

175
JUNY
2017

EL MITE DEL RETORN. El mercat del que és simbòlic

Blanca Garcés Mascareñas, investigadora sènior, CIDOB

Neus Arnal Dimas, màster en Ciutadania i drets humans, ètica i política de la Universitat de Barcelona

Primera va ser Donald Trump, promentent l'expulsió de milions d'immigrants sense papers. Ara és el comisari europeu de Migració, Dimitris Avramopoulos, instant els estats membres a deportar amb més celeritat. El missatge de l'un i de l'altre és el mateix: «mà dura» contra els sensepapers. En el context europeu s'esgrimeixen dos arguments: d'una banda, aquesta política permet restablir l'ordre després de la mal anomenada *crisi dels refugiats* i, de l'altra, és condició necessària per garantir la protecció dels altres, aquells qui, finalment, sí que rebran l'estatut de refugiat. Per què tant d'èmfasi en les expulsions, anomenades eufemísticament *retorns*, si les dades mostren que és una política de difícil aplicació?

La resposta és clara: perquè, com en tota política simbòlica, allò que es diu perseguir no coincideix necessàriament amb allò que es persegueix. El retorn dels sensepapers es presenta com la millor manera per «lluitar» contra la immigració irregular. L'experiència demostra, però, que és una política de resultats

limitats: expulsar no sempre és fàcil, detenir i deportar resulta extremament car, i la por de ser deportats no necessàriament té un efecte dissuasori sobre els que han de venir o els que, havent estat deportats, esperen poder tornar a entrar. La política

d'expulsions sí que serveix, en canvi, per restablir la figura de l'estat com a guardià de les fronteres externes i garant de l'ordre intern. Alimenta, a més, una creixent indústria al voltant de les expulsions, des del manteniment dels centres de detenció fins als vols de retorn.

Més expulsions, ja fa temps

Encara que Trump i Avramopoulos insisteixin en la necessitat de deportar més i més ràpid, ja fa temps que les expulsions han anat en augment a una banda i a l'altra de l'Atlàntic. Als Estats Units, va ser Bill Clinton qui, el 1996 (amb la *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act*), va reforçar el control fronterer, va criminalitzar els immigrants en situació irregular i va facilitar els procediments d'expulsió. Aquesta política va arribar a la seva màxima expressió sota la

El retorn (...) es presenta com la millor manera per «lluitar» contra la immigració irregular. L'experiència demostra, però, que és una política de resultats limitats.

Tot i que els estats membres i, més recentment, la mateixa Unió Europea tenen un llarg historial d'acords de readmissió amb països d'origen i de trànsit, molts no s'arriben a signar o, simplement, no s'apliquen.

Detenir i expulsar és tremendament car (...): ha costat 11.300 milions d'euros als estats membres des del 2000 fins al 2015.

L'Estat espanyol va pagar 49 milions d'euros l'any. Equival a nou vegades més que el que el Ministeri de l'Interior va gastar en asil en aquests mateixos anys.

Si tant costa, qui beneficia? (...) Les empreses de serveis que mantenen els centres de detenció (...) i les companyies aèries que organitzen els vols de retorn.

Entre l'octubre del 2014 i el març del 2015, el Govern britànic va pagar 2,5 bitllets d'avió per cada persona finalment deportada.

Les polítiques de retorn no tenen un efecte dissuasori (...) i serveixen sobretot per convèncer la ciutadania que tot està sota control.

Els immigrants saben que poden ser detinguts i deportats en qualsevol moment, com també saben que hauran de treballar més per menys. Però no per això deixen d'intentar-ho, o no per això se'n van.

presidència de Barak Obama. Encara que és conegut pel seu discurs humanitari cap als sensepapers, Obama va expulsar al voltant de tres milions de persones entre el 2009 i el 2017. Aquesta xifra representa un increment del 38% respecte a la presidència de George W. Bush (2001-2009), i del 73% respecte a la de Bill Clinton (1993-2001).

Com s'explica aquest augment de les deportacions als Estats Units? Tot i que Obama va defensar la regularització dels sensepapers «exemplars» i «bons ciutadans» (per exemple, bons estudiants, bons treballadors o membres de l'Exèrcit), al mateix temps va ampliar la definició dels indesitjats, aquells que podien ser deportats en qualsevol moment. Així, faltes menors o ofenses lleus respecte les lleis d'immigració (per exemple, fer servir un número fals de la seguretat social) van passar a ser categoritzades com a delictes i, en conseqüència, es van convertir en causa d'expulsió. També es va criminalitzar aquells que travessessin la frontera irregularment. Mentre que fins llavors eren retornats sense més, amb l'Administració Obama van passar a ser inclosos en un registre i a rebre formalment una ordre d'expulsió, amb la qual cosa van engrossir les xifres oficials de deportats.

Tot i així, el nombre d'expulsions és molt més alt a Europa. Només entre el 2011 i el 2015, els estats membres de la Unió Europea van expulsar 1,9 milions de persones. Segons Euros-

Més deportacions no impliquen necessàriament menys immigració irregular.

tat, el 2015 es van emetre 533.395 ordres d'expulsió, cosa que representa més del doble que als Estats Units. D'aquestes, la majoria corresponen a Grècia (24%), França (18%), el Regne Unit (16%) i Alemanya (12%). Espanya consta com el cinquè país amb més deportacions de la Unió Europea, amb 33.495 ordres d'expulsió el 2015. No cal oblidar, però, que una cosa són les ordres d'expulsió, i una altra, les expulsions realment executades. Als Estats Units, el 56% de les ordres d'expulsió no s'arriben a executar. A la Unió Europea, aquesta xifra supera el 60%. En altres paraules, són xifres administratives, no reals. A la pràctica, la majoria es queden. Per què?

Per què és difícil expulsar?

La principal dificultat radica en el fet que les expulsions es fan en contra de la voluntat de les persones afectades i, sovint, amb la resistència dels països de retorn. La primera qüestió implica que les persones amb ordres d'expulsió acostumen a no col·laborar, amb la qual cosa, en molts casos, desapareixen sense més. Per assegurar-ne la deportació, molts països recorren a períodes de detenció. No obstant això, el temps de privació de llibertat no pot ser il·limitat. Per exemple, la Directiva Europea del Retorn estableix un màxim de 6 mesos, que es pot allargar excepcionalment a 18. A Espanya, el període màxim és de 60 dies. Al cap d'aquest temps, si no s'ha pogut executar l'expulsió, els afectats queden de nou en llibertat.

L'altra gran qüestió és la col·laboració dels països de retorn. Per procedir a la deportació, es necessita un document de viatge expedit pel país al qual la persona és retornada. La

seva col·laboració és, doncs, imprescindible. El Pla d'Acció sobre Retorn, aprovat per la Comissió Europea el setembre del 2015, ja identificava la cooperació amb tercers països com una qüestió fonamental. L'octubre del 2015, per tal d'incrementar l'efectivitat de les expulsions, el Consell Europeu va aconsellar condicionar l'ajuda al desenvolupament o els acords comercials a la cooperació amb la Unió Europea en matèria de control migratori. En la mateixa direcció van els nous Marcs d'Associació proposats per la Comissió Europea el juny del 2016: ofereixen suport financer i instruments de desenvolupament i de política de veïnatge a canvi que des d'aquests països es reforci el control de fronteres, els procediments d'asil, la lluita contra el tràfic de persones i la reintegració, és a dir, el retorn.

Tot i que els estats membres i, més recentment, la mateixa Unió Europea tenen un llarg historial d'acords de readmissió amb països d'origen i de trànsit, molts no s'arriben a signar o, simplement, no s'apliquen. El febrer del 2017, la mateixa Comissió Europea va reconèixer dificultats per avançar en aquests acords amb països com el Marroc, Algèria, Tunísia i Jordània. De fet, l'acord de readmissió entre la UE i el Marroc és el conte de mai acabar: des del 2000 fins a dia d'avui, no s'ha pogut arribar a cap tipus de resolució específica. Però fins i tot quan l'acord es produeix, els països de retorn no sempre col·laboren a la pràctica. Mentre que la taxa d'acceptació ronda el 80% en els processos de readmissió amb països com Rússia, Ucraïna i Moldàvia, aquesta taxa baixa al voltant del 36% amb el Pakistan, i per sota del 20% amb Cap Verd.

Per què els governs dels països d'origen i trànsit es mostren tan reticents a col·laborar? Segons Sergio Carrera (2016), que analitza el cas del (no) acord entre la UE i el Marroc, l'oposició als acords de readmissió té a veure amb qüestions de política interna i internacional. En clau interna, la població d'aquests països tendeix a veure amb recel allò que consideraria una divisió desigual de la responsabilitat, és a dir, acceptar el retorn d'aquelles persones que la Unió Europea rebutja rebre. A més, la deportació dels ciutadans propis (en contra de la seva voluntat) és sempre un tema políticament espinós. En clau internacional, acceptar la deportació dels ciutadans d'un altre país pot suposar també un alt cost polític, aquesta vegada envers les relacions internacionals entre estats. Finalment, cal afegir que la Unió Europea no sempre compleix amb la seva part de l'acord. Quan les promeses de liberalització de visat no es concreten o els fons de cooperació al desenvolupament no són altres que els que ja estaven assignats prèviament i, fins i tot així, no sempre s'acaben de materialitzar, per què els països de retorn haurien de complir amb la seva part de l'acord?

Més expulsions signifiquen més control

Augmentar el nombre d'ordres d'expulsió, aconseguir la detenció i la deportació de tots aquells milions d'indocumentats assenyalats tant per Trump com per Avramopoulos, exigeix molt més control. No obstant això, els estudis sobre el dia a dia de les polítiques d'immigració assenyalen importants resistències (Garcés-Mascreñas i Chauvin, 2017). Als Estats

Units, per exemple, la policia local fa temps que es nega a complir funcions de control migratori. Argumenta que no disposa de temps i que la por de ser detinguts pot dissuadir els immigrants sense papers de denunciar possibles crims. Es dona, doncs, prioritat a la seguretat ciutadana sobre la securització de la immigració. Més control migratori implica, també, més control per a tothom, amb mesures altament controvertides com l'obligació d'identificar-se en l'espai públic. Són, a més, identificacions que sovint s'apliquen de manera clarament discriminatòria, per exemple sobre la base dels trets físics.

Les resistències al control migratori són potser més fonamentals en l'àmbit laboral. Quan s'obliga a metges, assistents socials i tot tipus de funcionaris de l'estat a exigir la documentació dels usuaris com a requisit per ser atesos, se'ls converteix automàticament en agents de control migratori. Segons Joanne van der Leun (2003), com més gran és el grau de compromís professional, per exemple, de metges o assistents socials, més gran és la resistència a actuar com a agents migratoris. També la patronal tendeix a oposar-se al control migratori. En un famós estudi sobre les polítiques d'immigració als Estats Units, Aristide Zolberg (2009) descriu com històricament la patronal ha aconseguit buidar de pressupost qualsevol mesura destinada a augmentar el control en els llocs de treball. Així, les sancions als empresaris, encara que existeixin sobre el paper, sovint no s'apliquen a la pràctica.

No obstant això, les resistències al control migratori són cada vegada menors. La criminalització de la irregularitat, tal com hem vist, justifica tant la detenció com la deportació d'aquells que, fins fa poc, eren vistos com quasi ciutadans. A més, les mesures d'austeritat i la gestió privada dels serveis públics (com, per exemple, la sanitat) han contribuït a justificar l'exclusió dels immigrants irregulars en termes de recursos: és la seva condició de persones no contribuents, més que el fet de no tenir papers, el que els deixa fora del sistema. A això s'afegeix la circumstància que, en alguns països, l'accés als serveis públics és cada vegada més gestionat des dels aparells administratius i no des dels propis professionals del sector. Aquí és on el «deure professional» queda substituït per l'«eficàcia de la gestió». Finalment, la por al terrorisme justifica l'«excepció», amb una ciutadania cada vegada més claudicant davant mesures de control generalitzat.

Una política cara

Més enllà d'aquestes resistències, detenir i expulsar és tremendament car. Segons el projecte Migrants Files, aquesta política ha costat 11.300 milions d'euros als estats membres des del 2000 fins al 2015. En el cas espanyol, aquesta xifra va arribar als **348 milions** entre el 2007 i el 2014. Això vol dir que l'Estat espanyol va pagar 49 milions d'euros l'any. Equival a nou vegades més que el que el Ministeri de l'Interior va gastar en asil en aquests mateixos anys. El 2015 —any de la mal anomenada *crisi dels refugiats*— l'Estat va dedicar gairebé

la meitat de l'assignació del Fons europeu d'Asil, Migració i Integració (FAMI) a les polítiques d'expulsió. L'ús del FAMI per a operacions de retorn es va justificar amb el **mateix argument de sempre**: «Cal dur a terme expulsions per salvaguardar la integritat de la política d'immigració i asil de la Unió.» Més enllà de la justificació, el que torna a cridar l'atenció és la proporció: les operacions d'expulsió, deixant de banda altres costos associats, van costar més que els programes d'acollida per a sol·licitants d'asil (4,9 i 4,8 milions, respectivament).

Si tant costa, qui beneficia? En primer lloc, hi ha les empreses de serveis que mantenen els centres de detenció. Segons el periodista **Toni Martínez**, que ha escrit un llibre sobre els CIEs, a Espanya resulta difícil conèixer les empreses contractades a tals fins. Assegura, però, que entre aquestes empreses hi ha Clece, una empresa el màxim accionista de la qual és l'empresari i president del Reial Madrid, Florentino Pérez. Als Estats Units, una part important dels centres de detenció són gestionats per empreses privades. Segons l'historiador **Admir Soko**, de la Universitat de Lund, les empreses del sector (com ara CoreCivic o Geo Group) són les que van estar darrere de la decisió del Congrés d'augmentar la capacitat dels centres de detenció per a estrangers (amb 34.000 llits des del 2009). Són també aquestes mateixes empreses les primeres que han vist augmentar el seu valor en borsa després de la victòria de Donald Trump.

El 2015 –any de la mal anomenada crisi dels refugiats– Espanya va dedicar gairebé la meitat de l'assignació del Fons Europeu d'Asil, Migració i Integració a les polítiques d'expulsió.

En segon lloc, guanyen també les companyies aèries que organitzen els vols de retorn. Aquí, el Govern espanyol sí que publica la informació: des del 2013, Air Europa i Swift Air reben al voltant de 12 milions d'euros anuals per a vols tant nacionals (molts a Ceuta i Melilla) com amb destinació a països com el Marroc, Mali, el Senegal, Nigèria, Colòmbia i l'Equador. Per a destinacions com el Pakistan, Geòrgia, Macedònia o Albània, el Govern espanyol participa en vols conjunts organitzats per Frontex. Al Regne Unit, tot el procés d'expulsió està en mans de dues empreses: Tascor, que s'ocupa del servei d'escorta, i Carlson Wagonlit, que organitza els viatges de tornada en vols xàrters i regulars. El contracte amb Carlson Wagonlit puja a 30 milions de lliures anuals. Sabem que part dels costos es dediquen a pagar cadires buides, ja sigui perquè els vols xàrters no s'omplen o per la no-col·laboració dels afectats i la interposició de procediments legals. Així, segons el Ministeri de l'Interior, entre l'octubre del 2014 i el març del 2015, el Govern britànic va pagar **2,5 bitllets** d'avió per cada persona finalment deportada.

El mercat del que és simbòlic

Les polítiques de retorn resulten cares i de difícil aplicació. Les dades demostren, a més, que no sempre són efectives per reduir la immigració irregular. Dit d'una altra manera, més deportacions no impliquen necessàriament menys immi-

gració irregular. Els números són clars: tot i que el president Obama ha deportat gairebé tres milions de persones, el nombre estimat d'immigrants sense papers no ha variat significativament al llarg del seu mandat (al voltant d'11,3 milions tant el 2009 com el 2016). Si bé diversos estudis demostren que les polítiques de retorn sí que pesen implacablement sobre les vides d'aquells sobre els quals s'imposen, la por i l'angoixa que generen no semblen tenir un efecte dissuasori. Els immigrants saben que poden ser detinguts i deportats en qualsevol moment, com també saben que hauran de treballar més per menys. Però no per això deixen d'intentar-ho, o no per això se'n van.

Si les polítiques de retorn, a més de cares i complicades, no han demostrat la seva utilitat per reduir significativament la immigració irregular, per a què serveixen llavors? Encara que poques vegades s'explicita, la seva funció és, abans que res, simbòlica. Serveixen sobretot per convèncer la ciutadania que tot està sota control, que aquells que no volem rebre hauran de marxar, ho vulguin o no. Igual que les tanques a la frontera, escenifiquen el control de l'estat i la sobirania nacional. A ningú li importa, després, si fronteres i deportacions són efectives o no. En l'era de la postveritat, el que importa són les percepcions dels fets, allò que creiem que la majoria de ciutadans pensa o espera, més que els fets en si. Vots possibles més que fets demostrats defineixen cada vega-

En l'era de la postveritat, el que importa (...) és seguir aferrats al mite del retorn, tot i saber que és pura il·lusió.

da més les polítiques. Davant l'auge del populisme a Europa, cal mostrar-se dur. El que importa és seguir aferrats al mite del retorn, tot i saber que és pura il·lusió.

Però que sigui pura il·lusió no vol dir que sigui pura retòrica. El mite del retorn genera una maquinària creixent de mesures de control, règims de detenció i procediments d'expulsió. Això té un efecte doble. Primer, la irregularitat és creixentment perseguida i penalitzada. Més que la deportació en si, el que marca l'experiència de la majoria d'immigrants sense papers és la possibilitat de la deportació, el que De Genova (2002) defineix com *deportabilitat*, és a dir, vides cada vegada més precaritzades i invisibilitzades sota l'amenaça del retorn. Segon, en un context de creixent privatització dels serveis públics, el mite del retorn alimenta una indústria en expansió que, al seu torn, pels seus propis interessos de mercat, fomenta més necessitat de control. Ja sigui per aconseguir una ciutadania cada vegada més desitjosa de «mà dura» o per respondre les demandes d'una creixent indústria del control, la veritat és que, de moment, res fa pensar que fets i estadístiques ens puguin fer canviar d'opinió.

Referències bibliogràfiques

Carrera, Sergio, et al. «EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?» *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 2016

<https://www.ceps.eu/publications/eu-morocco-cooperation-readmission-borders-and-protection-model-follow>

De Genova, Nicholas P. «Migrant “illegality” and deportability in everyday life» *Annual review of anthropology* 31.1): 419-447. 2002

http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/De_Genova_-_Migrant_Illegality.pdf

Garcés-Mascreñas, Blanca y Chauvin, Sébastien. «Undocumented immigrants», in *Urban Europe. Fifty tales of the city*. Amsterdam University Press, 2017

Leun, Joanne van der. *Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam University Press, 2003

Zolberg, Aristide R. *A nation by design: Immigration policy in the fashioning of America*. Harvard University Press, 2009