with national policies? - What impacts do provisions for the liberalization of the movement of people within a region have on relationships with other regions (e.g. with respect to external border controls and the amount of irregular migration to and from other regions)?

	<ul style="list-style-type: none"> - What mechanisms are there to ensure effective implementation of mobility provisions in regional integration agreements? <p>GENERAL DISCUSSION</p>
17:50 - 18:00	Wrap-up and Closing Remarks
	<i>End of the Workshop</i>

BACKGROUND PAPER¹

Global trade liberalization has mainly focused on facilitating, to the broadest degree possible, the movement of capital, goods and services, rather than the movement of people, per se. Human mobility is still a country - or region - specific freedom, rather than a global one.

Although migration is an increasingly global issue that is now recognized as holding considerable potential for economic and social growth and development for countries of origin and destination alike, as well as for individual migrants and their families, much remains to be done before agreement can be reached at the global level on the migration management strategies that need to be put in place, whether at international, regional or national levels to fully realize this potential. Globalization creates almost unlimited awareness of opportunities and networking possibilities in a context where job options in countries other than the place where one is born are numerous and are now seen as a viable life choice. At the same time, population and demographic imbalances, labour market and income disparities combine to produce migratory dynamics that are increasingly dominated by the search for employment abroad. In the absence of sufficient legal channels for migration, irregular migration has risen significantly, with its attendant risks to human life and well-being and its distorting economic, social and security effects.

¹ As the International Dialogue on Migration (IDM) theme for 2007 is consistent with the *World Migration Report 2007* (WMR) on the topic of managing labour mobility in the evolving global economy, the Administration has been able to draw on the research and analysis undertaken in connection with the forthcoming WMR, in particular Chapter 13, in its preparations for this year's IDM activities.

Against this backdrop, global trade liberalization efforts are touching, albeit indirectly, on liberalization of the movement of people. The General Agreement on Trade in Services (GATS) being negotiated under the umbrella of the World Trade Organization (WTO), addresses liberalization of trade in services that are supplied through four modes: cross-border supply (Mode 1), overseas consumption (Mode 2), commercial presence (Mode 3) and the temporary movement of natural persons (Mode 4). Mode 4 deals only with the temporary movement of persons and exclusively in connection with the provision of services. However, progress on Mode 4 has been limited to date, with commitments mainly covering only highly skilled professionals such as executive managers and intra-corporate transferees. Renewed efforts are currently underway to invigorate this element of the trade talks, which has been identified as holding significant potential for developing country economies.

Regional integration

At the regional level, there has been comparatively greater progress in addressing the multifaceted relationship between trade, migration and development. The relative success of regional frameworks in handling mobility issues is not surprising: the limited number of countries involved can offer better possibilities for finding common ground for cooperation, including in addressing complex migration dynamics. In addition, the largest share of migration flows occur within regions, with people increasingly moving for short and recurring stays, underscoring the importance of regional integration agreements and legal frameworks for the management of these flows.

Neighbouring States around the globe have achieved varying degrees of economic integration through sub-regional and regional economic and trade agreements. As a general rule, the deeper the integration, the greater the likelihood of finding relatively liberal freedom of movement provisions. Four levels of integration are generally recognized. The lowest level is characterized by internal removal of trade barriers and is called a *free trade area*. The most common example of such an arrangement is the North American

Free Trade Agreement (NAFTA) between Canada, the United States and Mexico. *Customs unions* deepen integration further by equalizing the trade advantages enjoyed by member States with respect to third country exports. The Caribbean Community (CARICOM) is an example of such a customs union. *Common markets*, such as the Southern Common Market (MERCOSUR) in South America, provide for the free flow of labour and capital (factors of production). An *economic union* establishes greater integration among national economic policies. The European Union (EU) is an example of such an arrangement, and has developed in recent years to encompass further integration in such important political fields as foreign policy and justice and home affairs policies.

In some cases, several regional trade agreements (RTAs) are in force in a given region. States may be party to more than one RTA as well as to intra- and extra-regional bilateral agreements. They may also participate in one or more non-binding Regional Consultative Processes on migration (RCP), in the context of which they discuss a much broader range of migration-related issues.

Approaches to the mobility of persons under RTAs

Provisions for the liberalized movement of persons feature in many regional integration agreements.² Just as regional integration agreements vary significantly, liberalization of the movement of persons is approached in a wide variety of ways within the framework of these agreements. Liberalization of mobility may be either a primary or secondary element of the agreement. In addition, the overall objectives of the regional agreement impact the extent to which the movement of people is liberalized and how the movement of people is addressed and implemented. Regional integration agreements also vary in the aspects of mobility they address: facilitation of entry and rights of establishment are more

² For the purposes of this paper, regional integration agreements and regional trade agreements (RTAs) are used interchangeably. Please note that unlike the RTA definition adopted by the World Trade Organization, regional agreements will refer to agreements concluded between more than two parties.

common, while independent residence is less frequently and fully covered and is often subject to national regulations. Provisions regarding freedom of movement are not always contained in the agreement itself, but may be found in separate or adjoining agreements at varying stages of ratification among member States.

Mobility provisions in regional integration agreements can range from covering the mobility of persons in general, others provide for the free mobility of labour in general or certain types of labour (e.g. higher skilled workers), yet others facilitate the mobility of service suppliers or are limited to offering simplified procedures for movement related to investment activities. Some agreements may offer the facilitated admission of specific categories of persons, such as tourists, students, family members, business visitors, entertainment and media professionals and non-wage earners. The scope of the agreements varies also regarding the type of barriers to mobility they choose to alleviate or remove (access to the entire labour market or certain sectors, facilitation of recognition of qualification procedures, temporary and/or permanent migration, family reunion, access to social security benefits, prevention of double taxation, etc.). Importantly, some agreements are implemented gradually or in stages, meaning that they may envision over time a greater degree of mobility than is currently allowed as is the case for CARICOM.

The approaches to human mobility taken by regional agreements can be broadly classified into three groups³. The first group specifically recognizes **a right to mobility** and includes agreements such as the EU and NORDIC. These agreements not only cover free movement of all nationals of States party to the agreement within the region, but also allow them to engage in work, self-employment and service provision. Most of the agreements in this category provide for the right of residence. Where residence is not related to employment it may be subject to additional conditions, for instance proof of sufficient funds for

³ More information on mobility provisions in regional integration agreements is provided in a chart and compilation of one-page summaries outlining the main characteristics and provisions of selected RTAs with respect to the movement of persons, which will be made available on the workshop webpage and distributed at the workshop.

self-support. These agreements also typically offer entry and, in some cases, market access to family members of nationals of the participating States. Some of the agreements in this group allow permanent migration after a certain period of time for nationals of States party to the agreement.

The second group includes agreements that are largely based on the **GATS Mode 4** model. MERCOSUR, for instance, covers the same types of mobility as Mode 4 - temporary movement for service suppliers. Some of the agreements in this category, however, may not cover the full range of service supplier mobility foreseen under Mode 4 while at the same time allowing mobility of certain types of persons in addition to service suppliers (i.e. contain provisions additional to the GATS model). NAFTA, for example, offers market access to high-skilled categories of persons only, including but not exclusively service providers - business visitors, traders and investors, intra-company transferees and professionals. CARICOM covers service providers at all skill levels and also provides for free movement of other skilled groups - university graduates and professionals in selected occupations. Some agreements within this group permit entry of the family members of nationals of the participating States although do not allow their employment.

The third group does not provide any market access but **facilitates entry** and allows temporary stay for certain categories of people in particular persons engaged in trade and investment activities. APEC, for instance, does not contain any specific provisions allowing labour mobility, but it includes arrangements aimed at facilitating and streamlining temporary entry of business visitors under the APEC Business Travel Card Scheme. SAARC includes a visa exemption scheme for more than 30 categories of persons. In addition, visa simplification procedures for a number of additional categories are in place to facilitate the development of trade and tourism. The agreements in this group do not address entry rights of family members, nor do they grant residence rights, although temporary residence may be allowed subject to the acquisition of a residence permit.

Principle challenges to the acceptance and implementation of regional free movement regimes

In addition to considerations of ensuring adequate political will and commitment to making the regional agreement work among all States party, there is often the additional need to overcome a perception of unequal benefit for some States. Gaining public support requires showing benefits to each.

Beyond these more general challenges, there are challenges specific to the mobility provisions of regional integration agreements.

Terminology and Perception

The phrase “free movement” itself can create stumbling blocks for acceptance and implementation of mobility provisions. Indeed, the term itself is almost always a misnomer, with “liberalized movement” generally being a more accurate description of what the agreements attempt to achieve. Misperceptions as a result of the “free movement” terminology can result in negative public sentiment towards the mobility provisions, in turn resulting in political pressure not to accept or implement them fully.

Mismatch between Aspirations and Existing Circumstances

The particular aims of the mobility provisions of the agreement may be overly ambitious given the circumstances in the region and historical, political and economic differences and disparities between the participating States. For example, countries of destination in the region may be concerned about massive influx of unskilled migrants, and countries of origin in the region may be concerned about loss of skilled workers. In this type of situation, it may be more realistic for the States to commit to *facilitate* entry, residence and establishment of citizens of other States party to

the agreement, rather than to grant these citizens with a *right* to entry, residence and establishment.

Concerns Relating to Irregular Migration

An additional challenge to acceptance and implementation is concern regarding irregular movement of persons both into and within the region. While increased inter-state cooperation can be highly effective in countering irregular migration, at the same time States may be particularly cautious to commit to mobility provisions that they perceive might complicate and make more difficult their efforts of restraining irregular migration. The prospect of unauthorized persons gaining entry or residence under the facilitated regime, and the general complexity of implementing a two-tiered or multi-tiered entry and residence system in situations where adequate personal are lacking, travel identification is problematic and government capacities for inspection are weak, are significant factors.

Labour Market Concerns

Another barrier to the acceptance and implementation of mobility provisions can be States' hesitation to allow citizens of other member States access to their labour markets, primarily due to concerns about protection of the local labour force. Complications relating to the complexity of social security (such as the portability of pensions) as well as issues relating to professional training and the recognition of qualifications can also present barriers.

Regional integration schemes can make it more difficult for nationals outside of the regional integration agreement to access the region by giving preferences to internal mobility, especially in terms of access to employment. This can lead to tensions with countries not party to the agreement.

Lack of Capacity

Lack of capacity is perhaps the greatest challenge that States – and in particular less developed States – may be faced with in seeking to fulfil their obligations relating to the movement of people. Many or all of the participating States may lack adequate operational systems and legal/regulatory frameworks to implement their commitments under the regional integration agreements.

The relationship between regional integration agreements and national policies presents policy-makers with the difficult task of ensuring that the national migration policy and procedures conform to the standards and requirements of the regional agreement. This may be particularly difficult as mobility provisions may have implications for national regulations and practice in a number of spheres, such as labour, welfare and health. In some cases, States retain (or enact) national legislation and/or practices that are at odds with their obligations under the regional arrangement.

States also often lack the necessary automation and data management systems required to effectively monitor and manage regional migration in a manner consistent with the provisions of the regional integration agreement. Many States still operate only manual systems at ports of entry, and are therefore more susceptible to human error and delays. Further, a lack of harmonization in border management procedures and data collection regimes between States also poses challenges to compliance with the terms of the regional integration agreement. Similar challenges are often present in the capacity to produce high quality identity and travel documents, based on sound identity management models. Although regional mobility regimes presumably will impact a larger percentage of a national population than for example those who are issued passports, ensuring integrity in basic identity or breeder documents (documents used to obtain other documents used for identity purposes) may still pose challenges.

States may also lack the necessary administrative infrastructure, such as monitoring bodies and systems for the secure and rapid

exchange of information, consistent with privacy protection laws. For instance, a regional agreement may require member States to issue a visa to nationals of other member States within a month, and States need the capacity to process requests within the time limit.

There are also capacity issues relating to human resources: those people whose duties relate to the implementation of mobility provisions – including labour and welfare officials, consular officers, border guards and law enforcement officials – need to be provided with the information and training necessary to carry out their duties in accordance with the mobility provisions of the regional agreement.

The origin of much of this impaired capacity is often limited resources. For instance, the Economic Community of West African States (ECOWAS) introduced a travel certificate in 1985, with the intention of exempting its bearers from the obligation to complete immigration and emigration forms when travelling between ECOWAS Member States. The printing of the certificate has proven to be the greatest challenge, with some Member States being deterred from issuing it due to high printing costs (and other Member States having issued it in different colours and formats).⁴

Conclusion

Facilitating labour mobility can take many forms, ranging from the adoption of global or regional trade or integration agreements, to bilateral labour migration schemes or unilateral policies. These approaches can be seen as complementary as they often focus on different types of mobility and categories of persons, and may have differing underlying objectives.

⁴ J. Martens, “Moving Freely on the African Continent: The Experiences of ECOWAS and SADC with Free Movement Protocols”, *International Migration Law* (2007), R. Cholewinski, R. Perruchoud and E. Mac Donald, eds.

Moreover, as global approaches to mobility of persons may be difficult to envision on a wide basis in the near term, RTAs may also be considered as building blocks towards more comprehensive arrangements, be they formal or consultative. They may help build confidence in the ability of States to work together to manage mobility efficiently and effectively.

On their own merits, in any case, it is useful to take stock of the experiences under the various existing regional free movement regimes, to learn from what exists and to share good practices. Much can be learned by those States contemplating developing or adjusting arrangements for the liberalized movement of persons in their regions from the longer and deeper experiences of other States with various aspects of free movement arrangements. For example, States might learn from the experience of other States in areas such as facilitated entry, access to employment or residence, and the attendant administrative, legislative and other mechanisms required for these to operate efficiently. For this reason, a chart summarizing the main characteristics and provisions of selected RTA's with respect to the movement of persons will be posted on the workshop webpage and distributed at the workshop.

Open dialogue, sharing of experiences and cooperation between countries of origin and destination, and between different communities (e.g. migration and trade authorities) can help facilitate a more balanced distribution of the benefits of the mobility of persons among the principal stakeholders as well as a greater coherence between mobility and other policy areas affected by migration or affecting migration.

International Dialogue on Migration Series

1. 82nd Session of the Council; 27-29 November 2001 (available in English, French, Spanish), May 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (available in English only), December 2002
3. International Legal Norms and Migration: An Analysis (available in English, French, Spanish), December 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (available online only at www.iom.int), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (available in CD format only), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (available in English only), 2005
7. Managing the Movement of People: What Can Be Learned for Mode 4 of the GATS (available in English, French, Spanish), 2005
8. Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas (available in English, French, Spanish), 2005
9. Migration and Human Resources for Health: From Awareness to Action (available in English, French, Spanish), 2006
10. Expert Seminar: Migration and the Environment (available in English, French, Spanish), 2008
11. Migrants and the Host Society: Partnerships for Success (available in English, French, Spanish), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (available in English only), 2010
13. Free Movement of Persons in Regional Integration Processes (available in English, French, Spanish), 2010

Titles in the series are available from:

International Organization for Migration
Research and Publications Division
17 route des Morillons, 1211 Geneva 19
Switzerland
Tel: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50
E-mail: publications@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

No. 13

**DIALOGUE
INTERNATIONAL
SUR LA MIGRATION**

**LA LIBRE CIRCULATION
DES PERSONNES
DANS LES PROCESSUS
D'INTEGRATION REGIONALE**



OIM Organisation Internationale pour les Migrations

mpr

IOM - Migration Policy and Research

Cet ouvrage est publié par le Département des politiques migratoires, de la recherche et de la communication de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'objectif du Département est de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène migratoire et de renforcer la capacité des gouvernements à gérer les migrations de manière plus efficace et en se concertant d'avantage.

Les vues exprimées par les auteurs des différents chapitres ne reflètent pas nécessairement celles de l'OIM.

Editeur : Organisation internationale pour les migrations
Département des politiques migratoires et de la recherche
17, route des Morillons
1211 Genève 19
Suisse
Tél : + 41 22 717 91 11
Télécopie : +41 22 798 61 50
E-mail : hq@iom.int
Internet : <http://www.iom.int>

ISSN-1726-4030

© 2010 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Tous droits réservés. Aucun élément du présent ouvrage ne peut être reproduit, archivé ou transmis par quelque moyen que ce soit – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autres – sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

L'OIM a pour but premier de faciliter la gestion ordonnée et respectueuse de la dignité humaine des migrations internationales ... Pour y parvenir, agissant à la demande des Etats membres ou en accord avec eux, l'OIM mettra essentiellement l'accent sur les activités suivantes:...

7. Promouvoir, faciliter et appuyer le débat et le dialogue sur la migration à une échelle tant régionale que mondiale, notamment à l'occasion du Dialogue international sur la migration, aux fins de favoriser la compréhension des opportunités qu'elle offre et des défis qu'elle pose, d'aider à déterminer et à élaborer des politiques efficaces permettant de relever ces défis, et de recenser les approches globales et les mesures susceptibles de faire progresser la coopération internationale ... (Stratégie de l'OIM, adoptée par le Conseil de l'OIM en 2007).

L'OIM a lancé son Dialogue international sur la migration en 2001, à l'occasion de la session du Conseil célébrant le 50e anniversaire de l'Organisation. Orchestré par le Conseil de l'OIM et par l'entremise de dialogues régionaux, le Dialogue international sur la migration s'attache à instaurer des modes de coopération et de partenariat avec les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et régionales, des organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes.

En accord avec le mandat de l'Organisation tel que précisé dans sa Constitution, le Dialogue international sur la migration se veut une tribune d'échange où les États Membres et observateurs viennent se rencontrer pour définir et examiner les principaux enjeux et les défis stratégiques dans le domaine des migrations internationales, contribuer à éclairer le phénomène migratoire et renforcer les mécanismes de coopération qui permettront aux gouvernements et autres grandes parties prenantes de traiter les questions migratoires d'une manière globale et efficace. L'objectif final de cette initiative est de renforcer la capacité des gouvernements à assurer une gestion rationnelle des flux migratoires, promouvoir les aspects positifs de la migration et mettre un frein aux migrations irrégulières. On constate de plus en plus que la gestion des migrations revêt un intérêt certain pour d'autres domaines stratégiques, tels que le commerce, l'emploi, le développement et la santé, ce qui fait que la question migratoire figure à présent à l'agenda international d'autres sphères d'activité

également. Le Dialogue international sur la migration encourage l'exploration des corrélations existantes entre le secteur des migrations internationales et ces autres secteurs.

Les Membres de l'OIM choisissent un thème annuel pour l'IDM ainsi que les sujets qui seront traités dans ses ateliers. Chaque année, l'IDM et ses programmes connexes mettent à profit les idées et les perspectives dégagées lors des sessions antérieures. Soutenu par des études et une analyse stratégique ciblées, le dialogue ouvert, intégrant, informel et constructif qui s'est instauré a indéniablement favorisé une meilleure compréhension des questions migratoires contemporaines. Il a également facilité l'identification de pratiques et de méthodes efficaces grâce à l'échange d'expériences concrètes, de points de vue et de priorités. Qui plus est, le Dialogue international sur la migration a contribué à rendre plus ouvert le débat sur les politiques migratoires et à instaurer un climat de confiance entre les multiples parties prenantes dans le dossier des migrations.

La série des "Livres rouges" consacrée au Dialogue international sur la migration est une compilation de documents analysant les résultats des activités et des études menées dans le cadre du Dialogue. La Division de l'IDM du Département des politiques migratoires, de la recherche et de la communication de l'OIM (MPRC) en assure la rédaction et la coordination.

La présente publication renferme les documents relatifs à l'atelier de deux jours sur « La libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale » qui s'est tenu à Genève (Suisse) les 18 et 19 juin 2007. Cette manifestation était organisée par l'OIM en collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). L'OIM tient à remercier la CNUCED et, tout spécialement, les Gouvernements de l'Italie et des Etats-Unis d'Amérique qui ont rendu possible un tel événement.

Cette publication a été préparée sous la conduite de Michele Klein Solomon, Directrice du Département des politiques migratoires et de la recherche, et de Philippe Boncour, Chef de

la Division du Dialogue international sur la migration. La partie I est formée du rapport de l'atelier, qui a été rédigé à partir des exposés et des discussions par Melody Chen - auteur principal - et Claudia Natali, Nyaradzo Chari-Imbayago et Karoline Popp, que nous remercions vivement. La partie II renferme quelques définitions utiles et une série de fiches descriptives sur certains processus d'intégration régionale. Dans la partie III sont reproduits l'ordre du jour de l'atelier et le document de travail. Toutes les informations qui figurent dans la présente publication correspondent à la situation qui existait au moment de l'atelier.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I : RAPPORT DE L'ATELIER	133
ABREVIATIONS	135
INTRODUCTION	137
Vue d'ensemble et objectifs de l'atelier	137
QUESTIONS FONDAMENTALES : APERÇU	141
Evolution des schémas migratoires dans une économie mondialisée	141
Intégration régionale	142
Processus d'intégration régionale et libéralisation de la circulation des personnes	145
PRINCIPALES APPROCHES DE LA LIBERALISATION DE LA CIRCULATION DES PERSONNES A L'ECHELLE REGIONALE	149
Approche 1 : Droit à la pleine mobilité	149
Approche 2 : Mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services	161
Approche 3 : Entrée et séjour facilités, sans accès au marché	167
COHERENCE ENTRE LES ACCORDS BILATERAUX ET REGIONAUX ET LES ACCORDS MULTILATERAUX EVOLUTIFS	173
	129

PRINCIPAUX DEFIS	177
Négociations sur l'intégration régionale limitées	177
Manque de cohérence des politiques	178
Capacités insuffisantes	179
Autres difficultés	180
MOYENS CONCRETS DE RELEVER LES DEFIS	181
Moyens concrets de remédier à la limitation des négociations sur les intégrations régionales	181
Moyens concrets de remédier au manque de cohérence des politiques	182
Moyens concrets de remédier à l'insuffisance des capacités	184
LA VOIE A SUIVRE	185
PARTIE II : DOCUMENTS COMPLEMENTAIRES	187
DEFINITIONS UTILES	189
APERÇU DE QUELQUES PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE	191
PARTIE III : ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER ET DOCUMENT DE TRAVAIL	233
ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER	235
DOCUMENT DE TRAVAIL	241

**LA LIBRE CIRCULATION
DES PERSONNES
DANS LES PROCESSUS
D'INTEGRATION REGIONALE**

**PARTIE I:
RAPPORT DE L'ATELIER**

ABREVIATIONS

ABTC	Carte de voyage d'affaires de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique
ACR	Accord commercial régional
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Association de coopération économique Asie-Pacifique
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CAN	Communauté andine
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté économique européenne
CMC	Conseil du Marché commun du MERCOSUR
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
EURES	Portail européen sur la mobilité de l'emploi
GMC	Groupe du marché commun du MERCOSUR
IDM	Dialogue international sur la migration
MERCOSUR	Marché commun du Sud
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCR	Processus consultatif régional sur la migration
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UE	Union européenne
ZEP	Zone d'échanges préférentiels

INTRODUCTION

Vue d'ensemble et objectifs de l'atelier

Conscientes du caractère intersectoriel de la migration, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) contribuent aux processus d'intégration régionale, considérés comme un moyen d'améliorer la gestion des flux migratoires et de tirer pleinement parti de leur potentiel pour le développement, dans un contexte de libéralisation du commerce mondial. Pour analyser les liens entre le commerce, le développement et la migration, l'OIM a organisé en collaboration avec la CNUCED un atelier sur le thème "La libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale", qui s'est tenu à Genève les 18 et 19 juin 2007.

Cette manifestation, qui s'inscrivait dans le cadre du Dialogue international sur la migration (IDM), a permis d'approfondir les idées avancées lors d'ateliers et de séminaires antérieurs, en particulier le Séminaire sur le commerce et la migration, organisé en 2003 par l'OIM, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale, et l'atelier IDM sur la *Gestion du mouvement de personnes : enseignements utiles pour le mode 4 de l'AGCS*, organisé conjointement par l'OIM, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Banque mondiale en 2004¹. Elle a également mis à profit les recherches réalisées pour le rapport *Etat de la migration dans le monde 2008 : Gestion de la mobilité de la main-d'œuvre dans une économie mondiale*

¹ OIM (2004). Dialogue international sur la migration n° 7. Voir le site www.iom.int/idm.

*en mutation*², qui souligne l'importance d'une gestion globale des migrations et propose des éléments de politique pour faciliter l'élaboration de réponses systématiques, compte tenu de la nature et de l'ampleur du phénomène migratoire contemporain et de ses liens avec l'emploi.

L'atelier a réuni plus de 150 personnes provenant de 61 pays et représentant 23 organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales pour un échange de vues ouvert et informel sur des questions fondamentales, les principales difficultés, et les approches concrètes de la circulation des personnes ancrées dans des accords d'intégration régionale. Les objectifs de l'atelier ont été examinés dans le cadre de quatre panels. Des représentants de haut niveau de divers groupements régionaux et des experts de la migration ou du commerce ont exposé leur analyse et leur expérience de la libéralisation des mouvements de personnes, ainsi que les enseignements tirés des mesures de régulation de l'entrée, du séjour et de l'emploi.

Les objectifs de l'atelier étaient les suivants :

- Réunir des représentants d'autorités diverses concernées par la libéralisation de la circulation des personnes dans le cadre d'accords d'intégration régionale, et notamment des décideurs et des experts chargés au premier chef de ces questions ;
- Permettre un échange d'expériences et de points de vue sur ce type de circulation libéralisée ;
- Déterminer les instruments qui permettront de gérer efficacement la circulation des personnes dans le contexte de l'intégration régionale.

Le présent rapport reprend les données livrées par les panélistes, résume les discussions et souligne les conclusions essentielles de l'atelier. Il accorde une large place aux principales approches régionales en matière de libéralisation de la circulation

² OIM (2008). *Etat de la migration dans le monde 2008 : Gestion de la mobilité de la main-d'œuvre dans une économie mondiale en mutation*. Voir le site http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=index&language=fr

des personnes, notamment aux différents groupements régionaux présentés lors de l'atelier, examinant les difficultés qu'ils rencontrent et les mesures prises pour y remédier. Le rapport se clôt par une description de la voie à suivre telle que l'envisage l'OIM, compte tenu des enseignements tirés. Il est complété par quelques définitions utiles et une série de fiches donnant un aperçu de certains processus d'intégration régionale. Toutes les informations figurant dans ce rapport et dans les fiches descriptives correspondent à la situation à l'époque de l'atelier (2007).

QUESTIONS FONDAMENTALES : APERÇU

Evolution des schémas migratoires dans une économie mondialisée

La configuration des mouvements migratoires dans le monde a profondément changé ces dernières années ; aujourd'hui, la majorité des nations sont tout à la fois des pays d'origine, de transit et de destination, bien qu'à des degrés divers. Dans le même temps, les comportements migratoires se sont diversifiés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution.

La libéralisation des flux de marchandises, de capitaux et de services est sans conteste l'un des facteurs qui a le plus contribué à la poussée migratoire. De plus, la mondialisation a considérablement facilité les déplacements et s'est accompagnée d'un perfectionnement des moyens de communication, ce qui a ouvert des possibilités nouvelles, multiplié les réseaux et fait de la migration un choix de vie viable. Les déséquilibres démographiques, les disparités sur le marché du travail et les écarts de revenus incitent également à rechercher du travail à l'étranger. Enfin, la demande actuelle et future de services peu spécialisés dans les pays à haut revenu contribue elle aussi à cette tendance.

Plusieurs initiatives, dont le Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement, en 2006, et le Forum mondial sur la migration, ont appelé l'attention de la communauté internationale sur les rapports entre la migration et le développement.

En conséquence, les spécialistes de la migration, du commerce et du développement en sont venus à s'intéresser de près aux interactions entre la mobilité des personnes et la libéralisation du commerce. Faciliter la circulation des personnes influe sur l'efficacité économique des pays et des régions et sur la concurrence dans l'économie mondiale, et détermine dans une large mesure les possibilités de croissance et de développement futures. Les gains économiques qui découleraient d'une libéralisation modeste des mouvements de personnes dans le monde pourraient largement excéder 300 milliards de dollars E.-U., soit bien plus que les gains attendus d'une plus grande déréglementation du commerce des marchandises ou de la circulation des capitaux³. Cependant, si l'ouverture des marchés a effectivement facilité les mouvements de capitaux et de marchandises, il n'en a pas été de même de la mobilité des personnes, dont l'ampleur est beaucoup plus limitée à l'échelle planétaire. Les processus d'intégration régionale ont, à des degrés divers et de bien des façons, intensifié la circulation des personnes, et pourraient servir de tremplin vers une migration ordonnée et respectueuse de la dignité humaine.

Intégration régionale

Selon l'OMC, le nombre d'accords commerciaux régionaux (ACR)⁴ en vigueur n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 1990, pour dépasser les 200 en 2006. Leur champ d'application s'est lui aussi élargi, englobant des questions qui, traditionnellement, relevaient strictement de la politique intérieure. Plusieurs éléments expliquent cette évolution, que l'on

³ Winters, L. Alan, Terrie Walmsley, Zhen Kun Wang et Roman Grynberg (octobre 2002). « Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons », *Discussion Papers in Economics No. 87*, Université du Sussex, Brighton. Banque mondiale (2004). « Labour Mobility and the WTO: Liberalizing Temporary Movement », chapitre 4, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise on the Doha Agenda*.

⁴ Aux fins du présent document, aucune distinction n'est faite entre les accords d'intégration régionale et les accords commerciaux régionaux. Pour l'OMC, les ACR comprennent les accords bilatéraux entre pays et entre régions. Dans ce rapport, les processus ou accords d'intégration régionale désignent exclusivement des accords passés entre trois parties au moins. Voir également les Définitions utiles dans la partie II.

peut récapituler schématiquement selon le point de vue des pays en développement et des pays développés.

Pour les pays en développement, les processus d'intégration régionale permettent à leurs membres d'accéder collectivement à des marchés plus vastes, d'attirer les investissements étrangers directs, d'établir des mécanismes de coopération et de lancer des initiatives de codéveloppement. A leur tour, ces mécanismes et initiatives facilitent la mise en place d'une infrastructure et d'une politique régionales communes, ainsi que la coopération en matière de réglementation par des accords de reconnaissance mutuelle, la définition de normes, le partage des compétences et le renforcement des capacités.

Dans le cas des pays développés, les accords régionaux visent souvent à appuyer des buts de politique étrangère, dont le développement, et à stimuler une « libéralisation compétitive » entre pays à revenu élevé. Ainsi, les Etats-Unis d'Amérique ont entamé avec le Mexique des pourparlers sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), notamment pour inciter l'Union européenne (UE) à faire avancer les négociations du Cycle d'Uruguay. Les ACR permettent aussi aux pays développés d'accéder à des marchés pour leurs biens et leurs services, et de faire observer les règles en matière de propriété intellectuelle et d'investissement. Si les intérêts des pays en développement et des pays développés diffèrent parfois, ils se chevauchent aussi indéniablement. Les motivations et objectifs qui sous-tendent les processus d'intégration régionale sont souvent complémentaires, surtout dans le cas des grands pays émergents comme la Chine et l'Inde.

Bien que le nombre d'ACR ait augmenté et que leur portée se soit étendue, ils ne concernent qu'une part modeste du commerce. Selon les premières statistiques établies par la Banque mondiale, un tiers des échanges mondiaux sont couverts par de tels accords⁵. Cependant, si l'on exclut tous les échanges de marchandises

⁵ Newfarmer, R. (2007). *Regional Trade Agreements and Movement of Persons: The Context*, atelier IDM, exposé présenté dans le cadre du Panel 1 par le représentant spécial de la Banque mondiale auprès de l'ONU et de l'OMC. Voir le site http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/presentation_newfarmer.pdf

soumises à des droits de douane de 3 % ou moins⁶, la part des échanges mondiaux concernés par les ACR s'élève à 15 % seulement. L'effet de ces accords sur les flux commerciaux est moins évident. S'il ne fait aucun doute que les ACR stimulent le commerce intrarégional, ils peuvent toutefois influencer positivement ou négativement sur le volume total des échanges, selon que les flux intrarégionaux détournent ou non les marchandises originaires d'autres régions. Globalement, les ACR ont créé de nouveaux courants commerciaux au sein de la Communauté européenne (qui a précédé l'Union européenne) et de l'ALENA, mais ils ont produit un effet contraire à l'intérieur du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté d'Etats indépendants, qui regroupe d'anciennes républiques soviétiques.

De nombreux ACR englobent, outre le commerce des marchandises, le commerce des services. Ces dispositions additionnelles peuvent élargir l'accès aux marchés au-delà des engagements contractés au titre du mode 1 (fourniture transfrontières) et du mode 3 (présence commerciale à l'étranger) de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Selon une étude de l'OMC, les sous-secteurs couverts ont doublé pour le mode 1 et augmenté de 80 % pour le mode 3 lorsque des ACR sont en vigueur. En revanche, la libéralisation des services au titre du mode 4 (mouvement des personnes physiques) est restée limitée⁷, notamment dans le cas des accords Nord-Sud, où les gouvernements sont peu enclins à céder leurs prérogatives en matière de circulation des personnes.

⁶ Un taux de 3 % environ est nécessaire pour financer les coûts liés aux règles d'origine et aux transactions dans le cadre d'un ACR.

⁷ Le mode 4 de l'AGCS présente un grand intérêt pour la migration, dans la mesure où il régit la présence temporaire et la circulation des personnes qui fournissent des services commerciaux (à l'exclusion de celles qui veulent accéder au marché du travail ou qui travaillent dans des secteurs autres que les services). Bien que les dispositions de l'Accord s'appliquent aux fournisseurs de services à tous les niveaux de compétence, les engagements actuels pris par les Membres de l'OMC se limitent généralement aux personnes physiques hautement qualifiées des catégories suivantes : personnes en voyage d'affaires, fournisseurs de services contractuels (indépendants ou employés de fournisseurs de services étrangers), personnes transférées à l'intérieur d'une société (employés étrangers d'entreprises étrangères établies dans le pays hôte). Les Membres sont libres d'appliquer des mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'accès au marché du travail à titre permanent.

Les ACR ont suscité des échanges et accru les revenus dans une certaine mesure, mais ces résultats ne sont pas avérés. La conception et la mise en œuvre de ces accords continuent de jouer un rôle déterminant dans leur succès. Les ACR qui ont effectivement permis un accroissement des échanges présentent les caractéristiques suivantes : obstacles tarifaires extérieurs peu élevés, large gamme de produits visés, et règles d'origine et de libéralisation des services non restrictives, incluant la circulation des personnes.

Processus d'intégration régionale et libéralisation de la circulation des personnes

Dans l'ensemble, la déréglementation du commerce mondial a eu un effet accessoire sur la circulation des personnes. En ce qui concerne les négociations menées dans le cadre de l'OMC, seul le mode 4 de l'AGCS s'intéresse aux mouvements temporaires de certaines catégories de personnes, et les engagements contractés à ce titre sont peu nombreux à jour. Pour diverses raisons, les pays ont enregistré des progrès plus tangibles en réglant la circulation des personnes dans le cadre des processus d'intégration régionale. Le nombre de pays signataires de chaque accord régional étant moindre, il a été plus facile de coopérer sur des dynamiques migratoires complexes. En outre, les gouvernements ont appris à mieux saisir les liens qui unissent la migration, le commerce et le développement au niveau régional. Enfin, les tendances migratoires comportant toujours plus de déplacements intrarégionaux et de séjours multiples de courte durée, les processus d'intégration régionale étaient plus adaptés pour gérer la migration avec efficacité.

D'une manière générale, on considère qu'il existe quatre degrés croissants d'intégration économique : zone de libre-échange, union douanière, marché commun et union économique. Au niveau le moins intégré, les zones de libre-échange, les accords correspondants, tels l'ALENA, éliminent les obstacles internes au commerce entre les Etats membres. Dans les unions douanières, par exemple au sein de la Communauté des Caraïbes (CARICOM), les pays appliquent un tarif extérieur commun afin que les

membres présentent les mêmes avantages commerciaux pour les exportations de pays tiers. Les marchés communs, tels que le Marché commun du Sud (MERCOSUR), autorisent la libre circulation des facteurs de production, soit le capital et le travail. Au plus haut degré d'intégration, les membres d'une union économique, comme l'Union européenne (UE), coordonnent leurs politiques économiques nationales. Quel que soit le niveau d'intégration, les pays peuvent être signataires de plusieurs ACR et d'autres accords bilatéraux intra et interrégionaux. Ils peuvent également participer à un ou plusieurs processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR), qui permettent de débattre des questions migratoires dans un cadre informel et non contraignant.

Pour les besoins de l'atelier et du présent rapport, trois approches ont été définies⁸ pour appréhender la circulation des personnes au sein des processus d'intégration régionale. La première, qui reconnaît le droit à la pleine mobilité des personnes, est suivie par l'UE et le Marché commun du travail dans les pays nordiques. La deuxième (MERCOSUR, ALENA, CARICOM, etc.) s'inspire largement des dispositions relatives au mode 4 de l'AGCS. Les accords de ce type ne prévoient pas toujours la pleine mobilité des fournisseurs de services, mais elles concèdent à certaines catégories de personnes le droit de se déplacer et/ou d'accéder aux marchés. La troisième approche consiste à faciliter l'entrée et le séjour temporaire de certaines catégories de personnes, en particulier celles qui exercent des activités commerciales ou d'investissement, sans toutefois les autoriser à accéder aux marchés. C'est le cas, par exemple, de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ou de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR).

A l'intérieur même de ces approches, on distingue différentes manières d'aborder la circulation des personnes. La libéralisation des mouvements peut être un élément primaire ou secondaire d'un accord donné. Sont généralement en jeu l'entrée, le séjour et l'emploi, parfois les politiques auxiliaires. Les dispositions visant à faciliter l'entrée sont très courantes et concernent l'exemption de visa, les visas à entrées multiples, les procédures accélérées de délivrance de visa et l'admissibilité automatique à certains

⁸ Cette classification repose sur les dispositions des accords et non sur leur mise en œuvre effective.

types de visas. Les dispositions relatives au séjour et à l'emploi sont moins fréquentes et plus restrictives, ces questions relevant souvent de la législation nationale. Elles peuvent comprendre l'assouplissement ou l'élimination de l'obligation de détenir un permis de séjour ou de travail. Il est important de savoir que les règles relatives au mouvement des personnes ne figurent pas toujours dans le traité fondateur, mais dans des accords connexes ou des protocoles distincts. De plus, les Etats signataires peuvent se trouver à des étapes différentes du processus de ratification et de mise en œuvre de tels accords et protocoles.

Les processus d'intégration régionale diffèrent également selon les types de mouvements visés : mobilité des personnes en général ; mobilité de la main-d'œuvre en général ou de certaines catégories de travailleurs (travailleurs hautement qualifiés, par exemple) ; mobilité des fournisseurs de service ; simplification des procédures relatives aux mouvements liés aux investissements ou de l'admission de catégories particulières de personnes (parents, travailleurs non salariés, personnes en voyage d'affaires, étudiants, touristes, etc.). Les accords régionaux peuvent aussi varier selon le type d'obstacles qui sont éliminés ou abaissés, par exemple l'accès au marché du travail dans son ensemble ou dans certains secteurs, l'admissibilité à la sécurité sociale, la double imposition et la reconnaissance des qualifications.

L'acceptation et la mise en œuvre des processus d'intégration régionale se heurtent encore à un certain nombre de difficultés, liées notamment à la volonté et à la détermination des responsables politiques face aux accords régionaux, et à l'idée que certains Etats sont plus avantagés que d'autres. A cela s'ajoutent plusieurs obstacles directement liés à la circulation des personnes. Il n'est pas rare que les négociations sur ces dispositions soient limitées ou bloquées. Le manque de cohérence entre les accords bilatéraux et régionaux et les accords multilatéraux évolutifs est, elle aussi, un problème majeur. Enfin et, peut-être, surtout, l'insuffisance de ressources et de capacités nuit gravement à la mise en place de mécanismes de gestion efficace des migrations, surtout dans les pays en développement. Ces facteurs et d'autres enjeux sont analysés plus en détail dans les parties du rapport intitulées « Cohérence entre les accords bilatéraux et régionaux et les accords multilatéraux évolutifs » et « Principaux défis ».

PRINCIPALES APPROCHES DE LA LIBERALISATION DE LA CIRCULATION DES PERSONNES A L'ECHELLE REGIONALE

Nous examinerons dans cette partie les principales approches régionales en matière de libéralisation des mouvements. L'analyse de divers accords régionaux permettra de comprendre comment les dispositions relatives à l'entrée, au séjour, à l'emploi et aux politiques auxiliaires (sécurité sociale et reconnaissance des qualifications, en particulier) favorisent ou entravent la mobilité.

Approche 1 : Droit à la pleine mobilité

Les accords qui procèdent de cette approche reconnaissent le droit à la pleine mobilité. Ils prévoient la libre circulation de tous les ressortissants des Etats parties et octroient généralement le droit de résidence et de travail aux salariés, fournisseurs de services et travailleurs indépendants. Lorsque le séjour n'est pas associé à l'exercice d'une activité professionnelle, certaines conditions peuvent être imposées, par exemple la détention de moyens suffisants pour subvenir à ses propres besoins. Ces accords renferment souvent des dispositions visant les membres de la famille des nationaux des Etats signataires, qui sont autorisés à entrer sur le territoire et même à y travailler.

*Union européenne (UE)*⁹

Parfait exemple d'un processus d'intégration régionale prévoyant le droit à la pleine mobilité, l'Union européenne est la résultante de forces historiques et économiques. Dès 1957, année de la signature du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE), la libre circulation des personnes apparaît comme un droit fondamental des citoyens européens. Ce choix, fait au départ pour des raisons économiques, s'intègre dans un projet plus vaste visant à créer un marché commun au sein duquel circulent librement tous les facteurs de production. En 1968, un acte de droit dérivé met en place des mesures concrètes pour éliminer les restrictions aux mouvements des travailleurs et reconnaître leur droit de résidence. D'autres directives viendront faciliter progressivement la mobilité en abolissant les restrictions à l'établissement et en accordant le droit de séjour aux travailleurs salariés, aux travailleurs indépendants et aux étudiants¹⁰.

En 1992, les Etats membres signent le Traité de Maastricht, qui crée l'Union européenne et institue une citoyenneté européenne. En vertu du Traité, toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre a automatiquement le statut de citoyen de l'Union, ce qui lui confère le droit de vote et lui accorde la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre lorsqu'elle se trouve dans un pays tiers. Le Traité réaffirme en outre que les citoyens de l'UE ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Cette disposition sera reprise dans le Traité de Nice en 2001¹¹.

En ce qui concerne la résidence, les citoyens de l'UE ont le droit de séjourner sur le territoire de tout autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte

⁹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

¹⁰ Directive 68/360/CEE, Règlement 1612/68, Directive 73/148/CEE, Directive 90/364/CEE, Directive 90/365/CEE, Directive 93/96/CEE.

¹¹ Le Traité de Nice consolide et modifie le Traité de Rome et le Traité de Maastricht.

d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Pour les périodes plus longues, ils doivent démontrer qu'ils ne constitueront pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil, et qu'ils ne représenteront pas un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique. Un Etat membre peut imposer aux citoyens de l'Union de s'enregistrer auprès des autorités compétentes ; néanmoins, la détention d'une carte ou d'un permis de séjour ne saurait en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'une activité économique.

Les Etats membres ont approuvé en 2004 un nouvel instrument juridique réglementant le droit de séjour. La Directive 2004/38/CE rassemble un ensemble complexe de mesures législatives et assouplit les exigences relatives à la résidence, en n'obligeant plus les citoyens de l'UE à détenir une carte de séjour, en instituant un droit de séjour permanent, en définissant plus largement la situation des membres de la famille, et en restreignant la latitude laissée aux pays de refuser ou d'annuler le droit de séjour des ressortissants de pays tiers. La Directive s'applique aux citoyens de l'UE, mais aussi à ceux des pays membres de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Norvège, Liechtenstein, Suisse).

Pour ce qui est de l'emploi, les citoyens de l'UE ont le droit de travailler dans tout Etat membre et doivent bénéficier du même traitement que les ressortissants du pays hôte ; l'égalité de traitement s'applique aux offres d'emploi, à la rémunération, à la formation professionnelle, au licenciement et aux autres conditions de travail. Un marché européen de l'emploi a également été créé afin de faciliter et d'améliorer la diffusion des informations aux travailleurs et aux employeurs. En 1993, les Etats membres ont pris des mesures concrètes dans ce sens en lançant le Portail européen sur la mobilité de l'emploi, également appelé réseau EURES. Il s'agit d'un réseau de coopération qui a pour vocation de faciliter la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE. A cette fin, il informe et conseille les travailleurs sur les possibilités d'emploi ainsi que les conditions de vie et de travail dans les Etats membres, et assiste les employeurs qui souhaitent recruter des travailleurs dans d'autres pays. Cet instrument a stimulé les mouvements intrarégionaux au sein de l'UE.

Par ailleurs, la libre circulation des personnes dépend fortement des politiques auxiliaires. Pour offrir une solide protection sociale, les Etats membres ont approuvé le Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, au bénéfice des personnes qui se déplacent et vivent dans l'UE. Ce texte ne visait au départ que les travailleurs salariés, comme le stipulait le Règlement (CEE) n° 1408/71 qu'il a remplacé. Son champ d'application a ensuite été élargi aux personnes exerçant une activité non salariée, aux étudiants et aux fonctionnaires. Les Etats membres ont aussi adopté un cadre général de reconnaissance des qualifications (diplômes et certificats de l'enseignement supérieur, etc.), qui est énoncé dans la Directive 2005/36/CE. Ce texte dispose que tout citoyen de l'UE est libre de fournir des services d'une manière temporaire ou occasionnelle dans un autre Etat membre sous le titre professionnel d'origine, sans être tenu de déposer de demande officielle pour ce faire.

L'élargissement de la liberté de circulation aux ressortissants de pays tiers est un autre aspect important du droit européen. Concernant le regroupement familial, un Etat hôte ne peut refuser l'entrée des membres de la famille qui sont en mesure de prouver l'existence de liens familiaux avec un citoyen de l'UE. De plus, les parents d'un citoyen de l'Union, quelle que soit leur nationalité, ont le droit de résider avec celui-ci et de recevoir un titre de séjour de même période de validité. Dans certains Etats membres, le conjoint et les enfants ont aussi le droit de travailler, et les enfants d'âge scolaire ont accès au système éducatif.

Certaines dispositions intéressent également les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de liens familiaux avec un citoyen de l'UE. Lors d'une réunion tenue en 1999 à Tampere (Finlande), le Conseil européen a décidé qu'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre, pendant une période à déterminer, et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer des droits similaires à ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne. Les Etats membres ont adopté en 2003 la Directive 2003/109/CE qui énonce les conditions à satisfaire pour acquérir le statut de résident de longue durée. Le ressortissant d'un pays tiers doit poursuivre des études ou exercer une activité salariée ou indépendante et fournir la preuve qu'il dispose d'une assurance maladie et de ressources suffisantes

pour subvenir à ses besoins. A l'époque de l'atelier, la Directive 2003/109/CE ne s'appliquait pas aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'une forme subsidiaire de protection. Cependant, il est prévu d'inclure ces personnes dans le champ d'application du texte.

Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹²

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a été créée à Lagos (Nigéria) en 1975. Ce groupement régional de quinze pays vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest. La libre circulation des personnes et les droits de résidence et d'établissement figurent parmi les grands objectifs énoncés dans le Traité de Lagos. Plusieurs protocoles et décisions viendront réaffirmer avec force ces notions. Le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, principal texte traitant de la mobilité, a été adopté par les Etats membres en mai 1979. Il devait être appliqué en trois étapes au cours d'une période transitoire de quinze ans : abolition des visas (1980-1985), octroi du droit de résidence (1985-1990), instauration du droit d'établissement (1990-1995).

Le Protocole énonce clairement les conditions d'admission, de résidence et d'emploi. Les citoyens de la CEDEAO peuvent entrer sur le territoire de tout Etat membre sans visa et y séjourner jusqu'à 90 jours, à condition de détenir des documents de voyage officiels, dont un passeport national ou le passeport de la CEDEAO, un livret de voyage et des certificats de vaccination. Tout Etat membre se réserve le droit de refuser l'entrée d'une personne jugée inadmissible ou indésirable pour des motifs de sécurité, de santé ou de comportement. Des préoccupations quant à l'utilisation abusive de ce pouvoir discrétionnaire ayant été portées à l'attention de la CEDEAO, il est prévu de modifier les dispositions correspondantes.

¹² Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

Les citoyens d'un Etat membre qui souhaitent prolonger leur séjour au-delà de 90 jours doivent demander une autorisation auprès du Ministère de l'immigration du pays d'accueil. La carte de résident est valide trois ans et peut être renouvelée par périodes successives de trois ans. Le droit d'établissement est également reconnu par les Etats membres. Le droit de travailler est assujéti à un titre d'établissement, qui permet d'accéder à des activités économiques et de constituer et gérer des entreprises dans les conditions définies par la législation de l'Etat Membre d'accueil pour ses propres ressortissants. Le Protocole autorise le Ministère de l'immigration ou les services de police à expulser les personnes qui ne sont pas en possession des permis exigés. En revanche, les personnes qui ont satisfait à ces conditions et à d'autres exigences bénéficient des mêmes droits et privilèges que les ressortissants du pays hôte, à l'exclusion du droit de vote.

Définir la notion de « citoyen de la CEDEAO » a été décisif pour l'intégration régionale et la libéralisation du mouvement des personnes. Le Protocole A/P.1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dispose qu'un citoyen de la Communauté est un citoyen de tout Etat Membre¹³. Le passage des frontières à l'intérieur de la région est simplifié grâce à la carte de voyage commune et au passeport CEDEAO. La carte de voyage, lancée en 1987, a été le premier document harmonisé distribué par la CEDEAO. Délivrée pour une période de deux ans et renouvelable par la suite, elle n'est valide qu'à l'intérieur de la Communauté. Malgré ces limites, elle a été assez bien acceptée car elle coûte moins cher qu'un passeport national. Comme le passeport de l'UE, le passeport de la CEDEAO permet de franchir les frontières internationales. Différents types de documents sont émis selon les catégories de personnes : passeport vert pour l'ensemble des citoyens, passeport bleu clair pour les fonctionnaires et les fournisseurs de services, et passeport rouge pour le corps diplomatique. A ce jour, cinq pays seulement délivrent des passeports de la CEDEAO. Les autres Etats membres n'ont pu le faire par manque de fonds pour leur impression, et en raison du grand nombre de passeports nationaux encore en circulation.

¹³ Des difficultés sont apparues sur la question de la double nationalité, et la mesure dans laquelle celle-ci a une incidence sur la citoyenneté de la CEDEAO. La Communauté prévoit de revoir le Protocole à la lumière de cette réalité.

La législation actuelle comporte peu de politiques auxiliaires, bien que la CEDEAO reconnaisse l'importance d'accorder des facilités aux migrants qui exercent une activité professionnelle. Pour garantir l'égalité de traitement aux travailleurs étrangers et préserver leurs droits durant leur séjour dans un autre Etat membre, la Commission des affaires sociales et culturelles a adopté en 1993 la Convention générale de sécurité sociale, qui fait la synthèse des régimes de sécurité sociale des Etats membres et s'applique aux travailleurs et aux membres de leur famille. Par ailleurs, un Comité d'experts aide à informer les travailleurs de leurs droits en matière de protection sociale et facilite la coopération entre Etats membres.

Outre le Traité de Lagos et les protocoles ultérieurs, des mesures ont été prises en faveur de la libre circulation des personnes. Une initiative lancée en janvier 2006 vise à conférer aux régions frontalières le statut de zones de libre-échange, ce qui devrait faciliter les déplacements. Deux projets ont été lancés, l'un entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali, l'autre entre la Gambie, la Guinée-Bissau et le Sénégal. Par ailleurs, une Convention de coopération transfrontalière dans l'espace CEDEAO a été élaborée, qui définit un cadre juridique permettant aux populations locales de réaliser des projets et programmes transfrontières. En janvier 2007, les chefs d'Etat ont établi huit unités pilotes au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana, en Guinée, au Mali, au Nigéria et au Togo. Composées de membres de la société civile, d'entreprises privées, de fonctionnaires gouvernementaux et de représentants de la CEDEAO, ces unités ont pour mission de protéger les droits des citoyens en leur offrant des voies de recours et de règlement des différends. La CEDEAO évaluera leur efficacité dans les prochaines années et y donnera suite comme il convient.

Après plus de 25 ans d'existence, la Communauté a réussi à libéraliser la circulation des personnes. Les citoyens de l'Afrique de l'Ouest peuvent se déplacer librement dans la région, sans visa, et résider ou s'établir dans un autre Etat membre à condition de détenir les documents d'identité requis. Malgré ces avancées, les difficultés restent nombreuses. Beaucoup de citoyens de la Communauté ne connaissent pas pleinement leurs droits, notamment ceux que leur confère le Protocole de 1979. Outre le problème des ressources financières insuffisantes, il arrive souvent

que les agents de l'immigration et des douanes ne comprennent pas les implications de l'intégration régionale et de la libéralisation des mouvements, et tracassent les migrants ou leur extorquent de l'argent. La reconnaissance des qualifications étant minimale, la plupart des citoyens ne peuvent exercer leur métier librement. Cependant, il faut savoir qu'instaurer une totale mobilité n'est pas chose aisée. La libre circulation des personnes reste une priorité pour les Etats membres et la pierre angulaire de la législation adoptée par la CEDEAO.

Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)¹⁴

Les origines du Marché commun de l'Afrique orientale et australe remontent à la signature, en 1982, du Traité portant création de la zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique orientale et australe. Le COMESA a remplacé la zone d'échanges préférentiels en 1994, et une zone de libre-échange a été créée en 2000. Dix-neuf pays sont aujourd'hui membres du Marché commun, dont treize forment la zone de libre-échange. Le Traité établissant le COMESA prévoit expressément la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, ainsi que le droit d'établissement des investisseurs et le droit de résidence au sein du Marché commun.

Le Protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, et sur le droit d'établissement et de résidence est le principal instrument complétant le Traité fondateur sur ces sujets. Il a été adopté par les Etats membres du COMESA en 2001, mais n'est pas en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications. Il énonce les droits des citoyens quant à l'entrée, au séjour et à l'emploi. A titre de mesure préliminaire à la libre entrée, il dispense de visa les citoyens des Etats membres titulaires d'un document de voyage valide qui franchissent la frontière à un point d'entrée officiel, si leur séjour n'excède pas

¹⁴ Burundi, Comores, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Jamahiriya arabe libyenne, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie, Zimbabwe.

90 jours. De même, les véhicules privés immatriculés dans un Etat membre peuvent circuler sur le territoire d'un autre Etat membre pendant une période de 90 jours sur présentation d'un permis de conduire valide, d'un titre de propriété et d'une police d'assurance.

Les droits d'établissement et de résidence sont uniquement cités à propos de l'harmonisation plus large des lois, règles et réglementations nationales entre les Etats membres et de l'élimination progressive des restrictions à ces libertés. La ratification et l'entrée en vigueur du Protocole devraient conduire à l'adoption et la mise en œuvre de mesures plus précises, dont la suppression de l'obligation de visa pour les citoyens du COMESA, et la mise en place de programmes qui concrétisent les droits d'établissement et de résidence. Les Etats membres se réservent le droit de refuser l'entrée ou le séjour des citoyens dont la présence porte atteinte à la sécurité nationale et/ou à la santé publique. Cependant, le pays hôte est tenu de protéger les biens et les intérêts de toute personne expulsée pour de tels motifs, ou offrir une juste compensation en cas de confiscation de ses actifs. Les Etats membres peuvent également suspendre temporairement le droit d'entrée sur leur territoire pour des raisons de sécurité publique ou d'afflux de personnes en situation irrégulière, telles que des réfugiés. Ni le Traité du COMESA ni le Protocole n'énoncent en détail des politiques auxiliaires – législation sur le marché du travail, reconnaissance des qualifications professionnelles, harmonisation des régimes de sécurité sociale et de la fiscalité, etc.

Soulignons que plusieurs dispositions du Traité et du Protocole se rapportent au thème général de la libre circulation de la main-d'œuvre et des services. Les Etats membres acceptent de lever les obstacles à la mobilité des travailleurs et à éliminer toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. La libre circulation de la main-d'œuvre implique également le droit d'accepter des offres d'emploi dans un autre Etat membre, de s'y rendre et d'y séjourner dans ce but. S'agissant des services, la libre circulation est accordée en priorité à ceux qui influent directement sur les coûts de production et qui stimulent le commerce des marchandises.

L'article 164 du Traité autorise les Etats membres à maintenir en place des régimes individuels et bilatéraux visant à atteindre progressivement la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, et à assurer à leurs citoyens la jouissance du droit d'établissement et de résidence au sein du Marché commun. Cette disposition a été considérée comme nuisant aux efforts d'intégration régionale. Afin de continuer à libéraliser les mouvements de personnes, les Etats membres sont convenus de l'assouplissement progressif et l'élimination en fin de compte de l'exigence de visa jusqu'à ce que le Protocole soit ratifié et entre en vigueur. En outre, les Etats membres se sont engagés, dans le Plan stratégique 2007-2010, à poursuivre les objectifs suivants : faciliter les consultations bilatérales en vue d'encourager la signature et la ratification du Protocole ; renforcer les programmes qui favorisent la circulation des personnes ; élaborer des programmes détaillés sur la mobilité des travailleurs ; et établir un programme de renforcement des capacités à l'intention des responsables de l'immigration, notamment en ce qui concerne la liberté de circulation, la répression du terrorisme et la lutte contre la traite des personnes.

*Communauté andine*¹⁵

La Communauté andine est un bloc régional de pays d'Amérique du Sud qui a été créé en 1969 par l'Accord de Carthagène. Bien que cet instrument ne renferme pas de dispositions précises sur la mobilité des personnes, cette question fait l'objet de plusieurs décisions ultérieures concernant le mouvement des personnes en général et, plus particulièrement, le sous-groupe formé par les travailleurs migrants¹⁶.

La décision 503 du 22 juin 2001, qui porte sur la reconnaissance des documents d'identité nationaux, dispose que la libre

¹⁵ Bolivie, Chili, Colombie, Equateur, Pérou.

¹⁶ Selon la définition donnée dans la décision 545, un travailleur migrant est un ressortissant d'un pays membre qui se rend dans un autre pays membre en qualité de travailleur salarié, à titre temporaire ou permanent. On distingue les travailleurs qui se déplacent à titre personnel, les travailleurs au service d'une entreprise, les travailleurs saisonniers et les travailleurs frontaliers.

circulation est un droit des nationaux andins et des résidents permanents. Elle énonce en outre la nécessité d'harmoniser les dispositions relatives à l'identification des personnes dans la sous-région, afin de faciliter la libre circulation. Conformément à l'article premier de la décision 503, les citoyens peuvent être admis dans tout pays membre en qualité de touristes¹⁷ et y séjourner pendant 90 jours au plus en présentant un document d'identité national valide (passeport national, carte de citoyenneté, certificat de naissance, carte d'identité étrangère, etc.), sans avoir à détenir un visa consulaire. Le séjour peut être prolongé une seule fois seulement, pour une durée identique. Les touristes originaires des Etats membres jouissent des mêmes droits que les nationaux. Cependant, les services de l'immigration du pays d'accueil peuvent refuser l'entrée des touristes qui ne satisfont pas aux exigences légales ou enfreignent les règles de migration.

La décision 504, elle aussi du 22 juin 2001, jette les bases d'un passeport andin, considéré comme un important moyen d'harmoniser les documents d'identité nationaux. Ce passeport non seulement vise à consolider une conscience et une cohésion communautaires, mais peut aussi être utilisé par les citoyens andins pour se déplacer dans le monde entier. La création du passeport andin est une décision souveraine de chaque pays membre, et est assujettie aux lois nationales. Un accord conclu avec le Marché commun du Sud (MERCOSUR; voir infra) a facilité encore les déplacements des citoyens andins, qui peuvent désormais transiter par les pays du MERCOSUR avec seulement une carte d'identité.

Signée en 2003, la décision 545 crée l'Instrument andin sur la migration de main-d'œuvre, qui énonce des règles relatives à la libre circulation et à la résidence temporaire des travailleurs migrants. Selon cette décision, les travailleurs migrants andins peuvent entrer et résider dans un pays membre conformément à la législation communautaire ou nationale en la matière. Ils peuvent pratiquer à titre temporaire l'agriculture, l'élevage et des activités similaires dans la zone frontalière d'un pays membre pendant 90 jours au plus. Lors de l'entrée sur le territoire ou

¹⁷ Les touristes s'entendent des personnes qui entrent dans un pays sans intention d'y résider et qui, de ce fait, ne peuvent exercer une activité lucrative.

de l'acceptation d'un contrat de travail, les travailleurs migrants doivent s'enregistrer auprès des autorités compétentes. L'égalité de traitement et l'égalité des chances sont reconnues pour tous les travailleurs migrants, y compris le droit de se syndiquer et de participer à des négociations collectives. Les Etats membres sont tenus de prendre des mesures pour protéger les familles des travailleurs migrants. A cette fin, ils doivent autoriser les membres de la famille à entrer et sortir librement du territoire de la Communauté. A ce jour, cette décision n'a pas encore été intégralement mise en œuvre par les Etats membres.

La décision 545 est complétée par l'Instrument andin de sécurité sociale et par l'Instrument andin de sécurité et santé au travail, qui affirment l'importance des avantages sociaux (sécurité sociale, assurance maladie, sécurité au travail) pour les travailleurs migrants. Les Etats membres sont libres d'adopter leurs propres politiques en matière de sécurité sociale en tenant compte du principe de réciprocité. La Charte andine pour la promotion et la protection des droits humains réitère la détermination des Etats Membres à protéger les droits des travailleurs migrants et de leur famille.

Les Etats membres de la Communauté andine ont des difficultés à mettre leur législation nationale en conformité avec les décisions prises par la Communauté. Le Conseil consultatif andin du travail continue toutefois de demander que les négociations englobent les questions migratoires et tiennent compte des propositions des Etats, des entreprises privées et des travailleurs eux-mêmes pour garantir une plus grande mobilité des personnes.

Approche 2 : Mode 4 de l'Accord général sur le commerce de services

Les accords qui procèdent de cette approche s'inspirent largement du cadre instauré par le mode 4 de l'AGCS, dont il a été question plus haut. Ils n'instituent pas toujours la libre circulation des fournisseurs de services prévue dans le mode 4, mais ils autorisent certaines catégories de personnes à se déplacer et/ou à accéder aux marchés. Le Marché commun du Sud (MERCOSUR), par exemple, permet le mouvement temporaire des fournisseurs de services conformément au mode 4. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), pour sa part, n'autorise l'accès aux marchés qu'aux personnes hautement qualifiées dont, entre autres, les fournisseurs de services, mais aussi les hommes et les femmes d'affaires, les négociants et investisseurs, les personnes mutées à l'intérieur d'une société et les professionnels. La CARICOM prévoit la libre circulation des fournisseurs de services, à tous les échelons de compétence, et d'autres groupes de personnes qualifiées, dont les diplômés de l'université et les membres de certaines professions. Les accords qui s'inspirent de cette approche autorisent parfois l'entrée des membres de la famille d'Etats parties, sans toutefois leur accorder le droit de travailler.

Marché commun du Sud (MERCOSUR)¹⁸

Le Marché commun du Sud a été institué en 1991 par le Traité d'Asunción. La législation sur la migration en vigueur dans les Etats membres étant assez restrictive à l'époque, il est peu fait explicitement mention de la mobilité des personnes dans le Traité, même si l'intention était de former une zone commerciale intégrée dans laquelle les marchandises, les capitaux et les facteurs de production pourraient circuler librement. Les Etats membres ont néanmoins créé le Sous-groupe de travail 11 chargé d'harmoniser les règles relatives au mouvement des personnes. Une fois achevées les premières étapes de l'intégration économique, le Traité d'Asunción a été complété par le Protocole d'Ouro Preto en 1994.

¹⁸ Argentine, Brésil, Paraguay, République bolivarienne du Venezuela, Uruguay.

L'entrée en vigueur du Protocole d'Ouro Preto s'est traduite par la création de nouvelles structures institutionnelles, notamment des réunions ministérielles spécialisées, le Forum consultatif économique et social, et le Sous-groupe de travail 10 qui s'occupe exclusivement des questions de migration de travail, d'emploi et de formation professionnelle. Les réunions des Ministres des affaires intérieures ont également fait avancer la libéralisation du mouvement des personnes. Fort de leur appui, le Conseil du Marché commun a approuvé divers accords sur les mouvements de part et d'autres des frontières régionales, les exemptions de visa et le droit de résidence des ressortissants des Etats membres.

Conformément à ces accords, certaines catégories de migrants ont automatiquement droit à un visa et sont libres de séjourner et de travailler sur le territoire des Etats membres, sous réserve de ne pas avoir commis d'acte criminel au cours des cinq années précédant l'entrée dans le pays hôte. Les Etats membres ont adopté des règles communes concernant le droit de résidence des nationaux et ont restreint le droit de s'opposer au séjour des travailleurs migrants et de leur famille. Artistes, journalistes, sportifs, scientifiques, techniciens et cadres peuvent demander à entrer sur le territoire d'un Etat membre pendant une période de 90 jours pour y exercer leur activité professionnelle. Les travailleurs indépendants et les employés qui sont rémunérés dans le pays d'accueil ne sont pas visés par ces accords.

A la suite de l'adoption du Protocole de Montevideo sur le commerce des services, en 1998, le Conseil du Marché commun a approuvé l'incorporation de dispositions portant expressément sur la circulation des fournisseurs de services, dans le but de faciliter les mouvements de diverses catégories de travailleurs au sein du MERCOSUR. L'Accord relatif à la création du visa MERCOSUR fixe des règles communes pour les mouvements temporaires des fournisseurs entre les Etats membres.

Pour renforcer l'intégration régionale, les Etats du MERCOSUR ont également abordé un certain nombre de questions auxiliaires. L'Accord multilatéral de sécurité sociale a été approuvé par le Groupe du Marché commun en 1997 puis soumis aux parlements nationaux pour ratification. Il est entré en vigueur dans tous les Etats membres en 2005. Le Groupe du Marché commun a

aussi adopté la résolution 59/01, qui appelle à une plus grande concertation entre les Etats membres en matière de formation professionnelle et de reconnaissance des qualifications. Les Ministres de l'éducation ont élaboré trois protocoles d'intégration qui facilitent la mobilité transfrontière aux fins d'un emploi.

La libéralisation des flux de personnes au sein du MERCOSUR bénéficie d'un net renforcement de la volonté politique et de l'appui de la population depuis une dizaine d'années. Cependant, la réalisation de cet objectif ne va pas sans difficultés. Tout d'abord, les Etats membres n'ont toujours pas ratifié plusieurs accords et résolutions, si bien que, souvent, la législation ne correspond pas aux dispositions du MERCOSUR. Il n'est pas rare que les Etats continuent à gérer les mouvements et le séjour des citoyens de la région en appliquant des règles unilatérales et des accords bilatéraux. Par ailleurs, une réforme des institutions et l'amélioration des conditions de gouvernance sont nécessaires pour faire progresser la ratification et la mise en œuvre des dispositions relatives à la libre circulation. Enfin, la poursuite des efforts d'intégration régionale au sein du MERCOSUR exige impérativement des ressources financières et matérielles supplémentaires.

Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)¹⁹

L'Accord de libre-échange nord-américain est entré en vigueur en 1994. A la différence des accords régionaux qui procèdent de la première approche, il ne prévoit pas d'évoluer dans le sens d'une plus grande intégration, par exemple sous la forme d'un marché commun, ni ne cherche à établir une frontière commune. Les dispositions relatives aux mouvements des personnes au sein de l'ALENA prévoient uniquement l'admission temporaire de certaines catégories, à savoir les hommes et les femmes d'affaires. La question de la résidence permanente n'est abordée d'aucune manière dans l'Accord. Cependant, outre le commerce des produits, celui-ci porte sur le commerce des services et sur la propriété intellectuelle. Un mécanisme de règlement des différends a également été mis en place.

¹⁹ Canada, Etats-Unis d'Amérique, Mexique.

La signature de l'ALENA a soulevé au sein des Parties, en particulier les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, un certain nombre d'inquiétudes touchant à la sécurité des frontières, à l'impact sur le marché local du travail et au besoin de concertation entre les services gouvernementaux, surtout les négociateurs commerciaux et les services de la migration. Le chapitre 16 de l'Accord, consacré à l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires, tient compte de ces préoccupations, comme l'attestent les sections exposant les principes généraux et les obligations générales²⁰. L'annexe du chapitre 16 énonce les conditions d'admission temporaire des différentes catégories de personnes : hommes et femmes d'affaires, négociants et investisseurs, personnes mutées à l'intérieur d'une société, et professionnels. Les exigences à satisfaire (documents à présenter, par exemple) et les droits accordés (accès au marché du travail, etc.) sont énumérés pour chaque groupe. Le chapitre 16 ne traite ni du droit de résidence ou d'établissement ni de politiques auxiliaires.

Dans l'ensemble, le principal avantage que présente l'ALENA pour les personnes en voyage d'affaires est l'exemption des procédures d'approbation préalable, des requêtes ou des validations de l'offre d'emploi. Par ailleurs, les Etats ne peuvent imposer de restrictions numériques quant à l'admission temporaire²¹. Outre les dispositions de fond sur l'admission temporaire, le chapitre 16 traite de l'échange d'informations et du règlement des différends. Le Groupe de travail sur l'admission temporaire assure la coordination entre les Parties pour ce qui est du chapitre 16. L'une de ses principales tâches est de s'assurer que les lois nationales sont compatibles avec les engagements pris, en particulier lorsque la terminologie varie ou est employée dans un sens différent. Ce groupe de travail est aussi une riche source d'informations et de statistiques sur les flux temporaires.

²⁰ Comme l'indique le texte, le chapitre 16 « reflète la relation commerciale préférentielle entre les Parties, l'opportunité de faciliter l'admission temporaire sur une base réciproque et d'établir des procédures et des critères transparents en la matière, ainsi que la nécessité d'assurer la sécurité à la frontière et de protéger la main-d'œuvre locale et l'emploi permanent dans leurs territoires respectifs ».

²¹ Une exception à cette règle est énoncée dans l'appendice 1603.D.4, qui autorise les Etats-Unis d'Amérique à approuver chaque année un maximum de 5 500 demandes initiales d'hommes et de femmes d'affaires du Mexique et ce, pendant une période de dix ans. En réalité, le nombre de demandes introduites a toujours été nettement inférieur à ce plafond.

Les incidences du chapitre 16 sur les mouvements migratoires entre le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique ont été moins importantes que prévu. Le contingent de demandes d'admission temporaire pour raison d'affaires est chaque année sous-utilisé²². Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait. Un grand nombre de femmes et d'hommes d'affaires considèrent que les procédures à suivre sont beaucoup trop longues. D'autres n'en perçoivent pas les avantages ou trouvent plus simple et plus avantageux de voyager en qualité de touristes pour leurs affaires. Quant au mouvement des personnes en général, le chapitre 16 a peu contribué à sa libéralisation puisqu'il vise exclusivement les hommes et les femmes d'affaires, et non les travailleurs peu et semi-qualifiés.

Compte tenu du cadre juridique actuel, il est peu probable que l'ALENA évolue de manière à englober les travailleurs moyennement et non qualifiés. Rappelons toutefois qu'une stratégie d'intégration régionale ne se limite pas à un accord de libre-échange. D'autres mécanismes régionaux ont été créés en réponse à l'augmentation d'autres types de flux migratoires, notamment entre le Mexique et les Etats-Unis d'Amérique, dont le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, enceinte de dialogue entre les Etats Parties sur les flux migratoires en général, ou encore la Conférence régionale sur la migration (Processus de Puebla), tribune non contraignante de dialogue et d'échange d'informations pour les responsables politiques d'Amérique centrale et d'Amérique du Nord.

Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)²³

La Communauté de développement de l'Afrique australe a succédé à la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe. La signature du Traité de Windhoek, en 1992, a institué une communauté de développement qui préconise

²² Il est probable toutefois que les demandes déposées ne correspondent pas aux flux réels.

²³ Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

la suppression progressive des obstacles à la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des travailleurs. La SADC entend promouvoir le bien-être économique, l'élévation du niveau de vie, la justice sociale, la paix et la sécurité.

La libéralisation de la mobilité en Afrique australe est toujours en chantier. En 1995, un projet de Protocole sur la libre circulation des personnes a été soumis aux Etats membres sur la question de la mobilité, qui proposait une approche progressive. Ayant reçu peu d'appui, le document a été retiré en 1997 par l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie. La même année, la SADC faisait une nouvelle tentative sur cette question en soumettant un projet de Protocole sur la facilitation de la circulation des personnes au sein de la Communauté²⁴. Le texte de 1997 est nettement plus mesuré sur la question. Ainsi, les expressions « libre circulation » et « droit d'entrée, de séjour et d'établissement » ont été remplacées par des formulations plus générales, telles que la facilitation des déplacements et la simplification de l'admission, de la résidence et de l'établissement. En outre, les engagements relatifs à l'harmonisation des politiques d'emploi et aux relations de travail ont été supprimés.

En ce qui concerne spécifiquement la circulation et la présence des personnes, le projet de Protocole de 1997 autorise les citoyens de la Communauté à pénétrer sans visa dans un autre Etat membre et à y résider pendant 90 jours. Ils doivent être en possession d'un document de voyage en cours de validité et démontrer qu'ils disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins pendant la durée de leur séjour²⁵. Pour résider dans un Etat membre, ils doivent obtenir un titre de séjour renouvelable. Quant au droit d'établissement, que ce soit pour exercer une activité économique salariée ou non salariée ou pour conduire des affaires, il est accordé conformément à la législation nationale. Aucune politique auxiliaire n'est énoncée. Le projet de Protocole de 1997 a

²⁴ Le projet de Protocole sur la libre circulation des personnes est couramment appelé projet de Protocole de 1995. De même, le projet de Protocole sur la facilitation de la circulation des personnes est dénommé projet de Protocole de 1997.

²⁵ Le Projet de protocole de 1995 accordait le droit d'entrer sans visa pour une période de six mois ; les exigences relatives aux documents de voyage et aux moyens de subsistance étaient moins strictes.

été adopté en août 2005 lors d'un sommet de la SADC mais, pour entrer en vigueur, il doit être ratifié par deux tiers des membres. Une équipe spéciale réunissant l'Afrique du Sud, l'Angola, le Lesotho et la Zambie est en train de rédiger des directives en vue de son application.

Outre le Protocole sur la facilitation de la circulation des personnes, le Protocole sur le commerce, en vigueur depuis 2000, contribue lui aussi à l'intégration régionale en créant une zone de libre-échange. Les Etats membres ont également décidé d'instituer une union douanière et de mettre en place un tarif extérieur commun en 2010, un marché commun en 2015 et une banque centrale en 2016. Comme d'autres processus d'intégration régionale en Afrique, la SADC soutient les efforts déployés par l'Union africaine pour une plus grande liberté de circulation sur l'ensemble du continent, en vue de créer une Communauté économique africaine. Des progrès ont été réalisés, mais les niveaux de développement variables des Etats membres freinent encore l'harmonisation des mécanismes de gestion des migrations au sein de la Communauté.

Approche 3 : Entrée et séjour facilités, sans accès au marché

Les accords de ce type facilitent l'entrée et le séjour temporaire de certaines catégories de personnes, surtout celles engagées dans des activités commerciales et des investissements, mais n'autorisent pas l'accès aux marchés. L'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), par exemple, ne prévoit aucune disposition sur la mobilité des personnes, bien qu'elle cherche à faciliter et à simplifier les mouvements temporaires par sa carte de voyage d'affaires APEC. De son côté, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) exempte de visas plus de trente catégories de personnes. Les procédures de délivrance des visas sont simplifiées pour d'autres groupes encore, afin de stimuler le commerce et le tourisme. De manière générale, les accords qui procèdent de cette approche ne couvrent pas le droit d'entrée des membres de la famille, ni n'octroient le droit de séjourner ou de travailler dans un autre Etat membre.

Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC)²⁶

Depuis sa création en 1989, l'Association de coopération économique Asie-Pacifique opère sous la forme d'un forum multilatéral de coopération économique et commerciale dans la région Asie-Pacifique. C'est la seule organisation intergouvernementale qui se propose de réduire les barrières commerciales et d'accroître les investissements sans imposer d'obligations juridiquement contraignantes. Les Etats membres de l'APEC sont appelés « économies » parce que le processus de coopération porte avant tout sur des questions économiques et commerciales, et qu'ils tissent entre eux des liens en tant qu'entités économiques. Séparément et ensemble, ils ont aussi pris des mesures pour ouvrir les marchés et stimuler la croissance économique. L'APEC s'est attachée à créer un espace ouvert au sein duquel circulent les marchandises, les services et les personnes en toute sécurité et avec efficacité, grâce à l'harmonisation des politiques et à la coopération économique et technique.

La carte de voyage d'affaires de l'APEC (ABTC) est sans doute l'initiative la plus connue. Ce dispositif est géré par le *Business Mobility Group* de l'APEC, dont les principaux objectifs sont les suivants : simplifier les modalités d'admission temporaire des voyageurs d'affaires et le traitement des demandes de résidence temporaire des personnes qualifiées, et élaborer des dispositions réglementaires transparentes sur les mouvements transfrontières. La carte ABTC vise à faciliter les déplacements d'affaires dans la région, sans apporter de changements majeurs aux lois et règlements en vigueur. Elle est régie par un Cadre opérationnel non contraignant, qui en énonce les principes et procédures. Celui-ci peut être actualisé avec l'approbation de toutes les économies participantes.

²⁶ Australie, Brunei Darussalam, Canada [sans participation au régime ABTC], Chili, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis d'Amérique [participation partielle au régime ABTC], Fédération de Russie [sans participation au régime ABTC], Hong Kong (RAS de Chine), Indonésie, Japon, Malaisie, Mexique [participation partielle au régime ABTC], Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Singapour, Taiwan (Province chinoise de), Thaïlande, Viet Nam.

L'Australie, la Corée du Sud et les Philippines ont expérimenté le dispositif en 1996. Une évaluation approfondie a été achevée en 1999, reprenant les opinions des diverses parties prenantes, dont les économies participantes, les milieux d'affaires, les compagnies aériennes et les titulaires de la carte. L'évaluation a conclu que le régime ABTC facilitait effectivement les déplacements de courte durée pour raisons d'affaires. Il a été institué à titre permanent le 1^{er} mars 1999. A l'heure actuelle, 17 économies membres y participent pleinement. Au Mexique et aux États-Unis d'Amérique, les titulaires bénéficient d'une procédure d'admission prioritaire aux aéroports internationaux.

Valide trois ans, la carte ABTC permet aux grands voyageurs d'affaires d'obtenir un visa à entrées multiples pour des séjours de deux mois ou plus dans les économies participantes²⁷. La demande se fait en une seule étape, auprès du gouvernement du pays d'origine, qui s'assure que les exigences sont satisfaites. Si la demande est acceptée, les renseignements sont communiqués à toutes les économies participantes. Bien que celles-ci s'appuient sur l'appréciation du pays d'origine, elles peuvent procéder à leurs propres vérifications et rejeter une demande. La démarche prend six semaines en moyenne, et les droits à verser sont fixés par chaque économie participante (en Australie, ils s'élevaient à 200 dollars australiens en 2007).

Sont admissibles les ressortissants des économies participantes de l'APEC titulaires d'un passeport valide. Ils doivent être des hommes ou des femmes d'affaires de bonne foi²⁸ et effectuer fréquemment dans la région des voyages de courte durée à des fins professionnelles. Les activités économiques exercées par les demandeurs sont variées, et reflètent généralement la structure de l'économie nationale. Ainsi, en Australie, les titulaires de la carte sont majoritairement des diplômés de l'enseignement supérieur qui travaillent dans le secteur minier et le marketing, tandis qu'au Japon, ils sont majoritairement actifs dans l'industrie manufacturière. Les économies participantes ont décidé que les

²⁷ Le passeport national reste le principal document de voyage ; la carte, qui lui est associée, indique que le titulaire est autorisé à entrer sur le territoire.

²⁸ Dans le cadre de l'APEC, personne qui est engagée dans le commerce des marchandises, la fourniture de services ou la réalisation d'investissements.

hauts fonctionnaires gouvernementaux qui mènent activement des affaires pouvaient présenter une demande. Cependant, le programme ABTC ne s'applique pas aux conjoints et enfants, ni aux sportifs professionnels, musiciens, artistes, professionnels du spectacle et personnes exerçant des activités similaires.

Le fonctionnement du régime ABTC est conforme aux lois, règlements et mesures de sécurité de chacune des économies participantes. Celles-ci conservent un pouvoir discrétionnaire quant à la gestion, à l'autorisation et au refus des entrées, même après qu'une carte a été délivrée. Les refus sont le plus souvent motivés par des considérations techniques. Par exemple, certaines économies tendent à rejeter les demandes émanant de personnes qui résident sur leur territoire à titre permanent. Il est rare que l'on invoque des raisons de sécurité, les titulaires de la carte présentant un risque faible.

L'APEC est un processus d'intégration régionale qui vise à faciliter, plutôt qu'à libéraliser, les mouvements de personnes. La carte ABTC est une façon simple et pratique d'autoriser la circulation d'une certaine catégorie de personnes ; elle a été bien accueillie par les milieux d'affaires et par les économies membres. C'est aussi un excellent moyen d'assurer la sécurité aux frontières, grâce aux vérifications effectuées par le pays d'origine. En fin, le régime ABTC fonctionne sans heurts car il respecte la souveraineté des différentes économies membres, en leur permettant de mettre en œuvre le Cadre opérationnel de la façon qui correspond le mieux aux dispositions administratives et juridiques en vigueur sur leur territoire.

Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)²⁹

La coopération économique est une question centrale en Afrique de l'Est depuis plusieurs décennies. La première institution d'intégration créée dans la région, en 1967, était la Communauté de l'Afrique orientale, qui a pris fin en 1977. Instituée en janvier

²⁹ Kenya, Ouganda et Tanzanie, rejoints par le Burundi et le Rwanda le 1^{er} juillet 2007.

2005, la Communauté d'Afrique de l'Est tire parti des expériences antérieures et considère la circulation des personnes comme un objectif prioritaire pour réussir une solide intégration régionale.

Dans le Traité fondateur de la CAE, en vigueur depuis le 7 juillet 2000, c'est principalement l'article 104 qui traite de la liberté de mouvement. Les Etats membres s'y engagent à adopter les mesures nécessaires à la réalisation de la libre circulation des personnes et à assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement. Ils conviennent en outre de conclure un protocole relatif à ces questions dans le but d'alléger les formalités de passage des frontières, de garder réciproquement les postes frontières ouverts, d'établir des documents de voyage standard, de maintenir des politiques communes d'emploi, d'harmoniser leur politique relative à la main-d'œuvre, et d'établir un centre régional pour échanger des informations sur les emplois disponibles. Aucun protocole de ce genre n'a été rédigé à ce jour, les négociations sur les mouvements de personnes étant toujours en cours. Cependant, des mesures portant sur la libre circulation en Afrique de l'Est ont été prises.

Ainsi, la CAE a commencé à délivrer des passeports régionaux. Bien que leurs titulaires ne puissent se déplacer qu'en Afrique de l'Est, de nombreuses demandes ont été déposées car ce document autorise des entrées multiples et des séjours sans visa de six mois (au lieu des 90 jours). Il est prévu d'étendre la validité du passeport au monde entier, mais pour cela il faut des engagements financiers supplémentaires de la part des Etats membres, d'autant que les anciens passeports sont progressivement retirés. Les procédures de délivrance des permis d'entrée et de travail sont également en cours d'harmonisation, grâce à la mise en place d'un système unique de classification. Ces modalités ne sont pas encore en vigueur en raison d'un délai accordé aux Etats membres pour incorporer les modifications dans leur cadre juridique et administratif.

La délivrance de cartes d'identité aux ressortissants de l'Ouganda et de la Tanzanie simplifie et facilite considérablement le passage des frontières. A ce jour, seul le Kenya dispose d'un système d'identification national. Il a également été proposé de créer un laissez-passer inter-Etats pour les fonctionnaires

gouvernementaux, les responsables de la CAE, et les personnalités d'affaires, mais cette initiative n'a pas abouti pour des questions de sécurité et en raison du risque de contrefaçon. Des manuels ont été réalisés pour normaliser les formalités aux frontières, afin de garantir des mouvements régulés et ordonnés. L'OIM a aidé la CAE à renforcer ses capacités : un projet consistait à préparer des manuels sur le contrôle aux frontières et à former les agents de l'immigration à leur utilisation, afin de réduire la bureaucratie et les tracasseries inutiles aux frontières.

Les contraintes financières et techniques sont un obstacle chronique à la libéralisation du mouvement des personnes au sein de la CAE. Il est indispensable d'élargir l'appui des Etats membres et l'assistance de la communauté internationale dans ce domaine. Par-delà les engagements financiers, un climat de confiance entre les Etats membres est nécessaire pour renforcer l'intégration en Afrique de l'Est.

COHERENCE ENTRE LES ACCORDS BILATERAUX ET REGIONAUX ET LES ACCORDS MULTILATERAUX EVOLUTIFS

La cohérence des politiques a toujours occupé une grande place dans les discussions sur la circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale. Aux fins du présent rapport, on entend par cohérence des politiques l'aptitude des pouvoirs publics à harmoniser et appliquer les dispositions relatives à la circulation des personnes quand leur pays est signataire de plusieurs accords bilatéraux et régionaux et/ou d'arrangements multilatéraux. Outre la concordance entre ces différents instruments, les responsables politiques doivent veiller à ce que les dispositions sur la mobilité soient compatibles avec les politiques nationales, et à ce qu'il soit possible d'élaborer une politique de commerce extérieur conséquente.

Les accords bilatéraux³⁰ constituent souvent une formule réaliste et opportune pour gérer les mouvements de personnes. L'adoption et la ratification de protocoles et d'autres décisions relevant d'accords régionaux exigent d'ordinaire plus de temps. Cependant, si les accords bilatéraux sont susceptibles de faciliter la mobilité, ils sont souvent vus comme des obstacles à l'intégration régionale. Les dispositifs bilatéraux entre Etats membres du COMESA ont été considérés comme autant d'obstacles aux efforts d'intégration régionale. Dans le cas du Mexique et du Canada, en revanche, les accords bilatéraux ont facilité la poursuite des

³⁰ La majorité des accords bilatéraux sont conclus entre deux Etats, mais certains sont passés entre une région et un Etat ou entre deux régions.

discussions et de la coopération entre les deux pays, tant au sein de l'ALENA qu'en dehors.

Une autre possibilité consiste à participer à plusieurs processus d'intégration régionale. Certains pays y voient un bon moyen d'améliorer l'accès aux marchés et à d'autres débouchés. En outre, différents ensembles de pays peuvent avoir des intérêts distincts à défendre. Comme dans le cas des accords bilatéraux, la participation à plusieurs accords régionaux peut avoir des avantages et/ou des inconvénients. La Zambie, par exemple, a certes tiré profit de sa double appartenance au COMESA et à la SADC, mais elle en a aussi retiré des inconvénients. Du côté des avantages figurent la création d'emplois et l'augmentation des débouchés professionnels pour les ressortissants zambiens, une plus grande influence dans les négociations régionales et internationales, ou encore l'accès aux institutions du COMESA et de la SADC. Du côté des inconvénients, mentionnons la lenteur de l'harmonisation et de la mise en œuvre des accords, afin que les engagements pris dans le cadre de la SADC soient conformes aux protocoles signés en vertu du COMESA, le dédoublement des efforts au sein du gouvernement zambien et l'absence de mécanismes statistiques permettant de déterminer précisément les flux migratoires dans les deux régions.

Les incidences de l'appartenance à plusieurs accords bilatéraux et régionaux sur la cohérence des politiques varient selon le type d'instrument régional. Aux degrés d'intégration économique les plus bas (zones d'échanges préférentiels, zones de libre-échange, etc.), la signature de nouveaux accords régionaux n'a généralement qu'une incidence minimale sur les politiques nationales et les accords en place, et la cohérence des politiques est largement préservée. A l'intérieur des unions douanières, l'établissement d'un tarif extérieur commun limite la marge de négociation des Etats participants avec des pays tiers, et l'orientation de leurs politiques nationales. Quant aux Etats membres de marchés communs ou d'unions économiques, ils doivent harmoniser plus avant leurs politiques régionales, bilatérales et nationales pour garantir une certaine cohérence.

A ce jour, les engagements découlant des négociations conduites au sein de l'OMC, en particulier sur le mode 4, restent limités, et ont donc nettement moins d'impact sur la cohérence des politiques en matière de circulation des personnes. En ce qui concerne les règles commerciales, les accords régionaux doivent être en conformité avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce pour les échanges de marchandises, avec l'AGCS pour le commerce des services, et avec la Clause d'habilitation pour les accords associant des pays en développement. A mesure qu'évoluent les arrangements multilatéraux, les pays devront veiller à leur harmonisation avec les politiques nationales et avec les accords bilatéraux et régionaux déjà en place.

En matière de libéralisation des mouvements de personnes, il n'existe aucun moyen de dire quel type et quel nombre d'accords doivent être signés. En revanche, il est indispensable de veiller à leur cohérence à l'échelle nationale et internationale si l'on veut atteindre les objectifs de mobilité et d'intégration poursuivis.

PRINCIPAUX DEFIS

Cette analyse de différents processus d'intégration régionale a mis en relief l'existence d'obstacles persistants à la libéralisation de la circulation des personnes. Nombre d'entre eux sont présents un peu partout, tandis que d'autres sont propres à des pays et régions particuliers. Nous examinerons ici ces obstacles sous l'angle des négociations sur l'intégration régionale, de la cohérence des politiques et des capacités.

Négociations sur l'intégration régionale limitées

Tout en reconnaissant que la migration est un problème universel, les pays restent prudents quand ils négocient des dispositions sur la circulation des personnes dans des processus d'intégration régionale. L'expression « libre circulation » est un obstacle majeur à l'acceptation et à la concrétisation du principe d'une mobilité accrue. Pour certains, ce terme désigne la suppression complète des frontières entre les pays et l'absence de régulation des flux migratoires. Il peut prêter à confusion et susciter dans la population une méfiance à l'égard de la libéralisation des mouvements, voire une hostilité envers les migrants eux-mêmes, ce qui incite les gouvernements à limiter l'acceptation et/ou la mise en œuvre de dispositions relatives à la mobilité.

Dans de nombreux pays, les inquiétudes liées à la migration irrégulière restreignent aussi le nombre et la portée des dispositions sur la circulation des personnes. Bien que la coopération inter-Etats permette effectivement de lutter contre les flux irréguliers, les gouvernements hésitent généralement à accepter des dispositions sur la mobilité qui pourraient entraver leurs efforts pour éliminer

ce type de migration. Les retombées d'une mobilité accrue sur le marché du travail constituent un autre point épineux. Les pouvoirs publics s'inquiètent souvent des conséquences de l'ouverture du marché du travail sur la main-d'œuvre locale. Les négociations sur des accords régionaux sont aussi limitées en raison des difficultés qui pourraient surgir avec les pays extérieurs à l'accord. Etant donné que les accords régionaux privilégient la mobilité intrarégionale, des restrictions sont imposées aux ressortissants des pays tiers qui souhaitent entrer et travailler dans la région. D'autres complications apparaissent quand il s'agit de tenir compte de politiques auxiliaires, telles que les régimes de sécurité sociale, la transférabilité des pensions de retraite, ou la reconnaissance des qualifications.

Sur le plan logistique, l'insuffisance de mécanismes de collecte, d'analyse et d'échange de données empêche les pays de négocier de meilleurs arrangements sur la circulation des personnes. Dans le même ordre d'idées, il est apparu difficile de dégager un consensus sur des définitions et sur leur compatibilité (catégories de migrants, types de professions, qualifications, etc.).

Manque de cohérence des politiques

Comme souligné plus haut, la cohérence des politiques est primordiale pour parvenir à libéraliser la circulation des personnes. Or, cette cohérence fait défaut dans un certain nombre de pays. Pour ceux qui ont signé plusieurs accords bilatéraux et/ou régionaux, des difficultés surgissent essentiellement lorsqu'il s'agit d'harmoniser des dispositions répétitives sur la mobilité qui sont énoncées dans les textes en vigueur et dans les nouveaux accords. Il est fréquent, en outre, que des initiatives en faveur d'une plus grande mobilité se chevauchent, surtout si les réunions interministérielles et les consultations transsectorielles sont rares.

A l'échelle de la planète, les accords de libéralisation intrarégionale ont d'énormes répercussions sur les mouvements de personnes. Sans un minimum d'harmonisation des politiques sur la migration internationale entre les grands blocs régionaux, divers obstacles continueront d'entraver la circulation des personnes.

Capacités insuffisantes

L'un des plus gros problèmes auxquels font face les pays pour s'acquitter de leurs obligations en matière de mobilité humaine a trait au manque de capacités, c'est-à-dire de ressources financières, techniques et humaines, sans lesquelles ils ne peuvent mettre en place des systèmes opérationnels efficaces, mais aussi l'absence de cadres juridiques et réglementaires adéquats.

La question des capacités liées aux ressources se pose fréquemment. Il faut des moyens financiers et matériels pour mettre en application les dispositions sur la mobilité inscrites dans les accords d'intégration régionale. Les ressources humaines sont tout aussi importantes. Les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, appliquent ces dispositions, par exemple les fonctionnaires chargés de l'emploi et de la protection sociale, les agents consulaires, les gardes frontière et les agents de la force publique, sont rarement formés comme il le faudrait. En ce qui concerne les systèmes opérationnels, les pays ne disposent pas des bases de données dont ils auraient besoin pour gérer et suivre les flux migratoires en conformité avec les accords régionaux. Plusieurs Etats gèrent encore aux points d'entrée des systèmes de données manuels, susceptibles d'erreurs humaines et assez lents.

Des difficultés surgissent également faute de capacités dans les domaines juridiques et réglementaires. Beaucoup de pays n'ont pas les cadres et instruments requis pour intégrer les dispositions sur la mobilité des personnes. Il s'ensuit que des infrastructures administratives - organes de surveillance et systèmes d'échange d'informations - ne sont pas en place. Cet état de fait est directement lié aux problèmes de cohérence des politiques, notamment en ce qui concerne les liens entre les politiques nationales et les accords d'intégration régionale. Il arrive que des pays continuent d'appliquer des lois sur le travail, la protection sociale et la santé qui sont contraires aux obligations découlant des accords régionaux. D'où, souvent, un décalage entre les garanties de protection sociale qui favorisent la circulation des personnes, et la situation concrète dans le pays hôte.

Autres difficultés

Parmi les autres entraves de taille à une mobilité accrue, il convient de citer la corruption au sein des gouvernements et parmi les agents de l'immigration et des douanes, ou encore l'exécution de l'obligation de retour à l'expiration des visas ou des permis de séjour des migrants. Enfin, la fuite des cerveaux et la crainte que le phénomène ne s'amplifie continuent à freiner la libéralisation de la circulation des personnes. Les pays en développement, surtout, risquent de ne pas conserver leurs ressortissants éduqués et formés dans des secteurs précis de l'économie, ces derniers décidant de se rendre dans un pays ou une région qui peut leur offrir des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail.

MOYENS CONCRETS DE RELEVER LES DEFIS

Nous verrons dans cette partie quelles sont les approches envisagées ou déjà en place dans plusieurs Etats pour combler les lacunes exposées précédemment. Leur efficacité dépendra des conditions présentes dans chaque pays, notamment des lois sur la migration en vigueur, du nombre et du type d'accords régionaux et bilatéraux signés, et d'autres paramètres régionaux.

Moyens concrets de remédier à la limitation des négociations sur les intégrations régionales

Il existe différentes façons d'encourager les négociations sur les accords d'intégration régionale. Une mesure assez simple consiste à adopter une terminologie sur la mobilité des personnes qui corresponde à des buts plus réalistes et à une compréhension commune des questions migratoires. Par exemple, remplacer l'expression « libre circulation » par « libéralisation de la circulation » est de nature à atténuer les réactions négatives de la classe politique et de la population face à ce qui pourrait apparaître comme une mobilité sans restrictions. Un tel ajustement peut profondément modifier la façon dont la migration et les migrants eux-mêmes sont perçus.

La sensibilisation de la population et des pouvoirs publics est également utile pour faire avancer les négociations sur les accords régionaux. Pour que les citoyens profitent de l'élargissement de la mobilité, il faut d'abord qu'ils connaissent les droits énoncés dans les dispositions et textes pertinents. Une telle information

peut aussi réduire les abus et tracasseries lors du passage des frontières ou de la demande de visas ou de permis. Il y a plusieurs moyens de diffuser cette information, dont les médias, la création de centres d'information, et la réalisation de campagnes ciblées. Au sein des gouvernements, expliquer aux fonctionnaires et aux décideurs que la migration est étroitement liée au commerce et au développement facilitera les négociations sur les accords régionaux et la mise en œuvre de ces derniers. La sensibilisation à ces liens peut se faire dans le cadre de séminaires spécialisés ou de discussions ouvertes à l'échelon national et régional réunissant des représentants de différents secteurs (migration, commerce, développement, travail, santé, etc.).

Des initiatives visant à créer un climat de confiance entre les pays peuvent être prises pour faciliter les négociations. Il importe de définir d'entrée de jeu les résultats attendus et les objectifs poursuivis si l'on veut parvenir à un certain degré d'interdépendance. Les stratégies qui établissent des jalons et prévoient la mise en œuvre progressive des dispositions sur la mobilité contribuent à renforcer la confiance. La libéralisation de la circulation des personnes a toutes les chances de progresser lorsque les pays sont davantage assurés que chacun tiendra ses engagements et observera de bonnes pratiques en la matière.

Moyens concrets de remédier au manque de cohérence des politiques

L'harmonisation des accords bilatéraux avec les processus d'intégration régionale reste un exercice délicat, bien qu'il existe différentes façons de résoudre les difficultés découlant de la disparité des politiques. Soutenir les accords régionaux suppose généralement que l'on se distancie des accords bilatéraux, vus comme un frein à une intégration plus poussée. Si ceux-ci facilitent parfois la libéralisation de la circulation des personnes, on y recourt d'ordinaire lorsqu'un processus d'intégration régionale n'est pas envisageable en soi. Dans certains cas précis, les arrangements bilatéraux entre deux régions peuvent favoriser la cohérence interrégionale.

Il est nécessaire de multiplier les possibilités d'échange d'informations dans et entre les gouvernements nationaux pour renforcer la cohérence des accords régionaux et garantir que les diverses parties prenantes sont au courant de l'état de mise en œuvre des accords et dispositions touchant à la mobilité. En Zambie, par exemple, où les secrétariats du COMESA et de la SADC sont hébergés par deux ministères différents, des comités directeurs ont été institués pour régler les questions de cohérence et faciliter la coordination sur les dispositions et les programmes qui en découlent. Ces comités sont composés de fonctionnaires de divers ministères, qui assurent le dialogue entre les parties concernées.

La participation aux processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR) est une mesure concrète prise par un certain nombre de pays pour pouvoir discuter, dans un cadre informel, des questions concernant plus particulièrement le phénomène migratoire. Outre les initiatives d'échange d'information, il y a lieu d'étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes favorisant la coopération dans et entre les régions. On pourrait, par exemple, confier à des organismes, nouveaux ou existants, la tâche d'analyser des accords sous un angle juridique et réglementaire, ou créer des groupes consultatifs qui assurent la liaison entre les institutions et formulent des orientations sur l'application des dispositions.

Il est important que les négociations sur le mode 4 de l'AGCS avancent pour améliorer la cohérence entre les mesures prises à l'échelle bilatérale, régionale et multilatérale. Il s'agit d'un processus complexe qui nécessite des efforts soutenus de la part de l'OMC et de la communauté internationale. À bien des égards, les accords bilatéraux et régionaux eux-mêmes peuvent faire avancer les discussions multilatérales en contribuant au renforcement des capacités réglementaires et institutionnelles, en permettant d'acquérir une connaissance concrète du phénomène migratoire et des questions connexes, et en établissant la confiance dans des dispositions plus larges et plus libérales sur les mouvements de personnes. En attendant que progressent les négociations sur l'AGCS, il est peut-être plus réaliste de promouvoir et de garantir la libéralisation de la circulation des personnes en définissant un cadre qui assure un minimum d'harmonisation des politiques sur les mouvements migratoires entre les groupements régionaux.

Moyens concrets de remédier à l'insuffisance des capacités

L'insuffisance des capacités est un obstacle majeur à l'application des dispositions sur la circulation des personnes énoncées dans les accords régionaux. Le renforcement des capacités est un processus de longue haleine qui exige un engagement soutenu des pays et des régions, ainsi qu'une assistance continue de la communauté internationale.

Pour remédier à l'absence de ressources, les moyens concrets suivants peuvent être mis en œuvre : dotations budgétaires suffisantes, par les gouvernements, pour appliquer les dispositions sur la mobilité ; mobilisation de fonds supplémentaires auprès de donateurs ; investissement dans les ressources humaines par la formation ; consultation des organisations de la société civile, et mise à profit de leurs moyens et de leur aide technique. Le renforcement de la base de ressources contribuera à l'amélioration des systèmes opérationnels en permettant aux pays de recueillir, d'analyser et d'échanger régulièrement des données à l'échelle nationale, régionale et interrégionale. Grâce à des données plus précises, ils seront mieux à même de suivre les mouvements migratoires, d'évaluer les besoins d'investissements et de réformes, et de faciliter l'harmonisation des procédures de gestion des frontières. La production de documents d'identité et de voyage plus sûrs, qui allègent les formalités au passage des frontières, peut également bénéficier d'une assistance technique et des progrès technologiques.

Il importe de tenir compte de l'infrastructure administrative lors de l'adoption de nouveaux textes législatifs, afin d'accroître les capacités associées aux cadres juridiques et réglementaires. Des organes de suivi et d'évaluation doivent être créés pour apprécier les progrès accomplis et la mise en œuvre des dispositions sur la mobilité. Par ailleurs, il faut aussi examiner la réglementation sur les bureaux de recrutement, les secteurs d'emploi et les autres organisations en relation avec les migrants, afin de garantir la protection des droits de ces derniers.

LA VOIE A SUIVRE

Il est fondamental que les gouvernements nationaux, les groupements régionaux et la communauté internationale unissent leurs efforts pour libéraliser les mouvements de personnes dans le cadre des processus d'intégration régionale. En examinant divers accords régionaux, les Etats peuvent dresser le bilan d'expériences régionales et en tirer des enseignements. Bien que nombre de difficultés subsistent, ils ont à leur disposition une panoplie d'options et de mesures pour lever les obstacles à une mobilité accrue.

Il faut recueillir et analyser sans cesse des données et approfondir l'étude des accords d'intégration régionale et la libéralisation du mouvement des personnes pour mieux comprendre les forces et les faiblesses propres à chaque pays et région en matière de gestion des migrations. Grâce à cette connaissance, les Etats parties aux accords régionaux seront mieux à même d'harmoniser et d'appliquer les dispositions sur la mobilité. Le renforcement des capacités à l'échelon national et régional est également impératif, domaine dans lequel l'appui de la communauté internationale est déterminant. Les programmes de renforcement des capacités en matière de gestion des migrations mis en œuvre par l'OIM ont aidé les pays à combler certaines lacunes en la matière (production de manuels sur le contrôle aux frontières ; formation des agents de l'immigration et des douanes ; amélioration des systèmes d'identification, par exemple). Ce genre de programmes contribuent à une gestion des migrations plus ordonnée et humaine.

Les processus consultatifs régionaux sur la migration apparaissent de plus en plus comme un moyen de renforcer et de faire avancer les négociations sur des accords d'intégration

régionale. Ils réunissent des Etats, parfois d'autres parties intéressées, pour des échanges informels et non contraignants sur des questions migratoires et d'autres questions connexes. Les réunions régulièrement organisées dans ce cadre permettent aux pays d'origine, de transit et de destination d'échanger sur un pied d'égalité. Les débats sont moins politisés en raison du caractère informel et non contraignant des PCR. C'est pourquoi, les différentes parties prenantes sont plus disposées à envisager d'autres voies que le *statu quo*, telles que celles énoncées dans les dispositions des accords régionaux relatives à la mobilité.

La synergie entre les accords d'intégration régionale et les processus consultatifs régionaux pourrait être améliorée dans divers domaines. Par exemple, les PCR peuvent offrir un soutien technique pour la collecte de données, la réalisation de recherches et la formulation d'orientations politiques. En proposant des formations, des ateliers et des séminaires d'experts, ils contribuent au renforcement des capacités des gouvernements nationaux qui participent à un ou plusieurs accords régionaux, et qui ont entrepris de mettre en œuvre les dispositions sur la mobilité des personnes. Dans les années à venir, les PCR devraient favoriser le brassage d'idées entre les différents processus régionaux, faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques, et établir un climat de confiance entre les Etats membres.

Il importe de comprendre que, loin d'être une question accessoire, la migration est un domaine d'action prioritaire. Les liens qui unissent la migration, le commerce et le développement doivent être examinés sans relâche. Cet atelier a permis aux fonctionnaires oeuvrant dans ces trois secteurs de débattre ouvertement des avantages et des difficultés que présente la libéralisation de la mobilité au sein des processus d'intégration régionale. Les participants ont aussi entendu les points de vue et les expériences de diverses communautés. Dans l'optique du thème dominant de l'IDM 2007 – Gestion des migrations dans une économie mondiale en évolution – on s'accorde à reconnaître que la coopération entre les parties prenantes contribue de manière décisive à tout progrès durable en matière d'intégration régionale et de libéralisation du mouvement des personnes.

**PARTIE II:
DOCUMENTS
COMPLEMENTAIRES**

DÉFINITIONS UTILES

Accord général sur le commerce des services (AGCS) – Accord conclu lors des négociations du Cycle d'Uruguay de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en vigueur depuis janvier 1995. Il comprend quatre modes de fourniture des services : le mode 1 concerne la fourniture transfrontières, le mode 2 la consommation à l'étranger, le mode 3 la présence commerciale à l'étranger et le mode 4 le mouvement des personnes physiques.

Migration irrégulière – Mouvement qui s'effectue en contrevenant à la réglementation des pays d'origine, de transit ou de destination. Il n'existe pas de définition claire ou universellement acceptée de la migration irrégulière. Dans la perspective du pays de destination, il s'agit de l'entrée, du séjour et du travail illégal dans le pays, impliquant que le migrant n'a pas les autorisations nécessaires ou les documents requis selon la loi d'immigration pour entrer, résider et travailler dans le pays en question. Dans la perspective du pays d'origine, l'irrégularité s'avère par exemple lorsqu'une personne franchit une frontière internationale sans un passeport ou document de voyage valide, ou ne remplit pas les exigences administratives pour quitter le pays. Il y a cependant une tendance à restreindre l'usage du terme « migration illégale » aux cas de traite des personnes et au trafic illicite de migrants.

Processus consultatif régional (PCR) sur la migration – Instance consultative sans caractère contraignant réunissant, au niveau régional, des représentants d'Etats, de la société civile et d'organisations internationales pour débattre de questions migratoires dans un esprit de coopération.

Accord commercial régional (ACR) – Accord régional régissant les échanges au sein d’une région (par exemple en ce qui concerne les normes, les mesures de sauvegarde, l’administration douanière, etc.) et établissant souvent un cadre réglementaire préférentiel pour le commerce de services mutuels. Certains ACR vont au-delà de mécanismes de politiques commerciales traditionnelles et comprennent des règles régionales sur la main-d’œuvre, la concurrence et l’investissement. A l’OMC, les ACR comprennent les accords bilatéraux entre pays ou groupes de pays situés ou non dans la même région.

Accord/Processus d’intégration régionale – Accord régional dont la teneur est similaire à celle d’un ACR, mais qui est exclusivement conclu entre plusieurs pays d’une même région.

APERÇU DE QUELQUES PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONALE (Etat : juin 2007)

EU

-Union européenne-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, a pris effet le 1^{er} novembre 1993. En 1999, le Traité d'Amsterdam a modifié le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes et renuméroté leurs articles. Le Traité de Nice, en vigueur depuis le 1^{er} février 2003, établit des versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et des traités instituant les Communautés européennes.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Traité de Rome (1958) énonce que la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté est un droit fondamental et renferme des dispositions précises à cet effet ; cependant, il faudra attendre

l'adoption d'actes de droit dérivé, en 1968 et au début des années 1970, pour que ces clauses soient appliquées. En 1985, l'Accord de Schengen prévoit la suppression des contrôles systématiques aux frontières communes des pays signataires (Allemagne, Etats du Benelux et France) ; il sera mis en œuvre par un texte adopté en 1990. La Directive de 2006 relative aux services dans le marché intérieur vise à faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Le Traité instituant la Communauté européenne stipule que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (art. 18), assure la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (art. 39), accorde la liberté d'établissement des ressortissants des Etats membres (art. 43) et prévoit la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté par les ressortissants des Etats membres (art. 49).

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Tout citoyen de l'UE a le droit de se rendre sur le territoire d'un autre Etat membre. Aucun visa n'est requis.

Séjour : Tout citoyen de l'UE a le droit de séjourner librement sur le territoire d'un autre Etat membre pendant trois mois sans formalités. Au-delà de cette période, ce droit est accordé aux travailleurs salariés et non salariés, aux étudiants et aux personnes qui disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille.

Emploi : Catégories de personnes visées – Le Traité instituant la Communauté européenne permet la circulation des travailleurs, l'établissement des personnes exerçant une activité non salariée et la présence de prestataires de services. Des dispositions transitoires imposent des restrictions à l'égard des ressortissants (en particulier les travailleurs) des nouveaux Etats membres de l'Europe centrale et orientale, à l'exclusion de Chypre et de Malte.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les ressortissants de pays tiers peuvent entrer et se déplacer dans l'UE pendant trois mois sous réserve de satisfaire aux conditions d'admission. Des conditions de faveur s'appliquent aux membres de la famille de citoyens européens qui ne sont pas, eux-mêmes, ressortissants de l'UE. Par ailleurs, les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille de citoyens de l'UE exerçant un emploi dans un autre Etat membre peuvent entrer dans le pays d'accueil et y travailler. La délivrance de visas aux membres de la famille ressortissants d'un pays tiers est facilitée, quand une telle condition est imposée. Un titre de séjour valide délivré par un Etat membre appliquant les dispositions de Schengen peut autoriser les ressortissants de pays tiers à se rendre dans un autre Etat membre sans visa.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Les Etats membres ont coordonné leurs politiques de sécurité sociale et ont mis en place un mécanisme de reconnaissance mutuelle des diplômes.

Autres aspects pertinents : Les Etats membres, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni qui conservent leurs propres politiques de visa et de contrôle des frontières, ne peuvent établir unilatéralement de règles de délivrance des visas pour les séjours de courte durée des ressortissants de pays tiers.

EEE

-Espace économique européen-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Etats membres de l'Union européenne, Islande, Liechtenstein, Norvège.

Date d'entrée en vigueur : L'Accord sur l'Espace économique européen est entré en vigueur en 1994.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'Accord de 1994 sur l'EEE prévoit la libre circulation des travailleurs.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : La troisième partie de l'Accord sur l'EEE porte sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Les dispositions particulières applicables à la libre circulation des travailleurs figurent en annexe de l'Accord.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Les citoyens de l'EEE ont le droit de se déplacer librement entre les Etats membres. Aucun visa d'entrée n'est exigé.

Séjour : Les ressortissants des Etats membres et leurs personnes à charge doivent disposer d'un titre de séjour pour résider dans un autre Etat membre de l'EEE. En vertu du droit d'établissement, ils sont autorisés à séjourner, travailler, accepter des offres d'emploi, gérer une entreprise, créer une société et ouvrir une succursale de compagnie. Les personnes titulaires d'un permis de séjour ne sont pas obligées de travailler, mais elles doivent être en mesure de subvenir à leurs besoins sans aide de l'Etat.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - L'Accord sur l'EEE octroie aux citoyens d'un Etat membre et aux membres de sa famille le droit d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre en vue d'exercer une activité salariée, le droit de s'y établir, en vue notamment d'exercer une activité

non salariée, et le droit d'y dispenser des services. Des dispositions transitoires imposent des restrictions à l'égard des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Europe centrale et orientale, à l'exclusion de Chypre et de Malte. Les mêmes conditions d'emploi et de travail sont offertes aux ressortissants de l'EEE qu'aux ressortissants des différents Etats membres.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les ressortissants de pays tiers peuvent entrer et se déplacer dans l'EEE pendant trois mois sous réserve de satisfaire aux conditions d'admission, à savoir, entre autres, détenir un document de voyage valide ou un visa, si un tel document est exigé. Des conditions de faveur s'appliquent aux membres de la famille de citoyens de l'UE qui ne sont pas, eux-mêmes, ressortissants de l'EEE ; les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille de citoyens de l'EEE exerçant un emploi dans un autre Etat membre peuvent entrer avec eux sur le territoire et y travailler. La délivrance de visas aux membres de la famille ressortissants d'un pays tiers est facilitée, quand une telle condition est imposée. Un titre de séjour valide délivré par un Etat membre appliquant les dispositions de Schengen peut autoriser les ressortissants de pays qui ne font pas partie de l'UE à se rendre dans un autre Etat membre de l'espace Schengen sans visa.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Le régime de portabilité européen coordonne les systèmes de sécurité nationale des Etats membres et s'applique à l'ensemble des ressortissants de l'EEE. Il vise en particulier les travailleurs salariés ou indépendants qui sont ou ont été assurés en vertu de la législation d'un Etat membre de l'EEE. Cela inclut les fonctionnaires, les étudiants, les retraités et les membres de la famille desdites personnes, indépendamment de leur nationalité. L'Accord sur l'EEE prévoit également la reconnaissance mutuelle des diplômes.

MARCHÉ COMMUN DU TRAVAIL DANS LES PAYS NORDIQUES

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.

Date d'entrée en vigueur : L'Accord relatif à un marché commun du travail dans les pays nordiques a été signé le 22 mai 1954. Le texte a été actualisé en 1983.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'Accord abolit, dès 1954, toute barrière officielle au mouvement des travailleurs au sein du Marché commun.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : L'Accord relatif à un marché commun du travail dans les pays nordiques permet à tout citoyen du Marché commun de vivre et de travailler dans un autre Etat membre en bénéficiant des mêmes conditions que les nationaux. Le Traité de coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède comporte d'autres clauses sur la mobilité.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : L'entrée dans un autre Etat membre se fait sans passeport ni visa (tel qu'arrêté par accord spécial).

Séjour : Aucun permis n'est exigé pour résider et travailler dans un autre Etat membre.

Emploi : *Catégories de personnes visées* – Les ressortissants d'un Etat membre du Marché commun peuvent travailler dans un autre Etat membre sans permis.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les dispositions varient selon le ou les traités [Union européenne, Espace économique européen ou Association européenne de libre-échange] dont est signataire chaque pays. C'est le Traité sur l'Union européenne qui régleme l'entrée des ressortissants de pays tiers au Danemark, en Finlande et en Suède. L'Accord sur l'Espace économique européen et la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange s'appliquent pour l'Islande et la Norvège.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Selon la Convention relative à la sécurité sociale, les citoyens du Marché commun qui travaillent ou vivent dans un autre Etat membre bénéficient des mêmes protections et des mêmes droits sociaux - soins médicaux, aide à l'enfance, assistance sociale, retraite, prestations de chômage, etc. - que les ressortissants du pays hôte.

AELE

-Association européenne de libre-échange-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse.

Date d'entrée en vigueur : L'Association européenne de libre-échange a été créée en 1960, mais le texte révisé de la Convention n'est entré en vigueur qu'en 2002.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le texte révisé de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (2002) assure la libre circulation des personnes.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : La Convention instituant l'AELE prévoit la libre circulation des personnes à l'article 20 du chapitre 8. L'annexe K de la Convention et le protocole à l'annexe K renferment des dispositions particulières sur la libre circulation des personnes entre le Liechtenstein et la Suisse.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Les ressortissants d'un Etat membre ont le droit d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre. Aucun visa n'est requis.

Séjour : Les ressortissants d'un Etat membre peuvent résider sur le territoire d'un autre Etat membre dans le but d'y recevoir ou d'y fournir des services. Par ailleurs, le droit de séjour est accordé aux personnes qui exercent une activité économique salariée et non salariée, ainsi qu'aux personnes sans activité économique dans le pays d'accueil qui disposent d'une assurance et de moyens financiers suffisants.

Emploi : Catégories de personnes visées – Les personnes salariées, les travailleurs indépendants et les frontaliers ont le droit d'accéder à une activité économique dans un autre Etat membre de l'AELE ; les prestataires de services peuvent séjourner sur le territoire pendant une période de 90 jours.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les membres de la famille d'une personne qui bénéficie du droit d'entrée et qui détient la nationalité d'un Etat membre ont le droit d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre, sur présentation d'un visa en cours de validité.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Les Etats membres, conformément à la Convention instituant l'AELE, règlent la coordination des systèmes de sécurité sociale et prennent des mesures pour la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, tels diplômes, certificats et autres preuves de qualifications officielles (articles 8 et 9 de l'annexe K).

COMESA

-Marché commun de l'Afrique orientale et australe-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Burundi, Comores, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Jamahiriya arabe libyenne, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie, Zimbabwe.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité du Marché commun de l'Afrique orientale et australe est entré en vigueur en 1994.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Traité fondateur (1994) prévoit expressément de supprimer tous les obstacles à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, au droit d'établissement des investisseurs et au droit de résidence au sein du Marché commun.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : L'article 4 du Traité du COMESA appelle à lever les obstacles à la libre circulation des personnes, au droit d'établissement et au droit de résidence. Le Protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, et sur le droit d'établissement et de résidence prévoit une application graduelle, en cinq étapes : 1) abolition des visas, 2) mouvement des travailleurs qualifiés, 3) mouvement des services, 4) droit d'établissement et 5) droit de résidence.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Après l'entrée en vigueur du Protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, et sur le droit d'établissement et de résidence, les citoyens du COMEA qui détiennent des documents de voyage valides n'auront pas à obtenir de visa pour pénétrer sur le territoire d'un autre Etat membre et y résider pendant une période de 90 jours.

Séjour : Les Etats membres doivent s'efforcer d'harmoniser leurs lois, règles et réglementations, compte tenu du droit de résidence accordé aux ressortissants du COMESA.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - Les Etats membres sont tenus de lever progressivement les obstacles à la mobilité des travailleurs, ce qui suppose d'abolir toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres dans les domaines de l'emploi, de la rémunération et des autres conditions de travail. Les dispositions de l'article sur la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas au secteur public. Les fournisseurs de services sont libres de se déplacer, et les ressortissants d'un Etat membre peuvent s'établir dans un autre Etat membre.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Autres aspects pertinents : Le Protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, et sur le droit d'établissement et de résidence entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé et ratifié par sept Etats membres au moins.

CEDEAO

-Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest est entré en vigueur en 1975.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'un des principaux objectifs énoncés dans le Traité constitutif de 1975 est la création d'un marché commun par la suppression entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement. Le Protocole de 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dispose que les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrer, de résider et de s'établir sur le territoire des Etats membres.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : L'article 3 du Traité prévoit la création d'un marché commun par la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement. D'autres clauses sur la mobilité sont énoncées dans le Protocole A/P1/5/79 et dans les Protocoles additionnels A/SP1/7/86 et A/SP2/5/90.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des Etats membres, est tenu de posséder un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité. Tout citoyen de la Communauté, désirant séjourner dans un Etat Membre pour une durée maximum de 90 jours, peut entrer sur le territoire de cet Etat Membre par un point d'entrée officiel, sans avoir à présenter un visa.

Séjour : Chacun des Etats membres reconnaît aux citoyens de la Communauté ressortissants des autres Etats membres le droit de résidence sur son territoire en vue d'accéder à une activité salariée et de l'exercer. Le droit de résidence comporte le droit de répondre à des emplois effectivement offerts et le droit d'exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - Le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement autorise les citoyens de la Communauté à s'établir dans un autre Etat membre. Le droit d'établissement comporte l'accès aux activités économiques et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises dans les conditions définies par les lois du pays d'implantation pour ses propres ressortissants.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : La Commission des affaires sociales et culturelles de la CEDEAO a adopté en 1993 la Convention générale de sécurité sociale qui garantit l'égalité de traitement aux travailleurs transfrontaliers et la sauvegarde de leurs droits pendant leur séjour à l'étranger. La Convention dispose que les personnes qui résident dans un Etat membre de la Communauté ont les mêmes droits et obligations que les nationaux en application de la législation sur la sécurité sociale.

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou (le Venezuela a annoncé en 2006 qu'il se retirait de la Communauté mais n'a pas achevé les formalités nécessaires).
Membres associés : Etats membres du MERCOSUR depuis 2005. **Observateurs :** Mexique, Panama.

Date d'entrée en vigueur : L'Accord de Carthagène est en vigueur depuis 1969.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'Accord de Carthagène ne contient pas de dispositions spécifiques sur la mobilité de la main-d'œuvre. La question de la migration de travail est abordée dans les décisions 113 et 116 prises en 1977 par la Commission de l'Accord de Carthagène, qui portent création, respectivement, de l'Instrument andin de sécurité sociale et de l'Instrument andin de migration de la main-d'œuvre. La décision 116 a été modifiée en 2003 par la décision 545.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes :
Décision 545 (2003) - Dispositions visant à libéraliser progressivement la circulation et le séjour des personnes dans la sous-région ;
Décision 503 (2001) - Reconnaissance des documents nationaux d'identité ;
Décision 504 (2001) - Création du passeport andin. Le Cadre général des principes et des règles de libéralisation du commerce des services au sein de la Communauté andine (1998) comporte d'autres dispositions sur la mobilité.

**DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES
RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES**

Entrée : Depuis janvier 2005, les citoyens de la Communauté peuvent être admis dans n'importe quel Etat membre en qualité de touristes et y séjourner pendant une période de 90 jours en présentant un document national d'identité

valide et en vigueur dans le pays qui l'a émis, sans avoir à détenir de visa consulaire. Le séjour peut être prolongé une seule fois, pour une durée identique. Les ressortissants des Etats membres doivent présenter un passeport pour se rendre au Venezuela.

Séjour : Les travailleurs andins peuvent entrer et résider dans un Etat membre en coordination avec les organismes nationaux compétents de chaque Etat membre et en conformité avec la législation communautaire ou, à défaut, la législation nationale en la matière. Le Bureau de migration de la main-d'œuvre doit remettre aux ressortissants des autres Etats membres les documents qui attestent leur statut et leur permettent de prendre auprès des services de l'immigration compétents des dispositions en vue de leur séjour dans le pays d'accueil.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - L'Instrument andin de migration de la main-d'œuvre autorise la libre circulation et la résidence temporaire des citoyens de la Communauté dans la sous-région en qualité de salariés. Quatre catégories de migrants sont définies : travailleurs qui se déplacent à titre personnel, travailleurs au service d'une entreprise, travailleurs temporaires et travailleurs frontaliers. Sont exclues les personnes qui sont employées de la fonction publique et les personnes dont les activités sont contraires à la morale, au maintien de l'ordre public, à la vie et à la santé de la population et aux intérêts fondamentaux de la sécurité nationale.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Selon l'Instrument andin de migration de la main-d'œuvre, les Etats membres doivent prendre des mesures propres à faciliter le regroupement familial, en accord avec les lois nationales du pays de destination. Ils doivent accorder le droit d'entrer et de sortir librement aux personnes suivantes : conjoint du travailleur migrant, enfants mineurs non émancipés, enfants majeurs handicapés, et parents.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : L'Instrument andin de sécurité sociale (décision 546) reconnaît l'importance fondamentale de préserver le droit des travailleurs migrants à bénéficier des prestations de sécurité sociale. Cependant, les Etats membres restent entièrement libres d'établir leurs propres politiques nationales en matière de sécurité sociale pour les migrants de pays tiers, en tenant compte du principe de réciprocité. L'article 13 du Cadre général de libéralisation du commerce des services dispose que chaque Etat membre doit reconnaître les permis, attestations, titres professionnels et certificats délivrés par un autre Etat membre.

CEI
-Communauté d'Etats indépendants-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Tadjikistan, Ukraine. Membre associé : Turkménistan.

Date d'entrée en vigueur : L'Accord portant création de la Communauté d'Etats indépendants a été signé en 1991.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'Accord de 1991 prévoit la libre circulation des nationaux des Etats membres au sein de la CEI et garantit la coordination entre les Etats membres sur « les questions qui touchent à la politique d'immigration ». Ces dispositions sont reprises dans la Charte de la CEI.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Des accords concernant plus spécifiquement la mobilité des personnes entre les Etats membres de la CEI ont été élaborés après l'Accord de 1991, dont l'Accord de Bichkek (1992) sur la migration sans visa des citoyens de la Communauté sur le territoire de ses Etats membres, et l'Accord de Moscou sur la reconnaissance mutuelle des visas émis par les Etats membres. La Charte de la CEI, adoptée en 1993, mentionne la libre circulation des services et de la main-d'œuvre. La même année, les chefs d'Etat de la Communauté ont signé l'Accord sur la création de l'Union économique, qui prévoit l'intégration progressive et la coordination des réformes. L'Union comprendra, entre autres, un marché commun des marchandises, des services, des capitaux et du travail. L'Accord de coopération dans le domaine de la migration de main-d'œuvre et de la protection sociale des travailleurs migrants (1994) définit les règles de coopération entre les Etats membres de la CEI pour ce qui est de l'emploi et de la protection des travailleurs et des membres de leur famille dont la résidence permanente se trouve dans un Etat membre mais qui exercent un emploi dans un autre Etat membre.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Tous les ressortissants des Etats membres sont libres de circuler au sein de la Communauté, sauf exceptions fondées sur des arrangements bilatéraux.

Séjour : Les conditions de séjour sont régies par les lois et règlements nationaux ainsi que par les arrangements bilatéraux. Un permis de séjour est exigé.

Emploi : Les conditions d'emploi sont fixées par les lois et règlements nationaux, ainsi que par les arrangements bilatéraux entre Etats membres. *Catégories de personnes visées* - Toutes les catégories de travailleurs migrants, à tous les niveaux de qualification.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : L'Accord de coopération dans le domaine de la migration de main-d'œuvre et de la protection sociale des travailleurs migrants (1994) renferme les dispositions suivantes : reconnaissance mutuelle des diplômes, des autres certificats et des références professionnelles ; règles d'emploi dans le pays de destination ; élimination de la double imposition ; égalité de traitement des travailleurs migrants et des nationaux en ce qui concerne la sécurité sociale, l'assurance sociale et les soins médicaux ; transfert des gains et de l'épargne vers le pays d'origine. L'Accord garantissant les droits des citoyens des Etats participants de la Communauté des Etats indépendants dans le domaine des retraites (1992) prévoit la protection des pensions de retraite des citoyens de la Communauté et de leur famille, y compris des personnes qui effectuent leur service militaire dans les forces armées.

Autres aspects pertinents : L'Accord de coopération dans le domaine de la migration de main-d'œuvre et de la protection sociale des travailleurs migrants a été approuvé par tous les Etats membres en 1994 ; il doit être mis en application par des accords bilatéraux.

CARICOM/CSME

-Communauté des Caraïbes/Marché et économie uniques
de la CARICOM-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Membres de plein droit¹ : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago. Membres associés² : Anguilla, Bermudes, îles Vierges britanniques, îles Caïmanes, îles Turques et Caïques.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité portant création de la Communauté et du marché commun des Caraïbes a été signé à Chaguaramas en 1973. Pour renforcer l'intégration, la Communauté a décidé en 1989 de créer le Marché et l'économie uniques de la CARICOM (CSME). Tous les Etats membres de la Communauté ne participent pas au CSME.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Un processus a été lancé en 1989 dans le cadre du CSME en vue d'accorder progressivement à différentes catégories de personnes la liberté de circuler au sein de la région.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Le chapitre 3 du Traité révisé de Chaguaramas recommande la circulation des compétences et des services et le droit d'établissement. Selon l'article 45, les Etats membres s'engagent à réaliser l'objectif de la libre circulation de leurs ressortissants au sein de la Communauté.

¹ Haïti et les Bahamas sont membres de plein droit de la CARICOM mais ne font pas partie du CSME. Montserrat attend l'approbation du Royaume-Uni concernant le Traité révisé de Chaguaramas.

² Les membres associés ne font pas partie du CSME. Tous sont des territoires britanniques ou des territoires autonomes entretenant des liens spéciaux avec le Royaume-Uni.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Les citoyens de la Communauté peuvent circuler librement au sein des Etats membres du CSME.

Séjour : Les dispositions sur la libre circulation ne donnent pas le droit de résider dans un autre Etat membre.

Emploi : *Catégories de personnes visées* – Les ressortissants qualifiés (diplômés de l’université, travailleurs des médias, sportifs, artistes et musiciens) ont le droit de rechercher un emploi dans les Etats membres sans permis de travail. Les travailleurs indépendants, qu’ils fournissent des services ou créent une entreprise, y compris le personnel de gestion, le personnel technique et le personnel d’encadrement, peuvent se déplacer librement et conjointement à la création d’une entreprise sous contrôle étranger. La circulation des fournisseurs de services est autorisée à tous les échelons de qualification, à condition que ces personnes ne soient pas salariées.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les conjoints et les membres de la famille proche peuvent se déplacer librement. Les ressortissants de pays tiers doivent s’enquérir des exigences de visa auprès des autorités du pays concerné.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : L’Accord de la Communauté des Caraïbes sur la sécurité sociale est entré en vigueur le 1^{er} avril 1997. Il garantit le droit à des prestations de longue durée en autorisant le cumul de l’ensemble des périodes où les migrants ont cotisé aux régimes de sécurité sociale des Etats membres dans lesquels ils ont travaillé. Le dispositif fonctionne dans tous les Etats membres, à l’exception du Suriname. Néanmoins, les systèmes de sécurité sociale ne sont pas harmonisés et les prestations diffèrent d’un pays à l’autre. La majorité des migrants peu qualifiés ne bénéficient toujours pas du régime de transférabilité. Parmi les autres mesures destinées à faciliter la mise en œuvre des politiques

de libre circulation des personnes figurent le regroupement familial et les déplacements « sans harcèlement ». Le Traité révisé de Chaguaramas comprend un article sur la reconnaissance réciproque des diplômes et attestations de compétence. **Autres aspects pertinents :** L'application du Traité révisé de Chaguaramas est provisoire. Le texte devrait être modifié pour entrer en vigueur, puisque l'article 234 dispose qu'il entrera en vigueur lors de sa ratification par tous les États membres de la CARICOM.

ALENA
-Accord de libre-échange nord-américain-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Canada, Etats-Unis d'Amérique, Mexique.

Date d'entrée en vigueur : L'Accord de libre-échange nord-américain a pris effet en 1994.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'ALENA (1994) traite des investissements, des services et de questions connexes.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Le chapitre 16 de l'ALENA définit les critères et procédures d'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires.

**DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES
RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES**

Entrée : Chacune des Parties autorise l'admission temporaire des hommes et femmes d'affaires³ qui satisfont par ailleurs aux conditions d'admission établies en vertu des mesures applicables concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la sécurité nationale, et qui satisfont par ailleurs aux prescriptions existantes en matière d'immigration. En particulier, l'annexe 1603 du chapitre 16 stipule que l'admission temporaire sera accordée aux personnes suivantes : 1) hommes et femmes d'affaires sur présentation d'une preuve montrant que l'activité commerciale projetée est de nature internationale et que l'homme ou la femme d'affaires ne cherche pas à pénétrer le marché local du travail ; 2) négociants et investisseurs qui désirent mener un important commerce de produits ou de services principalement entre le territoire de la Partie dont il ou elle est citoyen et le territoire de la Partie visée par la demande d'admission, et qui désirent établir, développer ou administrer un investissement ou fournir des conseils

³ Les hommes et les femmes d'affaires sont les citoyens d'une Partie qui sont engagés dans le commerce des marchandises, la prestation de services ou la conduite d'activités liées à un investissement.

ou des services techniques essentiels quant à l'exploitation d'un investissement, au titre duquel il ou elle a engagé une somme importante ; 3) personnes mutées à l'intérieur d'une société qui sont à l'emploi d'une entreprise et qui demandent l'admission temporaire pour assurer des services à cette entreprise ou à l'une de ses filiales ou sociétés affiliées ; et 4) professionnels qui désirent exercer des activités commerciales dans l'une des professions visées. Une classe spéciale de visa non-immigrant (visa TN) existe pour les hommes et femmes d'affaires qui possèdent une attestation d'emploi.

Séjour : Les titulaires d'un visa TN jouissent du droit de résidence temporaire.

Emploi : *Catégories de personnes visées* – Les dispositions de l'Accord se bornent à libéraliser la migration intrarégionale des nationaux hautement qualifiés, dont les hommes et femmes d'affaires, les négociants et investisseurs, les personnes mutées à l'intérieur d'une société, et les professionnels. Ces catégories ne se limitent pas à la fourniture de services et peuvent englober des personnes exerçant des activités liées à l'agriculture ou à la transformation.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Le conjoint et les enfants célibataires âgés de moins de 21 ans qui accompagnent ou rejoignent le titulaire d'un visa TN doivent démontrer qu'ils entretiennent une relation de bonne foi avec le titulaire principal pour recevoir un visa TD secondaire. Le conjoint et les enfants ne sont pas autorisés à travailler mais peuvent étudier.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Autres aspects pertinents : Les migrations au titre d'un visa TN ne représentent qu'une petite fraction des flux entre les Etats membres.

CEEAC

-Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Angola, Burundi, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Tchad.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale est entré en vigueur le 18 décembre 1984. Il est appliqué depuis 1985.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Protocole de 1983 relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des ressortissants des Etats membres de la Communauté (annexe VII du Traité fondateur) traite notamment de la liberté de circulation, de résidence et d'établissement. Il dispose que la libre circulation et le droit d'établissement devraient être assurés dans un délai de quatre et douze ans, respectivement, après la date d'entrée en vigueur du Traité. Une décision concernant la libre circulation de certaines catégories de personnes a été adoptée en janvier 1990, puis modifiée en juin 2000. Elle devait entrer en vigueur en mars 2005 mais les discussions se poursuivent.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Les articles 4 et 40 du Traité confèrent aux ressortissants de la Communauté le droit de circuler et de résider librement dans les Etats membres de la CEEAC. L'article 2 du Protocole énonce les catégories de ressortissants de la Communauté qui peuvent librement entrer dans le territoire de l'un quelconque des Etats membres, y voyager, y établir leur résidence et en sortir. L'article 3 traite de la libre circulation des travailleurs et l'article 4 du droit d'établissement des ressortissants de la Communauté. La décision 03/CHSG/VI/90 relative à la libre circulation de certaines catégories de ressortissants au sein de la CEEAC s'intéresse également à la mobilité intrarégionale.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Conformément au Protocole relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des ressortissants des Etats membres de la Communauté, les citoyens de la CEEAC ont le droit d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre, sous réserve de la production d'une carte d'identité nationale, d'un passeport en cours de validité, d'un laissez-passer et d'un carnet sanitaire international émis par l'Etat membre dont il est ressortissant et, depuis peu, d'un visa en cours de validité.

Séjour : Selon le Traité et le Protocole, les citoyens de la Communauté sont libres de résider sur le territoire d'un autre Etat membre, mais il est désormais exigé qu'ils possèdent une carte de séjour.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - Le Protocole accorde le droit de circuler aux travailleurs et le droit de s'établir aux personnes qui exercent une activité non salariée. Cependant, des restrictions sont imposées par tous les Etats membres en vertu de leur législation et leur réglementation nationales.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Ni le Traité ni le Protocole n'abordent spécifiquement la question de la mobilité des ressortissants de pays tiers. De telles dispositions existent toutefois dans divers accords bilatéraux de libre circulation signés par certains Etats membres de la CEEAC avec des pays tiers, par exemple entre le Cameroun et le Mali.

ANASE

-Association des nations de l'Asie du Sud-Est-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Brunei Darussalam, Cambodge, Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines, République démocratique populaire lao, Singapour, Thaïlande, Viet Nam.

Date d'entrée en vigueur : La Déclaration de l'ANASE a été signée à Bangkok en 1967.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : La Déclaration fondatrice ne contient aucune disposition traitant spécifiquement de la mobilité de la main-d'œuvre. L'Accord-cadre de l'ANASE sur les services (AFAS) de 1995 oblige les Etats membres à entamer des négociations visant à atteindre des engagements allant plus loin que ceux inclus dans leurs listes au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce. Le Plan d'action de Hanoi⁴ (1997) énumère plusieurs mesures touchant à la coopération en matière de gestion des migrations.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : L'article premier de l'AFAS appelle à étendre et approfondir la libéralisation du commerce des services, au-delà des engagements pris par les Etats membres en vertu de l'AGCS, dans le but d'établir une zone de libre-échange des services. Selon l'article 4 de l'Accord-cadre sur la zone d'investissement de l'ANASE (1998), les capitaux, les travailleurs qualifiés et les professionnels pourront circuler plus librement entre les Etats membres.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Le 25 juillet 2006, les Etats membres de l'ANASE ont décidé d'autoriser l'admission sans visa, pour une durée de deux semaines, des citoyens de l'Association qui voyagent dans la région.

⁴ Il expose les grandes lignes d'une série de plans d'action destinés à réaliser les buts énoncés dans la Vision 2020 de l'ANASE. L'objectif est de relancer la collaboration dans le domaine politique, économique et fonctionnel, les trois grands piliers de la coopération régionale au sein de l'ANASE.

Emploi : Catégories de personnes visées – Fournisseurs de services, main-d'œuvre qualifiée et professionnels qui se déplacent entre les Etats membres. On s'attache surtout à faciliter les mouvements intrarégionaux de ressortissants hautement qualifiés qui mènent des activités liées aux investissements et aux affaires.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les exigences de visa et les conditions d'entrée diffèrent considérablement d'un Etat membre à l'autre ; elles dépendent parfois des conventions diplomatiques passées entre les pays, concernant leurs nationaux ou les citoyens de différents pays. La plupart des Etats membres de l'ANASE délivrent un visa de 14 à 30 jours aux ressortissants de pays tiers, à condition qu'ils satisfassent aux conditions d'entrée. Chaque nation a son propre arsenal de réglementations.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : L'ANASE est sur le point de conclure des accords de reconnaissance mutuelle touchant aux services professionnels dispensés par les ingénieurs, comptables, architectes, arpenteurs-géomètres, infirmières, etc.

SADC

-Communauté de développement de l'Afrique australe-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité instituant la Communauté de développement de l'Afrique australe a été signé en 1992.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Traité fondateur (1992) énonce que l'un de ses principaux objectifs est la formulation de politiques destinées à abolir progressivement les obstacles à la libre circulation des personnes. En 1995, un projet de Protocole sur la libre circulation des personnes au sein de la SADC a été introduit, qui a été remplacé en 1997 par le Protocole sur la facilitation de la circulation des personnes, de portée plus restreinte ; celui-ci n'est toujours pas entré en vigueur, mais fait l'objet de discussions continues.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Protocole sur la facilitation de la circulation des personnes (1997) et Protocole sur le commerce de la SADC (1996).

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Les citoyens de la Communauté peuvent, à des fins licites, pénétrer sans visa sur le territoire d'un autre Etat membre et y séjourner pendant 90 jours par an, conformément à la législation du pays d'accueil.

Séjour : Les citoyens de la Communauté qui désirent résider dans un autre Etat membre doivent déposer une demande auprès des autorités compétentes du pays de destination, en accord avec la législation de celui-ci.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - La notion d'établissement signifie qu'un Etat membre, en accord avec sa législation, autorise les citoyens d'un autre Etat membre à exercer une activité économique ou une profession en qualité de salariés ou de travailleurs indépendants.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Les Etats membres doivent instaurer un contexte tel que chaque travailleur de la région jouisse d'une protection sociale adéquate et, indépendamment de son statut ou de l'emploi qu'il exerce, bénéficie de prestations de sécurité sociale adéquates.

Autres aspects pertinents : Le Protocole sur le commerce de la SADC a été ratifié par dix des quatorze Etats membres. Il est donc en vigueur puisque tout protocole de la Communauté doit être ratifié par deux tiers au moins des Etats membres.

MERCOSUR
-Marché commun du Sud-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Argentine, Brésil, Paraguay, République bolivarienne du Venezuela, Uruguay. Membres associés : Chili, Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité d'Asunción a été conclu en 1991. Il a été actualisé et modifié par le Protocole d'Ouro Preto en 1994.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Traité d'Asunción (1991) dispose que la libre circulation des facteurs de production est l'un des principaux objectifs du Marché commun. Au sein du Groupe du Marché commun, le Sous-groupe de travail 10, qui s'occupe des questions d'emploi et de migration de main-d'œuvre, s'est employé à faire progresser la libre circulation des travailleurs. En 1998, le Conseil du Marché commun a approuvé l'incorporation d'une disposition spécifique sur la circulation des fournisseurs de services (Protocole de Montevideo sur le commerce des services).

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Protocole de Montevideo sur le commerce des services et Accord sur la libre circulation et la résidence.

**DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES
RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES**

Entrée : L'Accord sur la libre circulation et la résidence des ressortissants des Etats Parties prévoit la délivrance automatique d'un visa aux citoyens du MERCOSUR et aux ressortissants boliviens et chiliens, et octroie le droit de travailler et de vivre sur le territoire des Etats Parties, sous réserve de ne pas avoir commis d'acte criminel dans les cinq années précédant l'admission. Le visa MERCOSUR permet aux personnes physiques d'entrer dans un autre Etat membre et d'y séjourner quatre ans dans le but de fournir des services.

Séjour : L'Accord sur la libre circulation et la résidence des ressortissants des Etats Parties prévoit la délivrance automatique d'un visa aux citoyens du MERCOSUR et aux ressortissants boliviens et chiliens, et octroie le droit de travailler et de vivre sur le territoire des Etats Parties, sous réserve de ne pas avoir commis d'acte criminel dans les cinq années précédant l'admission.

Emploi : *Catégories de personnes visées* – Les citoyens du MERCOSUR peuvent vivre et travailler dans un autre Etat membre sans visa. Chacun des Etats membres doit veiller à ce que les fournisseurs de services originaires d'un autre Etat membre bénéficient d'un traitement qui n'est pas moins favorable que celui dont jouissent les nationaux et les ressortissants de pays tiers.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Le Traité d'Asunción dispose que l'un des objectifs de la libéralisation du commerce est d'accélérer le développement économique par la promotion de la justice sociale et l'amélioration des conditions de vie des habitants des Etats membres. L'Accord multilatéral de sécurité sociale, approuvé en 2005, est en vigueur dans tous les Etats membres. Les Ministres de l'éducation ont élaboré trois protocoles d'intégration qui facilitent l'emploi et la mobilité transfrontières : a) le Protocole d'intégration de l'éducation et de reconnaissance des certificats, diplômes et études de niveau primaire et secondaire non techniques ; b) le Protocole d'intégration de l'éducation sur la revalidation des diplômes, certificats et titres et la reconnaissance des études techniques de niveau secondaire ; c) le Protocole d'intégration de l'éducation sur la reconnaissance des diplômes universitaires en vue de poursuivre des études supérieures dans les universités des Etats Parties au MERCOSUR.

ASACR

-Association sud-asiatique de coopération régionale-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka.

Date d'entrée en vigueur : L'Association sud-asiatique de coopération régionale a été créée par l'adoption officielle de sa Charte, le 8 décembre 1985.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : 1985. Les Déclarations des différents sommets tenus depuis la création de l'Association ont toutes attiré l'attention sur la promotion des contacts entre les personnes, à tous les échelons de la société hors du secteur d'Etat. Le régime d'exemption de visa, lancé en 1988 et en vigueur depuis 1992, a été le premier mécanisme formel de gestion de la libre circulation des personnes. L'Accord sur la zone de libre-échange de l'Asie du Sud a été signé en 2004 au sein de l'ASACR. Il a pris effet en 2006 mais ne comporte pas de disposition sur le commerce des services. Depuis, l'ASACR a décidé d'inclure cette question dans l'Accord sur la zone de libre-échange et a entrepris de faire le nécessaire à cette fin. Par ailleurs, un processus intergouvernemental réunissant les chefs des services de l'immigration des Etats membres a été institué ; les réunions sur la migration et les questions connexes ont débuté en 2006.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Régime d'exemption de visa - certaines catégories de personnes n'ont pas à détenir de visa pour se déplacer dans la région.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Le régime d'exemption de visa dispense 34 catégories de personnes de l'obligation de détenir un visa pour circuler dans la région. Des mesures ont été prises afin de simplifier les exigences et les procédures de délivrance de visa aux personnes en voyage d'affaires, dans le but de promouvoir le commerce et le tourisme.

Séjour : La question n'a pas été abordée au sein de l'ASACR.

**DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES
RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS**

Entrée : L'ASACR n'a pas entrepris d'harmoniser les dispositions sur la mobilité des ressortissants de pays tiers.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : L'ASACR s'est récemment penchée sur la question de la reconnaissance des diplômes professionnels délivrés par les différents Etats membres.

APEC

-Association de coopération économique Asie-Pacifique-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Australie, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Hong Kong (Chine), Indonésie, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Singapour, Thaïlande, Taiwan (Chine), Viet Nam.

Date d'entrée en vigueur : L'APEC a débuté en 1989, sous la forme d'un groupe de dialogue ministériel informel réunissant 12 membres.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Les membres de l'Association ne sont pas liés par un traité. Ils agissent sur la base d'engagements non contraignants, dont plusieurs portent sur la mobilité des personnes. Le Groupe d'experts sur la mobilité dans les milieux d'affaires, par exemple, a pour mission de faciliter les déplacements par l'échange d'informations sur les systèmes de réglementation en place et par la simplification des procédures de délivrance des visas de courte durée et des autorisations de séjour temporaire aux hommes et femmes d'affaires.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Conformément à l'article 16 de la Déclaration conjointe adoptée à l'issue de la première Réunion ministérielle, la coopération doit viser à renforcer les avantages, pour la région et l'économie mondiale, découlant de l'interdépendance, y compris la circulation plus libre des marchandises, des services, des capitaux et de la technologie.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Les détenteurs d'une carte de voyage d'affaires de l'APEC (ABTC) peuvent entrer sans visa sur le territoire des 17 économies membres qui participent actuellement au dispositif, en bénéficiant de procédures accélérées aux aéroports. La carte, valide trois ans, autorise à pénétrer

plusieurs fois dans un même pays et à y séjourner 90 jours consécutifs. Les citoyens de certaines économies membres ont maintenant accès à un système électronique d'autorisation de voyage qui permet d'entrer sur le territoire australien. Ce système remplace la délivrance d'un visa ou l'apposition d'un tampon dans le passeport. Il est en train d'être mis en place pour divers ressortissants des Etats membres, mais tous ne peuvent encore en bénéficier.

Séjour : Les hommes et les femmes d'affaires qui sont citoyens d'une économie membre de l'APEC et sont en possession d'un passeport peuvent demander à résider de manière temporaire dans une autre économie membre. Chaque pays établit ses propres formalités et règles en la matière.

Emploi : *Catégories de personnes visées* - La carte ABTC est réservée aux cadres et dirigeants mutés à l'intérieur de leur société, ainsi qu'aux spécialistes. Les personnes qui exercent une activité non salariée et les travailleurs peu ou semi-qualifiés ne peuvent en faire la demande.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les citoyens des autres économies de l'Association doivent obtenir un visa s'ils veulent séjourner temporairement dans les économies membres de l'APEC afin d'y conduire des affaires. Chaque pays établit ses propres formalités et règles en la matière.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Autres aspects pertinents : Les Services du tourisme des économies membres de l'APEC envisagent la possibilité de délivrer un visa unique qui permettrait de voyager dans toute la région.

CEN-SAD

-Communauté des Etats Sahélo-Sahariens-

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Bénin, Burkina Faso, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Erythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Jamahiriya arabe libyenne, Mali, Maroc, Niger, Nigéria, République centrafricaine, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité portant création de la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens est entré en vigueur en 1998.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Traité fondateur (1998) énonce parmi ses principaux objectifs la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes et des capitaux, ainsi que la liberté de séjour, de travail, de propriété et d'exercice d'une activité économique.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : L'article premier du Traité fondateur appelle à supprimer toutes les restrictions qui entravent le rassemblement des pays membres par la prise des mesures nécessaires pour assurer la libre circulation des personnes, des capitaux et des intérêts des ressortissants des Etats membres, et la liberté de séjour, de travail, de propriété et d'exercice d'une activité économique. D'autres dispositions sur la mobilité figurent dans le projet d'Accord sur la libre circulation et l'établissement des personnes sur le territoire des Etats membres de la Communauté. Il a été recommandé, lors de la sixième Réunion des ministres chargés de l'intérieur et de la sécurité publique tenue à Cotonou en 2004, de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'application juridique de la libre circulation des personnes et des marchandises.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Le projet d'Accord sur la libre circulation et l'établissement des personnes sur le territoire des Etats membres de la Communauté dispose que les personnes en possession d'un visa d'entrée, d'un passeport valide, d'un certificat médical et d'un casier judiciaire vierge sont autorisées à se déplacer dans la région. Aucun visa d'entrée n'est requis pour les catégories de personnes suivantes : les détenteurs d'un passeport diplomatique, passeport spécial ou passeport de service, ainsi que les membres des délégations officielles dont l'admission a été préalablement autorisée ; les hommes et femmes d'affaires et les investisseurs qui sont titulaires d'un passeport spécial et sont identifiés et désignés comme tels par leur gouvernement ; le conjoint et les enfants d'un résident qui détient un visa valide.

Emploi : Le droit d'établissement est garanti aux citoyens de la Communauté, sous réserve du motif et de la durée du séjour, et en accord avec les lois et règlements de l'Etat membre d'accueil.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Le projet d'Accord sur la libre circulation et l'établissement des personnes sur le territoire des Etats membres de la Communauté n'est pas en vigueur.

IGAD

-Autorité intergouvernementale pour le développement-

INFORMATIONS D'ORDRE GNER

Pays signataires : Djibouti, Ethiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan. L'Erythrée a suspendu temporairement son adhésion à l'IGAD en avril 2007.

Date d'entrée en vigueur : L'Accord portant création de l'Autorité intergouvernementale pour le développement a été signé en 1996.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : L'Accord portant création de l'IGAD (1996) vise à promouvoir la libre circulation des personnes.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : L'article 7 de l'Accord énonce, parmi les objectifs de l'Autorité : harmoniser les politiques en ce qui concerne le commerce ; promouvoir la libre circulation des personnes ainsi que l'établissement de la résidence ; promouvoir et réaliser les objectifs du Marché commun des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) et ceux de la Communauté économique africaine.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Divers Etats membres accordent, de manière bilatérale, le droit de pénétrer sans visa sur leur territoire et d'y séjourner pendant des périodes limitées. Par exemple :

- Les ressortissants de Djibouti n'ont pas besoin de visa pour entrer en Ethiopie ;
- Tous les citoyens de l'IGAD doivent détenir un visa pour être admis au Soudan, et inversement.

Séjour : Les Etats membres sont convenus de développer et d'élargir la coopération de manière à accorder à leurs citoyens le droit d'établissement de résidence dans la sous-région.

**DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES
RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS**

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS D'ORDRE GENERAL

Pays signataires : Kenya, Ouganda, Tanzanie.

Date d'entrée en vigueur : Le Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est est entré en vigueur en 2000.

Année d'adoption des premières dispositions sur la mobilité des personnes : Le Traité fondateur (2000) prévoit la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, ainsi que la jouissance des droits de résidence et d'établissement.

Textes/Articles régissant la mobilité des personnes : Aux termes de l'article 104 du Traité, les Etats membres s'engagent à adopter les mesures nécessaires à la réalisation de la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des services, et à assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement par leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES

Entrée : Les citoyens de la Communauté doivent présenter un document de voyage valide, délivré par les autorités compétentes de leur pays. Les documents reconnus pour franchir les frontières sont les suivants : passeports nationaux, passeports de la CAE, permis temporaires et/ou permis de circulation temporaire, documents de voyage ordinaires et documents de voyage d'urgence. Le passeport de la CAE permet aux ressortissants d'un Etat membre de franchir plusieurs fois les frontières au cours d'une période de six mois. Les étudiants originaires d'un autre Etat membre peuvent recevoir un laissez-passer d'élève ou d'étudiant s'ils font la preuve de leur citoyenneté, par exemple en produisant une carte d'identité et/ou un document de voyage reconnu.

Séjour : Les Etats membres se sont engagés à adopter les mesures nécessaires pour assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement par leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté.

Emploi : Les Etats membres doivent harmoniser leur politique, leurs programmes et leur législation relatifs à la main-d'œuvre, y compris ceux qui sont relatifs à la santé et à la sécurité ; établir un centre régional de productivité et de promotion de l'emploi et échanger des informations sur les emplois disponibles ; mettre leurs centres de formation à la disposition des ressortissants des autres Etats membres. A l'heure actuelle, les citoyens de la CAE doivent détenir un permis de travail valide pour avoir le droit de travailler dans la région.

DISPOSITIONS SUR LA MOBILITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Entrée : Les lois de chaque Etat membre s'appliquent.

INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Politiques auxiliaires : Les Etats membres se sont engagés à coopérer pour améliorer le partenariat social entre les gouvernements, les employeurs et les employés et pour accroître la productivité de la main-d'œuvre grâce à une production efficace. Ils sont par ailleurs convenus d'établir un mécanisme de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

**PARTIE III:
ORDRE DU JOUR DE
L'ATELIER ET DOCUMENT
DE TRAVAIL**



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



UNCTAD
United Nations Conference on Trade and Development

DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION
ATELIER D'INTERSESSION

LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS LES PROCESSUS
D'INTÉGRATION RÉGIONALE
18 - 19 juin 2007

ORDRE DU JOUR

Les accords d'intégration régionale ont des contenus qui varient sensiblement, notamment quant à leurs objectifs, aux éléments pris en compte, à la portée du processus d'intégration, aux structures institutionnelles et à la base légale. De même, la libéralisation de la circulation des personnes dans le cadre de ces accords varie elle aussi dans une mesure significative. La libéralisation de la mobilité peut y être décrite soit comme un objectif primaire, soit comme un objectif secondaire. De plus, les objectifs généraux d'un accord régional influent sur la mesure dans laquelle les mouvements de personnes sont libéralisés et sur la manière de les prendre en compte et de les mettre en œuvre. Si les divers accords régionaux poursuivent des objectifs différents – tant sur un plan général que sur celui de la circulation des personnes –, l'échange d'expériences entre les différentes régions peut apporter un éclairage utile et aider à trouver les instruments permettant de gérer efficacement les mouvements de personnes.

18 juin 2007 Première journée	
09h00 – 10h00	Enregistrement
10h00 – 10h30	REMARQUES DE BIENVENUE, Supachai Panitchpakdi, Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
10h30 – 11h00	COMMUNICATION PAR UN ORATEUR DE MARQUE, Gollerkeri Gurucharan, Vice-Secrétaire, Ministère des affaires indiennes de l'outre-mer
11h00 – 13h00	Panel 1: Les mouvements de personnes dans le cadre des accords d'intégration régionale

	<p>ORATEURS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Accords régionaux commerciaux (ARC) et autres accords d'intégration régionale</i> Richard S. Newfarmer, Conseiller économique, Groupe d'études des perspectives de développement, Département du commerce international, Banque mondiale • <i>La circulation des personnes physiques dans les accords d'intégration régionale</i> Michele Klein Solomon, Directrice du département de Politique et recherche en matière migratoire et Communications, OIM <ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les buts et objectifs divergents des différents accords d'intégration régionale? - Quels sont les motivations et les objectifs clés qui plaident pour l'incorporation de clauses sur la mobilité dans les accords d'intégration régionale (par exemple gérer l'impact d'un accord régional sur les flux migratoires futurs, aborder les problèmes migratoires tels que l'accès des migrants au marché du travail et la manière de gérer la migration irrégulière, etc.)? - Quels sont les principaux instruments utilisés pour susciter ces motivations et atteindre ces objectifs? - Quels types de mobilité peut-on faciliter (par exemple mobilité de main-d'œuvre, fourniture de services, tourisme, visites d'affaires, etc.)? <p>DÉBAT GÉNÉRAL</p>
13h00 – 15h00	<i>Pause de l'après-midi</i>
15h00 – 18h00	Panel 2: Réglementation des entrées – Enseignements tirés
	<p>MODÉRATEUR : Ellen Yost, Associée, Fragomen, Del Rey, Bernsen & Loewy, LLP (Société de Conseil juridique spécialisée en droit de l'immigration)</p> <p>ORATEURS :</p> <ul style="list-style-type: none"> • COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST : N'Faly Sanoh, Chargé de programmes principal, Affaires politiques, CEDEAO • ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN: Guillermo Malpica, Conseiller économique, Mission permanente du Mexique auprès de l'OMC • LA CARTE DE VOYAGEUR POUR AFFAIRES DU CONSEIL POUR L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION ASIE-PACIFIQUE : Jane Duke, Conseillère à la Mission permanente de l'Australie auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève

	<ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les objectifs de l'accord d'intégration régionale concernant la réglementation de l'entrée des personnes physiques? - Quelles mesures sont-elles utilisées pour faciliter l'entrée (par exemple l'exemption de visa, l'accélération des procédures, l'octroi de visas à entrées multiples, l'admissibilité garantie pour certains types de visas, etc.)? - Quelles catégories de personnes bénéficient-elles d'une admission facilitée (par exemple les personnes rémunérées ou non rémunérées telles que touristes, étudiants, membres de la famille d'un immigré, retraités, personnes au bénéfice de services, visiteurs commerciaux, travailleurs qualifiés, professionnels de l'industrie du divertissement, journalistes, prestataires de services, frontaliers, etc.)? - Cette admission facilitée revêt-elle un caractère permanent ou temporaire? Si elle est à caractère temporaire, à quelles activités est-elle liée, le cas échéant (par exemple investissement, visites d'affaires, commerce de biens ou de services)? - Sachant que d'autres accords régionaux peuvent poursuivre des objectifs différents, quels enseignements d'autres régions peuvent-elles tirer de l'expérience de ces accords d'intégration régionale pour réglementer l'admission des personnes physiques? <p>GENERAL DISCUSSION</p>
	<p><i>Fin de la première journée</i></p>

19 juin 2007 Deuxième journée	
10h00 – 13h00	<p>Panel 3: Réglementation des conditions de séjour et d'emploi – Enseignements tirés</p> <p>MODÉRATEUR : Vince Williams, Directeur de projet, Southern African Migration Project (SAMP)</p> <p>ORATEURS :</p> <ul style="list-style-type: none"> • MARCHÉ COMMUN DU SUD (MERCOSUR) : Victor Hugo Peña, Directeur général, Affaires spéciales, Ministère paraguayen des Affaires étrangères • COMMUNAUTÉ DE L'AFRIQUE DE L'EST : Piniel Mgonja, Directeur adjoint, Services d'immigration, Ministère de l'Intérieur, Tanzanie • UNION EUROPÉENNE : Mario Pedro, Chef de division, Direction Générale de l'Administration interne, Ministère de l'Administration interne, Portugal <ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les objectifs de l'accord d'intégration régionale en matière de réglementation des conditions de séjour et d'emploi? - Quelles mesures sont-elles appliquées pour réglementer le séjour, le cas échéant (par exemple simplification ou suppression des exigences en matière de permis de séjour, etc.)? - Dans quelle mesure les citoyens des Etats parties à l'accord régional se voient-ils autoriser l'accès au marché du travail (par exemple dans quels secteurs et pour quels groupes de personnes)? - Le succès des efforts consentis pour supprimer les obstacles aux mouvements de main-d'œuvre dépend-t-il du niveau d'intégration économique déjà atteint? - Sachant que d'autres accords régionaux peuvent poursuivre des objectifs différents, quels enseignements d'autres régions peuvent-elles tirer de l'expérience de ces accords d'intégration régionale en ce qui concerne la réglementation des conditions de séjour et d'emploi? <p>DEBAT GENERAL</p>
13h00 – 15h00	<i>Pause de l'après-midi</i>

15h00 – 17h50	Panel 4: Rapprochement de la politique de libéralisation de la circulation des personnes au sein d’une région donnée avec d’autres accords régionaux pertinents, des accords bilatéraux et des politiques nationales
	<p>MODÉRATEUR : Martin Watson, Représentant, Comité consultatif mondial des Amis, Bureau Quaker auprès des Nations Unies</p> <p>ORATEURS :</p> <ul style="list-style-type: none"> • COMMUNAUTÉ ANDINE : César Lugo Rodas, Président, Conseil consultatif andin du travail • MARCHÉ COMMUN DE L’AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE/ COMMUNAUTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L’AFRIQUE AUSTRALE : Owen Mgemezulu, Planificateur principal, Politique et recherche, Ministère zambien du travail et de la sécurité sociale • Rupa Chanda, Professeur d’économie à l’Indian Institute of Management, Bangalore • Damien Thuriaux, Spécialiste en coopération technique, OIM <ul style="list-style-type: none"> - Là où des accords d’intégration multiples sont en vigueur dans une région donnée, et là où existent des accords intra et extra-bilatéraux, comment les dispositions relatives au mouvement des personnes physiques contenues dans ces accords s’accordent-elles les unes avec les autres et avec les politiques nationales? - Quels effets les dispositions en matière de libéralisation du mouvement des personnes physiques dans une région donnée ont-elles sur les relations avec d’autres régions (par exemple en ce qui concerne le contrôle des frontières extérieures et l’ampleur de la migration irrégulière à destination et en provenance d’autres régions)? - De quels mécanismes dispose-t-on pour assurer l’application effective des dispositions contenues dans les accords d’intégration régionale en matière de mobilité ? <p>DEBAT GENERAL</p>
17h50 – 18h00	Synthèse et remarques de clôture
	<i>Fin de l’atelier</i>

DOCUMENT DE TRAVAIL¹

La libéralisation des échanges à l'échelle mondiale a surtout été centrée sur la facilitation, dans la mesure la plus large possible, des mouvements de capitaux, de biens et de services, plutôt que sur les mouvements de personnes en tant que tels. La mobilité des personnes est une liberté qui reste l'apanage des pays ou des régions et n'a pas encore de dimension mondiale.

Si la migration apparaît de plus en plus comme un phénomène d'envergure mondiale dont on reconnaît aujourd'hui le potentiel considérable aux plans de la croissance économique et sociale et du développement, pour les pays d'origine comme de destination, de même que pour les migrants eux-mêmes et les membres de leur famille, il reste encore beaucoup à faire avant qu'un accord puisse intervenir au niveau mondial sur les stratégies de gestion des migrations à mettre en place, que ce soit à l'échelle internationale, régionale ou nationale, pour pouvoir réaliser pleinement ce potentiel. La mondialisation fait prendre conscience, dans une mesure quasiment sans limites, des opportunités et des possibilités de création de réseaux qu'elle fait surgir, et ce dans un contexte où les possibilités d'emploi s'offrant aux travailleurs hors de leur pays de naissance sont nombreuses et apparaissent à présent comme un choix de vie envisageable. Dans le même temps, on voit se conjuguer les déséquilibres démographiques et les disparités sur le plan des revenus du travail et sur celui des opportunités qu'offrent les marchés du travail pour produire une dynamique migratoire

¹ Le thème du Dialogue international sur la migration (IDM) pour 2007 s'accordant avec celui du rapport *Etat de la migration dans le monde 2007*, qui est centré sur la gestion de la mobilité de la main-d'œuvre dans une économie mondiale en mutation, l'Administration a été en mesure de s'appuyer, dans sa préparation des activités de l'IDM pour l'année en cours, sur les recherches et les analyses entreprises dans le cadre du rapport à paraître, et plus particulièrement son chapitre 13.

de plus en plus dominée par la quête d'un emploi à l'étranger. En l'absence de filières légales suffisantes de migration, on a vu la migration irrégulière prendre une ampleur considérable, avec les risques qu'elle comporte en termes d'effets perturbateurs sur les plans économique, social et sécuritaire, sans parler des dangers mortels auxquels s'exposent parfois les migrants.

Dans ces circonstances, les efforts déployés à l'échelle mondiale dans le sens de la libéralisation des échanges commerciaux ne sont pas sans conséquences – même si ce n'est qu'indirectement – sur la libéralisation de la circulation des personnes. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), en cours de négociation sous l'égide de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), envisage la libéralisation du commerce des services classés selon quatre modes : la fourniture transfrontière (mode 1), la consommation à l'étranger (mode 2), la présence commerciale (mode 3) et le mouvement temporaire de personnes physiques (mode 4). Le mode 4 traite seulement du mouvement temporaire des personnes physiques et exclusivement en liaison avec la fourniture de services. A ce jour, les avancées dans le cadre du mode 4 restent limitées en ce sens que les engagements pris ne couvrent encore pour l'essentiel que les cadres et autres professionnels très qualifiés, tels que les directeurs et les cadres de société de rang supérieur faisant l'objet d'un transfert. Les négociateurs redoublent actuellement d'efforts pour donner davantage de vigueur à ce volet des négociations commerciales, dont le potentiel de développement, pour les économies nationales, est qualifié de considérable.

Intégration régionale

Au niveau régional, les progrès accomplis dans la prise en compte des relations multiples entre le commerce, la migration et le développement ont été comparativement supérieurs. Le succès relatif des cadres régionaux dans le traitement des questions de mobilité n'est pas surprenant : le nombre limité de pays concernés fait qu'il existe de meilleures possibilités de trouver un terrain d'entente pour une coopération, notamment face à la complexité de la dynamique migratoire. Par ailleurs, c'est au sein des régions

que s'effectuent la majeure partie des flux migratoires, car les travailleurs se déplacent de plus en plus pour des séjours courts et répétés, soulignant ainsi l'importance des accords d'intégration et des cadres légaux de portée régionale pour la gestion de ces flux.

Partout dans le monde, les pays voisins ont atteint des degrés variables d'intégration économique par le biais d'accords commerciaux et économiques régionaux ou sous-régionaux. De manière générale, plus l'intégration est prononcée, plus l'on peut s'attendre à trouver des dispositions relativement libérales en matière de circulation des personnes. On reconnaît généralement quatre niveaux d'intégration. Le niveau le plus bas est caractérisé par une suppression interne des obstacles au commerce et est désigné par l'expression *zone de libre échange*. L'exemple le plus patent est donné par l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique. Les *unions douanières* vont un cran plus loin dans l'intégration en veillant à ce que les Etats membres retirent un avantage commercial égal de leurs exportations à destination de pays tiers. C'est par exemple le cas de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Les marchés communs, du type du Marché commun du Cône sud (MERCOSUR) en Amérique du Sud, assurent la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux (facteurs de production). Une *union économique* prévoit une intégration accrue entre les politiques économiques nationales. C'est notamment le cas de l'Union européenne (UE), qui a connu ces dernières années une évolution telle que ses avancées sur le plan de l'intégration concernent aujourd'hui des domaines politiques aussi importants que la politique étrangère, la justice et l'intérieur.

Dans certains cas, plusieurs accords commerciaux régionaux (ACR) coexistent au sein d'une même région. Les Etats peuvent être parties à plus d'un seul ACR, mais aussi à des accords bilatéraux intra- ou extra-régionaux. Ils peuvent en outre participer à un ou plusieurs processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR) sans force obligatoire, dans le cadre desquels ils peuvent débattre d'un éventail beaucoup plus large de questions liées aux migrations.

Approches de la mobilité des personnes dans le cadre des ACR

De nombreux accords d'intégration régionale contiennent des dispositions concernant la libéralisation du mouvement des personnes physiques.² De même que les différents accords d'intégration régionale varient sensiblement, la libéralisation du mouvement des personnes physiques est abordée de façon très variable dans le cadre de ces accords. La libéralisation de la mobilité peut être un élément soit primaire, soit secondaire de l'accord. Par ailleurs, les objectifs généraux de l'accord régional influent sur le degré de libéralisation du mouvement des personnes et sur la manière d'aborder et de concrétiser le processus. Les accords d'intégration régionale varient également quant aux aspects de la mobilité dont ils traitent : la facilitation de l'entrée sur le territoire et les droits d'établissement sont parmi les points dont traitent le plus communément ces accords, alors que le droit de résidence non lié à une condition particulière est moins fréquemment et moins complètement couvert, et souvent soumis aux règlements nationaux. Les dispositions portant sur la liberté de mouvement ne sont pas toujours contenues dans l'accord proprement dit, mais peuvent faire l'objet d'un accord distinct ou complémentaire à différents stades du processus de ratification par les Etats membres.

Les clauses de mobilité dans les accords d'intégration régionale ont elles aussi une portée très variable. Elles peuvent couvrir la mobilité des personnes en général ou la libre circulation de la main-d'œuvre en général, ou cibler certains types de main-d'œuvre (par exemple les travailleurs très qualifiés). Certaines clauses facilitent la mobilité des fournisseurs de services tandis que d'autres se limitent à offrir des procédures simplifiées régissant les mouvements liés à des activités d'investissement. Certains accords peuvent prévoir l'admission facilitée de catégories spécifiques de personnes, telles que les touristes, les étudiants, les

² Pour les besoins du présent document, les accords d'intégration régionale et les accords commerciaux régionaux (ACR) sont utilisés de façon interchangeable. On notera cependant que, contrairement à la définition que donne des accords commerciaux régionaux l'Organisation mondiale du Commerce, les accords régionaux renvoient à des accords conclus entre plus de deux parties.

membres de la famille d'un résident, les visiteurs commerciaux, les professionnels de l'industrie du divertissement et des médias ou encore les personnes non salariées. La portée de tels accords varie également en fonction du type d'obstacles auxquels se heurte la mobilité – obstacles qu'il s'agit d'atténuer ou de supprimer (accès à l'intégralité du marché du travail ou à certains secteurs de celui-ci, facilitation des procédures de reconnaissance des qualifications, migration temporaire et/ou permanente, regroupement familial, accès aux prestations de sécurité sociale, prévention de la double imposition, etc.). Il importe de faire remarquer à ce propos que certains accords sont appliqués graduellement ou par étapes, ce qui veut dire que les signataires ont envisagé, avec le temps, un degré accru de mobilité que celui qui est actuellement autorisé, comme c'est le cas de la CARICOM.

Il existe en gros trois types d'approche de la mobilité humaine dans les accords régionaux³. Le premier type, auquel appartiennent des accords tels que l'UE et NORDIC, reconnaît spécifiquement **un droit à la mobilité**. De tels accords couvrent non seulement la libre circulation de tous les nationaux des Etats parties à l'accord au sein de la région, mais leur permet en outre de chercher un travail, de créer leur propre micro-entreprise ou de s'engager dans la fourniture de services. La plupart des accords relevant de cette catégorie prévoient le droit de résidence. Si la résidence n'est pas liée à l'emploi, elle peut faire l'objet de conditions supplémentaires, telles que l'apport de la preuve de moyens d'existence suffisants. De tels accords prévoient en outre habituellement l'entrée sur le territoire et, dans certains cas, l'accès au marché du travail pour les membres de la famille des nationaux des Etats participants. Certains des accords de ce groupe autorisent l'immigration à demeure, après un certain laps de temps, pour les nationaux des Etats parties à l'accord.

³ On trouvera davantage d'informations sur les clauses de mobilité figurant dans les accords d'intégration régionale sur le site Internet consacré à l'atelier, où seront reproduits un tableau et une compilation de résumés en une page décrivant les principales caractéristiques et les dispositions d'un certain nombre d'ACR en ce qui concerne le mouvement des personnes physiques. On pourra également se les procurer sur place lors de l'atelier.

Le deuxième type d'approche comprend des accords qui sont basés dans une large mesure sur le **mode 4 de l'AGCS**. Le MERCOSUR, par exemple, couvre les mêmes types de mobilité que ceux décrits dans le mode 4 - mouvement temporaire de fournisseurs de services. Il se peut cependant que certains accords relevant de cette catégorie ne couvrent pas tout l'éventail des formes de mobilité des fournisseurs de services envisagées dans le mode 4, tout en autorisant la mobilité de certains types de personnes en plus des fournisseurs de services (dispositions additionnelles au modèle de l'AGCS). L'ALENA, par exemple, offre l'accès aux marchés uniquement aux travailleurs hautement qualifiés, en ce compris mais pas uniquement les prestataires de services - visiteurs commerciaux, commerçants, négociants et investisseurs, cadres et agents de société faisant l'objet d'un transfert. L'accord de la CARICOM couvre les prestataires de services à tous les niveaux de qualification et prévoit également la libre circulation d'autres groupes de personnes qualifiées - les diplômés d'université et les personnes exerçant des activités spécialisées. A l'intérieur de ce groupe, certains accords autorisent l'entrée des membres de la famille des nationaux des Etats participants, même s'ils ne prévoient pas qu'ils puissent exercer un emploi.

Le troisième type d'approche n'accorde pas l'accès au marché du travail, mais **facilite l'entrée sur le territoire** et autorise le séjour temporaire de certaines catégories de personnes, en particulier celles se livrant à des activités commerciales et d'investissement. Ainsi, le Conseil pour l'environnement de la région Asie-Pacifique (APEC) ne contient aucune disposition particulière autorisant la mobilité de la main-d'œuvre, mais il prévoit en revanche des dispositions devant faciliter et rationaliser l'admission temporaire de visiteurs commerciaux au titre du régime accordé aux détenteurs de la carte de voyageur commercial de l'APEC. L'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) a un régime d'exemption de visa pour plus de 30 catégories de personnes. En outre, des procédures de simplification de l'octroi de visas ont été mises en place pour un certain nombre de catégories supplémentaires afin de faciliter le développement du commerce et du tourisme. Les accords relevant de ce groupe ne traitent pas du droit d'entrée des membres de la famille, et

n'accordent pas davantage le droit de résidence, bien que le droit de résidence temporaire puisse être accordé sous réserve de l'obtention d'un permis de résidence.

Difficultés particulières faisant obstacle à l'acceptation et à la mise en œuvre de régimes régionaux de libre circulation

En plus des considérations conduisant à vérifier qu'il existe un engagement et une volonté politiques de veiller au bon fonctionnement de l'accord régional entre tous les Etats signataires, on constate fréquemment qu'il faut en outre lutter contre la perception qu'ont certains Etats de ne pas en retirer le même bénéfice que les autres. Pour s'assurer le soutien du grand public, il faut pouvoir démontrer que chacun y trouve avantage.

Au-delà de ces difficultés d'ordre général, il existe des difficultés liées aux dispositions des accords d'intégration régionale en matière de mobilité.

Terminologie et perception

L'expression « libre circulation » peut se révéler elle-même une pierre d'achoppement pour l'acceptation et la mise en œuvre des dispositions relatives à la mobilité. Il s'agit en effet presque toujours d'une façon inappropriée de désigner un concept auquel l'expression « circulation libéralisée » rendrait davantage justice en général, compte tenu des objectifs de l'accord. Les perceptions erronées auxquelles risque de donner lieu l'emploi de cette terminologie peuvent susciter au sein du public un sentiment négatif à l'égard des clauses de mobilité, qui entraînerait à son tour une pression politique pour ne pas les accepter ou ne pas les appliquer intégralement.

Le décalage entre les aspirations et les conditions réelles

Les buts particuliers que poursuit l'accord au travers de ses dispositions en matière de mobilité peuvent apparaître excessivement ambitieux, compte tenu des conditions régnant dans la région, et des divergences et disparités historiques, politiques et économiques entre Etats participants. Ainsi, les pays de destination au sein d'une région donnée peuvent être préoccupés par un afflux massif d'immigrants non qualifiés, tandis que les pays d'origine de la même région peuvent redouter la perte de main-d'œuvre qualifiée. Dans ce type de situation, les Etats peuvent juger plus réalistes de s'engager à *faciliter* l'entrée, la résidence et l'établissement des citoyens d'autres Etats parties à l'accord, plutôt que d'accorder à ces citoyens un *droit* d'entrée, de résidence et d'établissement.

Préoccupations liées à la migration irrégulière

Une autre difficulté que peuvent poser l'acceptation et la mise en œuvre de clauses de mobilité est l'inquiétude qui entoure les mouvements irréguliers de personnes tant en direction d'une région donnée qu'à l'intérieur de celle-ci. Si une coopération accrue entre Etats peut se révéler très efficace dans la lutte contre la migration irrégulière, les Etats pourront néanmoins se montrer particulièrement prudents lorsqu'il s'agira de prendre des engagements en matière de mobilité s'ils estiment que ceux-ci risquent d'entraver les efforts qu'ils déploient pour lutter contre la migration irrégulière. La crainte que des personnes non autorisées puissent entrer ou résider sur le territoire d'un Etat ayant adopté un régime facilité, et la complexité générale de la mise en œuvre d'un système d'entrée et de résidence à deux ou à plusieurs vitesses dans un contexte où le personnel compétent est insuffisant, où l'identification des voyageurs pose problème et où le gouvernement ne dispose pas de capacités d'inspection d'un niveau acceptable, sont des facteurs importants qu'il convient de prendre en considération.

Inquiétudes liées au marché du travail

Un autre obstacle à ajouter à cette liste tient à la réticence des Etats à permettre aux citoyens d'autres Etats Membres l'accès à leur marché du travail, surtout si l'on pense au souci qu'ont de manière générale les Etats de protéger la main-d'œuvre locale. Les complications liées à la complexité des régimes de sécurité sociale (en ce qui concerne par exemple la transférabilité des pensions de retraite), de même que les questions liées à la formation professionnelle et à la reconnaissance des qualifications, sont autant d'obstacles auxquels il faut également être préparés.

Les régimes d'intégration régionale peuvent aussi rendre l'accès aux autres pays de la région plus difficile pour les nationaux ne bénéficiant pas d'un accord d'intégration régionale, dans la mesure où c'est la mobilité de la main-d'œuvre interne qui est favorisée, surtout en termes d'accès à l'emploi. Ceci peut conduire à des tensions avec les pays non signataires de l'accord.

Manque de capacités

Le manque de capacités est peut-être le défi majeur que doivent relever les Etats – et en particulier les moins avancés d'entre eux – lorsqu'ils s'efforcent de remplir leurs obligations concernant la circulation des personnes. Il est possible qu'un grand nombre, sinon la totalité des Etats participants, ne disposent pas de systèmes opérationnels adéquats, ni de cadres juridiques/réglementaires leur permettant d'honorer leurs engagements dans le cadre des accords d'intégration régionale.

Les relations entre accords d'intégration régionale et politiques nationales confrontent les décideurs à la tâche épineuse de veiller à ce que la politique et les pratiques migratoires du pays s'accordent avec les normes et les exigences de l'accord régional. Cette tâche peut s'avérer particulièrement difficile lorsque les clauses de mobilité ont des implications au niveau des pratiques et des règlements nationaux dans un certain nombre de domaines, tels que l'emploi, la sécurité sociale et la santé. Dans certains cas, les

Etats adoptent ou conservent une législation et/ou des pratiques nationales qui sont en conflit avec leurs obligations au titre de l'accord régional.

Il est en outre fréquent que les Etats ne disposent pas des systèmes de traitement automatique et de gestion de données nécessaires pour surveiller efficacement et gérer les migrations au sein de la région d'une manière s'accordant avec les dispositions de l'accord d'intégration régionale. Bon nombre d'Etats continuent de traiter manuellement les données migratoires dans les points d'entrée et s'exposent donc d'avantage aux erreurs d'origine humaine et aux retards. Le manque d'harmonisation entre Etats dans les procédures de gestion des frontières et les régimes de collecte de données pose en outre un problème de conformité avec les termes de l'accord d'intégration régionale. Des difficultés de ce type constituent fréquemment un handicap s'agissant de la production de documents d'identité et de voyage de bonne facture, fabriqués à partir de modèles techniquement sains. Même si l'on peut penser que les régimes de mobilité régionale profiteront à une proportion accrue de la population nationale, en comparaison de ceux à qui il faudra délivrer des passeports en bonne et due forme, par exemple, il peut quand même s'avérer problématique d'assurer l'intégrité des documents d'identité de base ou de ceux dont l'obtention préalable est requise.

Il peut également se faire que les Etats ne disposent pas de l'infrastructure administrative nécessaire, telle que des organes de surveillance et des systèmes permettant un échange d'informations sûr et rapide, en conformité avec les lois sur la protection de la confidentialité. Un accord régional peut ainsi exiger des Etats membres qu'ils délivrent des visas aux nationaux d'autres Etats Membres en l'espace d'un mois, forçant dès lors les Etats à acquérir les capacités leur permettant d'y faire face dans le délai imposé.

Il faut encore évoquer les questions de capacités en matière de ressources humaines : les personnes ayant dans leurs attributions l'application des clauses de mobilité – à savoir notamment les fonctionnaires appartenant aux ministères de l'emploi et de la sécurité sociale, les fonctionnaires consulaires, les gardes-frontières et les agents de la force publique – doivent ainsi disposer

des informations et de la formation requises pour accomplir leurs tâches en conformité avec les clauses de mobilité de l'accord régional.

En grande part, le manque de capacités s'explique souvent par les ressources limitées dont souffrent les pays. Ainsi la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a introduit en 1985 un certificat de voyage devant dispenser les détenteurs de l'obligation d'accomplir les formalités d'immigration et d'émigration lorsqu'ils se rendent dans un autre Etat membre de la CEDEAO. C'est l'impression de ce certificat qui a posé la difficulté majeure, certains des Etats membres étant rebutés par les coûts élevés d'impression, tandis que d'autres l'avaient produit dans des couleurs et des formats différents.⁴

Conclusion

Faciliter la mobilité de la main-d'œuvre peut prendre de nombreuses formes, qui vont de l'adoption d'accords commerciaux ou d'intégration de portée mondiale ou régionale, à des régimes bilatéraux de migration de la main-d'œuvre ou des politiques unilatérales. Ces approches peuvent être considérées comme complémentaires dans la mesure où elles ciblent fréquemment des types différents de mobilité et des catégories différentes de personnes, et où elles peuvent avoir des objectifs sous-jacents différents.

De plus, comme il peut être difficile de se faire à court terme une idée de la façon globale d'appréhender la mobilité des personnes, on peut également considérer les ACR comme les éléments constitutifs d'accords plus vastes, qu'ils soient à caractère formel ou informel. Ils peuvent contribuer à instaurer un climat de confiance dans la capacité des Etats à collaborer afin de gérer efficacement et rentablement la mobilité.

⁴ J. Martens, *"Moving Freely on the African Continent: The Experiences of ECOWAS and SADC with Free Movement Protocols"*, *International Migration Law* (2007), R. Cholewinski, R. Perruchoud et E. Mac Donald, coordinateurs de la publication.

En tout état de cause, sur le fond, il est utile de dresser le bilan des expériences tirées des divers régimes existants de libre circulation à l'échelle régionale, afin d'en tirer des enseignements et de permettre l'échange des meilleures pratiques. Les Etats qui envisagent de mettre en place un dispositif permettant une circulation libéralisée des personnes dans leur région ou d'adapter leur dispositif existant ont beaucoup à apprendre de ceux qui ont expérimenté longuement et en profondeur différents aspects de cette problématique. C'est ainsi qu'il y a des enseignements à tirer dans divers domaines tels que l'entrée facilitée sur le territoire, l'accès à l'emploi et l'obtention du droit de résidence, ainsi que des mécanismes administratifs, législatifs et autres dont ils ont dû se doter pour que le tout fonctionne efficacement. C'est pourquoi un tableau résumant les principales caractéristiques et les dispositions d'un certain nombre d'ACR à propos de la circulation des personnes physiques sera affiché sur la page du site de l'OIM consacré à l'atelier, et distribué durant celui-ci.

Un dialogue ouvert, l'échange d'expériences et la coopération entre pays d'origine et de destination, de même qu'entre différents milieux (par exemple les autorités de la sphère migratoire et celles de la sphère commerciale) pourront contribuer à faciliter une répartition plus équilibrée des avantages de la mobilité des personnes parmi les principales parties prenantes, ainsi qu'une cohérence accrue entre la politique de mobilité et les autres domaines politiques qui influent sur le phénomène migratoire ou en ressentent l'influence.

Série Dialogue international sur la migration

1. 82e session du Conseil; 27-29 novembre 2001 (français, espagnol, anglais), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (anglais), 2002
3. Le droit international et la migration : tour d'horizon (français, espagnol, anglais), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (anglais), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (anglais), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (anglais), 2005
7. Gestion du Mouvement des Personnes : Enseignements Utiles pour le Mode 4 de l'AGCS (français, espagnol, anglais), 2005
8. Intégration du Phénomène Migratoire dans les Objectifs Stratégiques de Développement (français, espagnol, anglais), 2005
9. Migrations et ressources humaines au service de la santé De la prise de conscience à l'action (français, espagnol, anglais), 2006
10. Séminaire d'experts : sur la migration et l'environnement (français, espagnol, anglais), 2008
11. Migrants et sociétés d'accueil : des partenariats prometteurs (français, espagnol, anglais), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (anglais), 2010
13. La libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale (français, espagnol, anglais), 2010

Les titres de cette série sont disponibles auprès de :

Organisation internationale pour les migrations
Recherche et publications
17 route des Morillons, 1211 Genève 19
Suisse
Tel : +41.22.717 91 11; Fax : +41.22.798 61 50
E-mail : publications@iom.int
Internet : <http://www.iom.int>

No. 13

DIÁLOGO
INTERNACIONAL
SOBRE LA MIGRACIÓN

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE
PERSONAS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL



OIM Organización Internacional para las Migraciones

mpr

IOM - Migration Policy and Research

Este libro es una publicación del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones (PPIM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El PPIM tiene por finalidad contribuir a fomentar la comprensión de la migración y consolidar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera efectiva y cooperativa.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro por los autores citados son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones
Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones
17, route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049

© 2010 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

El objetivo primordial de la OIM es facilitar la gestión ordenada y humana de la migración internacional... Con miras a ese objetivo y actuando a pedido de los Estados Miembros o en acuerdo con los mismos, la OIM se centrará en las siguientes actividades:...

7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional... (Estrategia de la OIM, adoptada por el Consejo de la OIM en 2007)

La OIM inició su Diálogo Internacional sobre la Migración con ocasión del 50° aniversario del Consejo de la OIM en 2001. El Diálogo Internacional sobre la Migración funciona por conducto del Consejo de la OIM y de diálogos regionales y realiza actividades de cooperación y asociación con los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores en el ámbito de la migración.

El propósito del Diálogo Internacional sobre la Migración, de conformidad con el mandato emanado de la Constitución de la OIM, es poner a disposición de los Estados Miembros y los Observadores un foro para identificar y examinar las principales cuestiones y retos en el ámbito de la migración internacional, contribuir a una mejor comprensión de la migración y consolidar mecanismos de cooperación entre los gobiernos y con otros interlocutores clave para encarar las cuestiones migratorias de manera amplia y eficaz. El objetivo ulterior de esta iniciativa es mejorar la capacidad de los gobiernos para asegurar la gestión ordenada de la migración, promover sus aspectos positivos y reducir la migración irregular. Otros ámbitos normativos, como el trabajo, el desarrollo, el medio ambiente, el comercio y la salud adquieren cada vez mayor pertinencia en la gestión de la migración y, en consecuencia, el tema de la migración empieza figurar en los órdenes del día internacionales de otros foros sectoriales. El Diálogo Internacional sobre la Migración promueve

la exploración de los vínculos entre la migración internacional y esos otros sectores.

Los Miembros de la OIM seleccionan un tema anual para la orientación del Diálogo Internacional sobre la Migración y seleccionan también los temas de los talleres que se celebran en el marco de dicho Diálogo. Todos los años el Diálogo Internacional sobre la Migración y sus actividades conexas aprovechan las ideas y perspectivas surgidas en anteriores sesiones. El diálogo abierto, inclusivo y constructivo que se ha desarrollado, con el apoyo de actividades de investigación y análisis de políticas con fines concretos, ha promovido efectivamente una mejor comprensión de las cuestiones de la migración contemporánea. También ha facilitado la identificación de las prácticas y enfoques eficaces mediante el intercambio de experiencias prácticas, perspectivas y prioridades. Otro elemento importante es que el Diálogo Internacional sobre la Migración ha contribuido a establecer un entorno de mayor apertura para el debate de las políticas migratorias y ha servido para crear confianza entre los diversos interlocutores en el proceso de la migración.

La Serie del Diálogo Internacional sobre la Migración (o Libro Rojo) tiene por objeto abarcar y examinar los resultados de los eventos y las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración. La preparación y coordinación del Libro Rojo se efectúa en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración, promovido por el Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM.

Esta publicación incluye materiales preparados para el taller de dos días de duración titulado “La libre circulación de personas en los procesos de integración regional”, que tuvo lugar en Ginebra, Suiza, los días 18 y 19 de junio de 2007. Dicho taller fue organizado por la OIM, en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). La OIM hace propicia la oportunidad para agradecer a la UNCTAD y hacer extensivo su agradecimiento a los Gobiernos de Italia y los Estados Unidos que posibilitaron la realización del taller.

Esta publicación ha sido preparada bajo la supervisión general de Michele Klein Solomon, Directora del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migración, y de Philippe Boncour, Jefe de la División del Diálogo Internacional sobre la Migración, en el Departamento de Políticas e Investigación sobre Migración. La Parte I comprende el informe del taller que se basa en las ponencias y deliberaciones. Un agradecimiento especial con relación a la preparación de la Parte I a Melody Chen – autora principal – y a Claudia Natali, Nyaradzo Chari-Imbayago y Karoline Popp. La Parte II incluye una lista de definiciones útiles y una serie de hojas informativas sobre determinados procesos de integración regional. Finalmente, la Parte III contiene el orden del día del taller y el documento de trabajo. Rogamos tengan a bien tomar nota de que toda la información contenida en este informe refleja la situación en el momento en que se llevó a cabo dicho taller.

ÍNDICE

PARTE I: INFORME DEL TALLER	265
ABREVIATURAS	267
INTRODUCCIÓN	269
Resumen y objetivos del taller	269
CUESTIONES CLAVE: RESUMEN	273
Evolución de los patrones migratorios en una economía mundializada	273
Integración regional	274
Procesos de integración regional y liberalización del movimiento de personas	277
PRINCIPALES PERSPECTIVAS REGIONALES EN MATERIA DE LIBERALIZACIÓN DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS	281
Perspectiva 1: Derecho a la movilidad total	281
Perspectiva 2: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios según el Modelo del Modo 4	293
Perspectiva 3: Entrada y estadía facilitada sin acceso al mercado	300
COHERENCIA ENTRE LOS ACUERDOS BILATERALES, REGIONALES Y MULTILATERALES EN PLENA EVOLUCIÓN	307
	261

PRINCIPALES DESAFÍOS	311
Número limitado de negociaciones sobre procesos de integración regional	311
Falta de coherencia política	312
Falta de capacidad	313
Otros desafíos	314
RESPONDER A LOS DESAFÍOS: ENFOQUES PRÁCTICOS	315
Enfoques prácticos para hacer frente al número limitado de negociaciones sobre procesos de integración regional	315
Enfoques prácticos para hacer frente a la falta de coherencia política	316
Enfoques prácticos para hacer frente a la falta de capacidad	318
EL CAMINO A SEGUIR	321
PARTE II: MATERIAL ADICIONAL	325
LISTA DE DEFINICIONES ÚTILES	327
HOJAS INFORMATIVAS SOBRE DETERMINADOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL	329
PARTE III: ORDEN DEL DÍA DEL TALLER Y DOCUMENTO DE TRABAJO	371
ORDEN DEL DÍA DEL TALLER	373
DOCUMENTO DE TRABAJO	379

**LA LIBRE CIRCULACIÓN DE
PERSONAS EN LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

**PARTE I:
INFORME DEL TALLER**

ABREVIATURAS

ABTC	Esquema de la Tarjeta de Viaje para personas de Negocios de la APEC
ACR	Acuerdo de Comercio Regional
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
APEC	Cooperación Económica Asia-Pacífico
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe y Mercado Común
CDA	Comunidad de Desarrollo de África Austral
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEE	Comunidad Económica Europea
CMC	Consejo del Mercado Común de MERCOSUR
COMESA	Mercado Común de África Oriental y Austral
IDM	Diálogo Internacional sobre la Migración
EAC	Comunidad Africana Oriental
EURES	Portal Europeo de la Movilidad Profesional
GMC	Grupo Mercado Común de MERCOSUR
GTET	Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal del TLCAN
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
PCR	Proceso Consultivo Regional sobre Migración
SAARC	Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZCP	Zona de Comercio Preferencial
ZLC	Zona de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

Resumen y objetivos del taller

Conscientes de que la migración cubre una variedad de ámbitos diferentes, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) respaldan los procesos de integración regional para fomentar el progreso de la gestión de las migraciones y aprovechar el potencial de desarrollo de la migración en el contexto de liberalización del comercio mundial. A fin de explorar los puntos de contacto entre comercio, desarrollo y migración, la OIM, en colaboración con la UNCTAD, organizó un taller sobre el tema “La libre circulación de personas en los procesos de integración regional”, que tuvo lugar en Ginebra, los días 18 y 19 de junio de 2007.

Celebrado en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración (IDM, por sus siglas en inglés) de la OIM, este taller se basó en las ideas surgidas en talleres y seminarios anteriores, particularmente el seminario sobre Comercio y Migración, organizado en 2003 por la OIM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, y el taller celebrado también en el marco del IDM “Gestión del Movimiento de Personas: Posibles enseñanzas de interés para el Modo 4 del AGCS”, organizado por la OIM, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial, en 2004¹. En el taller también se utilizaron las investigaciones

¹ Diálogo Internacional sobre la Migración N° 7, *Gestión del Movimiento de Personas: Posibles enseñanzas de interés para el Modo 4 del AGCS*. Véase: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=170.

llevadas a cabo para el Informe de la OIM, publicado en 2008, sobre las Migraciones en el Mundo, “Gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución”², en el que se examina la necesidad de una gestión migratoria mundial y se analizan elementos de política que sirvan para desarrollar respuestas sistemáticas, a la luz de la naturaleza y de la magnitud de la migración contemporánea, así como su relación con el ámbito laboral.

Asistieron al taller más de 150 participantes, procedentes de 61 países, y 23 organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, para intercambiar de manera abierta e informal cuestiones clave, principales desafíos y perspectivas prácticas en relación con la circulación de las personas en los acuerdos de integración regional. Los objetivos del taller se trataron en cuatro mesas redondas. Altos representantes de diferentes grupos regionales y expertos en ámbitos como la migración o el comercio presentaron perspectivas y experiencias relacionadas con la libre circulación de personas, así como enseñanzas extraídas en materia de reglamentos de entrada, residencia y empleo.

Los objetivos específicos del taller eran:

- Reunir a representantes de las diferentes autoridades concernidas por la liberalización de los movimientos de personas en el marco de los acuerdos de integración regional, incluidos los formuladores de políticas y los expertos encargados directamente de esas cuestiones;
- Compartir experiencias y perspectivas relacionadas con este tipo de circulación liberalizada; y
- Determinar herramientas eficaces para la gestión de los movimientos de personas en el contexto de integración regional.

² OIM *Informe de 2008 sobre las Migraciones en el Mundo: Encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*. Véase: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=19&products_id=62 (en inglés).

Este informe está basado en el material presentado por los expertos de alto nivel. En él se presenta un resumen de los debates y se ponen de relieve los principales resultados obtenidos por este taller celebrado en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración. También hace hincapié en las principales perspectivas regionales en materia de libre circulación de personas, y examina específicamente los diferentes grupos regionales que se presentaron durante el taller, los principales desafíos que se plantean y las medidas utilizadas para hacerles frente. El informe concluye incorporando las enseñanzas extraídas y la manera de proceder en opinión de la OIM. También comprende una lista de definiciones útiles y una serie de hojas informativas sobre una selección de procesos de integración regional. Toda la información contenida en este informe y en los resúmenes refleja la situación durante el periodo en que tuvo lugar el taller (2007).

CUESTIONES CLAVE: RESUMEN

Evolución de los patrones migratorios en una economía mundializada

Los patrones del movimiento migratorio mundial han evolucionado a un ritmo acelerado en los últimos años y actualmente la mayoría de los países son simultáneamente, aunque en diferentes grados, países de origen, de tránsito y de destino. Al mismo tiempo, los comportamientos migratorios se han diversificado enormemente. Varios factores contribuyen a esas tendencias.

La liberalización de los flujos de bienes, capitales y servicios es ciertamente uno de los principales factores que contribuye a incrementar la migración. Además, la mundialización ha facilitado en gran medida los viajes, así como redes de comunicación más modernas, que a su vez dan lugar a nuevas oportunidades y redes, y hacen que la migración sea una opción de vida viable. Los desequilibrios demográficos, así como las disparidades entre el mercado laboral y los ingresos, incitan aún más a las personas a buscar trabajo en el extranjero. Otros factores que favorecen esta tendencia son la demanda actual y futura en los países con altos ingresos de servicios poco calificados.

Iniciativas como el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, en 2006, y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo han centrado la atención de la comunidad internacional en la relación existente entre migración y desarrollo.

En este contexto, las interacciones entre la movilidad humana y la liberalización del comercio repercuten cada vez más en la migración, el comercio y el desarrollo. La liberalización del movimiento de personas no sólo afecta la eficacia económica a nivel nacional y regional y la competencia en la economía mundial, sino que también influye considerablemente en las futuras perspectivas de crecimiento y desarrollo. Los potenciales beneficios económicos resultantes de una modesta liberalización del movimiento de personas en todo el mundo podrían superar los 300 mil millones de dólares EE.UU., superando con mucho los beneficios previstos obtenidos con la liberalización adicional del comercio de bienes o capitales.³ Sin embargo, aunque la liberalización mundial del comercio ha permitido facilitar el movimiento de bienes y capitales, no puede decirse lo mismo de la movilidad humana a nivel mundial, considerablemente menor que el movimiento de bienes y capitales. Los procesos de integración regional han favorecido, en mayor o menor medida y de diferentes maneras, el movimiento de personas y pueden constituir una plataforma apropiada hacia una migración en condiciones humanas y de forma ordenada.

Integración regional

Según la OMC, el número de acuerdos de comercio regionales (ACR)⁴ en vigor ha aumentado regularmente desde principios de los años noventa, ascendiendo a más de 200 en 2006. Los ACR no sólo han aumentado en número, sino que también han ampliado su ámbito de acción, abarcando áreas que tradicionalmente formaban

³ Winters, L. Alan, Terrie Walmsley, Zhen Kun Wang y Roman Grynberg (octubre de 2002). "Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons", *Discussion Papers in Economics N° 87*, Universidad de Sussex, Brighton. Banco Mundial (2004). "Labour Mobility and the WTO: Liberalizing Temporary Movement", capítulo 4, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise on the Doha Agenda*.

⁴ A los efectos de este documento, "acuerdos de integración regional" y "acuerdos de comercio regional" (ACR) se utilizan indistintamente. En la OMC, los ACR incluyen los acuerdos bilaterales entre países y regiones. En este informe, sin embargo, "procesos/acuerdos de integración regional" se refieren específicamente a los acuerdos suscritos entre más de dos partes. Sírvanse consultar la Lista de definiciones útiles, que figura en la Parte 2.

exclusivamente parte de la esfera de la política nacional. Existen varias explicaciones a esta tendencia, que pueden interpretarse tanto desde la perspectiva de los países desarrollados como de la de los países en desarrollo.

Para los países en desarrollo, los procesos de integración regional permiten a los miembros garantizar colectivamente el acceso a mercados de mayor envergadura, atraer inversiones extranjeras directas y establecer mecanismos de cooperación, así como iniciativas de codesarrollo. Esos mecanismos e iniciativas promueven a su vez infraestructuras y políticas regionales compartidas, así como la cooperación reguladora en acuerdos de reconocimiento mutuo, las configuraciones estándar, la repartición de conocimientos y la consolidación de la capacidad.

Para los países desarrollados, los acuerdos regionales están a menudo destinados a promover los objetivos de la política exterior, incluido el desarrollo, y a estimular la “liberalización competitiva” entre países de altos ingresos. Los Estados Unidos, por ejemplo, entabló conversaciones con México sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en parte para alentar a la UE a avanzar en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Además, los países desarrollados utilizan los ACR para tener acceso a los mercados de bienes y servicios, así como para proteger la propiedad intelectual y las reglas de inversión. Aunque los intereses de los países en desarrollo y de los países desarrollados difieren en cierta medida, seguramente coinciden en cuanto a motivaciones y objetivos con respecto a los procesos de integración nacional, especialmente en los países en desarrollo más importantes como la China y la India.

Aunque los ACR han aumentado en número y han ampliado su ámbito de acción, su repercusión en la cobertura comercial ha sido modesta. Las estadísticas iniciales del Banco Mundial indican que los ACR cubren un tercio del comercio mundial⁵. Sin embargo,

⁵ Newfarmer, R. (2007) *Regional Trade Agreements and Movement of Persons: The Context*, Taller IDM, Presentación en la Mesa Redonda 1 por el Representante Especial del Banco Mundial para la ONU y la OMC, disponible en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/presentation_newfarmer.pdf (en inglés).

un estudio del comercio mundial que excluye todos los bienes negociados a una tarifa del 3% o menos⁶, demuestra que la parte del comercio mundial afectada por los ACR es sólo del 15%. La repercusión de los ACR en los flujos comerciales ha sido menos evidente. Los ACR estimulan incontestablemente el comercio intrarregional, pero puede hacer aumentar o disminuir el comercio total, dependiendo de si el comercio intrarregional desvía el comercio de otras regiones. Los ACR tuvieron un efecto general de creación de comercio en la Comunidad Europea (predecesora de la UE) y en el TLCAN, pero en general provocaron una reducción del comercio en el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA, por sus siglas en inglés) y en la Comunidad de Estados Independientes, constituida por las antiguas Repúblicas Soviéticas.

En muchos ACR, las disposiciones van más allá del simple comercio de bienes y abarcan también el comercio de servicios. Estas disposiciones adicionales pueden dar un acceso más amplio a los mercados sin tener en cuenta los compromisos contraídos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para el Modo 1, que cubre el suministro transfronterizo, y el Modo 3, que cubre la presencia comercial. Según un estudio efectuado por la OMC, cuando los ACR están en vigor la cobertura de los subsectores se duplica por lo que respecta al Modo 1 y aumenta del 80% por lo que respecta al Modo 3. En cambio, la liberalización de los servicios es limitada por lo que respecta al Modo 4, que cubre la presencia de personas físicas⁷. Ello es particularmente evidente en los acuerdos Norte-Sur, en los que los gobiernos nacionales son

⁶ Una tarifa del 3% es aproximadamente la cantidad necesaria para financiar los costes asociados con las normas de origen y el comercio de un ACR.

⁷ El Modo 4 del AGCS es particularmente pertinente para la comunidad de migrantes pues reglamenta la presencia temporal y el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios comerciales (y no de las personas que intentan tener acceso al mercado laboral o de aquellas que trabajan en sectores ajenos a los servicios). Aunque en las disposiciones del AGCS se incluyen proveedores de servicios con diferentes niveles de calificación, los actuales acuerdos de los Miembros de la OMC se limitan generalmente sólo a los que están altamente calificados y conciernen a las siguientes categorías de personas físicas: visitantes de negocios, proveedores de servicios contractuales (autónomos o como empleados de proveedores de servicios extranjeros), transferencias de personal dentro de una empresa (empleados extranjeros de compañías extranjeras establecidas en el país de acogida). Los Estados miembros siguen siendo libres de aplicar medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado de trabajo con carácter permanente.

a menudo reticentes a ceder autoridad en cuestiones relacionadas con la circulación de las personas.

En cierta medida, los ACR han creado oportunidades comerciales e incrementado los ingresos, pero esos resultados no están garantizados. La elaboración e implementación siguen siendo elementos decisivos para el éxito de esos acuerdos. Los ACR que han aumentado efectivamente el comercio tienden a tener las siguientes características comunes: bajas barreras arancelarias externas, amplia cobertura de productos, reglas de origen no restrictivas y liberalización de los servicios, incluido el movimiento de personas.

Procesos de integración regional y liberalización del movimiento de personas

En general, la liberalización del comercio mundial ha tenido un impacto secundario en el movimiento de personas. Con respecto a las negociaciones comerciales en la OMC, sólo el Modo 4 del AGCS se refiere al movimiento temporal de algunas categorías de personas, y los compromisos contraídos en el ámbito de ese Modo han sido hasta ahora limitados. Por diversas razones, los países han hecho mayores progresos encauzando el movimiento de personas mediante procesos de integración regional. Cuando pocos países son parte en un acuerdo regional, mayor es la posibilidad de cooperar en dinámicas migratorias complejas. Los países también han aprendido a reconocer mejor la relación entre migración, comercio y desarrollo a nivel regional. Además, como la tendencia migratoria conlleva cada vez más movimientos intrarregionales y estadias reiteradas y de corta duración, los procesos de integración regional se han vuelto más adecuados para una gestión migratoria eficaz.

Generalmente, la integración económica puede clasificarse en cuatro niveles, de menor a mayor integración: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica. En el nivel de integración menor, las zonas de libre comercio, como el TLCAN, eliminan las barreras comerciales internas entre los Estados miembros. En las uniones aduaneras, como la

Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM, por sus siglas en inglés), los países equiparan las ventajas comerciales entre los países miembros con las exportaciones de terceros países mediante un arancel externo común. Los mercados comunes como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) autorizan la libre circulación de factores de producción, principalmente capital y trabajo. En el nivel de integración mayor, las uniones económicas como la UE coordinan las políticas económicas nacionales. Dentro de estos diferentes niveles de integración, los países pueden formar parte de múltiples ACR, así como de otros acuerdos bilaterales intrarregionales y extrarregionales. También pueden participar en uno o más Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR) no vinculantes, en los que las cuestiones relacionadas con la migración se debaten en un entorno informal, no vinculante.

En el marco de este taller y en este informe, el movimiento de personas en los procesos de integración regional se ha clasificado, en términos generales, en tres perspectivas⁸. La primera perspectiva reconoce el derecho a la movilidad total de las personas y se utiliza en la UE y en el Mercado Laboral Nórdico Común. La segunda perspectiva (como MERCOSUR, TLCAN y CARICOM) se basa mayormente en las disposiciones del Modo 4 del AGCS. Ahora bien, probablemente algunos de los acuerdos que aplican esta perspectiva no abarquen todas las posibilidades de movilidad de los proveedores de servicios, pero permiten la movilidad y acceso al mercado de otras categorías de personas. La tercera perspectiva facilita la entrada y la estadía temporal de ciertas categorías de personas, particularmente de personas que trabajan en actividades comerciales y de inversión, pero no otorga a esas personas el acceso al mercado. Ejemplos de esta tercera perspectiva son el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y la Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional (SAARC, por sus siglas en inglés).

Dentro de estas perspectivas, han de tomarse en cuenta diferentes factores con respecto al movimiento de personas. La liberalización del movimiento de personas puede ser un elemento primordial o secundario, en función del acuerdo. Las

⁸ La clasificación se basó únicamente en las disposiciones de los respectivos acuerdos, y no en su implementación real.

cuestiones clave están relacionadas habitualmente con el ingreso al país, residencia y empleo, y en algunos casos con políticas complementarias. Las disposiciones destinadas a facilitar el ingreso a un país son más frecuentes y, en general, abarcan mecanismos de exoneración de visado, visados para ingresos múltiples, agilización de los procedimientos de solicitud de visados y garantías para la obtención de ciertas visas de ingreso. La simplificación de los trámites de residencia y empleo se aborda con menos frecuencia y de manera menos precisa pues esta área está a menudo sujeta a la legislación nacional. Las disposiciones pueden incluir la simplificación o eliminación de los requisitos para solicitar el permiso de residencia y de trabajo. Es importante señalar que las disposiciones sobre el movimiento de personas no se incluyen a menudo en el tratado de establecimiento original y pueden encontrarse en acuerdos complementarios o en protocolos separados. Además, los acuerdos y protocolos pueden encontrarse en diferentes fases de ratificación e implementación por parte de los Estados miembros.

Los procesos de integración regional también difieren en cuanto a las distintas categorías de movimientos que cubren. Algunos ejemplos de movilidad son: la movilidad de las personas en general, la movilidad laboral en general o para grupos específicos (como trabajadores altamente calificados), movilidad de los proveedores de servicios, procedimientos simplificados para los movimientos de personas con fines de inversión, y simplificación de los trámites de admisión para categorías específicas de personas, a saber, familiares, personas no asalariadas, visitas de negocios, estudiantes y turistas. Los acuerdos regionales también varían según el tipo de barreras que se simplifican o suprimen. Algunas de las posibles barreras incluyen acceso al mercado laboral, en general, o a sectores específicos, acceso a las prestaciones de seguridad social, doble imposición y reconocimiento de las calificaciones.

Los desafíos más importantes siguen siendo la aceptación e implementación de los procesos de integración regional. Otros desafíos son comunes a las diferentes regiones son garantizar una voluntad y un compromiso político adecuados hacia los acuerdos regionales y superar la percepción de que existen desigualdades en cuanto a los beneficios de que gozan los Estados. Además de

estos obstáculos, hay desafíos que conciernen específicamente al movimiento de personas. En muchas ocasiones, las negociaciones relacionadas con las disposiciones en los acuerdos de integración regional son limitadas o se han estancado. La falta de coherencia política entre los acuerdos bilaterales y regionales y los acuerdos multilaterales en plena evolución también ha sido motivo de gran preocupación. Por último, y quizás más particularmente, la falta de recursos y de capacidad para implementar sistemas eficaces de gestión de la migración ha sido un grave problema, especialmente para los países en desarrollo. Estos y otros desafíos se examinan más detenidamente en la sección sobre “Coherencia entre los Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales en plena evolución” y la sección “Principales desafíos”.

PRINCIPALES PERSPECTIVAS REGIONALES EN MATERIA DE LIBERALIZACIÓN DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS

En las secciones que figuran a continuación, se presentan de forma pormenorizada las principales perspectivas regionales en materia de liberalización del movimiento de personas. El examen de algunos ejemplos de diferentes acuerdos regionales permite comprender la manera en que las disposiciones relativas al ingreso al país, la residencia y las políticas complementarias (que se concentran específicamente en la seguridad social y el reconocimiento de calificaciones) facilitan o entorpecen la libre circulación de las personas.

Perspectiva 1: Derecho a la movilidad total

Los acuerdos suscritos según la primera perspectiva reconocen el derecho a la movilidad total. Esos acuerdos cubren la libre circulación de todas las personas ciudadanas del Estado parte en los acuerdos y, generalmente, estipula los derechos de residencia y empleo, tanto para los trabajadores como para los proveedores de servicios o los trabajadores autónomos. Cuando la residencia no está relacionada con el empleo puede que las personas tengan que reunir condiciones particulares y, por ejemplo, demostrar la disponibilidad de fondos suficientes para financiar todos los gastos de manutención. Los acuerdos suscritos en este grupo suelen estipular disposiciones relacionadas con los familiares de ciudadanos de los Estados participantes, que ofrecen la posibilidad de entrada y, en algunos casos, de acceso al mercado laboral local.

*Unión Europea (UE)*⁹

El ejemplo más destacado de proceso de integración regional que estipula el derecho a la movilidad total es la UE, producto de fuerzas históricas y económicas. Ya en 1957, cuando se firmó el Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), la libre circulación de las personas fue considerada como un derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Introducido como privilegio económico, este concepto formaba parte del proyecto más amplio de realizar un mercado común con la libre circulación de todos los factores de producción. En 1968, se aprobó una legislación secundaria, mediante la que se establecieron medidas concretas para eliminar restricciones en la circulación de los trabajadores y reconocer su derecho de residencia. Mediante directivas adicionales se fue liberalizando progresivamente la movilidad, al abolirse las restricciones relativas al establecimiento y autorizando el derecho de residencia para los empleados, los trabajadores autónomos y los estudiantes¹⁰.

En 1992, los Estados miembros firmaron el Tratado de Maastricht, mediante el cual se creó formalmente la UE y se estableció la ciudadanía europea. Según el Tratado, los ciudadanos de los Estados miembros obtienen automáticamente la ciudadanía de la Unión, que les confiere el derecho a voto y a protección diplomática y consular de los Estados miembros en el territorio de un tercer país. El Tratado de Maastricht también reitera que los ciudadanos de la UE tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Esta disposición se incluyó de nuevo en el texto del Tratado de Niza en 2001¹¹.

Con respecto a la residencia, los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en cualquier Estado miembro por un periodo de hasta 90 días si poseen un documento de identidad o un pasaporte

⁹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

¹⁰ Directiva 68/360/CEE; Reglamento 1612/68; Directiva 73/148/CEE; Directiva 90/364/CEE; Directiva 90/365/CEE; y Directiva 93/96/CEE.

¹¹ El Tratado de Niza consolidó y enmendó el Tratado de Roma y el Tratado de Maastricht.

válidos; no se requieren trámites ni condiciones adicionales. Para períodos de residencia superiores a 90 días, los ciudadanos de la UE han de demostrar que no se convertirán en una carga excesiva para el sistema de asistencia social en el Estado miembro de acogida, ni representarán una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la salud pública. Puede que algunos Estados miembros soliciten a los ciudadanos de la UE que se registren ante las autoridades competentes; sin embargo, la tarjeta o permiso de residencia no podrá constituir, bajo ninguna circunstancia, una condición previa al derecho al trabajo.

En 2004, los Estados miembros aprobaron un nuevo instrumento jurídico que reglamenta el derecho de residencia. La Directiva 2004/38/EC reúne un cuerpo legislativo complejo y prevé una mayor flexibilidad con respecto a la residencia: elimina la necesidad de los ciudadanos de la UE de adquirir una tarjeta de residencia; introduce un derecho de residencia permanente; define más ampliamente la situación de los miembros de la familia; y restringe la posibilidad de que los Estados denieguen el permiso de residencia a los ciudadanos que no son originarios de la UE, o le pongan fin. La Directiva no sólo se aplica a los ciudadanos de la UE, sino también a los ciudadanos de la Asociación Europea de Libre Comercio, cuyos países miembros incluyen a Irlanda, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

En cuestiones relacionadas con el empleo, los ciudadanos de la UE tienen derecho a trabajar en cualquier Estado miembro y han de recibir el mismo trato que sus colegas ciudadanos de ese Estado; la igualdad de trato cubre las ofertas de trabajo, remuneración, capacitación, despido y otras condiciones laborales. También se creó un mercado laboral europeo, que ofrece un sistema más flexible y eficaz para difundir información tanto a los trabajadores como a los empleadores. En 1993, los Estados miembros de la UE pusieron a disposición un instrumento operacional llamado Portal Europeo de la Movilidad Profesional (EURES, por sus siglas en inglés). EURES es una red de cooperación destinada a facilitar la circulación de trabajadores en la UE informando y asesorando a los buscadores de empleo sobre las oportunidades de trabajo, así como sobre las condiciones de vida y laborales en diferentes Estados miembros. También ayuda a los empleadores a contratar a los trabajadores potenciales. EURES ha fomentado el movimiento intrarregional dentro de la UE.

Las medidas complementarias también son fundamentales para la libre circulación de las personas. A fin de ofrecer buenas prestaciones en materia de seguridad social, los Estados miembros aprobaron el Reglamento (CE) N° 883/2004 que coordina los sistemas de seguridad social para migrantes que circulan y viven en la UE. Al principio, según lo establecido en el Reglamento (CEE) N° 1408/71 revocado, este Reglamento sólo cubría a los trabajadores por cuenta ajena, pero ulteriormente se extendió a los trabajadores por cuenta propia, estudiantes y funcionarios. Los Estados miembros de la UE también aprobaron un sistema para el reconocimiento de calificaciones, como diplomas y certificados de educación superior, establecido en la Directiva 2005/36/CE. Según dicha Directiva, todo ciudadano de la UE puede prestar servicios de modo temporal y/u ocasional en otro Estado miembro con el título profesional original sin tener para ello que efectuar ningún trámite oficial.

La extensión del acuerdo de libre circulación a los ciudadanos que no son originarios de la UE es otro importante aspecto en los tratados de la UE. Por lo que respecta a la reunificación familiar, los Estados miembros de acogida no pueden denegar la entrada a miembros de una familia que pueden probar su relación con un ciudadano de la UE. Además, los familiares de ciudadanos de la UE, independientemente de su nacionalidad, tienen derecho a residir con ese ciudadano de la UE y recibir un permiso de residencia de la misma duración. En función del Estado miembro, el cónyuge y los hijos de un ciudadano de la UE también pueden gozar del derecho a trabajar, y los niños en edad escolar pueden tener acceso equivalente al sistema educativo.

También existen algunas disposiciones relativas a ciudadanos de terceros países que no son miembros de la familia de un ciudadano de la UE. En 1999, en una reunión celebrada en Tampere, Finlandia, el Consejo Europeo decidió que los ciudadanos de terceros países que han residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo específico de tiempo y que poseen un permiso de residencia de larga duración han de beneficiarse de los mismos derechos que los ciudadanos de la UE. En 2003, los Estados miembros aprobaron la Directiva 2003/109/CE en la que se enumeran los requisitos específicos que han de reunirse para la obtención del estatuto de residente

de larga duración. Dichos requisitos incluyen cursar estudios o trabajar por cuenta ajena o por cuenta propia, recursos suficientes para su propia manutención y seguro de enfermedad. En el momento de celebrarse el taller, la Directiva 2003/109/CE no se aplicaba a los refugiados y a las personas que se beneficiaban de protección subsidiaria, aunque estaba previsto ampliar el estatuto de residente de larga duración a esos grupos de personas en los años venideros.

Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)¹²

Fundada en Lagos, Nigeria, el año 1975, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental es una agrupación regional de 15 países, cuya finalidad es promover la cooperación y la integración que conduzca a la unión económica de África Occidental. En el Tratado de Lagos de 1975, se enuncian como principales objetivos de la CEDEAO la libre circulación de personas y los derechos de residencia y establecimiento. En los protocolos y decisiones ulteriores se reforzaron dichas nociones. El Protocolo relativo a la libre circulación de personas, y al derecho de residencia y establecimiento, que los Estados miembros aprobaron en mayo de 1979, es el principal texto sobre la movilidad de personas. El periodo de transición previsto para la aplicación del protocolo era de 15 años, en tres etapas: 1) abolición de visados durante los primeros cinco años (1980-1985); 2) derecho de residencia (1985-1990); y 3) derecho de establecimiento (1990-1995).

Las disposiciones relativas a la entrada, residencia y empleo se definieron claramente en el protocolo. Los ciudadanos de la CEDEAO pueden entrar en cualquier Estado miembro sin necesidad de visado de entrada para estadias de hasta 90 días. Se requieren el documento de viaje oficial, incluido el pasaporte nacional o de la CEDEAO, el certificado de viaje y el certificado de vacunas. Todos los Estados miembros tienen poder discrecional para denegar la entrada a ciudadanos que son considerados

¹² Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.

inaceptables o indeseables por razones de seguridad, salud o comportamiento. Se ha informado a la CEDEAO sobre la posibilidad de que ese poder discrecional sea objeto de abusos y se prevé modificar las disposiciones pertinentes.

Para períodos de estadía de más de 90 días, los ciudadanos de los Estados miembros han de solicitar un permiso de residencia al Departamento de Inmigración del país de acogida. El permiso de residencia es válido por tres años y puede renovarse por períodos de tres años. Los Estados miembros también reconocen el derecho de establecimiento. Para trabajar, los ciudadanos han de obtener un título de establecimiento. Con él, los ciudadanos tienen acceso a actividades económicas y pueden crear o administrar negocios bajo las mismas condiciones legislativas que los Estados miembros de acogida aplican a sus propios ciudadanos. Según el Protocolo, el Departamento de Inmigración y la policía pueden expulsar a las personas que no han obtenido los permisos apropiados. Sin embargo, los ciudadanos que han respetado los términos de los permisos y otros requisitos apropiados han de gozar de los mismos derechos y privilegios que los ciudadanos del país de acogida, a excepción de los derechos electorales.

Definir el concepto de ciudadanía en la comunidad de la CEDEAO ha sido fundamental para la integración regional y la implementación de la liberalización del movimiento de personas. En el Protocolo de la CEDEAO A/P.1/5/79 relativo a la libre circulación de personas, y al derecho de residencia y establecimiento se define a los ciudadanos de la CEDEAO como personas que son ciudadanos de Estados miembros¹³. También simplifica el tránsito transfronterizo para los ciudadanos de la CEDEAO mediante la utilización de un certificado de viaje común que acredita la identidad y un pasaporte de la CEDEAO. El certificado de viaje que acredita la identidad fue introducido en 1987 y se convirtió en el primer documento armonizado que circuló en la CEDEAO. Este certificado, válido por dos años y prorrogable ulteriormente, es válido únicamente para viajar dentro del espacio comunitario. A pesar de las restricciones de los viajes, el certificado ha sido relativamente bien aceptado y

¹³ Han surgido dificultades relacionadas con la doble nacionalidad y la forma en que afecta a la ciudadanía de la CEDEAO. La CEDEAO tiene previsto revisar el protocolo para adaptarlo a esta evolución.

es menos costoso que los pasaportes nacionales. Al igual que el pasaporte de la UE, el pasaporte de la CEDEAO permite a los ciudadanos hacer viajes internacionales. Se expiden diferentes tipos de pasaportes a diferentes categorías de personas, a saber: pasaportes verdes para todos los ciudadanos; azul claro para los ciudadanos proveedores de servicios y funcionarios públicos; y rojos para los representantes diplomáticos. Hasta la fecha, sólo cinco países han emitido pasaportes de la CEDEAO. Otros Estados miembros no han podido emitir el pasaporte debido a fondos de impresión inadecuados y a la gran provisión de antiguos pasaportes nacionales.

Aunque las políticas complementarias son limitadas en la legislación actual, la CEDEAO ha reconocido la importancia de incorporar en el marco de la comunidad los beneficios relacionados con el trabajo de que pueden gozar los migrantes. Para garantizar el trato equivalente de los trabajadores transfronterizos y preservar sus derechos cuando residen en otros Estados miembros, la Comisión de Asuntos Sociales y Culturales aprobó en 1993 el Convenio General sobre Seguridad Social. Este Convenio recopila los sistemas de seguridad social de los Estados miembros y se aplica a los trabajadores y a sus familiares. Un Comité de Expertos también colabora en la difusión de información sobre los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social y ayuda a fomentar la cooperación entre los Estados miembros.

Además del Tratado de Lagos y de los protocolos ulteriores, se han tomado medidas adicionales para promover la libre circulación. En enero de 2006, la CEDEAO emprendió una iniciativa transfronteriza a fin de transformar las zonas fronterizas en zonas de libre comercio, lo cual a su vez facilitaría la libre circulación de las personas. Se emprendieron dos proyectos: uno entre Burkina Faso, Côte d'Ivoire y Malí; y el otro entre Gambia, Guinea-Bissau y Senegal. La CEDEAO también elaboró un Convenio de Cooperación Transfronteriza, que establece un marco legal para que las poblaciones locales puedan emprender proyectos y programas transfronterizos. En enero de 2007, los jefes de Estado crearon ocho unidades piloto en Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Malí, Nigeria y Togo. Esas unidades piloto, compuestas por miembros de la sociedad civil, empresas privadas, funcionarios gubernamentales y representantes de

la CEDEAO, están destinadas a defender los derechos de los ciudadanos proporcionando vías de recurso y resolución de controversias. En los próximos años, la CEDEAO evaluará la eficacia de esas unidades piloto y obrará en consecuencia.

Desde la fundación de la CEDEAO, hace 25 años, se han logrado progresos en la liberalización del movimiento de personas. Los ciudadanos de África Occidental pueden circular libremente en la región de la CEDEAO sin necesidad de visado, y pueden residir y establecerse con los documentos de identificación requeridos. A pesar de esos logros, la CEDEAO se enfrenta a numerosas dificultades. Muchos ciudadanos de la CEDEAO no tienen aún pleno conocimiento de sus derechos, especialmente los que confiere el Protocolo de 1979. Además de la falta de recursos financieros específicos, los funcionarios de inmigración y los agentes de aduana no comprenden a menudo las implicaciones de la integración regional y de la liberalización del movimiento de personas, y a veces acosan y extorsionan a los migrantes. Se reconocen en muy poca medida las calificaciones de las personas y, por eso, una gran mayoría de los ciudadanos no pueden practicar libremente su comercio. Sin embargo, cabe señalar que lograr una movilidad total no es tarea fácil. La libre circulación de personas continua siendo una prioridad para los Estados miembros de la CEDEAO y la piedra angular de la legislación de esa Comunidad.

Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA)¹⁴

Los orígenes del Mercado Común de África Oriental y Austral remontan a la Zona de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y Meridional (ZCP) de 1982. El COMESA se estableció oficialmente en 1994, reemplazando la ZCP, y la Zona de Libre Comercio (ZLC) del COMESA se creó posteriormente en 2000. Actualmente, el COMESA congrega a 19 países, 13 de los cuales son miembros de la ZLC. El Tratado constitutivo del

¹⁴ Angola, Burundi, Comoras, República Democrática del Congo (RDC), Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Jamahiriya Árabe Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

COMESA estipula como cometido específico la supresión de los obstáculos a la libre circulación de las personas, del trabajo y de los servicios; el derecho de establecimiento para los inversores; y el derecho de residencia dentro del Mercado Común.

El Protocolo relativo a la Libre Circulación de las personas, del trabajo, de los servicios y al derecho de establecimiento y residencia es el principal complemento al Tratado del COMESA sobre esas cuestiones. El Protocolo fue aprobado por los Estados miembros del COMESA en 2001, pero no ha entrado en vigor pues no ha sido ratificado por el número de países requerido. En el Protocolo se ponen de relieve los derechos que los ciudadanos tendrán con respecto a la entrada, residencia y empleo. Como primer paso hacia la libre entrada a un país, los ciudadanos de los Estados miembros en posesión de documentos de viaje válidos y que pasan por un punto de entrada oficial no requieren solicitar un visado para una estadía de hasta 90 días. Asimismo, los vehículos privados registrados en un Estado miembro pueden entrar a cualquier otro Estado miembro durante un periodo de hasta 90 días presentando un permiso de conducir válido, el documento de propiedad y una póliza de seguro.

Los derechos de residencia y establecimiento sólo se mencionan como referencia a una mayor armonización de las leyes, normas y reglamentos nacionales, entre los Estados miembros y la supresión paulatina de las restricciones a esas libertades. Se prevé la creación e implementación de medidas específicas suplementarias, que incluyan la eliminación de los requisitos de visado para los ciudadanos de los Estados miembros y programas que permitan a los ciudadanos de los Estados miembros gozar del derecho a establecimiento y residencia, una vez que el Protocolo haya sido ratificado y entrado en vigor. Los Estados miembros se reservan el derecho de rehusar la entrada o la residencia cuando la presencia de un ciudadano de otro Estado miembro sea perjudicial para la seguridad nacional y para la salud pública. Sin embargo, incluso cuando se haya expulsado a esa persona, el Estado miembro de acogida ha de tomar medidas para proteger la propiedad y los intereses de ese ciudadano u ofrecer una indemnización adecuada cuando esos activos hayan sido confiscados. Los Estados miembros también pueden suspender temporalmente el derecho de entrada por motivos de seguridad pública o por una afluencia

anormal de personas (por ejemplo, de refugiados). Las políticas complementarias, como la legislación del mercado laboral, el reconocimiento de calificaciones profesionales, y la armonización de los sistemas de seguridad social y de impuestos, no se abordan en detalle en el Tratado o el Protocolo del COMESA.

Cabe señalar que varias disposiciones en el Tratado y en el Protocolo están relacionadas con el tema general de la libre circulación del trabajo y de los servicios. Los Estados miembros están de acuerdo en eliminar las restricciones en el movimiento del trabajo así como cualquier discriminación basada en la nacionalidad en materia de empleo, remuneración y otras condiciones de trabajo. La libre circulación del trabajo implica el derecho a aceptar ofertas de empleo y a trasladarse y a permanecer en un Estado miembro con ese propósito. Se da prioridad a la libre circulación de servicios cuando éstos repercuten directamente en los costos de producción y fomentan el comercio de bienes.

El Artículo 164 del Tratado permite la prosecución de proyectos individuales y bilaterales a fin de lograr progresivamente la libre circulación de las personas, del trabajo, de los servicios, y garantizar el derecho de establecimiento y de residencia a los ciudadanos de los Estados miembros del COMESA. Al parecer, ello interfiere con los esfuerzos destinados a la integración regional. A fin de seguir intentando alcanzar una mayor liberalización del movimiento de personas, los Estados miembros han acordado disminuir progresivamente y eliminar eventualmente los requisitos de visado, provisionalmente, hasta que el Protocolo se ratifique y entre en vigor. Mediante el Plan Estratégico 2007-2010 del COMESA, los Estados miembros también se comprometen a lograr los siguientes objetivos: facilitar las consultas bilaterales entre Estados miembros, para promover la firma y ratificación del Protocolo; poner de relieve los programas que promueven el movimiento de personas; elaborar programas pormenorizados sobre el movimiento de trabajadores; y desarrollar un programa de consolidación de la capacidad entre los funcionarios de inmigración, especialmente en materia de libre circulación de personas, de lucha contra el terrorismo y de lucha contra la trata de personas.

*Comunidad Andina de Naciones (CAN)*¹⁵

La Comunidad Andina de Naciones es un bloque regional en Sudamérica, establecido en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena. En este acuerdo no hay disposiciones específicas sobre el movimiento de personas, pero decisiones posteriores tratan sobre la movilidad de las personas en general, así como del subgrupo de los trabajadores migrantes¹⁶.

La Decisión 503 del 22 de junio de 2001 trata sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación y prevé la libre circulación de personas como un derecho de los ciudadanos andinos y de los extranjeros con residencia permanente. La Decisión 503 estipula además que es necesario armonizar las disposiciones relativas a la identificación de las personas dentro de la Subregión, para facilitar su libre circulación. Según los términos del Artículo 1 de la Decisión 503, los ciudadanos podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los Estados miembros durante un periodo de 90 días, en calidad de turistas¹⁷ mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación válido (por ejemplo, pasaporte nacional, cédula de ciudadanía, partida de nacimiento, cédula de identidad para los extranjeros) sin el requisito de visa consular. Las permanencias son prorrogables una sola vez por un periodo de 90 días. Los turistas, ciudadanos de cualquiera de los Estados miembros, gozan de los mismos derechos que los ciudadanos, aunque las autoridades migratorias del país de acogida pueden impedir el ingreso de turistas si no cumplen los requisitos legales o infringen las normas migratorias.

La Decisión 504, también del 22 de junio de 2001, sienta las bases para la creación del Pasaporte Andino, como un

¹⁵ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

¹⁶ Según se define en la Decisión 545, un trabajador migrante es el nacional de un País miembro que se traslada a otro País miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea en forma temporal o permanente. Los trabajadores migrantes pueden clasificarse en: trabajador con desplazamiento individual, trabajador de empresa, trabajador de temporada y trabajador fronterizo.

¹⁷ Se consideran turistas a aquellas personas que ingresan al país sin ánimo de residencia y que, por lo tanto, no pueden realizar actividades remuneradas.

medio importante para la armonización de los documentos de identificación nacionales. El pasaporte andino puede ser utilizado por los ciudadanos andinos en sus movimientos migratorios en todo el mundo, y además coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria. La creación de un pasaporte andino es una decisión soberana de cada uno de los Países miembros, sujeto a lo establecido en las respectivas legislaciones nacionales. Un acuerdo más amplio con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR; véase más adelante) ha facilitado aún más el movimiento de los ciudadanos andinos, ya que el tránsito por los Estados miembros de MERCOSUR es posible simplemente con un documento de identidad.

Firmada en 2003, la Decisión 545 crea el Instrumento Andino de Migración Laboral, mediante el cual se establecen normas que permiten la libre circulación y la residencia temporal de los trabajadores migrantes. Según esta Decisión, los trabajadores migrantes andinos pueden entrar y residir en un Estado miembro, de conformidad con la legislación nacional o comunitaria. Concretamente, pueden realizar trabajos temporales de carácter agrícola, ganadero o similares, dentro de la zona fronteriza de un Estado miembro por un periodo de hasta 90 días. El trabajador migrante andino, al ingresar al país o al aceptar un contrato de trabajo en dicho país, debe presentarse a la Oficina de Migración Laboral correspondiente. Se reconoce el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes, incluido el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para proteger a la familia del trabajador migrante. A tal efecto, permitirán la libre movilidad para la entrada y salida de los miembros de la familia en el territorio de la CAN. Hasta la fecha, la Decisión 545 no ha sido implementada completamente por los Estados miembros de la CAN.

Como complemento de la Decisión 545, existe el Instrumento Andino de Seguridad Social, así como el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Estos Instrumentos reafirman la importancia de las prestaciones sociales, como la seguridad social, la cobertura sanitaria y la seguridad en el lugar de trabajo, para los trabajadores migrantes. Los Estados miembros mantienen su plena libertad para establecer sus propias políticas nacionales en materia de seguridad social, teniendo en cuenta el principio de

reciprocidad. En la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos también se reitera el compromiso de los Estados miembros de proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes y de sus familiares.

La armonización de la legislación nacional con las decisiones de la CAN sigue siendo un desafío para los Estados miembros de la CAN. Sin embargo, el Consejo Consultivo Laboral Andino ha insistido continuamente en que las negociaciones de la Comunidad Andina abarquen cuestiones migratorias e incorporen las aportaciones tripartitas de los Estados, las empresas privadas y los propios trabajadores, a fin de alcanzar la total movilidad de las personas.

Perspectiva 2: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios según el Modelo del Modo 4

En esta segunda perspectiva, los acuerdos se basan principalmente en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) según el modelo del Modo 4, tratado más arriba. Puede que dichos acuerdos no abarquen todas las posibilidades de movilidad de los proveedores de servicios, según lo dispuesto en el Modo 4, pero permiten la movilidad y acceso al mercado de otras categorías de personas. MERCOSUR, por ejemplo, permite la movilidad temporal de los proveedores de servicio, como se explica en el Modo 4. Por otro lado, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sólo permite el acceso al mercado a las personas altamente calificadas. Esta categoría incluye, pero no se limita, a los proveedores de servicios: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias de personal dentro de una empresa y profesionales, a quienes también se les concede el acceso al mercado. CARICOM prevé la libre circulación de los proveedores de servicios, cualquiera que sea su nivel de capacitación, y de otros grupos calificados, incluidas las personas con título universitario y los profesionales de determinadas ocupaciones. Los acuerdos con esta perspectiva suelen permitir la entrada de los familiares de los ciudadanos de los Estados participantes, pero es poco probable que concedan el derecho al empleo.

*Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*¹⁸

El Mercado Común del Sur fue establecido en 1991 con el Tratado de Asunción. En el momento en que se formó MERCOSUR, la legislación migratoria en los Estados miembros era relativamente restrictiva. Como resultado de ello, figuran en el Tratado pocas referencias directas en materia de movilidad de personas, a pesar de la intención de MERCOSUR de formar una zona de comercio integrada, en la que fuera posible la libre circulación de bienes, capitales y factores productivos. Sin embargo, los Estados miembros crearon el Subgrupo de Trabajo N° 11, que trabajó en la armonización de las normas relativas al movimiento de personas. Tras tomar ciertas medidas iniciales con miras a la integración económica, el Tratado de Asunción fue completado con el Protocolo de Ouro Preto, en 1994.

Con el Protocolo de Ouro Preto, se crearon nuevas estructuras institucionales, como las Reuniones Ministeriales Especializadas, el Foro Consultivo Económico-Social y el Subgrupo de Trabajo N° 10, cuyo único mandato era tratar cuestiones relacionadas con la migración laboral, empleo y formación profesional. Las reuniones entre Ministros del Interior también hicieron avanzar la liberalización del movimiento de personas. Con el respaldo de los Ministros del Interior, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó acuerdos en materia de circulación a través de las regiones fronterizas, exención de visado y residencia para los ciudadanos de los Estados miembros.

Según estos acuerdos, se otorga a ciertas categorías de migrantes un visado automático y la libertad de vivir y trabajar dentro del territorio de los Estados miembros, siempre y cuando no tengan antecedentes penales durante los cinco años previos a la fecha de entrada al país de acogida. Los Estados miembros han introducido estándares comunes para otorgar el permiso de residencia a los ciudadanos y tienen poderes limitados para denegar el permiso de residencia a los trabajadores migrantes y a sus familiares procedentes de Estados participantes. Los artistas, periodistas, atletas, científicos, técnicos y profesionales también pueden solicitar la entrada a Estados miembros por un periodo

¹⁸ Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

de 90 días, a fin de proseguir sus actividades profesionales. Los trabajadores autónomos y los empleados remunerados en el país de acogida no pueden acogerse a esos acuerdos.

Además, tras la aprobación, en 1998, del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios, el CMC aprobó la incorporación de disposiciones específicas sobre el movimiento de los proveedores de servicios con el fin de facilitar el movimiento de ciertas categorías de trabajadores dentro del MERCOSUR. El acuerdo sobre la creación de un visado del MERCOSUR establece normas comunes para el movimiento temporal de los proveedores entre los Estados miembros.

Para fortalecer la integración regional, los Estados del MERCOSUR también han abordado en cierta medida cuestiones complementarias. En 1997, el Grupo Mercado Común (GMC) aprobó un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, que fue presentado a los parlamentarios nacionales para su ratificación. Este Acuerdo entró en vigor en todos los Estados miembros el año 2005. El GMC también elaboró la Resolución 59/01, en la que recomienda que los Estados miembros tiendan a una mayor cooperación en materia de formación profesional y certificación de calificaciones. En particular, los Ministros de Educación han elaborado tres Protocolos de Integración Educativa, con lo cual se facilita la movilidad transfronteriza con respecto a las oportunidades de empleo.

En el último decenio, la voluntad política y el respaldo público a la libre circulación de personas han aumentado de manera significativa dentro de la región del MERCOSUR. No obstante, a pesar de que MERCOSUR evoluciona hacia una mayor movilidad, existen aún algunos desafíos. Más particularmente, los Estados miembros aún no han ratificado varios tratados y resoluciones. Debido a ello, a menudo la legislación nacional no refleja o no corresponde a las leyes del MERCOSUR, y en muchos casos, los Estados continúan utilizando medidas unilaterales y acuerdos bilaterales para controlar el movimiento y la residencia de los ciudadanos del MERCOSUR. También son necesarias reformas institucionales y mejores condiciones de gobernanza para realizar progresos en cuanto a la ratificación e implementación de disposiciones relativas a la libre circulación. Por último, son

fundamentales recursos financieros y materiales para poder continuar con los esfuerzos de integración regional en la región del MERCOSUR.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁹

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte entró en vigor en 1994. A diferencia de acuerdos regionales suscritos bajo la primera perspectiva, el TLCAN no prevé una evolución hacia una mayor integración, como un mercado común, ni intenta crear una frontera común entre los Estados partes. Las disposiciones relativas al movimiento de personas en el TLCAN se limitan a la entrada temporal de una categoría específica de personas, principalmente de personas de negocios, y la residencia permanente no se aborda, en modo alguno, en el Tratado. Sin embargo, además del comercio de bienes, el TLCAN abarca el comercio de servicios y la propiedad intelectual. También cuenta con un mecanismo de resolución de controversias.

Para los Estados partes, especialmente para México y los Estados Unidos, el establecimiento de este Tratado planteó numerosas preocupaciones en lo que se refiere a la seguridad fronteriza, a la repercusión en los mercados laborales locales y a la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades gubernamentales, en particular los negociadores comerciales y las autoridades migratorias. El Capítulo XVI del TLCAN, sección en que se aborda principalmente la entrada temporal de personas de negocios, muestra que se tomaron en cuenta estas preocupaciones, según se refleja en los principios y obligaciones generales²⁰. Las condiciones para la entrada temporal se establecen en el Anexo al Capítulo XVI para cada categoría de personas de negocios: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias de personal dentro de una empresa y profesionales.

¹⁹ Canadá, México y Estados Unidos.

²⁰ Según se indica en el Tratado, el Capítulo XVI "refleja la relación comercial preferente entre las Partes; la conveniencia de facilitar la entrada temporal conforme al principio de reciprocidad y de establecer criterios y procedimientos transparentes para tal efecto, así como la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, y de proteger la fuerza de trabajo y el empleo permanente en sus respectivos territorios".

Se enumeran, para cada grupo, los requisitos (por ejemplo, documentación necesaria) y derechos (por ejemplo, derecho al acceso al mercado de trabajo) específicos. En este Capítulo no se abordan ni los derechos de residencia o de establecimiento, ni políticas complementarias.

En líneas generales, la principal ventaja del TLCAN para las personas de negocios es el compromiso de los Estados de prescindir de procedimientos previos de aprobación, peticiones o pruebas de certificación laboral. Los Estados también están limitados en cuanto a imponer restricciones numéricas en relación con la entrada temporal²¹. Además de las disposiciones esenciales en materia de entrada temporal, el Capítulo XVI también contiene obligaciones para el intercambio de información y disposiciones para la resolución de controversias. El Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal (GTET) del TLCAN desempeña un papel significativo garantizando la coordinación entre Estados partes en el Capítulo XVI. La tarea principal del grupo de trabajo es verificar que la legislación nacional concuerde con los compromisos contraídos, especialmente cuando la terminología es diferente o se utiliza de diferente modo. El GTET es también una importante fuente de información y estadísticas sobre los flujos de entradas temporales.

Las repercusiones del Capítulo XVI en los movimientos migratorios entre el Canadá, México y los Estados Unidos han sido menores de lo previsto. Cada año, es menor el número de solicitudes de entrada temporal por parte de personas de negocios²². Diversos factores contribuyen a esta situación. Para muchas personas de negocios, los trámites de solicitud requieren demasiado tiempo. Otras personas relacionadas con la comunidad de negocios no son aún conscientes de las ventajas; e incluso cuando lo son, viajar como turistas para realizar actividades de negocios suele ser más fácil y más rentable. Con respecto al movimiento de personas en general, el Capítulo XVI no ha contribuido mucho en

²¹ Una excepción a esta regla figura en el Apéndice 1603.D.4, en el que se autorizó a los Estados Unidos a imponer un tope anual de 5.500 profesionales procedentes de México, durante un periodo de diez años. En la práctica, el número efectivo de solicitudes fue siempre inferior a ese tope.

²² Probablemente, el número de solicitudes no refleja el flujo real de personas de negocios.

la liberalización de la movilidad pues sólo abarca el movimiento de personas de negocios y no los trabajadores semicalificados o poco calificados.

En el marco jurídico actual, es poco probable que el TLCAN evolucione para ajustarse a las demandas de los trabajadores semicalificados o poco calificados. Sin embargo, es importante señalar que los acuerdos de libre comercio son sólo un componente de la estrategia tendente a una integración regional. También se han desarrollado otros mecanismos regionales en respuesta al incremento de otro tipo de flujos migratorios, especialmente entre México y los Estados Unidos. Estos incluyen la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, foro en que los Estados partes mantienen conversaciones sobre movimientos migratorios en general, y la Conferencia Regional sobre Migración (conocida también como el Proceso Puebla), foro no vinculante para el diálogo y el intercambio de información sobre migración para los formuladores de políticas de América del Norte y Central.

*Comunidad para el Desarrollo del África Austral (CDA)*²³

La Comunidad para el Desarrollo del África Austral sustituyó a la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Austral. Con la firma del Tratado de Windhoek en 1992, la Conferencia de Coordinación se transformó en una Comunidad para el Desarrollo, que promueve la elaboración de políticas destinadas a eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes, capitales, servicios y trabajo. A juicio de la CDA la comunidad regional ha de promover el bienestar económico, un mejor nivel de vida, la justicia social, la paz y la seguridad.

El movimiento de personas en África Austral es un proceso constante. En 1995, se distribuyó entre los Estados miembros un proyecto de Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, en el cual se proponía un enfoque progresivo a la movilidad en la

²³ Angola, Botswana, República Democrática del Congo (RDC), Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

subregión. Este Protocolo tuvo poco respaldo y los Gobiernos de Botswana, Namibia y Sudáfrica lo retiraron en 1997. La CDAA realizó renovados esfuerzos con respecto a la libre circulación de personas, reemplazando el primer Protocolo por el proyecto de Protocolo de Facilitación del Movimiento de Personas en la CDAA, en 1997²⁴. El Proyecto de Protocolo de 1997 es perceptiblemente más prudente sobre el tema de la movilidad. Por ejemplo, al hacer referencia a la *libre* circulación y al *derecho de* entrada, residencia y establecimiento se han utilizado términos más generales, como *facilitación de movimiento* y *facilitación a la entrada, residencia y establecimiento*. Además, se ha eliminado la obligación de armonizar las políticas de empleo y las relaciones laborales.

Por lo que respecta a las disposiciones reales en materia de movimiento y presencia de personas, el Proyecto de Protocolo de 1997 autoriza la entrada sin necesidad de visado de los ciudadanos en los Estados miembros por un periodo máximo de 90 días. Se requieren asimismo un documento de viaje vigente y pruebas de contar con los medios de subsistencia suficientes durante el periodo de la visita²⁵. La residencia en un Estado parte se autoriza a través de un permiso de residencia renovable; y los Estados miembros otorgan el permiso de establecimiento (para ejercer una actividad económica como trabajador autónomo o como empleado o como administrador de una empresa) de conformidad con las leyes nacionales. En el Protocolo no se incluyeron políticas complementarias. El Proyecto de Protocolo de 1997 se aprobó en la cumbre de la CDAA, en agosto de 2005, pero dos terceras partes de los miembros de la CDAA aún han de ratificar el Protocolo antes de que entre en vigor. Un grupo de trabajo compuesto por Angola, Lesotho, Sudáfrica y Zambia está redactando actualmente las líneas directrices, que se utilizarán para la implementación del Protocolo.

²⁴ Comúnmente, se llama Proyecto de Protocolo de 1995 al proyecto de Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas. Asimismo, se llama Proyecto de Protocolo de 1997 al Proyecto de Protocolo de Facilitación del Movimiento de Personas.

²⁵ En el Proyecto de Protocolo de 1995, la entrada sin necesidad de visado era para un periodo de seis meses. Los requisitos adicionales con respecto a los documentos de viaje y a los medios de subsistencia eran menos estrictos.

Además del Protocolo de Facilitación del Movimiento de Personas, el Protocolo sobre el Comercio de la CDAA, que entró en vigor en 2000, está impulsando la integración regional mediante la creación de una zona de libre comercio. Los Estados miembros de la CDAA han decidido también establecer una unión aduanera e implementar un arancel externo común para 2010, un mercado común para 2015 y un banco central para 2016. Como los demás procesos de integración regional en África, la CDAA también respalda los esfuerzos de la Unión Africana, que fomenta una mayor libertad de movimiento de las personas en todo el continente como trampolín hacia una posible Comunidad Económica Africana. Aunque se han logrado algunos progresos, los desiguales niveles de desarrollo continúan representando un desafío para la armonización de los mecanismos de gestión de la migración entre los Estados miembros.

Perspectiva 3: Entrada y estadía facilitada sin acceso al mercado

Los acuerdos suscritos según esta tercera perspectiva facilitan la entrada y la estadía temporal de ciertas categorías de personas, particularmente de personas que trabajan en actividades comerciales y de inversión, pero no otorgan el acceso al mercado. La Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), por ejemplo, no prevé disposiciones específicas sobre la movilidad de personas, pero sí establece medidas para facilitar y organizar la entrada temporal de los visitantes de negocios mediante el Esquema de la Tarjeta de Viaje para Personas de Negocios de la APEC (ABTC, por sus siglas en inglés). La Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional (SAARC, por sus siglas en inglés) cuenta con un mecanismo de exoneración de visado para más de 30 categorías de personas. También se han simplificado los trámites para la obtención de visado para varias categorías adicionales, a fin de promover el comercio y el turismo. En esta perspectiva, los acuerdos no abordan la cuestión del derecho de entrada para los familiares, ni conceden el derecho de residencia o de empleo.

*Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)*²⁶

Desde sus comienzos en 1989, la Cooperación Económica Asia-Pacífico ha funcionado como un foro multilateral de cooperación económica y comercio en la región de Asia y el Pacífico. Es la única organización intergubernamental encargada de reducir las barreras comerciales y de incrementar las inversiones sin necesidad de obligaciones jurídicas vinculantes. La palabra “economías” se utiliza para denominar a los Estados miembros de la APEC debido a que su proceso de cooperación concierne particularmente las cuestiones económicas y comerciales, y que sus Estados miembros se comprometen mutuamente como entidades económicas. Las Economías miembros de la APEC han tomado medidas individuales y colectivas para abrir mercados y promover el crecimiento económico. La APEC también se ha esforzado por crear un entorno abierto para el movimiento seguro y eficaz de bienes, servicios y personas a través de las fronteras mediante el alineamiento de políticas, así como la cooperación técnica y económica.

El Esquema de la Tarjeta de Viaje para Personas de Negocios de la APEC (ABTC, por sus siglas en inglés) es quizás la iniciativa más conocida de la APEC. El ABTC es administrado por el Grupo de Movilidad de Personas de Negocios de la APEC, cuyos principales objetivos son: simplificar los acuerdos de entrada a corto plazo para visitantes de negocios, simplificar los trámites de las personas capacitadas que solicitan el permiso de residencia temporal, y desarrollar acuerdos de normalización transparentes que tengan en cuenta el movimiento transfronterizo. La finalidad del ABTC es facilitar el movimiento de las personas de negocios en la región sin efectuar importantes cambios en los acuerdos legislativos y reglamentarios existentes. El ABTC está dirigido por un Marco Operativo no vinculante, que traza los principios y procedimientos

²⁶ Australia, Brunei Darussalam, Canadá (no participa en el ABTC), Chile, República Popular de China (RPC), Hong Kong Región Administrativa Especial de China, Indonesia, Japón, Malasia, México (participa parcialmente en el ABTC), Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Federación de Rusia (no participa en el ABTC), Singapur, Corea del Sur, Taipei Chino, Tailandia, Estados Unidos (participa parcialmente en el ABTC), Viet Nam.

del ABTC. El Marco Operativo puede actualizarse con el asenso de todas la Economías miembros participantes.

En 1996, Australia, Filipinas y Corea del Sur acordaron probar la tarjeta de viaje para personas de negocios. En 1999, se llevó a cabo una amplia evaluación, integrando las opiniones de varios grupos concernidos, incluidos: las Economías miembros participantes, los grupos de negocios, las compañías aéreas y los propios titulares de la tarjeta. El resultado de la evaluación fue que el ABTC facilita efectivamente la entrada por un corto plazo de los viajeros de negocios. La tarjeta empezó a utilizarse de manera permanente el 1º de marzo de 1999. Actualmente, 17 Economías miembro participan plenamente en el ABTC; México y los Estados Unidos reconocen la tarjeta para los trámites prioritarios para la inmigración en los aeropuertos internacionales.

El ABTC, que es válido durante tres años, permite a las personas de negocios que viajan con frecuencia obtener un visado para múltiples ingresos de un periodo de dos meses o más en las economías participantes²⁷. Las personas remiten la solicitud de la tarjeta una sola vez al respectivo gobierno, que la tramita para garantizar que la persona cumple los requisitos exigidos. Cuando o si la solicitud es aceptada, se transmite la información a todas las Economías miembros participantes. Aunque dan crédito a la evaluación de la Economía de origen, las Economías miembros participantes tienen derecho a realizar su propio investigación y rechazar a los solicitantes, en consecuencia. Los trámites de una solicitud pueden tomar, en promedio, seis semanas, y cada Economía miembro fija su costo (por ejemplo, en Australia, el año 2007, el costo de la solicitud era de 200 dólares australianos).

Pueden obtener la tarjeta los ciudadanos de las Economías participantes de la APEC, titulares de un pasaporte válido y dedicados a los negocios²⁸ que viajan frecuentemente para efectuar visitas cortas dentro de la región, debido a compromisos de

²⁷ Los pasaportes nacionales siguen siendo el principal documento de viaje; la tarjeta está vinculada al pasaporte e indica que el titular de la tarjeta ha obtenido el permiso de ingreso.

²⁸ En el contexto de la APEC, se entiende por persona de negocios aquella que se dedica al comercio de bienes, la provisión de servicios o actividades de inversión.

negocios. Los solicitantes pueden dedicarse a cualquier forma de negocio y, generalmente, reflejan la estructura de cada Economía miembro. Australia, por ejemplo, cuenta con una proporción mayor de titulares de tarjetas del sector minero, mercadotecnia o educación terciaria, mientras que en Japón hay más titulares del sector manufacturero. Las Economías participantes han decidido que los altos funcionarios gubernamentales, que se dedican activamente a los negocios, reúnen los requisitos para obtener la tarjeta. Sin embargo, el ABTC no se aplica al cónyuge y a los hijos de la persona de negocios, ni a los atletas profesionales, artistas, músicos o personas que se dedican a ocupaciones similares.

El funcionamiento del ABTC es conforme a las leyes, reglamentos y acuerdos en materia de seguridad de cada Economía participante. En ese sentido, las Economías participantes en el esquema continúan administrando, otorgando o denegando a discreción la entrada a personas de negocios, incluso después de que estas han obtenido un ABTC. Las denegaciones se basan generalmente en razones técnicas. Por ejemplo, algunas Economías tienden a rehusar a los solicitantes que son residentes permanentes de ese país. Las Economías participantes rara vez niegan la entrada basándose en razones de seguridad ya que los titulares de la tarjeta representan un grupo de bajo riesgo.

La APEC es un proceso de integración regional cuya finalidad es facilitar, más que liberalizar, el movimiento de personas. El ABTC proporciona una solución pragmática y simple para el movimiento de personas de una categoría específica, y tiene buena acogida entre los viajeros de negocios y las Economías miembros. El esquema también ofrece medidas excepcionales de seguridad en las fronteras gracias a los procedimientos de investigación que utilizan los países de origen. A la larga, el ABTC funciona sin problemas pues respeta la soberanía nacional de cada Economía miembro participante, que puede implementar el Marco Operativo del ABTC de la manera más conveniente para el entorno legislativo y operacional local.

*Comunidad de África Oriental (CAO)*²⁹

Durante décadas, la cooperación económica en África Oriental ha sido una cuestión de suma importancia. La Primera Comunidad Africana Oriental se estableció en 1967, pero dejó de funcionar en 1977. La actual Comunidad Africana Oriental, creada en enero de 2005, se inspira en las experiencias de las CAO anteriores y considera prioritario el movimiento de personas para lograr una sólida integración regional.

Basada en el Tratado constitutivo de la CAO, que entró en vigor el 7 de julio de 2000, la libre circulación se aborda fundamentalmente en el Artículo 104. En él, los Estados miembros deciden adoptar medidas destinadas a alcanzar la libre circulación de las personas y garantizar el derecho de residencia y establecimiento. Los Estados miembros también acuerdan suscribir un protocolo apropiado sobre esas cuestiones, especialmente para: facilitar el cruce de fronteras, lograr la apertura recíproca de pasos fronterizos, mantener documentos de viaje comunes, mantener políticas de empleo comunes, armonizar las políticas laborales, y establecer un centro para el intercambio de información en materia de empleo. Hasta la fecha, aún no se ha elaborado un protocolo de esa índole, pues las negociaciones relacionadas con la libre circulación de las personas siguen pendientes. Sin embargo, se ha iniciado, en cierta medida, la implementación de la libre circulación en la región de África Oriental.

Por ejemplo, la CAO ha comenzado a expedir pasaportes regionales. Aunque los titulares de esos pasaportes sólo pueden viajar dentro de la región de África Oriental, ha habido un número significativo de solicitudes de esos pasaportes, pues autorizan ingresos múltiples, estadías sin necesidad de disponer de visado hasta por seis meses (en vez del periodo de 90 días convencional). Aunque se prevé internacionalizar este tipo de pasaporte, se requiere un mayor compromiso financiero por parte de los Estados miembros, debido particularmente al hecho de que los antiguos pasaportes se están eliminando gradualmente. Los Estados miembros también han empezado a armonizar mejor los procedimientos para la emisión de permisos de entrada y

²⁹ Kenya, Uganda y Tanzania, y (desde el 1º de julio de 2007) Rwanda y Burundi.

de trabajo a través de un sistema de clasificación único. Estos procedimientos aún no están en funcionamiento pues se ha otorgado a cada Estado miembro tiempo adicional para incorporar los cambios apropiados en los respectivos marcos legislativos y administrativos.

Un importante paso hacia la simplificación y facilitación de los movimientos transfronterizos es la expedición de cédulas de identidad para los ciudadanos de Tanzania y Uganda; actualmente, sólo Kenya cuenta con un sistema de identificación nacional. También se ha propuesto la expedición de pases interestatales para funcionarios gubernamentales y de la CAO, así como para personas de negocios prominentes, pero dichos pases aún no se han expedido debido a que la seguridad y la falsificación de documentos son motivo de preocupación. Además, se han publicado manuales sobre controles fronterizos estándar, esenciales para garantizar movimientos de personas reglamentados y ordenados. La OIM respaldó a la CAO en materia de consolidación de la capacidad: colaboró en un proyecto relacionado con la producción de manuales sobre controles fronterizos, y en la formación de funcionarios de migración para enseñarles a utilizar esos manuales eficazmente, a fin de reducir la burocracia y la frecuencia de los casos de hostigamiento en la frontera.

Las restricciones financieras y técnicas han obstaculizado reiteradamente la labor de la CAO en materia de libre circulación de las personas. Así, son fundamentales un mayor apoyo y asistencia por parte de los Estados miembros y de la comunidad internacional, respectivamente, para lograr una total movilidad. Además de los compromisos financieros, es importantísimo fomentar la confianza entre los Estados miembros para lograr una mayor integración en la región de África Oriental.

COHERENCIA ENTRE LOS ACUERDOS BILATERALES, REGIONALES Y MULTILATERALES EN PLENA EVOLUCIÓN

La coherencia política ha sido un tema fundamental en las conversaciones relativas al movimiento de personas en los procesos de integración regional. A los efectos de este informe, “coherencia política” hace referencia a la capacidad de los gobiernos de racionalizar e implementar con éxito disposiciones sobre el movimiento de personas cuando el país es parte en varios acuerdos bilaterales y regionales, y/o arreglos multilaterales. Además de lograr una coherencia entre los diversos acuerdos y arreglos, los formuladores de políticas también han de velar por que las disposiciones en materia de movilidad sean acordes con las políticas nacionales, y que pueda formularse laborarse una política lógica de comercio exterior.

Los acuerdos bilaterales³⁰ son con frecuencia una alternativa más realista y oportuna para la gestión del movimiento de personas. Ello se debe a que habitualmente los países necesitan más tiempo para aprobar y ratificar protocolos y otras decisiones que forman parte de acuerdos regionales. Es importante señalar que si bien los acuerdos bilaterales pueden facilitar la movilidad de las personas, a menudo son considerados como obstáculos a la

³⁰ Aunque la mayoría de los acuerdos bilaterales se suscriben entre dos Estados (interestatales) también existen acuerdos bilaterales entre una región y un Estado (de región a Estado) y entre dos regiones (interregionales).

integración regional. Los esquemas bilaterales entre los Estados miembros de COMESA, por ejemplo, han sido percibidos como obstáculos a los esfuerzos generales de integración regional. En el caso de México y el Canadá, sin embargo, los acuerdos bilaterales han aportado ayuda para las conversaciones y la cooperación en curso entre los dos países, tanto dentro como fuera de los límites del TLCAN.

Por otra parte, también existe la posibilidad de participar en más de un proceso de integración regional. Los países pueden suscribir varios acuerdos regionales, y tener así mayor acceso a los mercados y otras oportunidades comerciales. Además, dada su diferente configuración, es probable que cada país tenga intereses específicos en juego. En el caso de los acuerdos bilaterales, participar en varios acuerdos regionales puede tener efectos positivos y negativos. Zambia, por ejemplo, es miembro del COMESA y de la CDAA, y esa doble membresía le ha valido tanto beneficios como inconvenientes. Entre los beneficios figuran: la creación de nuevos puestos de trabajo, a los que tienen acceso ciudadanos zambianos; mayor influencia en las negociaciones regionales e internacionales; y acceso a las instituciones del COMESA y de la CDAA. Entre los inconvenientes figuran: la lentitud en la racionalización e implementación de los acuerdos, pues ha de velarse por que los compromisos de la CDAA concuerden con los Protocolos suscritos con el COMESA; la duplicación de esfuerzos en el Gobierno zambiano; y la falta de mecanismos estadísticos que determinen con exactitud los flujos migratorios en las zonas del COMESA y de la CDAA.

La participación en múltiples acuerdos bilaterales y regionales también tiene consecuencias variables en la coherencia política, en función del tipo de acuerdo regional del que forma parte el país. A niveles inferiores de la integración económica (como las ZCP o las ZLC), los acuerdos regionales adicionales suelen tener repercusiones mínimas en los acuerdos y políticas existentes, y la coherencia política se preserva en gran medida. En las uniones aduaneras, los países deben ser conscientes de que al establecer un arancel externo común limitan sus posibilidades de negociación con terceros países y en políticas nacionales decisivas. Los países miembros en mercados comunes y uniones económicas han de

armonizar en mayor grado las políticas regionales, bilaterales y nacionales, a fin de garantizar una cierta coherencia política.

Actualmente, los compromisos de negociación en el marco de la OMC, especialmente para el Modo 4, siguen siendo limitados y, por lo tanto, tienen muchísima menos relación con las medidas de coherencia política por lo que respecta al movimiento de personas. Por lo que atañe a las reglas del comercio en general, los acuerdos regionales han de cumplir con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y la Cláusula de Habilitación, para los acuerdos que incumben a los países en desarrollo. A medida que los acuerdos multilaterales evolucionen, los países tendrán que adaptar cada vez más esos acuerdos a las políticas nacionales, y a los acuerdos bilaterales y regionales en vigor.

Para una mayor liberalización del movimiento de personas, no existe una pauta manifiesta que determine en qué y en cuántos acuerdos han de participar los países. Sin embargo, para obtener una mayor movilidad y alcanzar objetivos de integración más amplios, es imprescindible una coherencia entre los acuerdos dentro y entre los países.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Tras esta evaluación de los diferentes procesos regionales de integración, es evidente que siguen planteándose desafíos para una mayor liberalización del movimiento de personas. Muchos de esos desafíos son comunes a varios países y regiones, mientras que otros incumben en mayor medida a Estados y regiones específicos. En esta sección, se examinarán los desafíos en términos de negociaciones sobre procesos de integración regional, coherencia política y capacidad.

Número limitado de negociaciones sobre procesos de integración regional

A pesar de que la migración ha ganado reconocimiento como cuestión universal, los países actúan con prudencia cuando se trata de negociar disposiciones sobre el movimiento de personas en los procesos de integración regional. Un obstáculo fundamental a la aceptación e implementación de una mayor movilidad es la propia frase “libre circulación”. Para algunos, “libre circulación” denota la eliminación total de las fronteras entre países y la falta de reglamentación de los flujos migratorios. La utilización de este término puede inducir a error y provocar una opinión pública adversa hacia la liberalización del movimiento de personas e incluso hacia los propios migrantes. A su vez, la opinión adversa ejerce una presión política en los gobiernos para que se limiten la aceptación y la implementación de disposiciones en materia de movilidad.

En muchos países, la inquietud en torno a la migración irregular también limita el número y el alcance de las disposiciones relativas al movimiento de personas. Aunque la cooperación interestatal puede ser, de hecho, muy eficaz para contrarrestar la migración irregular, los Estados dudan, generalmente, en incorporar disposiciones en materia de movilidad que puedan entorpecer sus esfuerzos por eliminar ese tipo de migración. La repercusión de una mayor liberalización del movimiento de personas en los mercados laborales es otro factor importante para los gobiernos. Con frecuencia, preocupan a los gobiernos las repercusiones en la mano de obra local de un acceso más abierto a los mercados laborales. El número de negociaciones sobre acuerdos regionales también es limitado debido a que pueden crear posibles dificultades entre países que no participan en el mismo acuerdo. Dado que los acuerdos regionales dan preferencia a la movilidad intrarregional, los ciudadanos de países que no son parte en el acuerdo sufren restricciones al solicitar un permiso de entrada o de trabajo en la región. Pueden surgir otras complicaciones cuando se toman en cuenta políticas complementarias, como los esquemas de seguridad social, la transferencia de pensiones y el reconocimiento de las calificaciones.

Desde el punto de vista logístico, lo limitado de la recopilación, del análisis y del intercambio de datos, ha obstaculizado la capacidad de los países para negociar mejores acuerdos sobre el movimiento de personas. Asimismo, ha resultado difícil lograr un consenso y una compatibilidad en materia de definiciones (por ejemplo, categorías de migrantes, tipos de trabajo y calificaciones).

Falta de coherencia política

Como se mencionó en la sección anterior, la coherencia política es un elemento fundamental para lograr una mayor liberalización del movimiento de personas. Sin embargo, la falta de coherencia política ha planteado problemas en varios países. En los países que participan en más de un acuerdo bilateral y/o regional, las complicaciones surgen principalmente cuando intentan armonizar las disposiciones relacionadas con la movilidad, que figuran tanto en los nuevos acuerdos como en los acuerdos existentes. También

ocurre con frecuencia que se dupliquen los esfuerzos en materia de movilidad, especialmente cuando las reuniones interministeriales y las consultas entre sectores son poco frecuentes.

A escala mundial, los arreglos intrarregionales en materia de liberalización tienen repercusiones incalculables en el movimiento total de personas. Sin una mínima armonización de las políticas relacionadas con la migración internacional a través de bloques regionales, el movimiento de personas entre regiones seguirá viéndose obstaculizado en muchos sentidos.

Falta de capacidad

Uno de los mayores desafíos a los que hacen frente los países al cumplir con sus obligaciones en materia de movimiento de personas es la falta de capacidad. Ello incluye falta de recursos financieros, técnicos y humanos, necesarios para crear sistemas operativos adecuados, así como falta de un marco jurídico y regulador apropiado.

Son comunes los problemas de capacidad debidos a la falta de recursos. Se requieren fondos y material para implementar las disposiciones relacionadas con la movilidad en el marco de acuerdos de integración regional. Los recursos humanos también son esenciales. A menudo, también ha sido poco adecuada la formación de las personas cuya labor está relacionada con la implementación de las disposiciones en materia de movilidad, como los funcionarios laborales y de bienestar social, los funcionarios consulares, las patrullas fronterizas y los agentes del orden público. Por lo que respecta a los sistemas operativos, los países carecen de los sistemas de bases de datos necesarios para administrar y supervisar eficazmente los flujos migratorios de acuerdo con las disposiciones de los acuerdos regionales. En los puertos de entrada de varios Estados aún se utilizan sistemas manuales para verificar los datos, con los cuales son más probables los errores humanos y las demoras.

También es un obstáculo la inadecuada capacidad de los marcos jurídicos y reguladores. Muchos países no cuentan con

marcos e instrumentos adecuados para establecer disposiciones en materia de movilidad. Por consiguiente, también carecen de infraestructuras administrativas, como organismos de supervisión y sistemas de intercambio de información. Esta falta de capacidad está directamente relacionada con cuestiones de coherencia política, particularmente por lo que respecta a los vínculos entre los acuerdos de integración regional y las políticas nacionales. En algunos casos, los países conservan la legislación nacional existente relacionada con el trabajo, el bienestar social y la salud; incluso aunque esté en contradicción con las obligaciones dimanantes de los acuerdos regionales. A menudo, ello conlleva a una discrepancia entre las garantías del sistema social que favorecen la liberalización del movimiento de personas y la realidad sobre el terreno en el país de acogida, que quizás no la favorezca.

Otros desafíos

Otros desafíos sustanciales en materia de liberalización del movimiento de personas son la corrupción dentro del gobierno y entre los agentes de inmigración y aduaneros, así como la obligación de retorno para los migrantes, cuyos visados o permisos han caducado. Además, el fenómeno de la fuga de cerebros continúa siendo un desafío, especialmente en los países en desarrollo, pues cabe la posibilidad de que este problema aumente con la liberalización del movimiento de personas. Probablemente, los países en desarrollo no puedan retener a los ciudadanos cultos y calificados en sectores específicos de la economía, que quizás decidan trasladarse a otros países o regiones, donde seguramente recibirán una mayor remuneración y mejores condiciones de servicios.

RESPONDER A LOS DESAFÍOS: ENFOQUES PRÁCTICOS

En esta sección se abordarán los enfoques prácticos que han de adoptarse o que ya se han adoptado en varios Estados para hacer frente a cada categoría de desafío. Las condiciones del país, como por ejemplo la legislación nacional existente en materia de migración, el número y tipos de acuerdos regionales y bilaterales en los que los países son parte, así como otros factores regionales, determinan la eficacia de estos enfoques.

Enfoques prácticos para hacer frente al número limitado de negociaciones sobre procesos de integración regional

Existen varias medidas prácticas que pueden tomarse para fomentar las negociaciones sobre acuerdos de integración regional. Un cambio relativamente sencillo es utilizar una terminología diferente en el ámbito del movimiento de personas, que refleje objetivos más realistas y una comprensión común de las cuestiones migratorias. Por ejemplo, la utilización del término “liberalización del movimiento de personas” en vez de “libre circulación”, puede atenuar las reacciones negativas políticas y públicas asociadas con la percepción de una movilidad ilimitada de personas. Ese tipo de ajustes puede tener consecuencias importantes en la percepción de la migración y de los migrantes.

Aumentar la concienciación del público en general y de los gobiernos es una importante medida para promover las

negociaciones sobre acuerdos regionales. Para que los ciudadanos saquen provecho del incremento de la movilidad, han de ser conscientes de sus derechos, según se estipulan en los protocolos y disposiciones pertinentes. Estar informado de sus derechos en materia de movilidad también puede reducir los incidentes de malos tratos y acoso al atravesar las fronteras y solicitar los visados o permisos necesarios. Para difundir este tipo de información existen varias posibilidades: una mayor publicidad en los medios de comunicación, la creación de centros de información y campañas de información. En los gobiernos, la formación de funcionarios y de formuladores de políticas para que comprendan que la migración es una cuestión estrechamente relacionada con el comercio y el desarrollo tendrá repercusiones positivas en las negociaciones sobre procesos de integración regional y su implementación. Es posible crear mayor conciencia sobre estas interrelaciones mediante seminarios de formación específicos y debates abiertos a nivel nacional y regional, en los que participen representantes de diferentes ámbitos, como la migración, el comercio, el desarrollo, el trabajo y la salud.

También pueden implementarse iniciativas para fomentar la confianza entre países a fin de facilitar las negociaciones. Para alcanzar un nivel de interdependencia, han de definirse claramente desde un principio objetivos y expectativas comunes. Estrategias para la elaboración estructurada de disposiciones sobre la movilidad y la sincronización gradual de la implementación de dichas disposiciones también pueden facilitar el proceso de instauración de la confianza. Una mayor confianza recíproca entre los países en cuanto a que se respetarán los compromisos contraídos y se implementarán las mejores prácticas, hará progresar probablemente la liberalización del movimiento de personas.

Enfoques prácticos para hacer frente a la falta de coherencia política

A pesar de que existen diferentes posibilidades para responder a los desafíos que plantea la falta de coherencia política, la racionalización de los acuerdos bilaterales con los procesos de

integración regional sigue siendo una empresa difícil. En general, respaldar los acuerdos regionales sugiere un distanciamiento con respecto a los acuerdos bilaterales, considerados a menudo como un obstáculo para una mayor integración regional. Aunque los acuerdos bilaterales pueden ayudar en la liberalización del movimiento de personas, se utilizan generalmente cuando los procesos de integración regional no son factibles por sí solos. En algunos casos muy específicos, los acuerdos bilaterales entre regiones pueden fomentar una mayor coherencia interregional.

Es necesario crear las oportunidades idóneas para propiciar el intercambio de información, tanto dentro de los gobiernos nacionales como entre ellos y fortalecer así la coherencia de los acuerdos regionales. El intercambio de información también garantiza el que los diversos interlocutores conozcan el estatuto de los acuerdos y de las disposiciones relativas al movimiento de personas. En el caso de Zambia, por ejemplo, en que las secretarías del COMESA y de la CDAA se encuentran en dos ministerios gubernamentales diferentes, se han establecido comités directivos para resolver los problemas de coherencia y ayudar en la coordinación de las disposiciones y los programas ulteriores. Los miembros de esos comités, que provienen de diversos ministerios, se encargan de mantener el diálogo entre los respectivos interlocutores.

Varios países también han tomado medidas prácticas participando en Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), donde se entablan conversaciones e intercambios informales relativos específicamente a la migración. Además del intercambio de información, también han de tomarse en consideración otros mecanismos para promover la cooperación intra e interregional, como: establecer agencias o conferir poderes a organismos que puedan examinar los acuerdos desde el punto de vista jurídico y reglamentario, así como grupos asesores que puedan servir de enlace entre las agencias y orientar en materia de políticas sobre la implementación de disposiciones.

Es importante que las negociaciones sobre el Modo 4 del AGCS progresen a fin de lograr una mayor coherencia entre los empeños bilaterales, regionales y multilaterales. Es este un proceso complejo que requiere renovados esfuerzos por parte de

la OMC y de la comunidad internacional. En muchos sentidos, los propios acuerdos bilaterales y regionales también pueden ayudar a avanzar hacia conversaciones multilaterales, pues permiten la consolidación de la capacidad reglamentaria e institucional, proporcionan oportunidades de aprendizaje en materia de migración y otros temas similares, e infunden confianza con miras a disposiciones más amplias y liberales sobre el movimiento de personas. Sin embargo, mientras progresan las negociaciones del AGCS, puede que sea más factible crear un marco mínimo de armonización de políticas sobre los movimientos migratorios entre agrupaciones regionales para promover y respaldar la liberalización de la movilidad.

Enfoques prácticos para hacer frente a la falta de capacidad

La falta de capacidad ha sido un obstáculo importante para la implementación de las disposiciones relativas al movimiento de personas en los acuerdos regionales. La consolidación de la capacidad es un proceso a largo plazo que requiere un compromiso sostenido por parte de los países y regiones, así como un respaldo continuo de la comunidad internacional.

Algunas medidas prácticas para hacer frente a la falta de recursos son: asignación de fondos suficientes a los presupuestos nacionales para implementar las disposiciones en materia de movilidad; movilización de fondos adicionales por parte de los donantes; asignación de fondos para la capacitación de los recursos humanos; consultas a las organizaciones de la sociedad civil, que pueden prestar asistencia técnica y recursos. El fortalecimiento de los recursos básicos contribuirá a mejorar los sistemas operativos, permitiendo a los países recopilar, analizar e intercambiar información de forma periódica a nivel nacional, regional e interregional. Una información más exacta ayudará a los países a supervisar los movimientos migratorios, evaluar la necesidad de incrementar las inversiones y las reformas y facilitar la armonización de los procedimientos de gestión de las fronteras. También puede respaldarse la producción de documentos de identidad y de viaje más seguros que faciliten los procedimientos

para el cruce de fronteras, prestando asistencia técnica y poniendo a disposición avances tecnológicos.

Es importante tomar en consideración la infraestructura administrativa cuando se adopta una nueva legislación, a fin de incrementar la capacidad de los marcos jurídicos y reglamentarios. Esto es particularmente importante al establecerse organismos de supervisión y evaluación, que pueden verificar los progresos y la implementación de las disposiciones en materia de movilidad. También han de examinarse las reglamentaciones relacionadas con las agencias de empleo, las industrias proveedoras de empleo, y otras organizaciones que interactúan con migrantes, a fin de garantizar la protección de los derechos de los migrantes.

EL CAMINO A SEGUIR

Es fundamental la participación y el compromiso de los gobiernos nacionales, las agrupaciones regionales y la comunidad internacional, en la liberalización del movimiento de personas en el marco de procesos de integración regional. Mediante el estudio de una variedad de acuerdos regionales, los Estados miembros pueden hacer un balance y aprender gracias a diversas experiencias regionales. Aunque la liberalización de la movilidad humana sigue planteando muchos desafíos, también existen numerosas opciones y acciones políticas que pueden ayudar a hacer frente y a superar los diversos obstáculos.

La recopilación y el análisis continuos de información, así como una investigación más exhaustiva de los acuerdos de integración regional y la liberalización del movimiento de personas, son esenciales para comprender mejor los puntos fuertes y débiles de un país o de una región específica con respecto a la gestión migratoria. Esa comprensión mejorará los acuerdos regionales y la capacidad de los Estados miembros de racionalizar e implementar las disposiciones en materia de movilidad. El fortalecimiento de la capacidad a nivel nacional y regional es también sumamente importante, y en ese ámbito el respaldo de la comunidad internacional es particularmente significativo. Los programas de Consolidación de la Capacidad en Gestión de la Migración de la OIM han ayudado a los países a afrontar las cuestiones específicas relacionadas con la migración (por ejemplo, mediante manuales para el control de las fronteras; capacitación de agentes de inmigración y de aduanas; y una mejor gestión de la identidad). Otros programas similares serán útiles a los países para respaldar una gestión de la migración en condiciones más humanas y de forma ordenada.

La comunidad de migrantes también ha reconocido progresivamente los PCR como un importante medio de reforzar y hacer progresar las negociaciones sobre acuerdos de integración regional. Los PCR reúnen a Estados, y en ocasiones a otros interlocutores, para entablar un diálogo informal y no vinculante sobre migración y cuestiones conexas. Los PCR proporcionan una estructura para reuniones periódicas y permiten a los actores de países de origen, tránsito y destino interactuar en igualdad de condiciones. Como los PCR son informales y no vinculantes, el diálogo está menos politizado. Debido a ello, diferentes interlocutores se han mostrado dispuestos a considerar alternativas al *statu quo*, como las propuestas que figuran en las disposiciones de los acuerdos regionales relativas a la movilidad.

Hay numerosos ámbitos en los que puede favorecerse eventualmente una sinergia entre los acuerdos de integración regional y los PCR. Por ejemplo, los PCR pueden prestar apoyo técnico para la recopilación de información, investigación y formulación de directrices políticas. Mediante la organización de cursos de formación, talleres y seminarios para expertos, también pueden prestar apoyo técnico para la capacitación de los gobiernos nacionales que participan en uno o más acuerdos regionales y que están en vías de implementar disposiciones en materia de movilidad. En los años venideros, los PCR pueden ser particularmente útiles en la promoción de un intercambio enriquecedor de ideas entre los diferentes procesos regionales, facilitando el intercambio de información y de mejores prácticas, y promoviendo la instauración de la confianza entre los Estados miembros.

Es imprescindible que se considere la migración como una prioridad y no como una cuestión secundaria. También cabe examinar constantemente los vínculos entre migración, comercio y desarrollo. Gracias a este taller, los funcionarios de migración, comercio y desarrollo pudieron abordar abiertamente las ventajas y los desafíos relacionados con la liberalización de la movilidad a través de procesos de integración regional. Al mismo tiempo, este taller posibilitó que se compartiera con los participantes las principales perspectivas y experiencias de varias comunidades.

Afirmando el tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2007 – “Gestión de la migración en una economía mundial en plena evolución” – existe un consenso generalizado en cuanto a la importancia de la cooperación entre los interlocutores si se pretende lograr progresos duraderos en materia de integración regional y una mayor libertad del movimiento de personas.

**PARTE II:
MATERIAL ADICIONAL**

LISTA DE DEFINICIONES ÚTILES

Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)

- Acuerdo establecido durante la ronda de negociaciones de Uruguay, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que entró en vigor en enero de 1995. Dicho Acuerdo se desglosa en una definición del comercio de servicio y los modos de suministro: Modo 1 (comercio transfronterizo); Modo 2 (consumo en el extranjero); Modo 3 (presencia comercial); y Modo 4 (movimiento temporal de las personas físicas).

Migración irregular - Se trata del movimiento que se lleva a cabo fuera de las normas reglamentarias de los países de envío, tránsito y acogida. No existe una definición universal clara y aceptada de migración irregular. Desde la perspectiva de los países de destino es la entrada, permanencia o el trabajo en el país de manera ilegal, lo que significa que el migrante no posee la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las normas de inmigración para ingresar, residir y trabajar en determinado país. Desde la perspectiva de un país de envío, la irregularidad se plantea en casos de personas que cruzan una frontera internacional sin un pasaporte o documentos de viaje válidos o no cumplen con los requisitos administrativos para abandonar el país. Ello no obstante, persiste la tendencia a restringir el uso del término “migración ilegal” a casos de tráfico de migrantes y trata de personas.

Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR)

- Foros consultivos de carácter no vinculante en los que se congregan representantes de Estados, de la sociedad civil y de

organizaciones internacionales a nivel regional para debatir cuestiones migratorias, en un entorno de cooperación.

Acuerdos de comercio regional – Se trata de acuerdos que rigen el comercio regional (a saber, las normas, disposiciones de salvaguardia y administración de aduanas) y que ofrecen un marco regulatorio preferente para los servicios comerciales mutuos. En algunos casos, los acuerdos de comercio regional trascienden los mecanismos tradicionales de políticas comerciales para incluir normas regionales en materia laboral de competencia e inversión. Según la OMC, dichos acuerdos comprenden acuerdos bilaterales entre países o grupos de países, que bien pueden o no ser de la misma región.

Acuerdos y procesos de integración regional – Acuerdos regionales similares en el contenido a los acuerdos de comercio regional, pero que comprenden estrictamente acuerdos concluidos entre varios países de una región determinada.

HOJAS DE RESUMEN SOBRE PROCESOS SELECCIONADOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL (situación en junio de 2007)

UE
-Unión Europea-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

Fecha de entrada en vigor: El Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad (Económica) Europea, entró en vigor el 1º de enero de 1958. El Tratado de la Unión Europea se firmó en Maastricht y entró en vigor el 1º de noviembre de 1993. En 1999, el Tratado de Ámsterdam modificó el texto y la numeración del Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Con el Tratado de Niza, que entró en vigor el 1º de febrero de 2003, se prepararon las versiones consolidadas de los Tratados UE y CE.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: El Tratado de Roma (1958) preveía la libre circulación de trabajadores como un derecho fundamental e incluía disposiciones específicas; sin embargo, la libre circulación de trabajadores no se aplicó hasta que se adoptó legislación derivada en 1968 y a principios de los años setenta. En 1985,

el Acuerdo de Schengen preveía la eliminación de controles fronterizos sistemáticos entre los países participantes (Alemania, los Estados del Benelux y Francia). Ello se aplicó mediante un acuerdo posterior adoptado en 1990. En 2006, la «Directiva relativa a los servicios en el mercado interior» facilitó también la libertad de establecimiento para los proveedores de servicios y la libre circulación de servicios.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Artículo 18 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea concede a los ciudadanos de la UE el derecho a circular y residir libremente en cualquier país de la UE. El Artículo 39 otorga la libre circulación de los trabajadores. El Artículo 43 concede la libertad de establecimiento de los nacionales de la UE y el Artículo 49 otorga a los nacionales de la UE la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Todo nacional de la UE tiene derecho a entrar en el territorio de cualquier Estado miembro. No se requiere visado.

Residencia: Todo nacional de la UE tiene derecho a residir libremente dentro del territorio de otro Estado miembro durante tres meses sin necesidad de trámite alguno. El derecho de residencia se concede por más de tres meses en el caso de los trabajadores, los estudiantes, los trabajadores por cuenta propia o aquellos con recursos suficientes y seguro de enfermedad de amplia cobertura para ellos y sus familiares.

Empleo: Categorías de personas: El Tratado CE permite la circulación de trabajadores, el establecimiento de trabajadores por cuenta propia y la presencia de proveedores de servicios. Ahora bien, hay restricciones durante un periodo transitorio para los nacionales, especialmente con respecto a los trabajadores de los Estados miembros de la UE recientemente admitidos de Europa Central y Oriental, con exclusión de Chipre y Malta.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los ciudadanos de terceros países pueden entrar y viajar en la UE durante un periodo máximo de tres meses, a condición de que cumplan las condiciones para la entrada. Se aplican normas favorables especiales a las personas no nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea que sean familiares de ciudadanos de la UE. Los familiares no comunitarios del ciudadano de la UE que asume un empleo en otro Estado miembro tienen derecho a entrar en el Estado de acogida respectivo y a ocupar un empleo. En caso de que se exijan visados a los familiares nacionales de terceros países, se facilita su expedición. Un permiso de residencia válido expedido por un Estado miembro de la UE que aplica las disposiciones de Schengen puede autorizar a una persona no nacional de un Estado miembro de la Unión a viajar a otros Estados miembros sin necesidad de visado.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: Los Estados miembros han coordinado políticas de seguridad social, así como un sistema recíproco de convalidación de diplomas.

Otras cuestiones pertinentes: Los Estados miembros de la UE, excepto el Reino Unido e Irlanda, que mantienen políticas autónomas en materia de fronteras y visados, no pueden determinar de manera unilateral las normas sobre visados relacionadas con estancias de corta duración referentes a nacionales de cualquier país tercero.

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Estados miembros de la Unión Europea, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Fecha de entrada en vigor: 1994; Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1994; el Acuerdo EEE incluye disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: La Parte 3 del Acuerdo EEE está dedicada a la libre circulación de personas, servicios y capitales. En el Anexo del Acuerdo EEE figuran disposiciones adicionales en materia de libre circulación de trabajadores.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los ciudadanos del EEE tienen derecho a circular libremente entre los Estados miembros. No se requiere visado de entrada.

Residencia: El permiso de residencia del EEE concede a los nacionales de dicho Espacio y a las personas a su cargo el derecho de residencia en otros Estados miembros del EEE. El derecho de residencia autoriza a los nacionales del EEE y a las personas a su cargo a residir y trabajar y les permite aceptar ofertas de trabajo, dirigir una empresa, establecer un negocio o una sucursal local de una empresa. Las personas con un visado o permiso de residencia del EEE están exentas de la obligación de trabajar; no obstante, deben estar en condiciones de subvenir a sus necesidades sin recurrir a fondos públicos.

Empleo: Categorías de personas: El Acuerdo EEE permite a un ciudadano de un Estado miembro de ese Espacio y a sus familiares entrar en otro Estado miembro con fines laborales como trabajador asalariado; de establecimiento,

incluido el trabajo autónomo; y de prestación de servicios. Hay restricciones durante un periodo transitorio para los nacionales de los Estados miembros de la UE recientemente admitidos de Europa Central y Oriental, con exclusión de Chipre y Malta. Los nacionales del EEE reciben las mismas condiciones de empleo y de trabajo que los nacionales de Estados miembros específicos.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los ciudadanos de terceros países pueden entrar y viajar en el EEE a condición de que cumplan las condiciones para la entrada, entre ellas tener un visado o documento de viaje válido si es necesario en el caso de un periodo máximo de tres meses. Se aplican normas favorables especiales a las personas no nacionales de un Estado miembro del EEE que sean familiares de ciudadanos de la UE: las personas sin la nacionalidad de un Estado miembro del Espacio y familiares del ciudadano del EEE que asume un empleo en otro Estado miembro tienen derecho a entrar con él y a ocupar un empleo. En caso de que se exijan visados a los familiares nacionales de terceros países, se facilita su expedición. Además, un permiso de residencia válido expedido por un Estado miembro del EEE que aplica las disposiciones de Schengen puede autorizar a una persona no nacional de un Estado miembro de la UE a viajar a otros Estados miembros del espacio Schengen sin necesidad de visado.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: El programa europeo de transferibilidad coordina los distintos sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros y se aplica a todos los nacionales del EEE. En particular, se aplica a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que están o han estado asegurados con arreglo a la legislación de un Estado miembro del EEE. Entre esas personas cabe mencionar a funcionarios, estudiantes, pensionistas y familiares de dichas personas, independientemente de su nacionalidad. El Acuerdo EEE también contempla el reconocimiento mutuo de los diplomas.

NORDIC

-Mercado Común de Trabajo de los Países Nórdicos-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Fecha de entrada en vigor: El 22 de mayo de 1954 se firmó el Acuerdo sobre el Mercado Común de Trabajo de los Países Nórdicos. En 1983, dicho Acuerdo fue objeto de una actualización.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1954; el Acuerdo elimina todos los obstáculos formales a la migración laboral entre los países nórdicos.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Acuerdo sobre el Mercado Común de Trabajo de los Países Nórdicos permite que todo nacional nórdico resida y trabaje en otro Estado miembro nórdico en las mismas condiciones que sus propios ciudadanos; en el Tratado de Cooperación entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia se incluyen disposiciones adicionales en materia de movilidad.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: No se requiere pasaporte o visado para entrar en otros Estados miembros (con arreglo a lo dispuesto por acuerdo especial).

Residencia: No se requiere permiso para residir o trabajar en otro Estado miembro.

Empleo: Categorías de personas: Los ciudadanos nórdicos pueden trabajar en otros Estados miembros nórdicos sin necesidad de permiso.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Las disposiciones difieren según el tratado o tratados [Unión Europea (EU), Espacio Económico Europeo (EEE) o Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)] en que cada país es parte. En el caso de Dinamarca, Finlandia y Suecia, el Tratado UE regula la entrada de nacionales de terceros países. En cuanto a Islandia y Noruega, se aplican los Acuerdos EEE y AELC.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: Sobre la base del Convenio Nórdico de Seguridad Social, un ciudadano de un Estado miembro nórdico que trabaja o reside en otro Estado miembro obtiene los mismos derechos de seguridad social y de otra índole – con inclusión de los beneficios de atención médica, atención infantil, asistencia social, pensiones y desempleo – de que disfrutaban los nacionales de los países de acogida.

AELC
-Asociación Europea de Libre Comercio-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Fecha de entrada en vigor: Si bien la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) se estableció en 1960, el Acuerdo AELC actualizado recién entró en vigor en 2002.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 2002; en el Acuerdo AELC actualizado figuran disposiciones relativas a la libre circulación de personas.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Acuerdo por el que se establece la AELC prevé el libre movimiento de personas en virtud del Artículo 20 del Capítulo 8. El Anexo K del mismo acuerdo y su Protocolo incluyen disposiciones especiales sobre el libre movimiento de personas entre Liechtenstein y Suiza.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Se otorga a los nacionales de los Estados miembros el derecho de entrar en el territorio de otros Estados miembros. No se requiere visado de entrada.

Residencia: Se concede a los nacionales de los Estados miembros el derecho de residir en el territorio de otros Estados miembros a fin de recibir y prestar servicios en el Estado miembro anfitrión. También se otorga la residencia a los empleados y trabajadores independientes y a las personas sin empleo remunerado que, por otra parte, cuentan con medios económicos suficientes y seguros.

Empleo: Categorías de personas: Se concede a los empleados, los trabajadores independientes y los trabajadores fronterizos el derecho de acceder al empleo en otros Estados miembros de la AELC; las personas que prestan servicios pueden entrar por un periodo máximo de noventa días.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los familiares de una persona que tiene el derecho de entrada y es nacional de un Estado miembro también están habilitados para entrar, a condición de que dispongan de un visado válido.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: La coordinación de los sistemas de seguridad social y el reconocimiento mutuo de títulos profesionales, tales como títulos, certificados y otras credenciales formales de capacidad profesional, constituyen disposiciones que los Estados miembros han de formular según el Acuerdo AELC (Artículos 8 y 9 del Anexo K).

COMESA

-Mercado Común para el África Oriental y Meridional-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Burundi, Comoras, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Jamahiriya Árabe Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Fecha de entrada en vigor: 1994; el Tratado del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1994; en el Tratado original se establece como compromiso específico la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de personas, trabajadores y servicios, el derecho de establecimiento de los inversionistas y el derecho de residencia dentro del Mercado Común.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: En el Artículo 4 del Tratado del COMESA se insta a eliminar los obstáculos a la libre circulación de personas, el derecho de establecimiento y el derecho de residencia. El Protocolo sobre la libre circulación de personas, trabajadores y servicios y el derecho de establecimiento y residencia establece un proceso gradual de aplicación que consta de cinco etapas: 1) la eliminación de requisitos de visado, 2) la circulación de trabajadores calificados, 3) la circulación de servicios, 4) el derecho de establecimiento y 5) el derecho de residencia.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Una vez en vigor el Protocolo sobre la libre circulación de personas, trabajadores y servicios y el derecho de establecimiento y residencia, los ciudadanos de los Estados miembros que posean documentos de viaje válidos no requerirán obtener visados para viajar al territorio de los demás Estados miembros y permanecer noventa días como máximo cada vez.

Residencia: Los Estados miembros procurarán uniformar sus legislaciones, normas y reglamentaciones nacionales, teniendo en cuenta el derecho de residencia de los nacionales del COMESA.

Empleo: *Categorías de personas:* Los Estados miembros han de eliminar progresivamente todas las restricciones a la movilidad de la mano de obra, lo que implicará la abolición de todo tipo de discriminación basada en la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la remuneración y otras condiciones. Las disposiciones del Artículo sobre la libre circulación de trabajadores no se aplican al empleo en el sector público. A los proveedores de servicios también se les permite la libre circulación y los ciudadanos de un Estados miembros pueden establecerse en otro Estado miembro.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Otras cuestiones pertinentes: El Protocolo sobre la libre circulación de personas, trabajadores y servicios y el derecho de establecimiento y residencia aún no ha entrado en vigor. Entrará en vigor cuando lo firmen y ratifiquen por lo menos siete Estados miembros.

CEDEAO

-Comunidad Económica de los Estados de África Occidental-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

Fecha de entrada en vigor: 1975; el Tratado por el que se establece la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1975; el Tratado original estipulaba como uno de sus objetivos principales el establecimiento de un mercado común que suprima los obstáculos al libre movimiento de personas entre los Estados miembros, así como a los derechos de residencia y establecimiento. En 1979, el Protocolo relacionado con el libre movimiento de personas, la residencia y el establecimiento estableció que los ciudadanos de la Comunidad tenían derecho a entrar, residir y establecerse en el territorio de los Estados miembros.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: En el Artículo 3 del Tratado se insta a establecer un mercado común mediante la eliminación de los obstáculos al libre movimiento de personas, así como al derecho de residencia y establecimiento. En el Protocolo A/P1/5/79 y los Protocolos Suplementarios A/SP1/7/86 y A/SP2/5/90 figuran disposiciones adicionales en materia de movilidad.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los ciudadanos de la Comunidad tienen derecho a entrar en cualquier otro Estado miembro, a condición de que posean un documento de viaje válido y un certificado sanitario internacional. Un ciudadano de la Comunidad que visita cualquier otro Estado miembro por un periodo máximo de noventa días puede entrar en el territorio de ese Estado miembro a través del punto de entrada oficial sin requisitos de visado.

Residencia: Cada Estado miembro otorgará a los nacionales de otros Estados miembros el derecho de residencia en su territorio con el fin de buscar o desempeñar un empleo remunerado. El derecho de residencia incluye el derecho de solicitar empleos ofrecidos efectivamente y el derecho de ocupar un empleo de conformidad con las disposiciones legislativas y administrativas que rigen el empleo de los trabajadores nacionales.

Empleo: *Categorías de personas:* El Protocolo sobre el libre movimiento de personas, el derecho de residencia y establecimiento otorga a los ciudadanos de la Comunidad la libertad de establecimiento dentro de otros Estados miembros. El derecho de establecimiento abarca el acceso a actividades económicas y el derecho de llevar a cabo tales actividades, así como el derecho de establecer y dirigir empresas en las mismas condiciones legislativas que el Estado miembro de acogida aplica a sus propios nacionales.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: En 1993, la Comisión de Asuntos Sociales y Culturales de la CEDEAO adoptó el Convenio General sobre la Seguridad Social para velar por la igualdad en el trato de los trabajadores transfronterizos y la preservación de sus derechos durante su estancia en el exterior. El Convenio garantiza que las personas que residen en un determinado Estado de la CEDEAO tengan los mismos derechos y obligaciones en virtud de las leyes de seguridad social que los nacionales del país de acogida.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (en 2006, Venezuela anunció su retiro de la Comunidad Andina, pero aún debe completar los procedimientos de retiro necesarios); Miembros Asociados: en 2005, se otorgó la condición de Miembros Asociados a los Estados miembros del MERCOSUR. Observadores: México y Panamá.

Fecha de entrada en vigor: 1969; Acuerdo de Cartagena.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: En el Acuerdo de Cartagena no figuran disposiciones específicas sobre movilidad de la mano de obra. En 1977, se abordó la migración laboral mediante las Decisiones Nos. 113 y 116 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que crearon el Instrumento Andino de Seguridad Social y el Instrumento Andino de Migración Laboral (IAML) respectivamente. En 2003, la Decisión N° 116 se modificó mediante la Decisión N° 545.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: la Decisión N° 545 (2003): el IAML establece normas que permiten de manera progresiva la libre circulación y permanencia de personas en la Subregión; la Decisión N° 503 (2001): Reconocimiento de documentos nacionales de identificación; Decisión N° 504 (2001): Creación del Pasaporte Andino; en el Marco General para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina (1998) se incluyen disposiciones adicionales en materia de movilidad.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: A partir de enero de 2005, los nacionales de los Países Miembros pueden ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros en calidad de turistas por un periodo máximo de noventa días mediante la presentación de uno de los documentos nacionales de identificación que sea válido y se encuentre vigente en el país emisor, sin necesidad de visa consular. Este permiso de ingreso puede prorrogarse

una vez para un periodo adicional de noventa días. Para ingresar a Venezuela, los nacionales de los Países Miembros deben presentar sus pasaportes.

Residencia: El ingreso y permanencia del trabajador migrante andino en un País Miembro se realizará en coordinación con los organismos nacionales competentes del País Miembro de acogida y con observancia de la legislación comunitaria vigente o, en su defecto, de la legislación nacional en la materia. La Oficina de Migración Laboral expedirá a los trabajadores nacionales de otros Países Miembros la documentación que acredite su condición, la cual les habilitará ante las autoridades de inmigración competentes para tramitar su permanencia en el país de acogida.

Empleo: Categorías de personas: El IAML permite la libre circulación y permanencia temporal de los nacionales andinos en la Subregión en calidad de trabajadores asalariados. Los trabajadores migrantes se clasifican en cuatro categorías: trabajadores con desplazamiento individual, trabajadores de empresa, trabajadores de temporada y trabajadores fronterizos. Quedan excluidos del IAML quienes trabajan para la Administración Pública y aquellos cuyas actividades pueden afectar negativamente a la moral, la preservación del orden público, la vida, la salud pública y la seguridad nacional.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Según el IAML, los Países Miembros han de adoptar las medidas apropiadas para facilitar la reunificación familiar de conformidad con la legislación nacional del país de destino. Se concederán derechos irrestrictos de entrada y salida a: el cónyuge del trabajador migrante, los hijos menores de edad que no se hayan emancipado, los hijos mayores en condición de discapacidad y sus padres.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: El Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión N° 546) reconoce que es fundamental preservar el derecho de los trabajadores migrantes de recibir los beneficios de seguridad social. No obstante, los Países Miembros deben mantener su libertad para establecer sus propias políticas nacionales en materia de seguridad social aplicables a los trabajadores migrantes de terceros países, teniendo presente el principio de reciprocidad. El Artículo 13 del Marco General para la Liberalización del Comercio de Servicios establece que cada País Miembro reconocerá las licencias, certificaciones, títulos profesionales y acreditaciones otorgados por otro País Miembro.

CEI
-Comunidad de Estados Independientes-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán; Miembro asociado: Turkmenistán.

Fecha de entrada en vigor: 1991; Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comunidad de Estados Independientes.

Año en que se incluyó la movilidad de las personas: El Acuerdo original de 1991 garantiza la libertad de circulación dentro de la Comunidad de Estados Independientes para los nacionales de los Estados miembros y la «cooperación entre los Estados miembros en cuestiones relativas a las políticas migratorias». En la Carta de la CEI se prevén las mismas disposiciones.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: Después del Acuerdo de 1991, se elaboraron algunos acuerdos más específicos sobre la movilidad de las personas entre los países de la CEI, entre ellos el Acuerdo de Bishkek (1992) sobre «Migración sin necesidad de visado de los ciudadanos de los Estados de la CEI en el territorio de sus miembros» y el Acuerdo de Moscú sobre el reconocimiento mutuo de los visados de los Estados miembros de la CEI. En 1993, se adoptó la Carta de la CEI, que se refiere a la libre circulación de servicios y mano de obra. En ese mismo año, los Jefes de los Estados de la CEI también suscribieron un Acuerdo sobre el Establecimiento de la Unión Económica, que estipula la creación de la Unión Económica mediante la integración y coordinación graduales de reformas. La Unión incluiría, entre otros, un mercado común de bienes, servicios, capital y mano de obra. El Acuerdo de cooperación en materia de migración laboral y protección social de los trabajadores migrantes (1994) regula la cooperación de los Estados miembros de la CEI en las esferas de empleo y protección social de los trabajadores y sus familiares que tienen residencia permanente en un Estado miembro y trabajan en otro.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Se permite circular sin visado a todos los nacionales de los Estados miembros dentro de la CEI, con algunas excepciones basadas en acuerdos bilaterales.

Residencia: La residencia se rige por las leyes y reglamentos nacionales, así como por los acuerdos bilaterales. Se exigen permisos de residencia.

Empleo: El empleo se rige por las leyes y reglamentos nacionales así como por los acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados miembros. **Categorías de personas:** Todas las categorías y niveles de capacitación de los trabajadores migrantes.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: En el Acuerdo de cooperación en materia de migración laboral y protección social de los trabajadores migrantes (1994) figuran las disposiciones siguientes: la convalidación recíproca de diplomas, documentos de evaluación del empleo y hoja de servicios; las normas de empleo en el país de destino; la eliminación de la doble tributación; la igualdad en el trato de los trabajadores migrantes y nacionales respecto de la seguridad social, el seguro social y la atención médica, y la transferencia de ingresos y ahorros al país de origen. El Acuerdo sobre garantías de los derechos de los ciudadanos de los Estados participantes de la Comunidad de Estados Independientes en la esfera de disposiciones en materia de pensiones (1992) prevé la protección de pensiones de los ciudadanos de los Estados miembros de la CEI y sus familias, incluidos los militares de las fuerzas armadas.

Otras cuestiones pertinentes: En 1994, todos los Estados aceptaron el Acuerdo de cooperación en materia de migración laboral y protección social de los trabajadores migrantes; según lo previsto, se aplicará mediante acuerdos bilaterales.

CARICOM/CSME

-Comunidad del Caribe/Mercado y Economía Únicos de la
CARICOM-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Miembros de pleno derecho¹: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tabago; miembros asociados²: Anguila, Bermudas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, e Islas Vírgenes Británicas.

Fecha de entrada en vigor: 1973; el Tratado de Chaguaramas estableció la Comunidad y el Mercado Común del Caribe. A fin de fortalecer el proceso de integración, la Comunidad optó en 1989 por avanzar hacia el establecimiento de un Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME). En la actualidad, no todos los Estados Miembros participan en el CSME.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: En 1989, en el marco del CSME, se introdujo un proceso para extender gradualmente la libertad de circulación a nivel intrarregional a diversas categorías de personas.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: En el Capítulo III del Tratado de Chaguaramas revisado se prevén el movimiento de las capacidades, el movimiento de los servicios y el derecho de establecimiento. En virtud del Artículo 45 del mismo Tratado, los Estados Miembros se comprometen a trabajar para conseguir el objetivo de la libre circulación de sus nacionales en la Comunidad.

¹ Haití y las Bahamas son miembros de pleno derecho de la CARICOM, pero no son parte en el CSME. Montserrat aún espera la aprobación del Reino Unido en relación con el Tratado de Chaguaramas revisado.

² Los miembros asociados no son parte en el CSME. Todos los miembros asociados son territorios del Reino Unido o territorios autónomos con relaciones especiales con el Reino Unido.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: En el caso de los Estados Miembros del CSME, se permite la libre circulación de los nacionales de la Comunidad.

Residencia: Las disposiciones en materia de libertad de circulación no otorgan a las personas el derecho de residencia en otro Estado Miembro.

Empleo: Categorías de personas: Los nacionales capacitados de la Comunidad, con la denominación de titulados universitarios, empleados de los medios de comunicación, deportistas, artistas y músicos, tienen derecho a buscar empleo en los Estados Miembros sin necesidad de permiso de trabajo. Las personas que se dediquen a actividades no remuneradas, ya sea para prestar servicios o establecer negocios, con inclusión del personal directivo, supervisor o técnico, tienen derecho a la libre circulación conjuntamente con el establecimiento de actividades de negocios de propiedad extranjera. Se permite la circulación de los proveedores de servicios de cualquier nivel de capacitación siempre y cuando tales proveedores no sean empleados.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Se permite la libre circulación de los cónyuges y los familiares directos. Los nacionales de terceros países deben verificar los requisitos específicos de visados con las autoridades nacionales respectivas.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: El 1º de abril de 1997, entró en vigor el Acuerdo de seguridad social de la CARICOM que protege los derechos a los beneficios a largo plazo mediante una previsión de la totalización de todos los períodos en que los trabajadores migrantes pagaron contribuciones a los sistemas de seguridad social de los Estados Miembros donde trabajaron. Dicho Acuerdo se aplica en todos los Estados Miembros, excepto en Suriname. Sin embargo, los

sistemas de seguridad social no se han armonizado, y los beneficios conexos difieren entre los Estados Miembros. En la actualidad, la mayoría de los trabajadores migrantes asalariados con menos capacitación no se benefician de ese programa de transferibilidad de seguridad social. Entre las medidas adicionales para velar por la aplicación fluida de las políticas relativas a la libre circulación de personas cabe mencionar las iniciativas de reunificación familiar y los «viajes libres de trámites engorrosos». En el Tratado de Chaguaramas revisado también figura una disposición sobre el reconocimiento recíproco de diplomas y cualificaciones.

Otras cuestiones pertinentes: El Tratado de Chaguaramas revisado se aplica provisionalmente. Para que entre en vigor, tendría que modificarse, ya que el Artículo 234 prescribe que el Tratado entrará en vigor cuando todos los Estados Miembros de la CARICOM lo hayan ratificado.

TLC

-Tratado de Libre Comercio de América del Norte-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Canadá, Estados Unidos de América y México.

Fecha de entrada en vigor: 1994; Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1994; el TLC incluye disposiciones relativas a inversión, servicios y asuntos relacionados.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Capítulo XVI establece criterios y procedimientos para la entrada temporal de personas de negocios.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Cada una de las Partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios³ que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a salud y seguridad públicas, así como con las referentes a seguridad nacional, siempre que dicha persona de negocios cumpla además con las medidas inmigratorias existentes. En particular, el Anexo 1603 del Capítulo XVI dispone que se autorizará la entrada por un corto periodo a: 1) los visitantes de negocios que demuestren que la actividad de negocios propuesta es de carácter internacional y que no pretenden ingresar en el mercado local de trabajo; 2) los comerciantes e inversionistas que pretendan llevar a cabo un intercambio comercial cuantioso de bienes o servicios entre el territorio de la Parte de la cual es nacional la persona de negocios y el territorio de la Parte a la cual se solicita la entrada, o establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave para administrar una inversión en la

³ Se define a las personas de negocios como ciudadanos de una Parte que participan en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión.

cual la persona de negocios haya comprometido un monto importante de capital; 3) el personal transferido dentro de una empresa empleado por la misma que pretenda prestar servicios a esa empresa o a una de sus subsidiarias o filiales, y 4) los profesionales que pretendan llevar a cabo actividades de negocios a nivel profesional. Existe una categoría especial de visado TN de no inmigrante para las personas de negocios que posean certificación de empleo.

Residencia: Se otorga el derecho de residencia temporal a los titulares de visados TN.

Empleo: *Categorías de personas:* Las disposiciones en materia de movilidad se limitan a la liberalización de la migración intrarregional de nacionales altamente calificados tales como: los visitantes de negocios, los comerciantes e inversionistas, el personal transferido dentro de una empresa y los profesionales. Esos grupos no se limitan al ámbito de los servicios y pueden incluir personas que participen en actividades relacionadas con la agricultura o la manufactura.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: El cónyuge y los hijos solteros menores de 21 años que acompañen a los titulares de visados TN o se unan posteriormente a ellos deben demostrar una auténtica relación con el titular principal del visado TN para recibir un visado TN derivado. El cónyuge y los hijos no pueden trabajar pero se les permite estudiar.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Otras cuestiones pertinentes: La migración a través de la categoría de visados TN constituye una pequeña fracción del total de las migraciones entre los Estados miembros.

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe.

Fecha de entrada en vigor: El 18 de diciembre de 1984, entró en vigor el Tratado de constitución de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC). Este se ha venido aplicando desde 1985.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1983; el Protocolo sobre la Libertad de Circulación y los Derechos de Establecimiento de los Nacionales de los Estados miembros (Anexo 7 del Tratado original) incluye disposiciones relativas a la libertad de circulación, la residencia y el establecimiento. Conforme a dicho Protocolo, las disposiciones relativas a la libre circulación y el derecho de establecimiento habían de aplicarse dentro de un plazo de cuatro a doce años respectivamente a partir de la entrada en vigor del Tratado. En enero de 1990, se adoptó una decisión relacionada con la libre circulación de algunas categorías de personas, la cual fue objeto de enmiendas en junio de 2000. Se pretendía que dicha decisión entrará en vigor en marzo de 2005, pero los debates no han culminado.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: Los Artículos 4 y 40 del Tratado establecen el derecho de los nacionales de la CEEAC a circular y residir libremente en cualquier Estado miembro de dicha Comunidad. En el Artículo 2 se exponen la definición y condiciones de la calidad de miembro del CEEAC, ya que se relacionan con la circulación, la entrada o salida, y la estancia de los nacionales, así como de otras categorías de personas. El Artículo 3 abarca la libertad de circulación de trabajadores, en tanto que el Artículo 4 se refiere a la libertad de establecimiento de los nacionales de la CEEAC. Asimismo, resulta pertinente en lo que atañe a la movilidad intrarregional la Decisión N° 03/CHSG/VI/90 relacionada con la Libre Circulación de algunas Categorías de Nacionales dentro de la CEEAC.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: En virtud del Protocolo sobre la Libertad de Circulación y los Derechos de Establecimiento de los Nacionales de los Estados miembros dentro de la CEEAC, los nacionales de dicha Comunidad tienen derecho a entrar en el territorio de otro Estado miembro, a condición de que posean un documento de identidad, un pasaporte, un *laissez-passer* o un registro sanitario internacional del Estado miembro respectivo de la CEEAC, y, más recientemente, un visado válido.

Residencia: De acuerdo con el Tratado y el Protocolo, los nacionales de la CEEAC tienen derecho a residir libremente dentro del territorio de otro Estado miembro, siempre y cuando tengan un documento de estancia, que se exige actualmente.

Empleo: Categorías de personas: El Protocolo autoriza la libre circulación de trabajadores y el establecimiento de trabajadores por cuenta propia, aunque existen limitaciones en virtud de la legislación y reglamentaciones nacionales de cada Estado miembro de la CEEAC.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: En el Tratado y el Protocolo no figuran disposiciones específicas en materia de movilidad con respecto a las personas que no son ciudadanos de los Estados miembros. No obstante, las disposiciones en materia de movilidad relativas a dichas personas pueden encontrarse en ciertos acuerdos bilaterales sobre libre circulación celebrados entre Estados miembros de la CEEAC y terceros Estados, como el Acuerdo entre el Camerún y Malí.

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

Fecha de entrada en vigor: 1967; Declaración de Bangkok.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: En la Declaración original no figuran disposiciones específicas relativas a la movilidad de la mano de obra; sin embargo, en virtud del Acuerdo Marco de la ASEAN sobre los Servicios (AMAS) de 1995, los Estados miembros se comprometen a participar en negociaciones encaminadas a lograr compromisos posteriores a los incluidos en sus calendarios existentes para el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el Plan de Acción de Hanói⁴ (1997) constan varias medidas que se relacionan con la esfera de la cooperación en la gestión migratoria.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: En el Artículo 1 del AMAS se insta a liberalizar el comercio de servicios ampliando la profundidad y el alcance de la liberalización emprendida por los Estados miembros en virtud del AGCS con el fin de hacer realidad una zona de libre comercio en la esfera de los servicios. Según el Artículo 4 del Acuerdo Marco de la zona de inversiones de la ASEAN (1998): habrá un flujo más libre de capital, mano de obra calificada y profesionales entre los Estados miembros.

⁴ El Plan de Acción de Hanói es el proyecto de una serie de planes de acción destinados a la consecución de las metas expuestas en la Visión ASEAN 2020 y sirve de gran impulso para la colaboración de la ASEAN en las esferas política, económica y funcional, que han constituido los tres pilares principales de la cooperación regional en dicha Asociación.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: El 25 de julio de 2006, los miembros de la ASEAN convinieron en autorizar la entrada sin necesidad de visado durante dos semanas de los nacionales de dicha Asociación que viajan dentro de la región de la misma.

Empleo: *Categorías de personas:* Los proveedores de servicios, los trabajadores calificados y los profesionales entre los Estados miembros de la ASEAN. Se hace hincapié en particular en facilitar la movilidad intrarregional de los nacionales altamente calificados que estén vinculados a las inversiones y los flujos comerciales.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los visados y requisitos de entrada difieren considerablemente entre los Estados miembros y pueden depender de acuerdos diplomáticos recíprocos entre determinados Estados respecto de sus propios nacionales titulares de pasaportes o de ciudadanos de distintos países. Los Estados miembros de la ASEAN suelen expedir un visado de catorce a treinta días para los titulares de pasaportes de terceros países, a condición de que cumplan las condiciones de entrada. Cada Estado miembro de la ASEAN cuenta con su propia normativa.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: La ASEAN se encuentra en proceso de celebración de acuerdos de convalidación recíproca de servicios profesionales, tales como los relacionados con la ingeniería, la contabilidad, la arquitectura, la topografía y la enfermería.

SADC

-Comunidad de África Meridional para el Desarrollo-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.

Fecha de entrada en vigor: 1992; el Tratado constitutivo de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1992; el Tratado original establece como uno de sus objetivos principales la creación de políticas destinadas a eliminar progresivamente los obstáculos a la libre circulación de personas. En 1995, se introdujo un proyecto de protocolo sobre la libertad de movimiento de las personas dentro de la SADC, pero posteriormente fue sustituido por el Protocolo sobre la Facilitación de la Circulación de Personas de carácter más limitado en 1997. Si bien hubo debates constantes en torno al Protocolo de 1997, este no ha entrado en vigor aún.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Protocolo sobre la Facilitación de la Circulación de Personas (1997) y el Protocolo sobre Comercio de la SADC (1996).

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los ciudadanos de los Estados miembros pueden entrar sin visado, con fines legítimos, en el territorio de otro Estado miembro por un periodo máximo de noventa días por año de conformidad con las leyes del país de acogida.

Residencia: La autorización para residir en el territorio de otro Estado miembro se obtendrá mediante una solicitud de permiso de residencia presentada por el solicitante a las autoridades competentes del país de acogida de que se trate de conformidad con las leyes de ese Estado miembro.

Empleo: *Categorías de personas:* Se entenderá por establecimiento el permiso o autorización concedidos por un Estado miembro, de conformidad con sus leyes nacionales, a un ciudadano de otro Estado miembro, para ejercer una actividad económica o profesión en calidad de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: Los Estados miembros fomentarán un entorno propicio para que todo trabajador de la región tenga derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su condición o tipo de empleo, disfrute de los beneficios adecuados de seguridad social.

Otras cuestiones pertinentes: El Protocolo sobre Comercio de la SADC ha sido ratificado por 10 de los 14 Estados miembros y está vigente. (Los protocolos de la SADC entran en vigor cuando hayan sido ratificados por los dos tercios de los Estados miembros como mínimo.)

MERCOSUR -Mercado Común del Sur-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Fecha de entrada en vigor: 1991; Tratado de Asunción (actualizado y modificado por el Protocolo de Ouro Preto de 1994).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1991; el Tratado de Asunción establece que la libre circulación de los factores de producción es uno de los objetivos principales del Mercado Común. Dentro del Grupo Mercado Común, el Subgrupo de Trabajo N° 10, que se ocupa de la migración laboral y asuntos laborales, ha desempeñado un papel activo en la cuestión de la libre circulación de mano de obra. En 1998, el Consejo del Mercado Común aprobó la inclusión de una disposición específica relativa a la circulación de personas que prestan servicios (Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios).

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios; el Acuerdo sobre libre circulación de personas y residencia.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes otorga a los ciudadanos del MERCOSUR, así como a los nacionales de Bolivia y Chile, un visado de forma automática y la libertad de trabajar y vivir dentro del territorio de los Estados Partes, a condición de que carezcan de antecedentes penales durante los últimos cinco años. El visado MERCOSUR permite a las personas naturales entrar en otro Estado Parte y permanecer durante un periodo máximo de cuatro años con la finalidad de prestar servicios.

Residencia: El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes otorga a los ciudadanos del MERCOSUR, así como a los naturales de Chile y Bolivia, un visado de forma automática y la libertad de trabajar y vivir en otro Estado Parte, a condición de que carezcan de antecedentes penales durante los últimos cinco años.

Empleo: Categorías de personas: Se permite a los nacionales de un Estado Parte vivir y trabajar en otro Estado Parte sin necesidad de visado. Todos los Estados Partes están obligados a velar por que los proveedores de servicios de cada Estado Parte gocen de un trato no menos favorable que el que reciben sus propios nacionales o quienes proceden de terceros países.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: El Tratado de Asunción establece que uno de los objetivos del Acuerdo de Libre Comercio es acelerar los procesos de desarrollo económico, promoviendo la justicia social y garantizando mejores condiciones de vida para los habitantes de los países partes en este acuerdo. En 2005, se aprobó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y ahora está en vigor en todos los Estados miembros. Asimismo, los Ministros de Educación han creado tres Protocolos de Integración Educativa, que influyen en la facilitación del empleo y la movilidad transfronteriza de las personas, a saber: a) el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico; b) el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico, y c) el Protocolo de Integración Educativa sobre Reconocimiento de Títulos Universitarios para la Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades del MERCOSUR.

SAARC

-Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

Fecha de entrada en vigor: 1985; la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) se estableció el 8 de diciembre de 1985, fecha de adopción formal de su Carta.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1985: desde el inicio de la SAARC, en Declaraciones de las Cumbres sucesivas, se ha resaltado la promoción de contactos interpersonales en todos los niveles fuera del sector estatal. El plan de exención de visados, introducido en 1988 y puesto en funcionamiento en 1992, fue el primer mecanismo oficial para abordar la cuestión de la libre circulación de personas. El Acuerdo de Libre Comercio para el Asia meridional, suscrito en 2004 en el marco de la SAARC y vigente en 2006, no incluye en la actualidad disposiciones sobre comercio de servicios. La SAARC ha optado, desde entonces, por incluir el comercio de servicios en dicho Acuerdo, y las modalidades para realizar esa inclusión se encuentran en proceso de planificación. Además, en 2006, un proceso intergubernamental en que participan jefes de los servicios de inmigración de los Estados miembros de la SAARC comenzó a celebrar reuniones para debatir cuestiones migratorias y conexas.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: el plan de exención de visados: no se exige el cumplimiento de requisitos de visado a determinadas categorías de personas que viajan dentro de la región.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: En virtud del plan de exención de visados, no se exige el cumplimiento de requisitos de visado a determinadas categorías de personas que viajan dentro de la región. Actualmente, hay 34 categorías de personas que

tienen derecho a obtener exenciones de visados en forma de etiquetas adhesivas con arreglo al plan. Además, se ha instaurado un proceso de simplificación de procedimientos y requisitos de visado para ayudar a las personas de negocios a acelerar la promoción del comercio y el turismo dentro de la región.

Residencia: El tema de la residencia aún no se ha tratado en la SAARC.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: La SAARC no se encuentra en la etapa de homogeneización de las disposiciones en materia de movilidad de las personas que no son ciudadanos de la misma.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: La SAARC ha examinado recientemente el tema de reconocimiento de títulos profesionales otorgados en otros Estados miembros de la misma.

APEC

-Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Hong Kong (China), Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, República de Corea, Singapur, Tailandia, Taipei chino y Viet Nam.

Fechas de entrada en vigor: 1989; el APEC comenzó siendo un grupo de diálogo informal de nivel ministerial con 12 miembros.

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: Los miembros del APEC no tienen obligaciones dimanantes de tratados y su funcionamiento se basa en compromisos no vinculantes; sin embargo, distintos comités han abordado cuestiones relacionadas con la movilidad de las personas. Por ejemplo, el objetivo principal del Grupo de Movilidad de los Negocios del APEC es mejorar la movilidad empresarial intercambiando información sobre regímenes reglamentarios y racionalizando los procesos de visados de corto plazo para visitantes de negocios y de residencia temporal de personas de negocios.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: Conforme al Artículo 16 de la Declaración Conjunta de la Primera Reunión Ministerial, la cooperación debería orientarse a fortalecer los beneficios derivados de la interdependencia, tanto para la región como para la economía mundial, con inclusión del flujo facilitado de bienes, servicios, capital y tecnología.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: El certificado de viaje comercial del APEC permite a las personas de negocios que viajan frecuentemente realizar viajes sin necesidad de visado y agilizar el trámite en los aeropuertos al visitar las economías participantes. Hasta la fecha, diecisiete miembros participan en ese programa. El

certificado de viaje comercial del APEC tiene una validez de tres años y permite entrar varias veces y permanecer durante noventa días como máximo en cada visita. En la actualidad, las autorizaciones electrónicas de viaje se encuentran a disposición de los nacionales de algunos miembros del APEC. Una autorización electrónica de viaje es una autorización almacenada electrónicamente que permite a una persona viajar a Australia. Dichas autorizaciones sustituyen a las actuales etiquetas o sellos de los visados en los pasaportes en el caso de los nacionales participantes. La autorización se pone progresivamente a disposición de una gama de nacionales de miembros del APEC; no obstante, algunos nacionales del APEC no pueden obtener las autorizaciones por el momento.

Residencia: Las personas de negocios titulares de pasaportes ordinarios que son ciudadanos de los miembros del APEC pueden solicitar residencia temporal en el país de destino de ese Foro. Cada país de acogida cuenta con su propio conjunto de procedimientos y reglamentaciones.

Empleo: Categorías de personas: Los ejecutivos y directivos superiores que son objeto de transferencias internas en las empresas, así como los especialistas reúnen los requisitos para obtener autorizaciones electrónicas de viaje. Los trabajadores por cuenta propia, semicalificados o poco calificados no pueden solicitar tales autorizaciones.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Los ciudadanos de otros miembros del APEC deben obtener visados para establecerse temporalmente por motivos de negocios en los países miembros del Foro. Cada Estado miembro cuenta con su propio conjunto de normas y reglamentaciones para la expedición de visados.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Otras cuestiones pertinentes: Los funcionarios de turismo de los miembros del APEC han convenido recientemente en considerar la posibilidad de expedir un visado único que sea válido para viajar dentro de la región.

CEN-SAD

-Comunidad de Estados Saheloharianos-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Benin, Burkina Faso, Chad, Comoras, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Jamahiriya Árabe Jamahiriya Árabe Libia, Liberia, Malí, Marruecos, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo y Túnez.

Fecha de entrada en vigor: 1998; el Tratado por el que se establece la Comunidad de Estados Saheloharianos (CEN-SAD).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1998; el Tratado original establece como uno de los objetivos principales la facilitación de la libre circulación de personas y capital, así como la libertad de residencia, empleo, propiedad y actividad económica.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: En el Artículo 1 del Tratado original se insta a eliminar todos los obstáculos que impiden la unidad de sus Estados miembros mediante medidas que faciliten la libre circulación de personas y capital, satisfagan los intereses de los nacionales de los Estados miembros y garanticen la libertad de residencia, empleo, propiedad y actividad económica. En el proyecto de acuerdo sobre «Libre Circulación y Establecimiento de Personas dentro del Territorio de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Saheloharianos» figuran disposiciones adicionales en materia de movilidad. En 2004, la Sexta Reunión de Ministros del Interior y de Seguridad Pública (Cotonú, 2004) recomendó que se adoptaran todas las medidas para garantizar la aplicación jurídica de la libre circulación de personas y bienes.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: El proyecto de acuerdo sobre «Libre Circulación y Establecimiento de Personas dentro del Territorio

de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos» establece que se autoriza la migración intrarregional de los que posean un visado de entrada, un pasaporte válido, un certificado médico y un certificado en que conste que la persona carece de antecedentes penales. Las categorías de personas siguientes están exentas del requisito de visado de entrada: los titulares de pasaportes diplomáticos, especiales y de servicios, así como los miembros de delegaciones oficiales cuya entrada está sujeta a acuerdo previo; los hombres de negocios e inversionistas que tengan pasaportes especiales y sean reconocidos y designados como tales por el Estado correspondiente, y el cónyuge y los hijos de un residente que posea un visado válido.

Empleo: Se garantiza el derecho de establecimiento a los nacionales de los Estados miembros en función de la finalidad y la duración de la estancia, y de conformidad con las leyes y reglamentaciones nacionales del Estado miembro de acogida.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTE

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

El proyecto de acuerdo sobre «Libre Circulación y Establecimiento de Personas dentro del Territorio de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos» no ha entrado en vigor aún.

IGAD

-Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo-

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Djibouti, Etiopía, Kenya, Somalia, Sudán, Uganda (en abril de 2007, Eritrea suspendió temporalmente su condición de miembro de la IGAD).

Fecha de entrada en vigor: 1996; Acuerdo por el que se establece la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 1996; el Acuerdo original por el que se establece la IGAD promueve la libre circulación de personas.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Artículo 7 del Acuerdo de la IGAD tiene por objeto: armonizar las políticas en relación con el comercio; promover la libre circulación de personas y el establecimiento de residencia, y promover y lograr los objetivos del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA) y la Comunidad de África Oriental (CAO).

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Diversos Estados miembros conceden bilateralmente el derecho de entrada sin necesidad de visado de forma recíproca para estancias de tiempo limitado. Por ejemplo:

- No se exigen visados a los nacionales de Djibouti para entrar en Etiopía;
- Todos los nacionales de la IGAD deben tener un visado para entrar en el Sudán y viceversa.

Residencia: Los Estados miembros de la IGAD convienen en desarrollar y ampliar la cooperación a fin de facilitar los derechos de residencia de los nacionales de la IGAD dentro de la subregión.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

ANTECEDENTES

Países signatarios actuales: Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda.

Fecha de entrada en vigor: 2000; Tratado Constitutivo de la Comunidad de África Oriental (CAO).

Año en que se introdujo la movilidad de las personas: 2000; el Tratado original prevé la libre circulación de personas, mano de obra, servicios, el derecho de establecimiento y el de residencia.

Capítulos o artículos pertinentes en cuanto a la movilidad de las personas: El Artículo 104 del Tratado confiere a los Estados Asociados la responsabilidad de adoptar medidas para el logro de la libre circulación de las personas, la mano de obra y los servicios, y para garantizar el disfrute de los derechos de establecimiento y residencia de sus ciudadanos en el ámbito de la Comunidad.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LOS CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Se exigirá a los ciudadanos de la CAO presentar un documento de viaje válido expedido por la autoridad competente de su país. Los documentos de viaje de los nacionales de la CAO que se aceptan para poder acceder a los territorios de uno u otro de los Estados miembros son: los pasaportes nacionales; los pasaportes de la CAO; los permisos temporales o de circulación temporal; los documentos de viaje convencionales, y los documentos de viaje de emergencia. El pasaporte de la CAO permite a los nacionales de un determinado Estado Asociado entrar varias veces durante un periodo de seis meses. Se pueden expedir pases de estudiantes o de alumnos de forma gratuita a los estudiantes de los Estados Asociados de la CAO sobre la base de pruebas satisfactorias en que se demuestre su condición de ciudadano, por ejemplo un documento de identificación o un documento de viaje aceptable.

Residencia: Los Estados Asociados convienen en adoptar medidas para garantizar el disfrute de los derechos de establecimiento y residencia de sus ciudadanos en el ámbito de la Comunidad.

Empleo: Los Estados Asociados convienen en lo siguiente: armonizar sus políticas, programas y legislación sobre cuestiones laborales, con inclusión de lo relativo a condiciones de salud y seguridad; establecer un centro regional de promoción de la productividad y el empleo; intercambiar información acerca de la disponibilidad de empleo, y poner a disposición de las personas de otros Estados Asociados sus servicios de capacitación. Actualmente, el derecho de los nacionales de la CAO de trabajar dentro de la región está supeditado a la posesión de un permiso de trabajo válido.

DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA PERSONAS QUE NO SON CIUDADANOS DE LOS ESTADOS PARTICIPANTES

Entrada: Con sujeción a las legislaciones nacionales.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Políticas complementarias: Los Estados Asociados se comprometen a cooperar en la intensificación de la cooperación social entre los gobiernos, los empleadores y los empleados, con el fin de aumentar la productividad del trabajo con la eficacia de la producción. Los Estados Asociados convienen en conseguir el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales.

**PARTE III:
ORDEN DEL DÍA DEL
TALLER Y DOCUMENTO DE
TRABAJO**



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



UNCTAD
United Nations Conference on Trade and Development

DIÁLOGO INTERNACIONAL PARA LA MIGRACIÓN
TALLER INTERMEDIO RELATIVO A

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS
EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL
18 y 19 de junio de 2007

PROGRAMA

Los acuerdos de integración regional difieren considerablemente unos de otros, particularmente en lo que respecta a los objetivos perseguidos, a los elementos de que tratan, al grado de integración, a la estructura institucional y a la base jurídica. Ocurre algo similar, en el marco de estos acuerdos, con la libre circulación de las personas que también varía enormemente. Desde ya, la libre circulación puede ser un elemento primordial o secundario del acuerdo. Además, los objetivos globales de los acuerdos regionales repercuten en el grado de liberalización de la circulación de las personas y en cómo se encara y lleva a la práctica. Si bien es cierto que los distintos acuerdos regionales difieren en sus objetivos – ya sea en general o con relación a la circulación de las personas – el intercambio de experiencias entre regiones puede aportar perspectivas útiles y servir para identificar instrumentos eficaces con miras a encauzar la circulación de las personas.

18 de junio de 2007 PRIMER DÍA	
09:00 a 10:00	Inscripción
10:00 a 10:30	DISCURSO INAUGURAL, Supachai Panitchpakdi , Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
10:30 a 11:00	ORADOR PRINCIPAL: Gollerkeri Gurucharan , Vicesecretario, Ministerio de Asuntos en Ultramar, India
11:00 a 13:00	Mesa Redonda 1: Movimiento de personas en el seno de los acuerdos de integración regional

	<p>ORADORES:</p> <p><i>Acuerdos de comercio regional y otros acuerdos de integración regional</i></p> <p>Richard S. Newfarmer, Asesor Económico del Departamento de Comercio y del Grupo de Perspectivas de Desarrollo del Banco Mundial</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>El lugar que ocupa la circulación de personas en los acuerdos de integración regional</i> <p>Michele Klein Solomon, Directora de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿En qué difieren los distintos acuerdos de integración regional en cuanto a sus propósitos y objetivos? - ¿Cuáles son las motivaciones y objetivos clave para incluir cláusulas de movilidad en los acuerdos de integración regional (a saber, encauzar las repercusiones del acuerdo regional en futuros flujos migratorios, encarar las cuestiones migratorias como el acceso de los migrantes a los mercados laborales y encauzar la migración irregular, etc.)? - ¿Cuáles son los instrumentos básicos utilizados para alcanzar estos propósitos y objetivos? - ¿Qué tipos de movilidad cabe fomentar (es decir, movilidad laboral, suministro de servicios, turismo, visitas de negocio, etc.)? <p>DEBATE GENERAL</p>
13:00 a 15:00	<i>Pausa</i>
15:00 a 18:00	Mesa Redonda 2: Reglamentación de la entrada – Enseñanzas extraídas
	<p>MODERADOR : Ellen Yost, Asociada, Fragomen, Del Rey, Bernsen & Loewy, LLP (Firma de Derecho Corporativo Global en materia de Inmigración)</p> <p>ORADORES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • COMUNIDAD ECONÓMICA DE LOS ESTADOS DEL ÁFRICA OCCIDENTAL: N’Faly Sanoh, Oficial principal de programas, Asuntos políticos, CEDEAO • TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: Guillermo Malpica, Consejero económico, Misión Permanente de México ante la Organización Mundial del Trabajo • TARJETA DE VIAJE DE NEGOCIOS APEC (COOPERACIÓN ECONÓMICA ASIA-PACÍFICO): Jane Duke, Consejera, Misión Permanente de Australia ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra

	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son los objetivos de un acuerdo de integración regional con relación a la reglamentación de la entrada de personas? - ¿Cuáles son las medidas utilizadas para facilitar la entrada (por ejemplo, exoneración de visados, procesos expeditivos, visados de ingreso múltiple, derecho garantizado a cierto tipo de visados, etc.)? - ¿A qué categorías de personas se facilita la admisión (es decir, personas remuneradas o no remuneradas – turistas, estudiantes, familiares, jubilados, personas que reciben servicios, visitas de negocios, trabajadores competentes, personal del espectáculo y profesionales de los medios de comunicación, proveedores de servicios, residentes fronterizos, etc.)? - ¿La entrada facilitada tiene un carácter permanente o temporal? ¿Si fuese temporal, qué actividades están vinculadas a la entrada, en caso de haberlas (por ejemplo, inversiones, visitas de negocios, comercio de bienes y servicios)? - Habida cuenta que los acuerdos regionales pueden tener objetivos diferentes, ¿qué pueden aprender las demás regiones de la experiencia adquirida en estos acuerdos de integración regional para reglamentar la entrada de personas? <p>DEBATE GENERAL</p>
	<p><i>Fin del Primer día</i></p>

19 de junio de 2007 SEGUNDO DÍA	
10:00 a 13:00	<p>Mesa Redonda 3: Reglamentación de la residencia y empleo – Enseñanzas extraídas</p> <p>MODERADOR: Vince Williams, Administrador de proyecto, Proyecto de Migración en África Meridional</p> <p>ORADORES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR): Victor Hugo Peña, Director General, Asuntos especiales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Paraguay • COMUNIDAD DE ÁFRICA ORIENTAL: Piniel Mgonja, Director Adjunto del Servicio de Inmigración, Ministerio del Interior, República de Tanzania • UNIÓN EUROPEA: Mario Pedro, Jefe de División, Ministerio de Administración Interna, Portugal <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son los objetivos de los acuerdos de integración regional con relación a la reglamentación de la residencia y el empleo? - ¿Qué medidas se utilizan para reglamentar la residencia, en caso de haberlas (por ejemplo, simplificación o eliminación de requisitos para la obtención de permisos de residencia, etc.)? - ¿En qué medida los nacionales de los Estados parte de un acuerdo regional tienen acceso al mercado laboral (es decir, a qué sectores y qué grupo de personas)? ¿Cuál es la situación de los nacionales de los países que no forman parte del acuerdo? ¿Cubre el acuerdo a las personas que se autoemplean o a los proveedores de servicios? - ¿El éxito de los empeños para suprimir las barreras a la circulación laboral depende del grado de integración económica ya conseguido? - Habida cuenta que los acuerdos regionales pueden tener objetivos diferentes, ¿qué pueden aprender las demás regiones de la experiencia adquirida en estos acuerdos de integración regional en materia de reglamentación de la residencia y el trabajo? <p>DEBATE GENERAL</p>
13:00 a 15:00	<i>Pausa</i>

15:00 a 17:50	Mesa Redonda 4: Conciliar la libre circulación de personas dentro de una región con otros acuerdos regionales, acuerdos bilaterales y políticas nacionales pertinentes
	<p>MODERADOR: Martin Watson, Representante, el Comité Mundial de Consulta de los Amigos, Representación Cuáquera ante las Naciones Unidas</p> <p>ORADORES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: César Lugo Rodas, Presidente del Consejo Consultivo Laboral Andino • MERCADO COMÚN PARA ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL/ COMUNIDAD PARA EL DESARROLLO DEL ÁFRICA MERIDIONAL: Owen Mgemezulu, Planificador principal en materia de políticas e investigación, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Zambia • Rupa Chanda, Profesor de Economía, Instituto Indio de Gestión, Bangalore • Damien Thuriaux, Especialista en Cooperación Técnica, OIM <ul style="list-style-type: none"> - ¿En cualquier región donde existan acuerdos múltiples de integración y acuerdos intra y extrarregionales o bilaterales, cómo pueden conciliarse las disposiciones de éstos en materia de circulación de las personas y con las políticas nacionales? - ¿Qué repercusiones tienen las disposiciones de cara a la liberalización de la circulación de personas en las relaciones con otras regiones (por ejemplo, con relación a los controles de fronteras externas y a la cantidad de migración irregular hacia y desde otras regiones)? - ¿Cuáles son los mecanismos para asegurar la puesta en práctica efectiva de las disposiciones de movilidad en los acuerdos de integración regional? <p>DEBATE GENERAL</p>
17:50 a 18:00	Síntesis y Discurso de clausura
	<i>Fin del Taller</i>

DOCUMENTO DE TRABAJO¹

La liberalización mundial del comercio se ha centrado principalmente en fomentar, en la medida de lo posible, la circulación de capitales, bienes y servicios, en lugar de fomentar la circulación de personas de por sí. La movilidad humana sigue siendo una libertad específica de carácter nacional o regional pero no de carácter mundial.

Si bien la migración es mayormente una cuestión de alcance mundial en la que se reconoce un considerable potencial de crecimiento socioeconómico y de desarrollo, no sólo para los países de origen y de destino sino también para los migrantes a título individual y para sus familiares, queda mucho por hacer antes de que se llegue a un acuerdo de alcance mundial con relación a las estrategias de gestión migratoria que cabe instaurar, ya sea a nivel internacional, regional o nacional, a fin de aprovechar plenamente su potencial. La globalización ha abierto un sin fin de puertas de cara a las oportunidades y redes existentes en el contexto laboral, que dejan entrever numerosas posibilidades de trabajo fuera del país de nacimiento, consideradas como una opción de vida viable. Al mismo tiempo, los desequilibrios en la población y en la demografía se combinan con las disparidades entre el mercado laboral y los ingresos para dar lugar a una dinámica migratoria en la que predomina mayormente la búsqueda de un empleo en el extranjero. Al no haber vías legales suficientes para emigrar, se observa un notable aumento de la migración irregular, y con ella, de los riesgos concomitantes a la vida humana y al bienestar de

¹ Habida cuenta que el tema Diálogo Internacional sobre la Migración para 2007 es consecuente con el *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2007* en lo que respecta al tema de encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución, la Administración, en sus preparativos para las actividades del Diálogo de este año ha podido aprovechar los estudios y análisis realizados en el contexto del Informe antedicho, en particular el Capítulo 13.

las personas así como de sus efectos perturbadores en las esferas económicas, sociales y de seguridad.

Con este telón de fondo, los empeños de liberalización mundial del comercio están afectando, aunque sea indirectamente, la liberalización de la circulación de las personas. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), negociado bajo el amparo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), encara la liberalización del comercio de servicios, desglosándola en cuatro Modos: Suministro transfronterizo (Modo 1); Consumo en el extranjero (Modo 2); Presencia comercial (Modo 3); y Presencia de personas físicas (Modo 4). El Modo 4 se ocupa únicamente del movimiento temporal de personas físicas y exclusivamente con relación al suministro de servicios. Ahora bien, los progresos registrados hasta la fecha en el marco del Modo 4 son limitados, con compromisos que abarcan únicamente a profesionales altamente calificados, a saber, directores ejecutivos y transferencias dentro de una misma empresa. Actualmente, hay renovados empeños en curso para revigorizar este elemento en las conversaciones comerciales, por ser un elemento con un considerable potencial para las economías de los países en desarrollo.

La integración regional

A nivel regional, se han registrado notables progresos de cara a la relación multifacética entre el comercio, la migración y el desarrollo. El éxito relativo de los marcos regionales a la hora de encarar las cuestiones de movilidad no es sorprendente: el restringido número de países implicados ofrece mayores posibilidades de encontrar un terreno de entendimiento común para la cooperación, incluso a la hora de encarar dinámicas migratorias complejas. Asimismo, la mayor parte de los flujos migratorios se producen dentro de las regiones, con personas que se desplazan mayormente para estadias de corta duración y de carácter recurrente, lo que pone de relieve la importancia de los acuerdos de integración y de los marcos jurídicos regionales con miras a la gestión de estos flujos.

Los países limítrofes en distintas partes del planeta han conseguido diversos grados de integración económica a través

de la suscripción de acuerdos económicos y comerciales, ya sean subregionales o regionales. Por regla general, cuanto mayor sea la integración mayor la probabilidad de encontrar disposiciones relativamente liberales sobre la libre circulación de personas. Normalmente, se puede hablar de cuatro niveles de integración. El nivel de integración más bajo se caracteriza por la supresión interna de barreras comerciales y se denomina *zona de libre comercio*. El ejemplo más común es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), suscrito entre el Canadá, los Estados Unidos de América y México. Las *uniones aduaneras* ahondan aún más la integración al equiparar las ventajas comerciales de que disfrutaban los Estados miembros con relación a las exportaciones de países terceros. La Comunidad del Caribe (CARICOM) es un ejemplo de unión aduanera. Los mercados comunes, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en Sudamérica prevén la libre circulación de la mano de obra y de los capitales (factores de producción). Las *uniones económicas* posibilitan una mayor integración de las distintas políticas económicas nacionales. Un buen ejemplo de este tipo de acuerdo es la Unión Europea (UE) que se ha desarrollado en los últimos años para alentar una mayor integración en importantes esferas políticas, a saber, la política exterior y la justicia así como las políticas nacionales.

En ciertos casos, hay varios acuerdos comerciales regionales en vigor en una misma región. Los países suelen formar parte de más de uno de estos acuerdos y también suscriben acuerdos bilaterales intra y extrarregionales. Asimismo, pueden participar en uno o más procesos consultivos regionales sobre migración de carácter no vinculante, en cuyo contexto se debate una gama mucho más amplia de cuestiones migratorias.

Perspectivas de cara a la movilidad de las personas en el marco de acuerdos comerciales regionales

Las disposiciones relativas a la libre circulación de las personas son una característica prevaleciente en diversos acuerdos de integración regional². Dado que los acuerdos de integración

² A los efectos de este documento, los acuerdos de integración regional y los acuerdos comerciales regionales se utilizan indistintamente. Rogamos tomen nota que, a diferencia de la definición de acuerdos comerciales regionales adoptados por la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos regionales aquí referidos conciernen acuerdos suscritos entre más de dos partes.

regional varían considerablemente, la libre circulación de personas se encara desde diversas perspectivas en estos marcos. La libre circulación puede ser un elemento primordial o secundario del acuerdo. Asimismo, los objetivos globales del acuerdo regional inciden en la medida en que se liberaliza la circulación de las personas y en cómo ésta se encara y lleva a la práctica. Los acuerdos de integración regional también varían en los aspectos de movilidad que encaran: la facilitación de la entrada en un país y el derecho de establecimiento son los más comunes, mientras que la residencia que no esté vinculada a una condición particular, es menos frecuente y se abarca rara vez por estar sujeta mayormente a normas nacionales. Las disposiciones relativas a la libre circulación no siempre forman parte del cuerpo del acuerdo pero pueden encontrarse en acuerdos separados o complementarios, en distintas etapas de ratificación por parte de los Estados miembros.

En los acuerdos de integración regional, las disposiciones relativas a la movilidad pueden tratar de la movilidad de personas o de la libre circulación de mano de obra en general o bien de ciertas categorías de personas (por ejemplo, trabajadores con mayores calificaciones); ahora bien también las hay que facilitan la movilidad de los proveedores de servicios o que se limitan a ofrecer procedimientos simplificados para la circulación de personas con fines de inversión. Algunos acuerdos prevén la admisión facilitada de categorías específicas de personas, a saber, turistas, estudiantes, familiares, visitas de negocios, personas del espectáculo, profesionales de los medios de comunicación y personas no asalariadas. El alcance de los acuerdos varía según el tipo de barreras a la movilidad que deciden aliviar o suprimir (acceso a todo el mercado laboral o a ciertos sectores, facilitación del reconocimiento de los procesos de calificaciones, migración temporal o permanente, reunión familiar, acceso a las prestaciones de seguridad social, prevención de la doble imposición, etc.). Cabe destacar que ciertos acuerdos se llevan a cabo gradualmente o por etapas, lo que significa que con el correr del tiempo pueden prever un mayor grado de movilidad del autorizado inicialmente, como es el caso en la CARICOM.

Las perspectivas de cara a la movilidad humana, adoptadas en el marco de acuerdos regionales pueden clasificarse ampliamente

en tres grupos³. El primer grupo reconoce específicamente el **derecho a la movilidad** e incluye acuerdos como los de la Unión Europea o del Grupo de Países Nórdicos. Estos acuerdos no solamente abarcan la libre circulación de todos los nacionales de los países signatarios del acuerdo dentro de la región, sino que también les autorizan a trabajar, a autoemplearse y a proveer servicios. La mayoría de los acuerdos en esta categoría confiere el derecho de residencia. Cuando la residencia no está relacionada con el empleo, puede estar sujeta a condiciones particulares, por ejemplo, demostrar la disponibilidad de fondos suficientes para financiar todos los gastos de manutención. Estos acuerdos suelen ofrecer a los familiares de los nacionales de los países participantes la posibilidad de entrada y, en algunos casos, de acceso al mercado. Algunos de los acuerdos suscritos en este grupo permiten la migración permanente de los nacionales de los países que forman parte del acuerdo, tras un lapso de tiempo determinado.

El segundo grupo incluye acuerdos que se basan mayormente en el modelo del **Modo 4 del AGCS**. Por ejemplo, el MERCOSUR, que abarca los mismos tipos de movilidad del Modo 4 – movimiento temporal de proveedores de servicios. Ahora bien, algunos de los acuerdos suscritos en esta categoría probablemente no abarquen todas las posibilidades de movilidad de los proveedores de servicios previstos en el marco del Modo 4 pero que permiten la movilidad de otras categorías de personas, además de los proveedores de servicios (por ejemplo, pueden contener disposiciones adicionales al modelo AGCS). Por su parte, el TLC autoriza el acceso al mercado únicamente a personas altamente calificadas, incluidos, aunque no exclusivamente, los proveedores de servicios –visitas de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencias dentro de una compañía y profesionales. La CARICOM abarca los proveedores de servicios de todos los niveles de calificaciones y también prevé la libre circulación de otros grupos de personas calificadas –profesionales universitarios y profesionales en determinados sectores. Algunos acuerdos dentro

³ Para más información sobre las disposiciones de movilidad en los acuerdos de integración regional se ha preparado un cuadro y una serie de resúmenes de una página en los que se esbozan las principales características y disposiciones de determinados acuerdos comerciales regionales con relación al movimiento de personas. Éstos estarán a disposición en la página de Internet consagrada al taller y se distribuirán durante el taller.

de este grupo prevén el ingreso de familiares de nacionales de los países participantes aunque no les autorizan a trabajar.

El tercer grupo no estipula ningún acceso al mercado pero **facilita el ingreso** y permite la estadía temporal de ciertas categorías de personas, en particular, de personas que trabajan en actividades comerciales y de inversión. Por ejemplo, la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) no prevé ninguna disposición específica que permita la libre circulación laboral, aunque sí incluye disposiciones a efectos de facilitar y racionalizar el ingreso temporal de visitas de negocios en el marco del mecanismo de la tarjeta de viajes de negocios de la APEC. El Acuerdo de Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC) incluye una exoneración de visado para 30 categorías de personas. Asimismo, prevé procedimientos simplificados de obtención de visado para varias otras categorías adicionales a fin de promover el desarrollo del comercio y del turismo. Los acuerdos en el marco de este grupo no confieren el derecho de ingreso a los familiares, ni tampoco el derecho de residencia, aunque sí posibilitan la residencia temporal sujeta a la obtención de un permiso de residencia.

Principales retos para la aceptación y puesta en práctica de regímenes regionales de libre circulación

Además de las consideraciones que garantizan una voluntad y compromiso político adecuados, a efectos de que el acuerdo regional sea operativo para todos los Estados parte, con frecuencia se observa que también es preciso superar la percepción de beneficios dispares para algunos Estados miembros. Por tanto, para conseguir el apoyo público hay que demostrar los beneficios que ello trae consigo para cada uno.

Más allá de estos retos generales en los acuerdos de integración regional, hay retos específicos de cara a las disposiciones de movilidad.

Terminología y percepción

La frase “libre circulación” puede erigir, de por sí, una serie de barreras para la aceptación y puesta en práctica de las disposiciones de movilidad. Por cierto, casi siempre se confunde ese término con “circulación liberalizada” que generalmente es una descripción más exacta de lo que realmente intentan conseguir los acuerdos. La percepción errónea del término de “libre circulación” puede dar lugar a un sentimiento público negativo de cara a las disposiciones de movilidad y ejercer una presión política a fin de que no se acepten ni se lleven plenamente a la práctica.

Falta de correlación entre las aspiraciones y circunstancias existentes

Los objetivos particulares de las disposiciones de cara a la movilidad en el acuerdo bien pueden ser sumamente ambiciosos habida cuenta de las circunstancias de la región y de las diferencias y disparidades históricas, políticas y económicas entre los países participantes. Los países de destino en la región pueden sentirse preocupados por los influjos masivos de migrantes no calificados mientras que los países de origen en la región pueden estar preocupados por la pérdida de trabajadores calificados. En este contexto, quizás sea más realista que los países se comprometan a *facilitar* la entrada, residencia y establecimiento de ciudadanos de otros Estados parte del acuerdo, en lugar de conceder a estos ciudadanos el *derecho* de entrada, residencia y establecimiento.

Preocupaciones relativas a la migración irregular

Otro reto adicional a la aceptación y puesta en práctica de dichos acuerdos es la preocupación relativa a los movimientos irregulares de personas hacia una región y dentro de la misma. Si bien es cierto que una mayor cooperación interestatal puede ser sumamente efectiva en la lucha contra la migración irregular, los países deben ser muy cautelosos a la hora de contraer compromisos

en materia de movilidad que pueden complicar o dificultar sus empeños para restringir la migración irregular. La perspectiva de que personas no autorizadas puedan ingresar o residir en el marco de un régimen facilitado, y la complejidad general de la puesta en práctica de un sistema de entrada y residencia de vías dobles o múltiples, son factores significativos que es preciso tener en cuenta en situaciones donde se carece de personal adecuado, donde la identificación de los viajeros es problemática y donde la capacidad gubernamental de inspección es insuficiente.

Preocupaciones del mercado laboral

Otra barrera de cara a la aceptación y puesta en práctica de disposiciones sobre la movilidad de las personas es la reticencia de los países a permitir el acceso de los ciudadanos de otros Estados miembros a su mercado laboral, principalmente debido a la preocupación de proteger la mano de obra local. Las complicaciones resultantes de la complejidad de la seguridad social (por ejemplo, la portabilidad de las pensiones) y las cuestiones relacionadas con la capacitación profesional y el reconocimiento de calificaciones son otras barreras que pueden erigirse.

Los mecanismos de integración regional pueden dificultar el acceso a la región a nacionales de países no signatarios de los acuerdos de integración regional al conceder preferencia a la movilidad interna, especialmente en lo que atañe al acceso al empleo. Ello puede dar lugar a tensiones con países que no forman parte del acuerdo.

Falta de capacidad

La falta de capacidad quizás sea el mayor reto que tienen ante sí los países y, en particular, los países menos adelantados que intentan cumplir con sus obligaciones en materia de circulación de personas. Es posible que muchos de los países participantes, por no decir todos, carezcan de sistemas operativos, incluso de marcos jurídicos o reglamentarios, que les permitan llevar a la

práctica los compromisos contraídos en el marco de acuerdos de integración regional.

La relación entre los acuerdos de integración regional y las políticas nacionales plantea a los formuladores de políticas la compleja tarea de garantizar que las políticas y procedimientos migratorios nacionales sean conformes con las normas y requisitos del acuerdo regional. Ello puede ser particularmente difícil puesto que las disposiciones de circulación repercuten en diversas esferas de las normas y prácticas nacionales, por ejemplo, en la mano de obra, el bienestar y la salud. En algunos casos, los países mantienen (o aplican) la legislación o prácticas nacionales que van en contra de sus obligaciones en el marco de los acuerdos regionales.

A menudo, los países también carecen de los sistemas automatizados y de gestión de datos requeridos para monitorear y encauzar efectivamente la migración regional de manera consecuente con las disposiciones del acuerdo de integración regional. Muchos países siguen recurriendo a sistemas manuales en los puertos de entrada y, por tanto, corren mayor riesgo de que haya errores humanos y retrasos. Además, la falta de homogeneización de los procedimientos de gestión de fronteras y de los regímenes de acopio de datos entre países plantea retos en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de los acuerdos integración regional. Estos retos se hacen patentes a la hora de producir documentos de identidad y de viaje de alta calidad, basados en sólidos modelos de gestión de la identidad. Si bien los regímenes de movilidad regional presumiblemente repercutirán en un porcentaje de población nacional más amplio que aquél concernido, por ejemplo, por la emisión de pasaportes, garantizando así la integridad de la identidad básica o de los documentos de trámite (es decir, documentos utilizados para obtener otro tipo de documentación con fines de identidad), pueden, ello no obstante, plantear verdaderos retos.

Hay casos en que los países no disponen de las infraestructuras administrativas necesarias, por ejemplo, órganos de monitoreo y sistemas para un intercambio rápido y seguro de información, consecuentes con las leyes de protección de la privacidad. Es posible que un acuerdo exija al Estado miembro que otorgue

visado a los nacionales de otro Estado miembro en el plazo de un mes, por tanto, los países deben tener la capacidad de tramitar estas solicitudes dentro del plazo fijado.

También hay cuestiones de capacidad relativas a los recursos humanos: aquellas personas cuyas responsabilidades están relacionadas con la puesta en práctica de las disposiciones de movilidad –incluidos funcionarios que se encargan de la mano de obra y del bienestar, funcionarios consulares, guardias fronterizos y funcionarios encargados de la aplicación de la ley– necesitan, sin excepción alguna, disponer de la información y capacitación requeridas para llevar a cabo sus tareas de conformidad con las disposiciones de movilidad consignadas en el acuerdo regional.

Por lo general, la falta de esta capacidad proviene de limitaciones en los recursos. Por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), introdujo en 1985 un certificado de viaje a fin de exonerar a los titulares de la obligación de completar los formularios de inmigración y emigración en su viaje a uno de los Estados miembros de la CEDEAO. La impresión del certificado antedicho se ha convertido en el mayor reto, puesto que algunos Estados miembros no han podido hacerlo debido al alto costo de la impresión, mientras que otros lo han emitido en colores y formatos diferentes⁴.

Conclusión

La facilitación de la movilidad laboral puede adquirir diversas formas, que van de la adopción de acuerdos mundiales o regionales de comercio e integración, a mecanismos bilaterales de migración laboral o políticas unilaterales. Estas perspectivas pueden considerarse complementarias puesto que con frecuencia se centran en diversos tipos de movilidad y categorías de personas y, además, pueden tener diferentes objetivos subyacentes.

⁴ J. Martens, "Moving Freely on the African Continent: The Experiences of ECOWAS and SADC with Free Movement Protocols", *International Migration Law* (2007), R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. Mac Donald, editores.

Habida cuenta que las perspectivas mundiales de cara a la movilidad de las personas son difíciles de concebir a corto plazo sobre una base amplia, los acuerdos comerciales regionales bien pueden ser los bloques de construcción que permitan llegar a acuerdos más exhaustivos, ya sean vinculantes o de carácter consultivo. También pueden contribuir a instaurar un clima de confianza en cuanto a la capacidad de los países de obrar juntos con miras a encauzar eficiente y eficazmente la movilidad.

En cualquier caso, sería conveniente tratar de aprovechar, por sus propios méritos, las experiencias de los diversos regímenes de libre circulación regional vigentes a fin extraer enseñanzas e intercambiar las mejores prácticas. Los países que tienen previsto desarrollar o reajustar los regímenes vigentes en sus regiones pueden aprender enormemente de aquellos que han tenido experiencias más largas y profundas con relación a diversos aspectos de los acuerdos de libre circulación. Por ejemplo, pueden aprovechar la experiencia de otros países en materia de entrada facilitada, de acceso al empleo y obtención de la residencia, o de los mecanismos concomitantes administrativos, legislativos u otros, necesarios para un funcionamiento eficaz. Por consiguiente, en la página de Internet consagrada al taller encontrarán un cuadro que resume las principales características y disposiciones de ciertos acuerdos comerciales regionales con relación a la circulación de personas; dicho cuadro también será distribuido durante el taller.

El diálogo abierto, el intercambio de experiencias y la cooperación entre países de origen y destino, y entre distintas comunidades (por ejemplo, autoridades de inmigración y de comercio), pueden fomentar una distribución más equilibrada de los beneficios de la movilidad de las personas entre los principales interlocutores así como una mayor coherencia en la movilidad y en otras esferas políticas que inciden en la migración o se ven afectadas por la misma.

Serie Diálogo Internacional sobre la Migración

1. 82a Reunión del Consejo; 27-29 noviembre de 2001 (disponible en español, francés e inglés), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (disponible únicamente en inglés), 2002
3. Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración (disponible en español, francés e inglés), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (disponible únicamente en inglés), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (disponible únicamente en inglés), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (disponible únicamente en inglés), 2005
7. Gestión del Movimiento de Personas: Posibles Enseñanzas de Interés para el Modo 4 del AGCS (disponible en español, francés e inglés), 2005
8. Incorporación de la Migración en las Agendas de Políticas de Desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2005
9. Migración y recursos humanos para la salud: de la concienciación a la acción (disponible en español, francés e inglés), 2006
10. Seminario de expertos: Migración y medio ambiente (disponible en español, francés e inglés), 2008
11. Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas (disponible en español, francés e inglés), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (disponible únicamente en inglés), 2010
13. La libre circulación de personas en los procesos de integración regional (disponible en español, francés e inglés), 2010

Los títulos de esta Serie pueden obtenerse en:

Organización Internacional para las Migraciones
División de Investigación y Publicaciones
17 route des Morillons, 1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50
Correo electrónico: publications@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>



IOM • OIM

**MANAGING MIGRATION
FOR THE BENEFIT OF ALL**

**GERER LES MIGRATIONS
DANS L'INTERET DE TOUS**

**ENCAUZAR LA MIGRACION
PARA BENEFICIO DE TODOS**