

LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN LA UNIÓN  
EUROPEA (1974-2007). CARACTERÍSTICAS Y DEBATES ACERCA DE  
SU IMPLEMENTACIÓN

*REGULARIZATION PROGRAMS IN THE EUROPEAN UNION (1974-  
2007). FEATURES AND DEBATES ABOUT THEIR IMPLEMENTATION*

Elisa Colombini

Licenciada en Idiomas y Literatura Extranjera (curriculum Histórico-cultural) por la  
Università degli Studi di Trento (Trento, 2004). Magíster en Políticas de Migraciones  
Internacionales (Universidad de Buenos Aires, 2007). HONDURAS

[colombinielisa@gmail.com](mailto:colombinielisa@gmail.com)

FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/08/2011      FECHA DE APROBACIÓN: 20/11/2011

---

Resumen

Los procesos de regularización migratoria en los últimos años se han transformado en una medida característica de algunos países miembros de la Unión Europea. El presente artículo de revisión intenta describir las características y los debates alrededor de la implementación de las políticas de regularización migratoria adoptadas a lo largo de las últimas tres décadas en varios países miembros. Se dará espacio a los objetivos y a su tipificación, así como a los factores que determinan tanto el fracaso como el éxito de los mismos. Asimismo, se procurará investigar los criterios de elegibilidad de los inmigrantes involucrados, los efectos que estos programas producen en ellos, y el rol de la economía sumergida en el país que los adopta.

PALABRAS CLAVES: Migración Irregular, Regularización Migratoria, Unión Europea.



### Abstract

Regularization programs represent a measure widely used by several European Union countries in recent years. This review article attempts to describe the characteristics and discussions about the implementation of migration regularization policies adopted in several member countries during the last three decades. I have tried to describe the aims and their classification, as well as the factors that determine either the failure or success of these programs. I have also sought to investigate the eligibility criteria of the immigrants involved, the effects these programs produced on the immigrants and the role of the underground economy in the countries that have adopted these programs.

KEY WORDS: irregular migration, Regularization of irregular migration, European Union

---

### Introducción

El presente artículo forma parte del amplio marco del trabajo *La UE y las políticas de regularización migratoria: entre restricción y necesidad. El caso italiano*, realizado como tesis final para la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Se focaliza en las características de los programas de regularización migratoria adoptados en la Unión Europea, entre los años 1974 y el 2007.

En particular, intenta describir las características y los debates alrededor de la implementación de las políticas de regularización migratoria adoptadas a lo largo de las últimas tres décadas en varios países miembros. Se dará espacio a los objetivos y a su tipificación, así como a los factores que determinan tanto el fracaso como el éxito de los mismos. Asimismo, se procurará investigar los criterios de elegibilidad de los inmigrantes involucrados, los efectos que estos programas producen en ellos, y el rol de la economía sumergida en el país que los adopta.

La reducción del crecimiento demográfico europeo se traduce en falta de mano de obra y consecuentemente, en la demanda de inmigrantes. Los Estados contemporáneos, por lo tanto, se ven enfrentados a dos problemas diversos: por un lado, determinar políticas de ingreso o de admisión, y por el otro, tomar posiciones respecto a los extranjeros que ya se encuentran establecidos en dicho Estado, adoptando políticas de integración y naturalización.

Los procesos de regularización migratoria se insertan en este segundo marco. Si bien no representan uno de los objetivos de la política en materia de inmigración, en los últimos años se han transformado en una medida característica de algunos países miembros, como lo demuestran las numerosas operaciones efectuadas desde los años setenta. Algunos países nunca recurrieron a estas medidas, mientras que otros las adoptaron como práctica recurrente.

Los estudios sobre las regularizaciones surgen a partir de los años '80<sup>1</sup> mientras que sólo en los últimos años estos procesos han sido analizados desde un punto de vista comparativo, en particular desde la creación de la red Odysseus<sup>2</sup> y de las publicaciones realizadas desde el inicio del nuevo siglo (De Bruycker, 2000; Apap, De Bruycker y Schmitter, 2000). Desde entonces los estudios sobre las regularizaciones se han diversificado, abarcando desde su impacto en el contexto socio-económico (Papademetriou, O' Neil y Jachimowicz, 2004) hasta su eficacia en relación a otras políticas migratorias (Papadopoulou, 2005).

Cuando se habla de los programas de regularización migratoria se suele asociar este fenómeno a los límites de las políticas oficiales de cierre de fronteras adoptadas por la Unión Europea en las últimas tres décadas. De hecho las regularizaciones llevadas a cabo por los Estados miembros revelan la presencia de extranjeros irregulares en sus territorios, reconociendo de este modo el fracaso de las políticas de control fronterizo vigentes.

Podemos observar que estas medidas, sobre todo en algunas zonas de la región, tienden a acelerarse en el tiempo. Por ejemplo, tanto en Italia como en España, se ha llevado a cabo un procedimiento cíclico de etapas formadas por un período de acumulación de un número de extranjeros en posición irregular seguido por un período de regularización de los mismos. Incluso parecería que estos Estado en ocasiones se ven obligados a regularizar varias veces a una misma persona que reincide una y otra vez en la irregularidad, de momento que estas medidas, en su gran mayoría, prevén el otorgamiento de un permiso de residencia temporal.

### Los dos modelos europeos

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, sobre Francia, Marie (1984). Sobre Italia, los primeros estudios sobre programas de regularización aparecieron a mediados de los años '90, destacándose la aproximación realizada por Massi (1995). A la misma época corresponden estudios referidos a España (Izquierdo Escribano, 1990). En el caso de EEUU, numerosos estudios se publicaron luego de 1986, año de la *Immigration Reform and Control Act (IRCA)*.

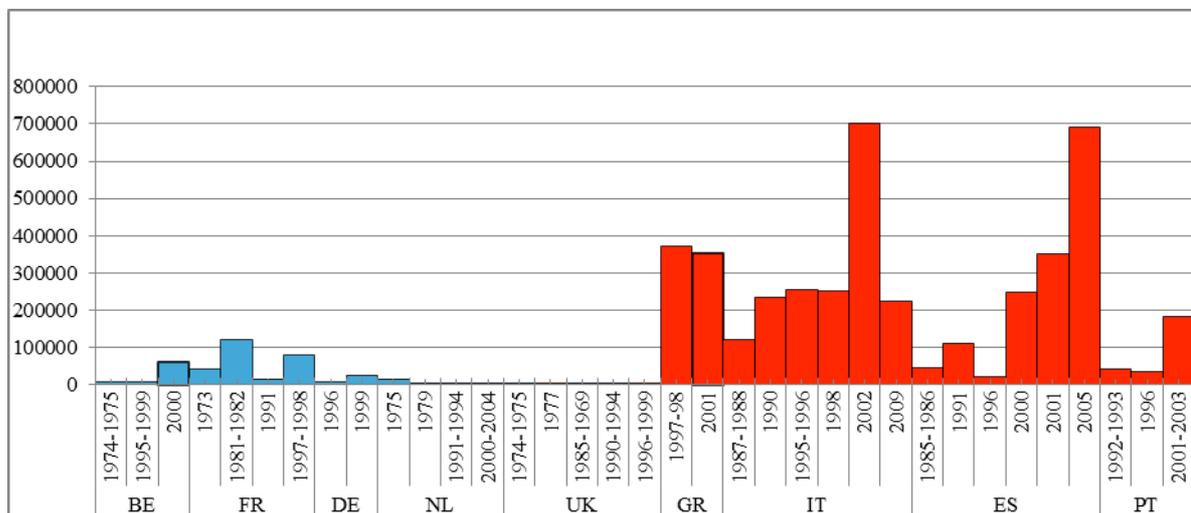
<sup>2</sup> Para información sobre la misma, véase: <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/>.

Analizando la situación del viejo continente podemos notar que los Estados que componen la Unión Europea nunca pudieron enfrentar en forma unívoca y homogénea los distintos cambios migratorios que los caracterizaron en el transcurso del tiempo, implementando una variedad de políticas migratorias muy distintas entre sí.

De esta manera podemos distinguir dos modelos principales relacionados a la inmigración y a la integración (AA.VV: 2000: 43-46): el modelo adoptado por los países de Europa Septentrional (Benelux, Francia, Alemania y Reino Unido) caracterizados por una tradición migratoria consolidada, y el modelo mediterráneo, propio de los antiguos países de emigración (Italia, España, Grecia y Portugal), que sólo recientemente se enfrentaron a este fenómeno.

A este propósito Emilio Reyneri (2003) en uno de sus varios estudios focalizados en la realidad migratoria de Europa Meridional, insiste en que la clave para entender los nuevos flujos migratorios hacia esta área es la economía informal que caracteriza los países que la componen.

Gráfico 1: Número de regularizados según el país y el año (1974-2005).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de ISMU (<http://www.ismu.org>), Natale, M. y S. Strozza (1997) y elaboración Veneto Lavoro sobre datos: a) Hwwa Hamburg – Migrant Research Group (2004), b) OCDE (2005), c) Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (2004).

En cambio, en los países de Europa del Norte donde la economía informal es menor, la tasa de desempleo entre los migrantes es mucho más elevada, tanto antes como después de las regularizaciones. Aquí, el sistema laboral tiene el efecto de desalentar a los

empleadores que tienen la intención de contratar personal extranjero, aunque sea de manera regular.

En relación a los procesos de regularización migratoria, podemos observar una notable diferencia entre los dos modelos, tanto por el tiempo que transcurre entre la adopción de un proceso y el siguiente, como por el número de los regularizados (Gráfico 1).

### Definición

Según Apap *et al.* (2000: 263) la regularización se define como: “El permiso, otorgado por el Estado, de residencia a una persona de diferente nacionalidad que está residiendo ilegalmente en su territorio”<sup>3</sup>. La primera observación que avanzamos es un elemento clave en esta definición y coincide con el hecho que el derecho a residir es otorgado cuando el ciudadano extranjero ya está residiendo irregularmente en el territorio del Estado en cuestión. La segunda observación es que el permiso de residencia puede tener una duración limitada o ilimitada y esta característica puede llevar al ciudadano extranjero a reincidir o no otra vez en la irregularidad.

En cuanto al término, Papadopoulou (2005: 2) especifica que en Europa se suele utilizar más la definición de “regularización”, mientras que en América el mismo proceso se asocia a la palabra “legalización” y finalmente, destaca cómo el término “amnistía”, sinónimo de los dos, implica la idea del fracaso del poder de control sobre las entradas al país del Estado, razón por la cual es empleado frecuentemente por los grupos anti-inmigrantes para criticar las políticas estatales.

Sobre el carácter temporal del permiso, el mismo autor (Papadopoulou, 2005: 2) observa que en Europa los programas de regularización migratoria tienen como objetivo la concesión de un permiso de residencia temporario, mientras que en América se suele facilitar un permiso de residencia de más larga duración.

Apap *et al.* (2000: 282) observa que el número promedio de años que transcurren entre una regularización y otra en Europa es de 6.5, frecuencia que le permite afirmar que

---

<sup>3</sup> TdA.

estas medidas han sido adoptadas por los Estados como una respuesta de una política común. Sobre el frecuente recurso a estos procesos Mármore (2002: 338) afirma que si bien estas medidas son consideradas excepcionales desde el punto de vista jurídico, no lo son tanto dentro de lo que define “la lógica interna de las migraciones clandestinas”, una lógica que abarca desde la creciente internacionalización del intercambio de bienes y capitales hasta el intercambio de fuerza de trabajo.

### Los objetivos y su tipificación

Según la literatura disponible, la opción de emprender procesos de regularización se materializa cuando los controles internos y externos han fallado sistemáticamente. No obstante ello, que la regularización sea la vía adecuada para hacer frente a las situaciones descriptas es objeto de fuertes polémicas.

Como observan Sunderhaus (2007: 70) y Pastore (2004), un país en cuyo territorio se encuentran migrantes indocumentados tiene básicamente cuatro posibilidades: expulsarlos, regularizarlos, ignorarlos o tolerar su presencia.

Por otro lado, Mármore afirma que, si bien el objetivo manifiesto de cada proceso de regularización migratorio es la legalización del migrante irregular, esta acción puede ocultar diferentes objetivos. Además, según la percepción que de ello tengan los migrantes o los agentes ejecutores, puede incidir en forma directa sobre los resultados del mismo (Mármore, 2002: 339).

Mármore (1999) apunta cuatro razones para la puesta en marcha de estos procesos, que son:

1. Para ganar mayor conocimiento y control sobre la inmigración irregular. Los procesos de regularización permiten conseguir información sobre la demografía de la inmigración y el peso de la participación de los inmigrantes en el mercado laboral y, en teoría, permitir a los gobiernos regular en el futuro la inmigración irregular. Estos parecen haber sido los casos de Italia, Grecia, España, Portugal, Francia y los EE.UU. El conocimiento recabado a través de estos procesos puede ayudar a asegurar los objetivos de seguridad ciudadana y nacionales de los países receptores.

2. Para mejorar la situación social de los migrantes. Los países receptores no suelen tomar estas iniciativas por su propia voluntad, para paliar las condiciones de explotación social de los inmigrantes. No obstante países como Francia, Luxemburgo, Bélgica y Gran Bretaña han llevado a cabo procesos de regularización de duración determinada (*One-Off*) en respuesta a las protestas masivas o a la presión continuada de los grupos de migrantes (asociaciones, ONG) y de una opinión pública preocupada por las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes irregulares<sup>4</sup>.
3. Para aumentar la transparencia del mercado laboral. Cuando los inmigrantes son empleados de forma irregular, ya sea en la economía sumergida o en empresas legalmente constituidas, los países pierden la habilidad en manejar y regular el mercado laboral, y recaudar impuestos. La OCDE (2000) indica que ésta es una de las razones principales por la que países como Grecia, Italia, España, Portugal, Francia y EE.UU. han optado para regularizar a los inmigrantes indocumentados. Como la integración social de los inmigrantes, depende en buena medida de una integración económica exitosa, esta es, sin duda, una de las razones más importantes.
4. Como respuesta a objetivos de política exterior. Un país puede decidir regularizar a sus inmigrantes como respuesta a objetivos de política exterior (por ejemplo, para establecer acuerdos comerciales de otro tipo con un país). Como prerequisite a la entrada en la UE (1986), Portugal y España acordaron regularizar a los inmigrantes indocumentados abriendo procesos de regularización.

Las modalidades adoptadas para llevar a cabo estos procesos son distintas en función de las coyunturas, de las políticas que se deseen impulsar, del papel que se asigne a la inmigración, de la opinión pública, etc. Como mencionamos anteriormente, los programas de regularización migratoria son medidas a las cuales han recurrido distintos países. Recientemente, Amanda Levinson (2005) nos ofrece una visión sobre los procesos de regularización llevados a cabo en distintos países de la Unión Europea y en Estados Unidos en los últimos diez años. La autora observó que “...es muy difícil

---

<sup>4</sup> Es el caso de los sin papeles en Francia en 1997, de la Universidad Pablo Olavide en Sevilla en 2002, y los más recientes en Barcelona durante el proceso de normalización de 2005.

identificar un país que haya tenido un programa de regularización ejemplar” (Levinson, 2005: 6).

Levinson llama la atención sobre uno de los estudios más amplios acerca de los procesos de regularización, el informe “*Regularisations of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study*”, en el cual los autores Apap *et al.* (2000) definen una tipología que prevé cinco procesos de regularizaciones posibles:

1. Permanente o de duración determinada (*one-off*). Los procesos de regularización permanente no toman en cuenta los límites de tiempo y la duración de la estancia de los solicitantes no suele ser el factor determinante para una implementación exitosa de dichos procesos. Por definición se consideran procesos continuos y no se basan en la situación política del país y, sobre todo no implican un análisis caso por caso de los aplicantes; las regularizaciones *one off*, en cambio, también denominadas *one shot*, son implementadas por definición *una tantum*. Suelen ser aplicadas con el objetivo principal de regularizar un número determinado de migrantes y dependen de la situación política y económica del país;
2. *Fait accompli* (de hecho) o de protección. Los procesos de regularización *fait accompli* conceden la residencia a los migrantes que hayan vivido de manera irregular en un país a partir de una fecha concreta, y se basan normalmente en criterios geográficos o económicos; los procesos de regularización de protección, en cambio, incluyen a los migrantes que son regularizados según causas humanitarias, razones de salud o familiares;
3. Individual o colectiva. La regularización individual concede a las autoridades del país un cierto margen de libertad para decidir si se debe conceder o no al solicitante individual un permiso de trabajo o residencia. La regularización colectiva, en cambio, se refiere a criterios objetivos que son utilizados para conceder la residencia a un amplio número de migrantes;
4. Por obligación. Este tipo de proceso de regularización se da cuando un Estado es forzado a regularizar un número de migrantes que vivan en el territorio nacional, por decisión de los tribunales o relaciones diplomáticas internacionales;

5. Organizadas o informales. La regularización de tipo informal ocurre cuando en ausencia de criterios claros por parte de los Estados, cada migrante pide de forma individual que se regularice su situación. El número de peticiones de regularización presentadas de esta forma conduciría a un proceso más organizado por parte de las autoridades gubernamentales y los tribunales, con el fin de regularizar la situación de una manera más amplia.

Según Levinson (2005: 4), “estas categorías no son excluyentes; muchas veces los procesos de regularización son una combinación de los cinco”. Se destaca además que los “procesos de regularización de tipo permanente, son los que ofrecen mejores condiciones a los migrantes en términos de derechos sociales y económicos. Además representan un sistema de protección en contra de la deportación”.

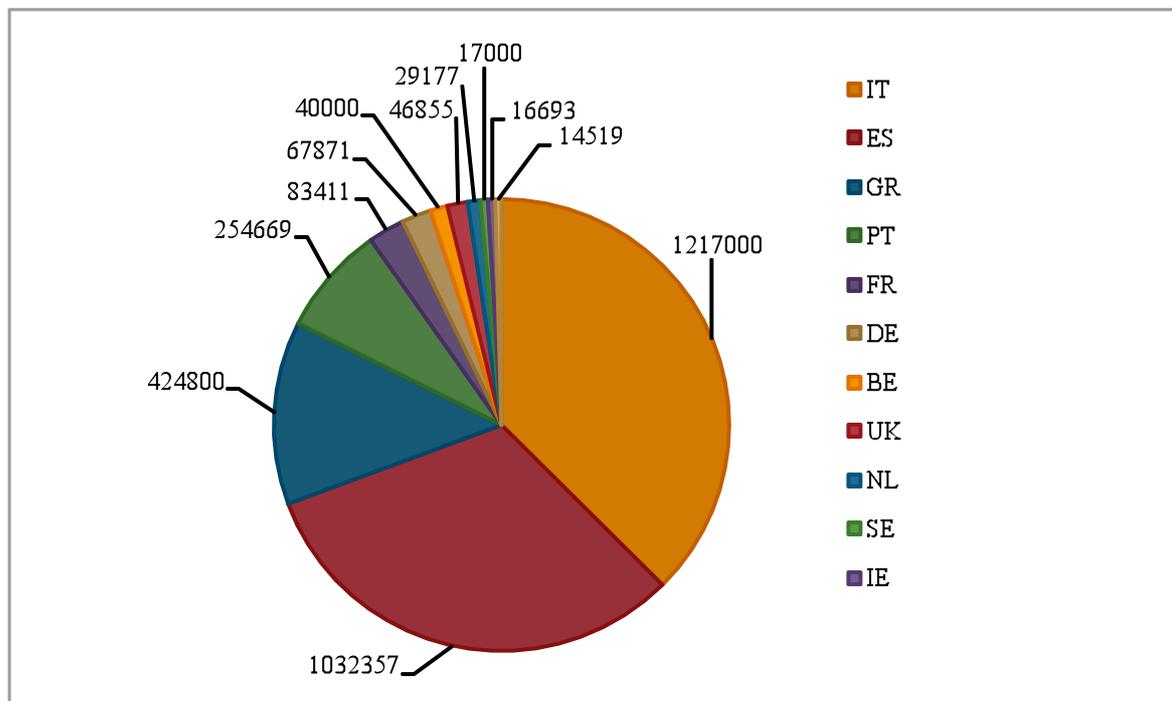
Sobre la base del informe de Apap *et al.* (2000) antes mencionado, también Papadopoulou reflexiona acerca de la posibilidad de distinguir en Europa dos modelos distintos en relación a la adopción de estos procesos. Mientras que los países de Europa del norte tienden a regularizar a los ciudadanos de terceros países según las modalidades arriba definidas de hecho (*fait accompli*), en el sur de la región es costumbre bastante difundida adoptar las modalidades denominadas por Apap *et al.* (2000) de duración determinada (*one-off*), caracterizadas por sus requisitos relacionados principalmente a aspectos económicos. Estos países, de hecho, no están inclinados a aceptar a ciudadanos extranjeros por razones humanitarias o de protección (Papadopoulou, 2005: 8). Una vez más, entonces, podemos apreciar la diferencia entre los dos modelos en relación al objetivo que los Estados miembros se proponen a la hora de implementarlos. En general, la orientación de los países a preferir los procesos de duración determinada a los de regularización permanente es síntoma, según Apap *et al.* (2000: 289), de un miedo a recibir continuos y consistentes flujos migratorios.

Un reciente estudio conducido por ICMPD (Balwin-Edwards y Kraler, 2009: 31) evidencia que en el periodo de tiempo 1996-2007 en 17 Estados de la UE se adoptaron 42 programas de regularización que involucraron a 4.7 millones de aplicantes, de los

cuales, alrededor, de 3.2 millones obtuvieron un permiso de residencia<sup>5</sup> (vease Gráfico 2).

Podemos notar las diferencias que existen en el número total de los aplicantes subdivididos por país durante este lapso de tiempo: Italia detenta el primer lugar con un total de 1.5 millón de aplicaciones, España ocupa el segundo lugar con 1.3 millón y Grecia el tercero con poco menos de 1.2 millón. Estos tres países, en el lapso de tiempo analizado (1996-2007), recibieron una cantidad de pedidos de regularización equivalentes al 84% del total de las aplicaciones en todos los países.

Gráfico 2: Regularizados, UE (27), 1996-2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Baldwin-Edwards y A. Kraler (2009: 31-32).

De todos modos, el tipo de regularizaciones a implementar no nos ayuda a definir la rigidez de las políticas de los Estados que las adoptan. De hecho, para aclarar este punto, hay que mirar los requisitos que cada país pide a la población aplicante.

### Criterios de elegibilidad

<sup>5</sup> Si incluimos la regularización *de facto* que tuvo lugar en 2006 en Italia, el número de las regularizaciones es 43 ya que el Gobierno italiano la insertó entre las cuotas anuales.

El diseño y la implementación de los programas de regularización, por lo general, se basa en diversos criterios de elegibilidad que Papadopoulou (2005: 5) identifica con:

- La presencia del aplicante en el país *durante* un determinado período, o *después* de una determinada fecha o *en* una determinada fecha.
- La existencia de un contrato de trabajo en el momento del proceso de regularización que demuestre un empleo regular, o en algunos casos, una oferta de trabajo.
- La demostración de esfuerzos para integrarse<sup>6</sup>.
- Evidencia de pago de los aportes a la seguridad social o pago de una determinada suma durante el proceso de aplicación.
- La existencia de vínculos familiares en el país receptor (regularización de parientes de un ciudadano regularmente residente o ciudadano del país de acogida o de los padres de un ciudadano nacido en el país receptor).
- Necesidad de protección humanitaria a los solicitantes de asilo a quienes les fue negado el pedido y que no pueden volver a su país de origen, o a las personas que han tenido que esperar demasiado tiempo para poder solicitar asilo.
- Razones de salud (imposibilidad de volver al propio país debido a condiciones de salud).
- Contingentes de extranjeros (permisos otorgados a migrantes originarios de países específicos).

Generalmente los programas de regularización migratoria se definen en base a una mezcla de todos estos criterios, si bien algunos de estos aspectos se valoran más que otros (Gráfico 3).

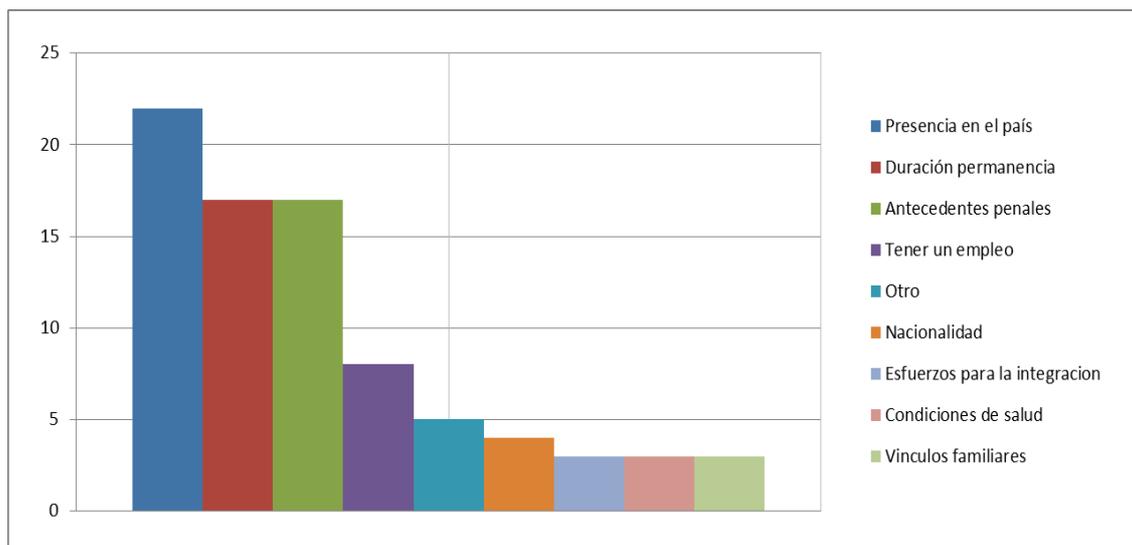
---

<sup>6</sup> Apap *et al.* destacan como algunos países, entre los cuales Bélgica, Francia, Holanda y Reino Unido toman en cuenta el aspecto de la integración. Asimismo, observan como la existencia del requerimiento de integración depende de la forma en la cual el país receptor perciba este concepto. Así, según la concepción británica, la integración del migrante representa una parte fundamental de la comunidad étnica del país, aspecto que no necesariamente tiene que ser compartido por otros países. Además, la idea de integración puede variar desde un país a otro, o incluso no ser tenido en cuenta, tal como ocurre en países como España, Italia y Grecia, en donde se presta más atención al aspecto económico del aplicante, en el caso específico si puede probar tener un trabajo y poderse mantener sin tener que recurrir a las ayudas estatales (Apap *et al.*, 2000: 302).

En su análisis de los procesos de regularización migratoria en algunos países europeos Apap *et al.* observa que el único aspecto tenido en cuenta por todos es el que define el orden público. En todos los casos analizados, de hecho, se adopta este criterio de exclusión en caso de que el inmigrante represente una amenaza para el orden público del país receptor (Apap *et al.*, 2000: 302).

En el mismo estudio se destaca también que el sistema de los contingentes de extranjeros aplicado en Italia y en España, en definitiva, es una regularización ya que a estas medidas pueden aplicar no sólo los nuevos inmigrantes, sino también, las personas que residen de modo irregular en estos países desde hace tiempo. Para sostener su hipótesis observa cómo, en el caso de España, no se estableció el número de contingentes en los años 1996 y 2000, años en los cuales fueron implementados programas de regularización (Apap *et al.*, 2000: 301).

Gráfico 3 – Requisitos esenciales para las Regularizaciones.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Baldwin-Edwards y Kraler (2009: 33).

### Factores que determinan el éxito y el fracaso de los programas de regularización

Podríamos ahora preguntarnos cuáles son los elementos que garantizan un proceso de regularización exitoso. Mármora (1999) reconoce tres momentos importantes en la implementación de un proceso de regularización exitoso:

1. Momento preparatorio. Un momento preparatorio exitoso está compuesto por tres elementos: consenso social entre los actores implicados (gobierno,

empleadores y sindicatos, partidos políticos, asociaciones de inmigrantes, otras entidades sociales), definición de los requisitos necesarios (transparencia y explicación de los requisitos exigidos y procedimientos a fin de evitar retrasos administrativos, discrecionalidad, corrupción) y difusión (un plan amplio de publicidad al proceso que implique a los medios de comunicación, entidades gubernamentales, asociaciones de inmigrantes).

2. Implementación. En esta fase los funcionarios implicados en el proceso deberán ser formados en colaboración con las asociaciones de inmigrantes u otras entidades colaboradoras. La implicación de las ONG en esta fase es crucial, porque muchos inmigrantes recelan del contacto con las entidades oficiales del Gobierno.
3. Post-regulación. Este momento implica la recogida y posterior análisis de datos del proceso, con el fin de obtener información sobre la composición demográfica y el peso en el mercado laboral de la población indocumentada. La OCDE (2000) advierte que tener herramientas estadísticas sólidas de análisis en esta fase posterior al proceso se revela de suma importancia.

Sin embargo, existen otros factores importantes que pueden contribuir a que los procesos de regularización tengan éxito y que Levinson (2005) señala en su trabajo: la integración de los inmigrantes en los países receptores con la consecuente promoción de su competencia lingüística y de su formación profesional; la atribución de permisos de trabajo flexibles, empleos y condiciones de trabajo para promocionar la deseada movilidad laboral intersectorial y evitar el estancamiento y la explotación laboral; la aplicación de leyes que protejan los derechos laborales de los inmigrantes y finalmente la posibilidad de obtener la residencia permanente. Este último aspecto es clave ya que sin ello los inmigrantes regularizados podrían volver a incurrir en la irregularidad, alimentando de este modo un proceso sin fin. A este propósito Levinson propone que el otorgamiento de un permiso de residencia se base en los años de residencia o en la demostración del dominio de la lengua del país receptor, ambos indicadores de integración social y económica y al mismo tiempo elementos que pueden representar soluciones que beneficiarán a los inmigrantes, evitando que incurran una vez más en la irregularidad.

Hemos visto los factores que pueden contribuir de forma positiva a que una campaña de regularización ofrezca soluciones satisfactorias a los beneficiarios más directos, es decir los trabajadores de origen extranjero. Es importante señalar que existen otros aspectos que pueden determinar el fracaso de estos procesos y que Levinson identifica con:

- una publicidad débil de los mismos, así como indican varios estudios (Meissner, North y Papademetriou, 1987) que individualizaron ésta como una de las causas que llevaron al fracaso de estas medidas en España, Italia, Portugal y Reino Unido<sup>7</sup>;
- requisitos demasiado estrictos: un estudio comparativo de SOPEMI indicó que en los países que se tomaron en consideración, los requisitos para poder acceder a los programas de regularización migratoria estaban fuera del alcance de los inmigrantes (evidencias de tener un trabajo, presencia mínima en el país de acogida, y documento como el pasaporte)<sup>8</sup>;
- acciones fraudulentas: la imposibilidad de los inmigrantes de reunir las condiciones para adherir a estos programas puso en marcha un sistema que a menudo se dedica a la falsificación de los documentos (Biondini, 2007);
- corrupción: durante los procesos de regularización en Portugal y en Grecia han sido detectados varios funcionarios públicos que vendían a los inmigrantes los permisos de trabajo o que, a cambio de importantes sumas de dinero, lograban acelerar el trámite (Baldwin-Edwards, 2004);
- falta de preparación administrativa: uno de los factores necesarios para el buen desarrollo de una medida de regularización es, sin lugar a dudas, una buena red administrativa nacional<sup>9</sup>;

---

<sup>7</sup> En algunos de estos casos (Reino Unido, Italia en 1986 y España en 1985) las autoridades expresaron su descontento en relación al bajo número de pedidos, muy lejos de las proyecciones. Malheiros recuerda como la campaña de información en Portugal fue difundida por radio alcanzando de esta manera a pocos oyentes y a muy pocos interesados (Malheiros, 2002).

<sup>8</sup> A este propósito Papadopoulou (2005: 9-10) reconoce como principales dificultades el hecho de presentar pruebas de un trabajo estable así como de los aportes al sistema de seguridad social, a la imposibilidad de hacerse cargo de los costos del trámite, y, finalmente, a la discriminación de las autoridades. Esto provocó el fracaso de la regularización de personal doméstico en el Reino Unido, en Portugal en 1992-93, en Luxemburgo en 2001 y en Grecia.

<sup>9</sup> En muchos países de Europa Meridional la burocracia gubernamental no está preparada para recibir un número consistente de pedidos de permisos de trabajo. En Italia, por ejemplo, muchas solicitudes fueron analizadas por lo menos un año después de haber sido entregadas. Como resultado, de momento que los permisos de residencia venían otorgados luego de la registración, no resultaron ser disponibles hasta el final del proceso de selección (Papadopoulou, 2005: 10)

- la caída de los inmigrantes regularizados en una situación de indocumentados: es importante tener en claro lo que ocurrirá una vez expirado el permiso de trabajo<sup>10</sup>;
- las sanciones: en muchas ocasiones los procesos de regularización son acompañados por sanciones a los empleadores por tener trabajadores en negro, en otros casos se les concede una amnistía.

En relación a este último punto, y analizando las sanciones impuestas en Estados Unidos y Europa, SOPEMI observa que estas medidas no han resultado eficaces por diferentes razones. Primero, existen varias dificultades al implementar este sistema, algunas técnicas y otras legales y otras de tipo socio-cultural. En muchos casos a los empleadores no se les puede pedir chequear la validez de los documentos proporcionados por los migrantes (OCDE, 1999). Como consecuencia, incluso si el empleador tiene el deber de controlar el estado del trabajador, sólo puede ser penado por no haberse asegurado si el documento que provee el migrante es válido.

El aspecto más importante es que las sanciones son eficaces sólo si la irregularidad es detectada por la sociedad, por lo tanto es fundamental el entorno socio-económico en el cual se verifica la irregularidad. En Francia, por ejemplo, la lucha en contra del trabajo irregular de los inmigrantes representa uno de los puntos más fuertes de la campaña para eliminar el trabajo informal que tiene como objetivo prevenir la competencia injusta y desleal que podría impulsar el reclutamiento de la mano de obra clandestina. En Grecia los empleadores de inmigrantes en situación irregular deben enfrentar de 3 a 6 meses de cárcel y una multa que va desde los 2.940 hasta los 14.700 Euros. Las sanciones en estos casos están dirigidas a los empleadores y no a los trabajadores (OCDE, 1999: 88).

En otros países, además de una multa a los empleadores, se prevén sanciones también para los inmigrantes. España, con la adopción de la última Ley migratoria en 2001, se contempla la posibilidad de deportar de inmediato a todos los inmigrantes que se encuentren en una situación irregular. También en Italia, luego de la adopción de la Ley

---

<sup>10</sup> De hecho, uno de los problemas más comunes sobre todo en los países del Mediterráneo y que representa en parte una de las consecuencias de la falta de organización administrativa, es la confusión sobre el futuro de los inmigrantes en relación a la renovación de su permiso.

Bossi-Fini en junio de 2002, se prevé que a los extracomunitarios que residen de forma irregular en su territorio se les podrá prohibir volver a regresar al país por un periodo de 10 años, incrementando de este modo lo que se fijaba en la Ley anterior, es decir 5 años. En caso de que el extranjero volviera a Italia debería enfrentar de 6 a 12 meses de prisión, y en caso de que fuera recidivo de 1 a 4 años (Ley 30, 2002, n. 189: art. 15.8).

#### Impacto sobre los destinatarios

Cobb-Clark y Kossoudji (2000) en un estudio sobre el impacto del proceso de regularización de 1986 en Estados Unidos destacan los efectos positivos de uno de los procesos de regularización más exitosos implementados en los países de Occidente. El impacto de esta medida en los salarios y la movilidad ocupacional de los trabajadores mexicanos demostró una suba de los salarios y mejores oportunidades en el mercado laboral para los trabajadores legalizados. Se abrieron nuevas oportunidades de trabajo, mayores posibilidades de elegir una ocupación en el mercado laboral, etc.

Orrenius y Zavadny (2001) confirman que la experiencia de los EE.UU. en los procesos de regularización ha animado y fomentado una mayor integración y ha ayudado a que los inmigrantes adquirieran más capital humano (tal como educación, aprendizaje de la lengua del país receptor, formación profesional, etc.).

Por otro lado y en ámbito europeo, un estudio dirigido por Reyneri (2001: 52) para la OIT en el cual se analizaba el grado de implicación de los inmigrantes en las economías sumergidas de los países del Mediterráneo, destaca que el proceso de regularización puesto en marcha en España en el año 1985 "...tuvo como resultado una fuerte discriminación y explotación de la mano de obra inmigrante porque muchos empleadores despidieron a los trabajadores de origen extranjero que habían pedido ser contratados formalmente, o continuaron empleándolo mientras transcurría el proceso". El mismo autor afirma que, en el caso de que los programas en objeto requieran una documentación que tanto el empleado como el empleador no pueden presentar, terminan generando un incentivo a la inmigración irregular ya que es la misma economía informal que demanda y alimenta la contratación de mano de obra irregular, más cuando los inmigrantes ya regularizados son reemplazados por recién llegados que permanecen en la irregularidad.

El impacto que los procesos de regularización tienen sobre los migrantes es definido sobre todo por la duración del permiso de residencia otorgado. A este respecto, un estudio conjunto (Apap *et al.*, 2000: 307) observa como este aspecto varía según el país. Una posición precaria de los inmigrantes generada por un permiso de residencia de corta duración no permite que puedan beneficiarse de ayudas públicas como por ejemplo las habitaciones sociales, que normalmente tienen como prerequisite un permiso de larga duración, y al mismo tiempo crea una categoría de personas de segunda clase, con serios problemas de integración en la sociedad receptora (Ruspini, 2005: 8).

Además cabe destacar que la noticia de la implementación de estas medidas puede llevar a algunos empleadores a despedir los trabajadores irregulares por miedo de incurrir en sanciones (Papadopoulou, 2005: 11). Según Reyneri muchos trabajadores migrantes se acogen a la regularización pero luego cambian de trabajo, permaneciendo en la economía irregular (Reyneri, 2001: 11).

Finalmente, hay que tener en cuenta de que muchos posibles candidatos podrían decidir no acogerse a estas medidas por varias razones como no cumplir con todos los requisitos, preferir mantener su competitividad en el mercado laboral en el cual desempeñan sus funciones o no considerar que el esfuerzo valga la pena, en caso de que prevean dejar el país en breve tiempo (Sunderhaus, 2007: 72). Según Venturini (2009: 1) existen razones por las cuales el trabajador extranjero podría preferir la condición de irregularidad, entre las cuales se pueden mencionar: la flexibilidad de las horas de trabajo y la posibilidad de poder dejar el trabajo durante algunos meses para poder visitar su país de origen para luego volver al país de acogida y buscar un trabajo con las mismas condiciones.

Al contrario, quienes decidan acogerse a estas medidas podrían encontrar dificultades en la recolección de la documentación necesaria y en caso de que su pedido resulte rechazado ya se habrían expuesto e incurrirían en el riesgo de una expulsión (Sunderhaus, 2007: 7). En otros casos, el empleador puede ser reacio en adoptar

procedimientos formales y pagar aportes sociales y pueden darse situaciones de discriminación por parte de las autoridades (Papadopoulou, 2005: 9).

### ¿Cuál es el rol de la economía sumergida?

Uno de los objetivos más explicitados de las regularizaciones, sobre todo en los países de Europa del sur, es reducir la economía sumergida. Si bien algunos sostienen que los inmigrantes regularizados competirían con los nativos en los empleos de la economía formal, algunos estudios demuestran que el impacto de los programas de regularización migratoria incrementaría la economía informal y el trabajo en negro (Baker, 1997; Reyneri, 2001).

La cuestión de la competencia en el mercado laboral entre extranjeros y nativos debería de ser analizada tomando en cuenta el impacto fiscal de la inmigración irregular. Con respecto a los impuestos el impacto fiscal sobre el presupuesto nacional de los inmigrantes irregulares y sus familias generalmente es positivo. De hecho, los inmigrantes pagan impuestos indirectos de varias formas, a la par de los nativos y si bien no pagan impuestos a las ganancias sus ingresos son generalmente tales que no inciden en el erario público. El único gasto relacionado con la inmigración irregular podría ser entonces el de los servicios a los cuales se accede independientemente del estatus de residencia, como por ejemplo la educación de sus hijos (OCDE, 1999: 240). Los aportes de los migrantes regulares normalmente son mayores de los beneficios que reciben, razón por la cual un aumento de los inmigrantes irregulares representaría una pérdida para el sistema (OCDE, 1999: 240).

Estos estudios identifican varias razones que justificarían el recurso a estas medidas, como la voluntad de los empleadores de recurrir a mano de obra más barata sin tener que hacerse cargo de los costos que implicaría un blanqueamiento del personal, la alta demanda del trabajo irregular, y la red de los inmigrantes en la economía sumergida que les facilitaría encontrar trabajo en un determinado sector.

Existe, entonces, una clara vinculación entre la economía informal y los trabajadores irregulares. Reyneri (1999) destaca que, por lo menos en Italia, la economía sumergida es una causa y no un efecto de la inmigración irregular mientras que Jahn y Straubhaar

afirman que el empleo en negro de los nativos y de los extranjeros es una consecuencia (y no la causa) de la ineficiencia del mercado laboral: encontrar y eliminar el origen de estas ineficiencias representan la única estrategia de largo plazo para desalentar los incentivos económicos que atraen la inmigración irregular. Ambas posiciones concuerdan en que un mercado del trabajo eficiente es el único medio para combatir el empleo sumergido y la única herramienta válida para detener los flujos migratorios (Jahn y Straubhaar, 1999: 39).

Según Garson (Garson, 2003) los programas de regularización no han avanzado lo suficiente en vincular la inmigración irregular con la economía informal y sostiene que la regularización de los inmigrantes favorecería en algún modo la desaparición de este fenómeno. De hecho, uno de los retos más importantes de los programas de regularización es la integración de los inmigrantes en el contexto social y económico, razón por la cual la economía sumergida dejaría de representar uno de los factores más determinantes.

Varios estudios trataron de profundizar la relación entre el recurso a las regularizaciones y el sistema económico de los países que adoptan estas medidas. Reyneri (2001), en particular, para sostener su teoría aborda un estudio sobre la vinculación de los inmigrantes irregulares con la economía informal en Italia, Grecia, España y Francia. Aquí observa que la mayoría de los migrantes que llegan a España provienen de lugares que mantuvieron con este país una relación cercana en algún momento de la historia. Siguiendo esta hipótesis podríamos argumentar que este fenómeno es en parte consecuencia de las redes de migrantes que se han formado en los países de acogida o por cercanía geográfica.

Sin embargo, en 1996, en España se organizaron algunas encuestas para descubrir las razones por las cuales los inmigrantes habían elegido este países de destino. Algunos ciudadanos africanos contestaron haber elegido ese país porque creían fuera más fácil encontrar trabajo, entrar al país y residir en él, a pesar de que hubiesen preferido migrar a otro país en los cuales sabían que existían controles policiales más frecuentes y la posibilidad de ser deportados (Reyneri, 2001: 22). Según otra encuesta, uno de cada cinco ciudadanos africanos que vive en el sur de España ha vivido previamente en otros

países europeos, que luego ha dejado por no haber conseguido trabajo, asegurando que en la península ibérica es mucho más fácil, si bien en condiciones de marginalidad y de informalidad (Gozálves Pérez, 1996).

Italia parece representar para los inmigrantes un país en el cual es posible ser regularizados, donde es fácil vivir y trabajar de modo informal, al mismo tiempo que resulta barato y fácil entrar (Foot, 1995). En una entrevista a los inmigrantes, muchos de los entrevistados mencionaron explícitamente estas cuestiones como las razones por las cuales habían elegido a este país. Los inmigrantes de la costa mediterránea coincidían en pensar que la economía sumergida italiana ofrece las mejores oportunidades de empleo y los mayores ingresos. Afirmaron, además, que sabían que habrían podido ser regularizados a través de uno de los procesos puestos en marcha con tanta frecuencia (Baganha y Reyneri, 2001: 207). Por lo tanto, la regularización parecería ser un factor de atracción para nuevos flujos migratorios.

Para Reyneri (2001) el mercado laboral es el factor más determinante que define el fracaso o el éxito de los programas de regularización migratoria. El recurso a la regularización influye sobre el empleo y la movilidad del trabajador extranjero según quien presenta la registración y paga los aportes de la seguridad social. Si tomamos en cuenta el caso de Italia, al ser el empleador quien se hace cargo de los aportes previsionales, el trabajador mantiene el mismo trabajo, ya que se considera que no ha sido posible la regularización de su situación laboral debido a la falta de documentación del mismo, y no por voluntad del empleador de abaratar los costos.

En realidad lo que ocurre es que en muchas ocasiones el empleador amenaza a los trabajadores con despedirlos en caso de que quieran participar al proceso de regularización, mientras que en otras los empleadores firman la oferta de trabajo pero al final deciden no contratar al migrante luego del proceso. Muchos empleadores han decidido despedir a los trabajadores antes del proceso mismo por miedo de incurrir en multas o sanciones y muchos otros han seguido contratando empleados irregularmente. Si los aportes de la seguridad social son en cambio pagados por el migrante a menudo éste renuncia por haber encontrado un trabajo mejor. Los migrantes que toman parte del

proceso declarando un empleo ficticio lo hacen con el propósito de regularizar su situación pero permanecen en la economía informal (Reyneri, 2001: 51).

Algunos estudios han comprobado que los inmigrantes que trabajan en negro tienen un mejor conocimiento de las condiciones que regulan el trabajo informal, especialmente si llevan viviendo en ello desde hace mucho tiempo (Iskander, 2000). Muchos inmigrantes siguen trabajando en la economía informal en parte porque creen no encontrar espacio en el sector formal y en parte porque la oferta de trabajo presentada en el curso de la regularización es de tiempo parcial cuando en realidad trabajan más horas, situación muy común en los países del sur de Europa, en donde la economía informal está muy arraigada. El beneficio de ser regularizados en este caso reside en la obtención del permiso de residencia y en la posibilidad de volver de visita a sus respectivos países de origen (Reyneri, 2001: 51).

Desde un punto de vista político, el aumento de la precariedad del empleo en los países del sur de Europa es crucial para entender qué ocurre respecto a los flujos migratorios y a su impacto en las sociedades receptoras. La opinión pública, los políticos y las agencias estatales dedican mucho esfuerzo y recursos al control de las fronteras externas de la fortaleza europea. Si dedicasen los mismos esfuerzos a evitar la degradación del mercado laboral, del cual el empleo negro es sólo una consecuencia extrema, aumentarían sus recursos y reducirían el potencial conflicto social (Baganha y Reyneri, 2001: 211).

Costes (1991) observa que, en muchos casos, la clandestinidad laboral puede ser al mismo tiempo una necesidad y una elección de los inmigrantes. Por ejemplo, muchos ciudadanos provenientes de Sri Lanka que no tenían la intención de quedarse en Europa habían aplicado para obtener el asilo para de este modo aprovechar del largo tiempo de espera y mientras tanto seguir ahorrando dinero que habrían llevado consigo al volver a su país.

Si bien existen pruebas de que la regularización de los inmigrantes irregulares tiene un impacto en el mercado laboral, al mismo tiempo puede representar una buena herramienta para obtener información sobre la participación de los inmigrantes en el

mercado mismo. Muchos estudios demuestran que la mayoría de los inmigrantes regularizados son trabajadores jóvenes, con estudios universitarios, que eligen migrar a países en los cuales saben que no deberán enfrentar una difícil competencia con los trabajadores locales (Reyneri, 2001). En particular, recientes investigaciones demuestran que la población inmigrante en los países de Europa occidental suele desempeñar trabajos que requieren de una baja especialización y que esto adviene por razones independientes a su grado de educación, edad, género etc. (Reyneri y Fullin, 2011), siendo de esta manera víctimas de discriminación debido a su diferente origen<sup>11</sup>.

### ¿Una herramienta eficaz?

Por definición los programas de regularización migratoria representan una herramienta para asegurar a los migrantes que llevan viviendo en el mismo país algún tiempo, y a aquellos que se ven imposibilitados a retornar al propio, una vida digna. A través de esta herramienta, los grupos marginalizados e invisibles de la sociedad pasan a ser incluidos en la sociedad receptora.

El otorgamiento de un estatus legal permite tomar parte de la vida social y económica del país de residencia, a través del empleo formal y del pago de los aportes y de los impuestos. En el caso de algunos países en los cuales el acceso a la sanidad pública y a los servicios sociales está subordinado a la posesión de un permiso de residencia, esta posibilidad representa la única forma a través de la cual los migrantes pueden acceder a estas prestaciones.

El debate acerca de la utilidad de estas medidas está todavía abierto y ve un sector que destaca los aspectos negativos de estos recursos, y otro que se expresa a favor de los mismos. A continuación trataremos de ilustrar las dos posiciones al respecto.

Aquellos que no comparten el beneficio de estos programas sostienen que estas herramientas no solucionarían el problema de la inmigración irregular ya que los regularizados serán reemplazados por nuevos inmigrantes. En Europa, en particular,

---

<sup>11</sup> La tesis de la “*ethnic penalty*” es sostenida también por Fullin y Reyneri (2011) en su análisis del caso italiano.

esta situación se vuelve más complicada ya que los inmigrantes provenientes de terceros países tienen el derecho de residir y movilizarse en la Unión Europea durante tres meses. Por sus características, es entonces difícil poder examinar estas medidas como algo limitado a una solución nacional, ya que indirectamente afecta a los otros países que forman parte de la Unión Europea.

Jahn y Straubhaar (1999) afirman que para que los programas de regularización migratoria sean una herramienta efectiva y útil para el contraste de la inmigración irregular deben de adoptarse una sola vez. De lo contrario podrían generar un efecto en cadena que incitaría a los extranjeros a entrar en el territorio de un Estado a la espera de una próxima regularización, tratando así de sacar ventajas de la ciclicidad de éstas. Esta hipótesis está respaldada también por otros estudiosos que sostienen que la repetida puesta en marcha de estos programas no sólo no resolvería el problema de la ilegalidad sino que también atraería a nuevos inmigrantes (Abella, 2000: 208-209).

A este propósito, muchos partidos políticos europeos contrarios a la inmigración sostienen que los programas de regularización migratoria en España e Italia tuvieron como resultado el denominado “efecto llamada”. Levinson especifica que no existe ningún estudio académico que sustente el carácter de atracción de los programas y afirma que esta consideración podría nacer del hecho de que muchos inmigrantes, una vez caducado su permiso de estadía, en lugar de abandonar el país receptor permanecieron a la espera de la sucesiva regularización, generando así, un fenómeno endógeno que se retroalimenta (Levinson, 2005: 14).

Varios organismos internacionales se han pronunciado en contra o a favor de estas medidas<sup>12</sup>. Entre ellos destacamos el estudio de la OCDE que desde mediados de los años '90 ha publicado informes anuales acerca de los programas de regularización migratoria de cada Estado miembro. En el reciente *International Migration Outlook* de 2007 se subraya la persistencia en la adopción de estos programas por parte de un gran número de Estados miembros (OCDE, 2007: 106). En otras ocasiones la OCDE ya

---

<sup>12</sup> Libro Verde (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004a, Comisión de las Comunidades Europeas, 2004a, Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de 1990, OIT, 1999: Art. 313.

había alertado acerca de las situaciones de fraude masiva, como ha ocurrido en España e Italia, demostrando de esta manera que las regularizaciones no siempre han dado los resultados esperados (OCDE, 2003: 89).

Además, en un estudio sobre los programas de regularización migratoria se citan tres razones por las cuales algunos países se oponen a estas medidas (OCDE, 2000). La primera y la más polémica, es que dichos procesos puedan atraer a una bolsa importante de inmigrantes irregulares, originando el denominado efecto llamada; la segunda razón, hace referencia a que no todos los inmigrantes en situación irregular se podrían acoger al proceso en marcha; y la última, el reconocimiento implícito de que los controles existentes son en general poco efectivos y denotan el fracaso de las políticas de Estado. Krikorian afirman que el recurso a estas medidas amenaza el rol mismo de la Ley ya que los inmigrantes que entraron de forma irregular en el territorio de un Estado luego de haber sido regularizados pueden seguir permaneciendo e incluso no serán penalizados. Además aduce que las regularizaciones deberían implicar muchos más controles ya que sin ellos existe la posibilidad de otorgar un permiso de residencia a personas que representan una amenaza para el Estado (Krikorian, 2004). Baker sostiene que estos procesos normalmente son acompañados por medidas coercitivas muy contundentes como, por ejemplo, las deportaciones masivas (Baker, 1997).

La OCDE se hace igualmente eco de las razones de fondo arriba mencionadas y en el mismo estudio añade que las regularizaciones "...pueden ser una herramienta para limitar la discriminación y el racismo contra los inmigrantes, y por otro lado sus beneficiarios aportan un mayor grado de flexibilidad al mercado laboral..." (OCDE, 2000: 67).

Entre las consecuencias positivas que se reconocieron en la adopción de estas medidas encontramos la posibilidad de aliviar el problema demográfico y de población envejecida que muchos países desarrollados enfrentan. Además, entre los principales resultados se evidencia una mayor justicia social para el inmigrante, una mayor racionalidad en la administración de las migraciones laborales y un instrumento valioso para el desarrollo de las políticas migratorias de los países involucrados (Mármora, 2002: 354). Igualmente, hay que observar que estas ventajas son sólo temporarias ya

que los permisos tienen una duración determinada y por lo tanto, permiten a los inmigrantes un reconocimiento relativo de sus derechos.

Reduciendo el número de inmigrantes irregulares en el territorio, las regularizaciones ayudarían a que la opinión pública perciba este sector social y su inserción en el mercado del trabajo como algo más aceptable, reduciendo actitudes xenofóbicas y favoreciendo el desarrollo de políticas migratorias laborales a futuro. La implementación de estos programas favorecería el alcance de objetivos públicos, políticos y económicos respecto a la inmigración irregular que, de forma indirecta, resultaría desalentada (Papadopoulou 2005: 2).

A partir de los resultados generados por estas medidas se podrían además detectar cuáles son las zonas caracterizadas por una alta tasa de trabajo informal y el nivel de integración de los inmigrantes, así como sus condiciones de vida. Este material podría constituir una buena base para el estudio de las políticas migratorias de un país, así como de las medidas a adoptar en relación a las sanciones para los empleadores. Según Papadopoulou (2005: 15) estas informaciones pueden ser útiles además para chequear la frecuencia y la intensidad del nivel de discriminación y de racismo antes y después de la adopción de estos programas.

Podemos destacar además que la política de regularización puede resultar positiva en caso de que, una vez aplicada, se tomen las medidas correspondientes para tratar de solucionar un problema, en este caso el de los inmigrantes irregulares. Igualmente, cabe mencionar que la eficacia de las regularizaciones en materia de lucha contra el trabajo irregular fue puesta en duda en más de una oportunidad. De hecho, no obstante el carácter positivo de estas medidas podemos destacar la falta de reglamentaciones del fenómeno migratorio. Como hemos visto, en el caso de muchos Estados los intentos de corregir la realidad migratoria y en particular la inmigración clandestina, nunca llegaron a buen fin como demuestran las constantes regularizaciones que se efectuaron. Lamentablemente, en estos casos, el tiempo transcurrido entre una regularización y la otra no ha sido optimizado o aprovechado para desarrollar políticas funcionales relativas a la inmigración.

Resulta entonces evidente que en algunos países los programas de regularización migratoria no han sido adoptados como parte de una política migratoria racional y flexible sino que, al contrario han representado, y siguen representando, una herramienta puntual para suplantar la falta de una política migratoria insuficiente y para intentar resolver crisis migratorias periódicas.

## Bibliografía

AA.VV. CENSIS – AGENZIA ROMANA PER LA PREPARAZIONE DEL GIUBILEO (2000). *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Conferencia Internacional. 12-14 de julio. Roma.

ABELLA Manolo (2000). *Migration and employment of undocumented workers: do sanction and amnesties work?*. En D. Çinar, A. Gächter y H. Waldrauch (Eds.), *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*. Eurososial Report n. 67, pp. 205-215. European Centre for Social Welfare Policy and Research. Viena.

APAP Johana, DE BRUYCKER Philip, SCHMITTER Catherine (2000). *Regularisation of illegal aliens in the European Union. Summary report of a Comparative Study*. En *European Journal of Migration and Law*, 2 (3-4). pp. 263-308. University of Nijmegen. USA.

BAGANHA Mari, REYNERI Emilio (2001). *La inmigración en los países del sur de Europa y sus inserción en la economía informal*. En C. Solé (Ed.) *El Impacto de la Inmigración en la Economía y en la sociedad receptora*. pp. 53-211. Anthropos. Barcelona.

BAKER Gonzalez (1997). *The “Amnesty” aftermath: Current policy issues stemming from legalization programmes of the 1986 Immigration Reform and Control Act*. En *International Migration Review*. 31 (1), pp. 5-27. Center for Migration Studies. New York.

BALDWIN EDWARDS Martin (2004). “Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European paradigm?”. *International Migration: Promoting Management and Integration*. Mediterranean Migration Observatory. Atenas. Disponible en [http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications\\_by\\_mmo\\_staff/UNECE%20paperV3.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/UNECE%20paperV3.pdf). [Consulta: 28 de septiembre de 2009].

BALDWIN EDWARDS, Martin, KRALER Albert (2009). *REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, Final Report*. ICMPD. Viena. Disponible en [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/regine\\_report\\_january\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/regine_report_january_2009_en.pdf). [Consulta: 27 de enero de 2010].

BARBAGLI Marzio, COLOMBO Asher, SCIORTINO Giuseppe (Eds.) (2004). *I Sommersi e I Sanati. Le Regularizzazioni degli Immigrati in Italia*. Il Mulino. Bolonia.

BIONDINI Paolo. (2007). *Scoperti 500 stranieri regolarizzati con falsi permessi della Prefettura*. En ViviMilano.it del Corriere della Sera. 11 de septiembre. Disponible en [http://archiviostorico.corriere.it/2007/settembre/11/Scoperti\\_500\\_stranieri\\_regolarizzati\\_con\\_co\\_7\\_070911022.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2007/settembre/11/Scoperti_500_stranieri_regolarizzati_con_co_7_070911022.shtml). [Consulta: 08 de febrero de 2010].

COBB-CLARK Deborah, KOSSOUDJI Sherrie (2000). *IRCA's Impact on the Occupational Concentration and mobility of Newly Legalized Mexican Men*. En Journal of Population Economics. 13 (1). pp. 81-98. N.Y. Disponible en [http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/41898/1/148-13-1-81\\_00130081.pdf](http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/41898/1/148-13-1-81_00130081.pdf). [Consulta: 24 de febrero de 2010].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004a). *Libro Verde. El Planteamiento de la UE sobre la Gestión de la Inmigración Económica*. Bruselas, 11.1.2005. COM (2004) 811 (final).

(2004b). *Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 4.6.2004. COM (2004) 412 (final). Bruselas.

COSTES Laurence (1991). *Immigrés et travail clandestin dans le métro: les vendeurs à la sauvette*". En S. Montagné-Villette (Ed.) *Espaces et travail clandestin*, pp. 81-85, Masson, Paris.

DE BRUYCKER Philippe (Ed.) (2000). *Les regularisations des étrangers illégaux dans l'union européenne. Regularisations of illegal immigrants in the European Union*. Bruylant. Bruselas.

FOOT John (1995). *The logic of contradiction: migration control in Italy and France, 1980-93*. En R. Miles y D. Thatanhardt (Eds.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. pp. 132-158. Pinter. Londres.

FULLIN Giovanna, REYNERI Emilio (2011). *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*. *International Migration* 49, pp.118–147.

(2011b). "Labour Market Penalties of New Immigrants in New and Old Receiving West European Countries". En *International Migration*, 49, pp.31-57.

GARSON Jean Pierre (2003). *Dealing with Unlawfully Resident Immigrants: Regularizations and Beyond*. En Policy Briefs and Recommendations: the Greek Presidency Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe. pp. 33-36. Athens Policy Initiative. Washington, D.C. Disponible en

<http://www.migrationpolicy.org/AMPI/docs/ampiPOLICYBRIEFsmay.doc>. [Consulta: 22 de febrero de 2010].

GOZÁLVES PÉREZ Vicente (1996). *L'immigration étrangère en Espagne (1985-1994)*. En Revue Européenne des Migrations Internationales. 12 (1), pp. 11-35. Paris. Disponible en [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remi\\_0765-0752\\_1996\\_num\\_12\\_1\\_1495](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remi_0765-0752_1996_num_12_1_1495). [Consulta: 14 de enero de 2010].

ISKANDER Natasha (2000). *Immigrant workers in an irregular situation: the case of the garment industry in Paris and its suburbs*. En OCDE (Ed.), Combating the illegal employment of foreign workers. pp. 45-52, OCDE. Paris.

IZQUIERDO ESCRIBANO Antonio (1990). *Immigration en Espagne et premiers résultats du programme de régularisation*. Informe para la OCDE. Grupo de Trabajo sobre las Migraciones, OCDE, Paris.

JAHN Andreas, STRAUBHAAR Thomas (1999). *A survey of the Economics of Illegal Migration*. En M. Baldwin-Edwards y J. Arango (Eds.), Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe. pp. 16-42, Frank Cass, Londres.

KRIKORIAN Mark (2004). *Amnesty, again; this country should have learned- apparently, it has not*. Center for Immigrant Studies. 26 de enero. Disponible en <http://www.cis.org/articles/2004/markoped012604.html>. [Consulta: 01 de febrero de 2010].

LEVINSON, Amanda (2005). *The regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Centre on Migration, Policy and Society. University of Oxford. Disponible en

<http://www.compas.ox.ac.uk/publications/reports/regularisation-of-unauthorized-migrants/>.

[Consulta: 16 de febrero de 2010].

MALHEIROS Jonas (2002). Portugal seeks balance of emigration, immigration. MPI/Migration Information Source. Disponible en

<http://www.migrationinformation.org/Profile/display.cfm?ID=77>. [Consulta: 07 de septiembre de 2010].

MARIE Claude Valentine (1984). *De la clandestinité à l'insertion professionnelle régulière, le devenir des travailleurs régularisés*. En *Travail et Emploi*. 22 (décembre). pp. 21-32. Paris.

Disponible en [http://www.travail-solidarite.gouv.fr/publications/Revue\\_Travail-et-Emploi/pdf/22\\_2252.pdf](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/22_2252.pdf). [Consulta: 04 de noviembre de 2010].

MÁRMORA Lelio (1999). *International Migration Policies and programmes*. OIM. Ginebra.

(2002). *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Padós. Buenos Aires.

MASSI Eufanio (1995). *La sanatoria per i cittadini extracomunitari*. En *Diritto e Pratica del Lavoro*. pp. 30-33. Ipsoa. Milán.

MEISSNER Doris, NORTH David, PAPADEMETRIOU Demetrios (1987). *Legalization of Undocumented Aliens: Lessons from other Countries*. En *International Migration Review*. 21 (3). pp. 424-432. USA.

NATALE Marcello, STROZZA Salvatore (1990). *I lavoratori extracomunitari in Italia: consistenza e principali caratteristiche*. En E. Moretti (Ed.), *I movimenti migratori in un quadro di riferimento internazionale*. Vol. 1. pp. 95-131. Clua. Ancona.

ORGANIZACION PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (1999). *Trends in International Migration*". En *Continuous Reporting System on Migration*. SOPEMI-OCDE. Paris. Disponible en <http://www.OCDE.org/dataOCDE/20/61/2717683.pdf>. [Consulta: 05 de noviembre de 2009].

(2000): *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*. OCDE. Paris

(2003). *Trends in International Migration. Annual Report. 2002 edition*. SOPEMI-OCDE. Paris.

(2007). *International Migration Outlook. 2007 edition*. SOPEMI-OCDE. Paris.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (1999). *Informe III (Parte 1B)*. Conferencia Internacional del Trabajo. 87ª Reunión. Ginebra.

ORRENIUS Pia, ZAVODNY Madeline (2001). *Do Amnesty Programmes Encourage Illegal Immigration? Evidence from IRCA*. En Working Paper 0103, Federal Reserve Bank of Dallas.

PAPADEMETRIOU Demetrios, O' NEIL Kevin, JACHIMOWICZ Maia (2004). *Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Comisión Europea. Hamburgo.

PAPADOPOULOU Aspasia (2005). *Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?*. En GCIM Working Papers (33). Ginebra. Disponible en <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2033.pdf>.

[Consulta: 06 de octubre de 2010].

PASTORE Feruccio (2004). *To regularize or not to regularize: experiences and views from Europe*. En MPI, Briefing con F. Pastore, CeSPI. 30 de junio. Roma. Disponible en versión on-line: <http://www.migrationpolicy.org/events/063004.php>. [Consulta: 02 de marzo de 2010].

REYNERI Emilio (1999). *Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from the Underground Economy?*, En M. Baldwin-Edwards y J. Arango (Eds.) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. pp. 83-104, Routledge. Londres.

(2001). *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*. OIT. Ginebra. Disponible en [www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf). [Consulta: 21 de enero de 2010].

(2003). *Underground economy and the new immigration. The case of Southern Europe*. U.E. Workshop Informal/Undeclared Work: Research on its changing nature and policy strategies in an enlarged Europe. Dirección General de Investigación -Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. 21 de mayo. Bruselas.

RUSPINI Paolo (2005). *Public policies and community services for immigrant integration: Italy and the European Union*. En ISMU, Comisión Global sobre Migraciones Internacionales. Milán.

SUNDERHAUS Sebastian (2007). *Regularization Programs for Undocumented Migrants*. En *Migration Letters*. 4(1). pp. 65-76. U.K.

VENTURINI Alessandra (2009). *Irregular Migration: Incentives and Institutional and Social Enforcement*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. CARIM AS 2009/03. European University Institute. Florencia.