

la ONU y la OIM, y en los dos casos, se trata de retornos asistidos.

Como resultado de ambos procesos, la OIM, en una nota difundida por su Oficina de Prensa, el 22 de julio pasado, indicaba que, desde la firma del Acuerdo de Paz, 2,5 millones de personas de las que se habían visto forzadas al desplazamiento interno durante la guerra han regresado a sus hogares.

Dentro del continente africano, los principales países de asilo para los refugiados del Sur de Sudán han sido Uganda (204.400), Etiopía (90.500), Kenya (74.000), República Democrática del Congo (69.400), República Centroafricana (36.000) y Egipto (30.324). Otras zonas de destino fueron Arabia Saudita, Estados Unidos, Reino Unido, Omán, Canadá, Alemania y Australia.

Los retos son inmensos para el nuevo Estado, pues muchas de las personas que se vieron obligadas a desplazarse retornarán a zonas donde la infraestructura y los servicios básicos son prácticamente inexistentes o se encuentran muy limitados, debido a que la mayoría de las estructuras fueron dañadas o destruidas durante el conflicto, o simplemente nunca llegaron a existir.

Otras cuestiones adicionales a las que deberán hacer frente los nuevos gobernantes son las relacionadas con el reparto de la tierra. Además, la falta de oportunidades de trabajo también plantea grandes desafíos, como la situación de la seguridad en algunas zonas, especialmente en la zona fronteriza con Uganda, donde el grupo rebelde ugandés, conocido como el Ejército de Resistencia del Señor (ERS) continúa operando. El ERS constituye una amenaza significativa en términos de la seguridad en la región interna de Sudán, así como en Uganda, y continúa generando nuevos desplazamientos en la región de Ecuatoria.

Pese a todos estos desafíos, miles de refugiados han expresado y siguen expresando su deseo de regresar a su tierra natal para coadyuvar a reconstruir su país. Es preciso por tanto fortalecer este programa nacional de reconstrucción que cuenta con importantes apoyos de organismos multilaterales y de la llamada Comunidad Internacional, con implicaciones que van desde el AC-

NUR y otras agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea, los USA y China, a ONGs y organizaciones comunales locales para brindar asistencia a través de los Proyectos Comunitarios de Reintegración en los sectores de agua, salud y educación o en actividades de generación de ingreso.

En el caso concreto del ACNUR, su mandato en el Sur de Sudán tiene esencialmente tres pilares: ayudar a crear las condiciones para lograr el retorno de cerca de medio millón de refugiados que se encuentran en países vecinos; facilitar su repatriación voluntaria; y asistirlos a establecerse, una vez que hayan regresado a sus hogares.

#### RETOS INMEDIATOS Y FUTUROS

Conviene remarcar que la proclamación del nuevo estado, no se ha traducido en el cese automático de las hostilidades con el Norte, como sería deseable. Aún existen discrepancias respecto a la delimitación de las fronteras definitivas, que es tanto como hablar de la existencia de un conflicto territorial, cuyo principal foco es la región de Abyei, especialmente rica en petróleo y vegetación. De hecho, el ejército norteño la invadió en mayo pasado y no parece dispuesto a abandonarla, al reclamarla como propia. Se trata de invasiones fronterizas que en seis meses ya han causado 1.400 muertos registrados y provocado un nuevo contingente de 273.000 desplazados forzosos más.

El otro foco de conflicto, son las denuncias por parte del resto de la población contra la mayoría dominante –los Dinka-, a cuyos miembros se acusa de nepotismo a la hora de ocupar los puestos claves del nuevo Estado. Se trata de retos importantes que, sin duda, van a condicionar de forma muy severa a la evolución futura del Estado recién proclamado.

### 3. POLÍTICAS MIGRATORIAS

#### II PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (2011-2014)

El Consejo de Ministros ha aprobado en su reunión de 23 de septiembre, a propuesta del ministro de Trabajo e Inmigración, Valeriano Gómez, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 que sucede al que ha estado vigente durante los años 2007-2010. El Plan – publicado en [http://www.mtin.es/es/sec\\_emi](http://www.mtin.es/es/sec_emi) - es resultado de por un "proceso de elaboración basado en el consenso y en la participación de todos los actores implicados en la gestión de la integración. En su elaboración han participado las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones no gubernamentales y los expertos en esta materia del mundo académico. Además, previa-

mente a su redacción definitiva fue objeto de un proceso de consulta social, abierto a todos los ciudadanos, y se ha sometido a la consideración de los órganos consultivos en materia de integración".

Se trata de un documento muy extenso (262 páginas), que se estructura en dos partes:

Primera parte: Fundamentos (1.- Evaluación del Plan Estratégico 2007-2010. 2.- Ante un Nuevo Ciclo Migratorio: diagnóstico de situación y tendencia. 3.- Marco Jurídico y Normativo de la Inmigración y Gestión de la Diversidad. 4.- Políticas Europeas de Inmigración y Asil. 5.- Premisas, Principios, Énfasis, Objetivos y Programas del Plan).

Segunda parte: Área de intervención, entre las que se distingue entre áreas específicas (Acogida; Empleo y promoción económica; Educación; Salud; Servicios sociales e inclusión; Movilidad y desarrollo) y transversales (Convivencia; Igualdad de trato y lucha contra la discriminación; Infancia, Juventud y Familias; Género; Participación y Educación Cívica).

El documento incluye dos apartados más, relativos a la gobernanza del Plan y al presupuesto, previéndose un gasto total para la totalidad del período de 1.284.335.576,00 euros.

Como señala la nota de prensa del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011 [[http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/201109/INM20110923\\_2.htm](http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/201109/INM20110923_2.htm)], "el fin que persigue el acuerdo es reforzar tanto los instrumentos y políticas de integración como los servicios públicos y de participación, para garantizar el acceso de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad".

"En la actualidad - añade -, la integración de los inmigrantes es uno de los retos más importantes que afronta la sociedad española y un pilar básico de la política integral de inmigración puesta en marcha por el Gobierno desde 2004, junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 entiende la integración como un proceso de adaptación mutua, y diseña una política basada en acciones que se dirigen a todos los ciudadanos, tanto inmigrantes como autóctonos".

El Plan tiene como principal objetivo "fortalecer la cohesión social, en un nuevo contexto migratorio caracterizado por la reducción de flujos de entrada de inmigrantes" y, desde este punto de vista, "supone potenciar la política migratoria actual basada en la integración y la normalización de la convivencia en una sociedad diversa".

Por su indudable interés, a continuación se reproducen algunos extractos del capítulo 5 del citado Plan, "**5.- Premisas, Principios, Énfasis, Objetivos y Programas del Plan**":

**L**a integración social, entendida como un proceso bidireccional, de adaptación mutua y de acomodación, y que afecta al conjunto de la ciudadanía, tanto a los españoles como a los de origen extranjero, es un proceso multidimensional y complejo que plantea desafíos políticos y prácticos que es preciso afrontar. Esta concepción se contrapone a la idea de que la "integración" es sólo responsabilidad de las minorías.

Una política orientada a hacer posible y efectiva la integración, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada. El resultado que busca la política de integración con este proceso es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportu-

dades, se sientan parte de ella y la sientan como suya. Este doble sentimiento de pertenencia sólo es posible si las políticas de integración logran sus objetivos.

Esta tarea se contempla en el artículo 9.2 de la Constitución Española, cuando señala que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Este papel de los poderes públicos no debe ocultar el hecho de que el impulso de los procesos de integración entre personas de origen extranjero y españoles es una responsabilidad de todos, de las administraciones públicas, pero también de la sociedad receptora en su conjunto y de los nuevos ciudadanos. Esto implica tanto disponer de líneas de actuación e intervención como de medidas de educación cívica y sensibilización que faciliten y promuevan la comprensión y el respeto mutuo.

En esa responsabilidad compartida, uno de los papeles de la Administración General del Estado es adecuar la administración y su personal - en todo aquello relacionado con la organización, programas y capacitación- a los nuevos retos de nuestra sociedad diversa y establecer un marco político que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre la población de origen español y de origen extranjero. Un marco que, respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia. Un encuadre que oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes. El primer Plan Estratégico definió ese marco político de integración en España de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo. Este segundo Plan Estratégico da continuidad a ese esfuerzo para el período 2011-2014.

Las Premisas constituyen las bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión Europea como en España.

Los Principios son los ideales y valores propios de una sociedad democrática y de un estado social de derecho que aportan las líneas políticas que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico y a todas sus líneas de actuación. Estos principios son la igualdad, la ciudadanía, la inclusión y la interculturalidad.

Los Énfasis son las prioridades o apuestas más relevantes del Plan y constituyen un conjunto de

ocho ideas fuerza e hilos conductores a la hora de dar coherencia a la formulación de objetivos, líneas de actuación y medidas.

Los Objetivos son las diez metas generales que el Plan Estratégico pretende conseguir y que a su vez se concretan en objetivos más específicos para cada una de las diferentes áreas de actuación en las que se articula el Plan.

### 5.1. Premisas del Plan Estratégico

Dado que las premisas sobre las que se configuró el primer Plan Estratégico se consideraron válidas y vigentes en el proceso participativo, para la elaboración de este segundo Plan se ha optado por mantenerlas. Dichas premisas son las siguientes:

1ª La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua.

2ª La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, la sociedad civil organizada, incluyendo las organizaciones de inmigrantes y el conjunto de la ciudadanía.

3ª La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.

4ª La necesidad de adoptar un enfoque integral o global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración y gestión de la diversidad.

5ª La idea de que las políticas de integración, igualdad y gestión de la diversidad se dirigen al conjunto de la ciudadanía, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de toda la población con independencia de su origen o nacionalidad a los servicios públicos y privados de carácter general.

6ª La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

(...)

### 5.2. La integración como elemento transversal en las políticas generales

La sexta y última premisa en la que se basa el Plan es la idea de que las políticas de integración y gestión de la diversidad deben incorporarse de modo transversal a todas las políticas públicas orientadas a los ciudadanos.

Una de las metas que debe cumplir este Plan Estratégico es hacer que las políticas públicas generales que inciden en la situación de la población inmigrada y en las relaciones de ella con la población española, tanto dentro de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y

Corporaciones Locales, tengan en cuenta en su formulación y ejecución el hecho de la inmigración y sus características, necesidades y demandas específicas.

Entendemos la transversalidad, como estrategia metodológica que responde a problemáticas comunes e interrelacionadas presentes en las actuaciones, dispositivos y programas y no como problemática separada de éstos. Esta perspectiva transforma la concepción, métodos y criterios con que se diseñan, aplican y evalúan las políticas públicas dirigida a todos para que integren perspectivas como género, interculturalidad o ciudadanía. Implica la introducción de ejes, problemáticas y temáticas comunes, compartidas en todos los ámbitos y áreas de trabajo.

El Consejo de la Unión Europea ha incluido esta cuestión de la transversalidad de la integración de la población inmigrada en las políticas públicas dentro de los "Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea": "Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas". La Presidencia Española de la Unión Europea impulsó en la Conferencia Ministerial celebrada en Zaragoza la idea de transversalidad de las políticas públicas, recogida en el texto final: "La integración de los inmigrantes debe mejorarse consolidando en mayor medida la transversalidad de las políticas de integración, como son la participación ciudadana, la integración en el mercado laboral, la inclusión social, las medidas contra la discriminación y la igualdad de oportunidades".

En este sentido, el objetivo de la integración y la interculturalidad debe ser asumido como una nueva política transversal o de mainstreaming, como lo está siendo la perspectiva de género o la medioambiental. Por tanto, la integración de la población inmigrada y la gestión intercultural de la diversidad han de ser objetivos que persigan las políticas públicas en materias como educación, sanidad, vivienda o servicios sociales y deben ser también principios rectores que se incorporen expresamente en planes nacionales como los orientados a favorecer la situación del empleo o de la inclusión social.

### 5.3. Principios del Plan Estratégico

Cuatro principios inspiran la acción estratégica que se diseña en este Plan, los objetivos que propone y las actuaciones que pretende poner en marcha o fomentar:

1º El principio de Igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y española, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.

2º El principio de Ciudadanía, que implica el reco-

nocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

3º El principio de Inclusión, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana superando el estatus de persona asistida y la estigmatización que conlleva la pobreza, la marginación y la exclusión.

4.- El principio de Interculturalidad, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

(...)

#### **5.4. Énfasis del Plan**

El anterior Plan Estratégico 2007-2010 pretendía contribuir a la construcción de una sociedad justa, inclusiva y cohesionada, en la que la convivencia de todos se desarrolle sobre valores y normas comunes, respetando la diversidad de las personas y de los grupos sociales. Se ha avanzado mucho en este periodo en la lucha por la igualdad y por el ejercicio de los derechos y deberes. El presente Plan Estratégico 2011-2014 mantiene la vocación ciudadana del anterior y busca que las personas residentes en España se incorporen en la sociedad española en condiciones de equidad y participen de modo activo en la configuración de la vida pública.

En el periodo que iniciamos seguimos manteniendo como horizonte la misma finalidad, adaptada a unas nuevas condiciones: consolidación de los proyectos migratorios, residencia de larga duración, diferencias en el acceso y uso de los servicios públicos por razón de origen, nacionalidad, una mayor precariedad social y económica motivada por el desempleo, la existencia de experiencias positivas de convivencia e integración junto con el aumento tanto del riesgo de racismo, xenofobia y discriminación como de la segmentación social y laboral.

Por tanto, el presente Plan da continuidad a la búsqueda de la inclusión, la justicia y la cohesión social y tiene como finalidad última contribuir al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía española en condiciones de equidad, asegurando el acceso a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a través de la construcción de un proyecto de sociedad compartido, diverso, plural y reconocido como legítimo en un contexto de cambio provocado, entre otras cosas, por los flujos migratorios.

Para ello el Plan Estratégico debe seguir fomentando que la integración de las personas de origen extranjero se produzca a través del ejercicio efectivo de los derechos y el cumplimiento real de las obligaciones de un modo similar al de los españoles. Los objetivos, líneas de actuación y medidas que se definen deben ayudar a establecer las con-

diciones para que esto sea posible, continuar mejorando la adecuación de los servicios públicos orientados a todos los ciudadanos y generar realidades y espacios sociales incluyentes. Lugares y actividades en que las personas, los estilos de vida y las diferencias jueguen del lado de la cohesión y construcción de la sociedad española y no de la construcción de barreras u del rechazo. Nos enfrentamos al reto de superar las situaciones límite a las que llevaría una sociedad fragmentada, llena de barreras de todo tipo; no sólo físicas, sino también de tipo ideológico, cultural, social y económico. La exclusión, la desigualdad y la proliferación de los viejos y nuevos racismos deshumanizan las relaciones expulsando real y simbólicamente a los que dejan de ser ciudadanos.

Los ejes más importantes sobre los que se articula el presente Plan Estratégico responden al análisis de la realidad llevado a cabo, sobre la base de que se está abriendo un nuevo ciclo migratorio, tal y como se ha detallado en el capítulo 2 dedicado al Diagnóstico. Los énfasis de este segundo PECEI, que marcan las prioridades del Plan y sirven como ejes transversales de actuación, son los diez siguientes:

##### **1.- Derechos y deberes:**

Garantía del ejercicio de los derechos y del acceso a los sistemas públicos de protección y bienestar social en igualdad de condiciones, y exigencia del cumplimiento por cada cual de sus obligaciones en el marco de una ética de la responsabilidad.

##### **2.- Gestión positiva de la diversidad:**

Acción institucional y social encaminada al respeto de las diversidades de origen, culturales, étnicas, lingüísticas y religiosas y a la interacción y sobre las semejanzas, lo común y lo compartido.

##### **3.- Lucha contra la discriminación:**

Promoción de la igualdad de trato y lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

##### **4.- Inclusión:**

Fomento de la equidad socioeducativa, la inclusión social y la calidad de vida.

##### **5.- Desarrollo local:**

Vinculación positiva entre desarrollo local e inmigración, con el impulso de la generación de riqueza, empleo y promoción económica, así como de calidad de vida para todos y de enriquecimiento del tejido social de los municipios.

##### **6.- Convivencia ciudadana intercultural:**

Promoción de espacios de convivencia intercultural en los distintos ámbitos de la vida social, pasando de la coexistencia a la convivencia y previniendo y superando las situaciones de hostilidad.

##### **7.- Barrios como espacios claves de la cohesión:**

Impulso específico de la interacción positiva y de la convivencia comunitaria intercultural en las locali-

dades con mayor presencia de diversidad cultural.

#### 8.- Participación social:

*Dinamización general de la participación ciudadana, impulso de asociacionismo, incorporación de los inmigrantes a los ámbitos generales de la participación, con especial relevancia al derecho de voto;*

#### 9.- Formación:

*Formación del conjunto de actores institucionales y sociales para un desempeño adecuado de su función en materia de inmigración, asilo y gestión de la diversidad.*

#### 10.- Gobernanza multinivel

*Y cooperación territorial: gestión del Plan con el conjunto de las administraciones y los agentes sociales; participación en la diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del PECEI.*

### 5.5.- Objetivos generales del Plan Estratégico

*Como consecuencia de esos énfasis y ejes, y siempre en contextos en los que la diversidad cultural es significativa, los objetivos generales del Plan Estratégico son los siguientes:*

*Objetivo 1.- Garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos.*

*Objetivo 2.- Generar oportunidades sociales, económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.*

*Objetivo 3.- Mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas, especialmente educación, salud, empleo, servicios sociales y dependencia, por parte del conjunto de la ciudadanía y en condiciones de equidad.*

*Objetivo 4.- Adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.*

*Objetivo 5.- Adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en todo el territorio nacional a las necesidades actuales derivadas de la evolución de los flujos migratorios, asegurando que les proporcionen un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.*

*Objetivo 6.- Fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.*

*Objetivo 7.- Reforzar la equidad en todas las etapas del Sistema Educativo, incluida la universitaria, la permanencia y el éxito académico.*

*Objetivo 8.- Reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza, con especial énfasis en la población infantil y juvenil.*

*Objetivo 9.- Contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa así como a la legitimidad institucional.*

*Objetivo 10.- Impulsar procesos de construcción y desarrollo sociocomunitario que promuevan la convivencia intercultural, la mejora de las relaciones sociales, vecinales y laborales, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad en un proyecto compartido de sociedad.*

### 5.6.- Programas principales del Plan Estratégico

*Uno de los instrumentos para la puesta en funcionamiento del presente Plan Estratégico es la ejecución de grandes Programas Interregionales de ámbito estatal con vocación plurianual. Estos Programas convierten los principales objetivos del Plan Estratégico en prioridades de intervención. Desarrollan los énfasis y líneas estratégicas centrales definidos previamente asegurando la coherencia de criterios, metodologías y actuaciones con los principios y premisas del Plan, posibilitando que se actúe de modo transversal e interterritorial para garantizar un uso efectivo de los recursos.*

*El desarrollo de estos Programas supone un modo de gestión coordinado y multinivel que integra a los distintos agentes que intervienen en el Plan: administración europea, estatal, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, ONG del ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes, así como el tejido empresarial y los sindicatos, que desarrollarán actuaciones en el ámbito de sus competencias.*

*Incorpora diversos instrumentos financieros como convenios, subvenciones o gestión directa.*

*Los programas previstos son:*

*1.- Programa de Gestión de la diversidad en la empresa. (...)*

*2.- Programa de Promoción de la Convivencia Ciudadana Intercultural en barrios (Plan de Barrios) . (...)*

*3.- Programa de actuación sobre la enseñanza de las lenguas. (...)*

*4.- Programa de Actuación Integral contra el Racismo y la Xenofobia: Extensión de Oficinas Antidiscriminación. (...)*

*5.- Programa de Formación del Empleado Público en Gestión de la Diversidad. (...)*

*6.- Programa de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural (...)*

*7.- Programa de Fomento de la Participación Ciudadana y el Asociacionismo. (...)*

*8.- Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía."*