CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE



Comité de Cuestiones Migratorias

Integración de las personas migrantes: complementariedad entre sociedad civil e instituciones

Síntesis de la visita de estudio sobre el terreno

Lisboa (Portugal) – Barcelona (Cataluña, España)

Elaborada a partir de los informes del Sr. Daniel Guéry (vicepresidente) y del Sr. Marc Van den Reeck (miembro de la Mesa)

12 – 16 de octubre de 2026

Introducción

Del 12 al 16 de octubre de 2026, el Sr. Daniel Guéry (vicepresidente) y el Sr. Marc Van den Reeck (miembro de la Mesa) realizaron, en nombre del Comité de Cuestiones Migratorias de la Conferencia de OING, una visita de estudio a Lisboa (12–13 de octubre) y después a Barcelona (14–16 de octubre).

La visita se enmarca en el mandato confiado al Comité en 2026: «la complementariedad del papel de la sociedad civil y de las instituciones públicas en el acompañamiento de las personas migrantes hacia una integración basada en el acceso al trabajo, el diálogo cultural y la adhesión a los valores fundamentales europeos». Prolonga las recomendaciones del Comité de 2023 (acceso a los derechos y a los servicios) y de 2025 (alojamiento).

Esta síntesis se basa en los dos informes de visita, la nota conceptual del 30 de mayo de 2026, la nota sobre la integración del 14 de enero de 2026 y el cuestionario «Complementariedad». La parte I cruza las observaciones de las dos ciudades; la parte II extrae de ellas recomendaciones vinculadas al mandato.

I. Enseñanzas de las visitas sobre el terreno a Lisboa y Barcelona

Los dos contextos difieren por su historia migratoria, pero coinciden en un punto: la proximidad local es la mejor palanca de integración, siempre que esté respaldada por una garantía nacional o regional.

1. Dos contextos contrastados

	Lisboa – Portugal	Barcelona – Cataluña
Magnitud	1,5 millones de llegadas en dos años para 11 millones de habitantes	2 millones de personas nacidas en el extranjero, el doble que hace diez años
Orígenes	Alta proporción de lusófonos; no lusófonos sobre todo de Nepal, Bangladés e India	Tres cuartas partes de fuera de la UE, sobre todo latinoamericanos (Perú, Colombia, Venezuela); importantes comunidades pakistaní y bangladesí

	Lisboa – Portugal	Barcelona – Cataluña
Situación y empleo	Derecho a trabajar antes de la regularización, sin protección social en caso de pérdida del empleo	55 % en situación irregular, 80 % sin empleo o en la economía informal (área metropolitana)
Regularización	Procedimientos largos, disfunciones de la AIMA	Regularización extraordinaria de la primavera de 2026: 250 000 solicitudes, 83 000 concedidas
Vivienda	Ninguna inversión en vivienda asequible desde hace décadas	El 40 % de las personas migrantes comparten una misma habitación
Gobernanza	Proximidad a través de las freguesias y de los centros CLAIM	Consejo de participación de la Generalitat y 8 mesas territoriales

Cifras tal como las comunicaron los interlocutores entrevistados.

2. Gobernanza: una acción de proximidad respaldada por un marco nacional o regional

- ✓ **Una temporalidad larga.** En Lisboa, todos los interlocutores insisten: la integración solo se logra a largo plazo, lo que exige una estrategia estable.
- ✓ **La proximidad como método.** En Portugal, la cooperación entre las freguesias (autoridades de barrio) y las ONG permite detectar las situaciones individuales y darles una respuesta adecuada.
- ✓ **Las fragilidades de la descentralización.** La sociedad civil portuguesa teme unos medios municipales limitados, cambios de rumbo tras cada elección y la desaparición de una estrategia nacional.
- ✓ **La respuesta catalana.** Ante la negativa de algunos municipios a aplicar la ley, la Generalitat legisla para garantizar su aplicación en todas partes, anticipándose a un avance de la extrema derecha en los consistorios.
- ✓ **Una concertación estructurada.** El consejo de participación catalán reserva plazas a las pequeñas ONG; ocho mesas territoriales aseguran la visión de proximidad. Responde directamente al riesgo, señalado en Lisboa, de marginar a las pequeñas organizaciones, a menudo las más cercanas a las personas migrantes.
- ✓ **Una transversalidad desigual.** La Generalitat ha adoptado una estrategia de integración transversal, que debe movilizar a todos sus departamentos. Su aplicación sigue siendo muy desigual según los sectores: efectiva en educación, lo es mucho menos en el departamento de infancia y juventud.

3. La infancia y la escuela, puentes hacia la integración

Las dos ciudades llegan a la misma conclusión: el niño que aprende la lengua en la escuela arrastra a su familia hacia la integración. En algunas comunidades étnicas, es casi el único camino hacia la integración para las madres que permanecen «ocultas» en el ámbito familiar.

- ✓ El dispositivo portugués **TEIP** (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) selecciona los barrios según la pobreza y la diversidad cultural. Incluso sin financiación sistemática, genera una dinámica de cooperación entre autoridades locales y ONG.
- ✓ La **agrupación escolar Passos Manuel** (45 % de alumnos de origen extranjero, proyecto «Espaço Mais») ofrece un aprendizaje del portugués adaptado a las necesidades y talentos de cada alumno y articula a su alrededor una red local de ONG y servicios públicos.
- ✓ A la inversa, el niño se convierte en un obstáculo cuando no hay guardería para los más pequeños: la madre no puede entonces ni formarse, ni trabajar, ni participar en la sociedad que la rodea.

4. Empleo y autonomía: el trabajo formal como clave

- ✓ **La regularización abre el empleo formal.** Para la Generalitat, la regularización extraordinaria facilita la integración, elimina el margen de explotación y contribuye a la seguridad social.
- ✓ **Plazos injustificados.** Los dos años de espera antes de poder trabajar tras el empadronamiento se consideran inútiles, e incluso perjudiciales, para el proceso de integración.
- ✓ **La descualificación.** En Lisboa, el reconocimiento incierto de los títulos relega a personas cualificadas a empleos inferiores y las expone a la explotación.
- ✓ **La empresa como socia.** La Fundación Hospital Sant Joan de Déu en Barcelona (proyecto En Marxa) construye con empresas una formación homologada que conduce a un empleo.
- ✓ **Una ambivalencia económica.** La fuerte demanda de mano de obra (sobre todo en la agricultura) mantiene el empleo irregular: la sociedad tolera la irregularidad que le es útil, lo que la delegación califica de instrumentalización de las personas migrantes.

5. Vivienda y dignidad: condiciones previas

Varias ONG lisboetas consideran que la falta de vivienda asequible es un obstáculo mayor que la barrera lingüística; la extrema derecha la explota contra los migrantes. La sociedad civil solo dispone en este ámbito de la palanca de la incidencia.

En Barcelona, la Unión de Comunidades Musulmanas de Cataluña llega a la misma conclusión: la crisis de la vivienda afecta a toda la población y se debe a la ausencia de una política de vivienda social; sin embargo, se atribuye a los inmigrantes, a quienes los partidos de extrema derecha señalan como responsables.

En Barcelona, el **Hospital de Campaña de Santa Anna** (78 % de las personas acogidas son migrantes, en su mayoría sin papeles) muestra lo que es un acompañamiento holístico: un lugar seguro, atención sanitaria, comidas, redes sociales, preparación para el empleo e impugnación de las negativas de empadronamiento o de las exclusiones ilegales de los servicios. Las personas recuperan allí su dignidad, condición de su inserción.

6. Derechos y procedimientos: la vida familiar y el tiempo administrativo

- ✓ La sociedad civil portuguesa lamenta un retroceso de la reagrupación familiar, incluso para comunidades culturalmente próximas como la brasileña, cuando la integración se logra mejor en familia que en solitario.
- ✓ La duración de los procedimientos preocupa en todas partes. En Lisboa, se debe tanto a las disfunciones de la Agencia para la Integración, las Migraciones y el Asilo (AIMA) como a un retroceso de la voluntad política, aunque menor que en otros lugares.

7. Diálogo intercultural y papel de las religiones

- ✓ En ambos países, las instituciones caritativas cristianas (en particular Cáritas) son creíbles, cuentan con el apoyo de los poderes públicos y están presentes en casi todas las iniciativas.
- ✓ En Lisboa, el imán de la Mezquita Central organiza clases de lengua para hombres y para mujeres y predica mayoritariamente en portugués a favor de una integración efectiva, aunque señala una radicalización incipiente entre algunos jóvenes.
- ✓ En Barcelona, la comunidad musulmana es bastante numerosa y creciente: más de 400 oratorios en Cataluña, de los cuales más de 35 en Barcelona. El encuentro con la Unión de Comunidades Musulmanas de Cataluña (más de 25 asociaciones) permite extraer tres enseñanzas:
    - **Un papel de orientación.** Las mezquitas y los oratorios suelen ser el primer lugar de acogida de los recién llegados. Mediadores y traductores voluntarios los orientan hacia el servicio competente: ayuntamiento, Generalitat, servicio público de empleo o

asociaciones del barrio. Durante las regularizaciones, la Generalitat y los municipios se apoyan en estas asociaciones para informar a toda la población inmigrante.

- **El boca a boca.** A falta de medios propios, la comunidad moviliza sus redes: una cama en casa de un fiel durante uno o dos meses, o el contacto con empleadores de la construcción y del transporte.
- **Las redes sociales frente a la desinformación.** Preguntada sobre la falta de contrapeso a la extrema derecha en las redes sociales, la Unión reconoce que esta tiene allí más presencia y llega más a los jóvenes, mientras que las asociaciones tienen una influencia limitada. Desea alianzas con los poderes públicos, mejor dotados de medios de comunicación, y un apoyo abierto a todas las asociaciones religiosas.

8. Opinión pública y narrativas tóxicas

Un discurso hostil ampliamente difundido alimenta la desconfianza hacia la sociedad civil, incluso dentro de las ONG. Los dos delegados insisten en la necesidad de lugares y plataformas para hablar de migración, coordinar las acciones y responder a estos discursos. Según el presidente del Parlamento de Cataluña, el objetivo es que cada persona sienta que su país es «aquel donde viven sus hijos», y no aquel donde vivían sus padres.

9. Buenas prácticas a retener

Práctica	Lugar	Actores	Qué aporta
Consejo de participación con plazas reservadas a las pequeñas ONG	Cataluña	Generalitat, ONG	Concertación estructurada y representativa
8 mesas territoriales	Cataluña	Generalitat, actores locales	Conocimiento detallado de las realidades locales
Ley autonómica que garantiza la aplicación de la ley por todos los municipios	Cataluña	Generalitat	Protección frente a los cambios políticos locales
Cooperación freguesias–ONG	Lisboa	Freguesia da Misericórdia, ONG	Respuestas individualizadas de proximidad
Ventanillas de proximidad: centros locales de apoyo a la integración (CLAIM)	Lisboa	CEPAC, autoridades públicas	Acogida, orientación y acceso a los derechos lo más cerca posible de las personas
Territorios educativos prioritarios (TEIP)	Portugal	Estado, escuelas, ONG	Selección de barrios y cultura de cooperación
Portugués adaptado y red local en torno a la escuela	Lisboa	Agrupación escolar Passos Manuel	La escuela como eje de la integración familiar
Formación homologada que conduce al empleo	Barcelona	Sant Joan de Déu (En Marxa), empresas	Acceso directo a un empleo cualificado
Acompañamiento integral y defensa de los derechos	Barcelona	Hospital de Campaña de Santa Anna	Dignidad recuperada, puerta hacia la inserción
Plataformas entre ONG	Barcelona	Cáritas, plataforma de organizaciones cristianas	Enfoque holístico y coordinado
Interlocutores dedicados a las comunidades religiosas (Dirección General de Asuntos Religiosos; Oficina de Asuntos Religiosos)	Cataluña	Generalitat, Ayuntamiento de Barcelona	Canal estable para informar y orientar a las personas migrantes a través de sus comunidades
Prédica en la lengua nacional y clases de lengua	Lisboa	Comunidad musulmana	Diálogo intercultural impulsado desde dentro

II. Recomendaciones propuestas por el Comité de Cuestiones Migratorias

El Comité propone 16 recomendaciones operativas, clasificadas según los ejes de su mandato y dirigidas a los Estados miembros, a las entidades territoriales, a los empleadores y a las organizaciones de la sociedad civil. Cada una remite a la observación sobre el terreno que la fundamenta.

A. Complementariedad entre instituciones públicas y sociedad civil

R1 **Institucionalizar la concertación.** Crear órganos permanentes de diálogo entre poderes públicos y ONG, con plazas reservadas a las pequeñas asociaciones de base y una cobertura territorial.

- **Fundamento:** consejo de participación y 8 mesas territoriales de Cataluña; riesgo de marginación de las pequeñas ONG señalado en Lisboa.
- **Destinatarios:** Estados, regiones, entidades locales.

R2 **Respaldar la proximidad con una garantía nacional o regional.** Acompañar toda descentralización de una estrategia nacional, de medios transferidos y de un mecanismo que garantice la aplicación uniforme de la ley por todos los municipios.

- **Fundamento:** inquietudes de la sociedad civil portuguesa; ley autonómica catalana frente a los municipios reacios.
- **Destinatarios:** Estados, regiones.

R3 **Asegurar la continuidad de las políticas de integración.** Prever financiación plurianual para las ONG y las entidades locales, para que la acción no dependa del calendario electoral.

- **Fundamento:** integración «a largo plazo», riesgo de discontinuidad tras las elecciones locales (Lisboa).
- **Destinatarios:** Estados, entidades locales, financiadores.

R4 **Desarrollar ventanillas de proximidad de gestión compartida.** Generalizar centros locales de apoyo en los que una ONG acreditada asegure la acogida en coordinación con los servicios públicos, y fomentar las plataformas entre ONG.

- **Fundamento:** centros CLAIM (Lisboa); plataformas de Cáritas y de organizaciones cristianas (Barcelona).
- **Destinatarios:** entidades locales, ONG.

B. Acceso al empleo y autonomía

R5 **Abrir rápidamente el acceso al trabajo formal.** Reducir los plazos de espera antes de la autorización de trabajo y mantener una protección social durante el período de transición, incluso en caso de pérdida del empleo.

- **Fundamento:** dos años de espera considerados inútiles (Cataluña); ausencia de protección social antes de la regularización (Portugal); efectos positivos de la regularización extraordinaria.
- **Destinatarios:** Estados.

R6 **Acelerar el reconocimiento de las cualificaciones.** Establecer procedimientos sencillos y rápidos de reconocimiento de títulos y competencias.

- **Fundamento:** descualificación y explotación de personas cualificadas (Lisboa).
- **Destinatarios:** Estados, organismos profesionales.

R7 **Fomentar las alianzas entre empresas y ONG.** Apoyar las formaciones homologadas diseñadas conjuntamente con los empleadores y que conduzcan a un empleo.

- **Fundamento:** proyecto En Marxa de la Fundación Sant Joan de Déu (Barcelona).
- **Destinatarios:** empleadores, ONG, servicios de empleo.

R8 **Luchar contra el empleo informal y la explotación.** Reforzar las inspecciones en los sectores con fuerte demanda y proteger a los trabajadores que denuncian abusos, para poner fin a la tolerancia de la irregularidad «útil».

- **Fundamento:** agricultura y empleo irregular, instrumentalización constatada (Barcelona).
- **Destinatarios:** Estados, inspecciones de trabajo.

R9 **Eliminar los obstáculos a la autonomía de las mujeres.** Ofrecer soluciones de cuidado de niños pequeños vinculadas a las clases de lengua y a los itinerarios de inserción.

- **Fundamento:** madres «ocultas», falta de guarderías como obstáculo (Lisboa).
- **Destinatarios:** entidades locales, ONG.

R10 **Hacer de la vivienda asequible un pilar de la integración.** Relanzar la inversión en vivienda asequible e incluirla en las estrategias de integración, en la línea de la recomendación del Comité de 2025.

- **Fundamento:** vivienda más bloqueante que la lengua (Lisboa); 40 % de hacinamiento (Barcelona); ausencia de política de vivienda social y crisis atribuida a los migrantes (Lisboa, Barcelona).
- **Destinatarios:** Estados, entidades locales.

C. Diálogo intercultural y cohesión social

R11 **Hacer de la escuela el eje de la integración familiar.** Identificar territorios educativos prioritarios dotados de medios, ofrecer un aprendizaje de la lengua adaptado a las necesidades y construir redes locales que asocien a familias, ONG y servicios públicos.

- **Fundamento:** TEIP y agrupación escolar Passos Manuel (Lisboa); papel de los niños en ambas ciudades.
- **Destinatarios:** Estados, entidades locales, centros escolares.

R12 **Asociar a las comunidades religiosas y a los líderes comunitarios.** Apoyar a las que promueven la lengua del país y la integración, y trabajar con ellas en la prevención de la radicalización.

- **Fundamento:** acción del imán de la Mezquita Central de Lisboa; papel de las organizaciones caritativas cristianas encontradas en Lisboa y en Barcelona; función de acogida y orientación de los oratorios de Barcelona; interlocutores dedicados de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona.
- **Destinatarios:** entidades locales, comunidades, ONG.

R13 **Crear espacios de debate y contrarrestar los discursos tóxicos.** Abrir lugares y plataformas para hablar de migración y difundir datos fiables, también en las redes sociales en colaboración con los poderes públicos, para restablecer la confianza en la sociedad civil.

- **Fundamento:** narrativa tóxica y desconfianza constatadas en ambas ciudades; escasa presencia de las asociaciones en las redes sociales frente a la extrema derecha (Barcelona).
- **Destinatarios:** entidades locales, ONG, medios de comunicación.

D. Respeto de los valores fundamentales europeos y de los derechos

R14 **Garantizar procedimientos en plazos razonables.** Dotar a las administraciones de inmigración de los medios humanos y técnicos necesarios para resolver con rapidez.

- **Fundamento:** disfunciones de la AIMA y lentitud de las decisiones (Portugal).
- **Destinatarios:** Estados.

R15 **Preservar la reagrupación familiar.** Garantizar el derecho al respeto de la vida familiar (artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) evitando retrocesos, ya que la familia es un factor de integración.

- **Fundamento:** retroceso constatado en Portugal, incluso para los nacionales brasileños.
- **Destinatarios:** Estados.

R16 **Promover los valores democráticos mediante un diálogo intercultural recíproco.** Construir junto con las ONG espacios de educación intercultural y de diálogo que reúnan a personas migrantes y sociedad de acogida, así como itinerarios que combinen lengua, conocimiento de los derechos y del marco democrático, igualdad entre mujeres y hombres y participación en la vida local; garantizar un acceso no discriminatorio a los servicios.

- **Fundamento:** acción de Santa Anna contra las exclusiones ilegales de los servicios; clases de lengua y prédica en portugués en la Mezquita Central de Lisboa; comunicado de la Conferencia de OING «Migración y contexto electoral» (abril de 2024), que llama a «un proceso dinámico recíproco de educación intercultural y de diálogo auténtico entre todas las partes interesadas».
- **Destinatarios:** Estados, entidades locales, ONG.

Conclusión y próximos pasos propuestos

La visita confirma el análisis defendido por el Comité de Cuestiones Migratorias desde el inicio de sus trabajos sobre la integración: una política migratoria centrada en el control de las fronteras sigue siendo incompleta sin una política de integración ambiciosa, impulsada conjuntamente por las instituciones y la sociedad civil.

El Comité propone prolongar este trabajo de dos maneras. Las recomendaciones aquí formuladas están destinadas a nutrir el proyecto de Recomendación del Comité sobre la integración, previsto antes del final de su mandato, y a abrir así un diálogo con los demás órganos del Consejo de Europa.

La presente síntesis también se compartirá con el Congreso de Poderes Locales y Regionales, como continuación de la consulta a las entidades territoriales iniciada el 7 de mayo de 2026. Las experiencias de Lisboa y Barcelona muestran que la complementariedad entre instituciones públicas y sociedad civil se construye en gran medida en el ámbito local.

Documentos de referencia

- Nota introductoria sobre la integración de las personas migrantes, grupo de trabajo del Comité de Cuestiones Migratorias, 14 de enero de 2026
- Nota conceptual de la visita de estudio a España y Portugal, 30 de mayo de 2026
- Informe de visita a Lisboa – Portugal, 12–13 de octubre de 2026 (D. Guéry, M. Van den Reeck)
- Informe de visita a Barcelona – Cataluña – España, 14–16 de octubre de 2026 (D. Guéry, M. Van den Reeck)

Estrasburgo, octubre de 2026