

**SECURITIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES EN EL GRUPO DE VISEGRAD:  
¿RAZÓN DEL FRACASO DEL PLAN DE RELOCALIZACIÓN DE  
REFUGIADOS?**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C.**

Securitización de las migraciones en el Grupo de Visegrad: ¿razón del fracaso del plan de relocalización de refugiados?

Presentado como requisito para optar al título de Internacionalista  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Carrera de Relaciones Internacionales  
Pontificia Universidad Javeriana

Presentado por:  
Ángela Milena Escamilla Alcázar

Bogotá D.C

# Tabla de contenido

<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
1.1. PLANTEAMIENTO	4
1.2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	7
1.3. OBJETIVOS	7
<b>2. MARCO REFERENCIAL</b>	<b>8</b>
2.1. MARCO CONCEPTUAL	8
2.2. SISTEMA TEÓRICO	9
2.3. DISEÑO METODOLÓGICO	11
<b>3. ESPECIFICACIONES DEL PLAN DE RELOCALIZACIÓN</b>	<b>13</b>
3.1. ¿QUÉ SUPONE EL PLAN?	13
3.2. CRÍTICAS AL PLAN, HECHAS POR LOS PAÍSES DEL VISEGRAD	15
<b>4. SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN PAÍSES DEL GRUPO DE VISEGRAD</b>	<b>17</b>
4.1. ANÁLISIS DE DISCURSOS	17
4.2. ANÁLISIS DE ACCIONES MATERIALES Y LEGALES	24
4.3. ¿QUÉ SUPONE LA SECURITIZACIÓN?	28
<b>5. “DOS EUROPAS”</b>	<b>30</b>
5.1. IDENTIDAD CULTURAL Y EXPERIENCIA MULTICULTURAL	30
5.2. RELACIÓN CON INSTITUCIONES EUROPEAS	34
5.3. ¿COMPLEJOS DE SEGURIDAD DIFERENTES?	39
<b>6. CONSECUENCIAS DE LA SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LOS PAÍSES DEL GRUPO DE VISEGRAD</b>	<b>42</b>
6.1. EFECTO “SPILL-OVER”	42
<b>7. CONCLUSIONES</b>	<b>44</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS</b>	<b>47</b>
<b>9. ANEXOS</b>	<b>54</b>

## **Tabla de abreviaciones**

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**EPP:** European People's Party group/ Grupo del Partido Popular Europeo

**FRONTEX:** Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

**IEI:** Iniciativa Europea de Intervención

**MENA:** Middle East and Northern Africa / Medio Oriente y Norte de África

**ONG:** Organizaciones No Gubernamentales

**OPU:** Organizace pro pomoc uprchlíkům / Organization for Aid to Refugees

**OTAN:** Organización Tratado del Atlántico Norte

**PiS:** Prawo i Sprawiedliwość / Partido Ley y Justicia

**PM:** Primer Ministro

**PRC:** Pew Research Center

**RDA:** República Democrática Alemana

**RFA:** República Federal de Alemania

**TSI:** Iniciativa de los tres Mares

**UE:** Unión Europea

**URSS:** Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas / Unión Soviética

**V4:** Grupo de Visegrad (Intercambiable con Países del Visegrad)

## **1. Antecedentes**

### **1.1. Planteamiento**

Entre 2014 y 2018, Europa recibió alrededor de 1.8 millones de migrantes (Kingsley, 2018) y solicitantes de asilo debido al recrudecimiento de la violencia en países de la región del MENA. Grecia e Italia fueron los países que más migrantes recibieron por mar (Rutas Oriental y Central Mediterránea) y Hungría quien más recibió por vía terrestre (Ruta Balcánica Occidental). Como resultado, estos países experimentaron una importante presión para proveer misiones de rescate, centros de recepción, campos de refugiados y procesamiento de solicitudes de asilo, llegando a niveles insostenibles.

Considerando este contexto, en 2015 la Comisión Europea desarrolló dos propuestas de planes complementarios de emergencia para la relocalización de los migrantes (mayo y septiembre): para septiembre de 2017 deberían haber relocalizado 160.000 refugiados de Italia, Grecia y Hungría en otros países de la UE, utilizando un sistema de cuotas. Esta decisión se tomó incluso cuando Rumania, República Checa, Eslovaquia y Hungría se opusieron, pues fue aprobada en la Comisión Europea por mayoría, no consenso. Sin embargo, a noviembre 3 (último informe) solo 31.427 refugiados habían sido relocalizados exitosamente (Amsterdam & Dusseldorf, 2017).

A la par, dentro de la Unión Europea las opiniones sobre cómo manejar este evento y sus posibles soluciones se dividían cada vez más. Por un lado, los países más comprometidos con el plan (Alemania y Francia, diseñadores de este) abogaban por un cumplimiento total y una política de “puertas abiertas”, en donde se animaba a la sociedad civil y a los Estados Miembro a hacer parte del recibimiento, ayuda e integración exitosa a refugiados que llegaban. Por otro lado, se encontraban países reticentes y abiertamente opuestos a este plan; Hungría, Rumania, República Checa y Eslovaquia votaron en contra de su implementación, y Finlandia se abstuvo en la votación. Posteriormente, a este grupo se uniría Polonia, quien inicialmente aceptó la propuesta, pero al momento de implementar las cuotas decidió rechazarlas rotundamente.

En lo referente al cumplimiento final de las cuotas, los cinco países que menos cumplieron fueron: Hungría y Polonia, con un 0% de lo asignado; República Checa con un 0,4%; Austria con un 0,8% y Eslovaquia con un 1,8% (Selo Sabic, 2017).

Al ver estos resultados, se encuentra que existe un común denominador para cuatro de estos cinco países: son miembros del Grupo de Visegrad, el V4. De igual manera, tres de sus cuatro miembros votaron en contra del plan desde un inicio. Así pues, nace una inquietud acerca de la posible influencia de este grupo sobre el fracaso del plan de relocalización de refugiados, específicamente, a través de la securitización de las migraciones.

Los países del V4 comparten una trayectoria común incluso desde antes de ser formalmente un instrumento conjunto de toma de decisiones. Dicha historia se puede entender a partir del concepto de Europa Central, el cual es utilizado por primera vez en 1915 por Friedrich Naumann (Mitteleuropa), al concebirlo como parte de una zona de influencia alemana; a pesar de lo anterior, si bien fue parte de un “gran espacio” como el entendido por Carl Schmitt, nunca estuvo del todo unida en lo político y geopolítico a Alemania (Aleksandr Dugin, 2018). Durante este tiempo y hasta 1918, lo que hoy es Hungría, República Checa y Eslovaquia, hacían parte del Imperio Austrohúngaro, actuando como una sola entidad en temas de defensa y relaciones exteriores (Encyclopedia Britannica, s.f). Por su parte, Polonia era territorio de disputa entre Alemania y el Imperio Austrohúngaro (Visegrad Group, s.f). Posterior a la disolución del Imperio en 1919, se creó el Reino de Hungría y la República de Checoslovaquia entre otros Estados. Ese mismo año y por medio del Tratado de Versalles se declaró la independencia del reino polaco (Visegrad Group, s.f).

Luego, en el periodo entre guerras, la región vivió una época de convulsión, con la mayoría de los países y reinos intentando asegurar sus fronteras, un régimen estable y alianzas estratégicas. Durante la Segunda Guerra Mundial, Hungría se alió con la Alemania Nazi (US Holocaust Memorial Museum, 2019), mientras que Checoslovaquia fue invadida por ésta. Por su parte, Polonia fue ocupada por la Alemania Nazi y la Unión Soviética en diferentes momentos (US Holocaust Memorial Museum, 2019). Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, Polonia, Hungría y Checoslovaquia entran a la zona de influencia de la URSS. Es evidente que este periodo (desde 1945 hasta 1989) fue el de mayor cercanía entre estas tres naciones, pues estar bajo el control soviético generó un

sentido de unidad y memoria histórica que otorga especial importancia a la soberanía y la autodeterminación.

Con la caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría hacia 1990, Polonia, Hungría y Checoslovaquia recuperan su autonomía; la región busca reconocimiento como Europa Central y una pertenencia mayor a occidente, desligándose de su pasado bajo la influencia soviética (Kazharski, 2017). Es así como se construye una identidad compartida y un “nuevo discurso de Europa Central nacido de la frustración con la hegemonía soviética de Europa del Este” (Kazharski, 2017, p. 5). Según Kundera, este acto de construcción social de una región suponía la construcción de un “otro”; es decir, la construcción de una Europa Central como parte natural de Occidente, anteriormente separada de manera artificial por la Cortina de Hierro, pero siempre destinada a eventualmente reunirse (Kazharski, 2017).

Así, el 15 de febrero de 1991 se crea el Grupo de Visegrad, con el fin de promover la cooperación entre Polonia, Checoslovaquia y Hungría y buscando ser una alternativa al Pacto de Varsovia, el cual en ese momento se consideraba “moribundo” (Encyclopedia Britannica, s.f) y el cual fue finalmente disuelto el primero de julio de 1991. En 1993, Eslovaquia y República Checa se separaron de manera cordial, con lo que el grupo se convirtió en el V4, teniendo como principales propósitos promover a estos Estados como candidatos a membresía de la OTAN y la UE. Fueron aceptados en 1999 por la OTAN (excepto Eslovaquia, el cual fue aceptado hasta 2004) y en 2004 por la UE. Desde entonces, el V4 ha servido como instrumento de consulta y definición de una posición compartida para la toma de decisiones dentro del espacio europeo (France Diplomatie, 2017). Este ingreso supuso una adaptación muy rápida para los países del V4 en términos de normatividad y un replanteamiento de lo que significaba su identidad nacional en contraste con una identidad europea.

De esta manera, el objetivo principal de esta investigación es analizar cómo la securitización de las migraciones dada en los países del V4, permeada siempre por su historia y contexto antes del ingreso a la UE y su tensa relación con ésta posterior a su

aceptación, incidió en el fracaso del plan de relocalización de refugiados que la Comisión Europea propuso llevar a cabo entre 2015 y 2017.

Inicialmente, se indagará sobre los elementos del plan de relocalización, resaltando aquello que los países del grupo de Visegrad consideran, ponen en peligro o son negativos para ellos en condición de Estados y para la comunidad europea en su conjunto. Esto se hará a partir de los documentos oficiales publicados por la Comisión Europea y las declaraciones de los países del V4.

Luego, se hará un análisis de discursos de los Primeros Ministros de Hungría y Polonia y de acciones legales tomadas dentro del V4, para así identificar elementos de la securitización de la migración. Posteriormente se hará una interpretación de dichas manifestaciones para ver su materialización tanto en política como en la identidad nacional.

En tercer lugar, se compararán situaciones que son opuestas para Europa oriental/occidental, específicamente su identidad cultural y experiencia multicultural, así como su relación con las instituciones europeas, buscando sopesar qué papel juegan dichos elementos en la securitización de las migraciones y la aceptación o no de las cuotas impuestas por la Comisión Europea. Finalmente, se analizará el complejo de seguridad europeo y cómo se logró un “efecto spill-over” de la securitización de las migraciones.

### 1.2. Pregunta de investigación

¿De qué manera la securitización de la migración por parte de los gobiernos del grupo de Visegrad (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa) influyó en el fracaso del plan de relocalización de refugiados propuesto por la Unión Europea entre 2015 y 2017?

### 1.3. Objetivos

*Objetivo general:*

Establecer la manera en que la securitización de la migración en los gobiernos del grupo de Visegrad (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa) incidió en el fracaso del plan de relocalización de refugiados realizado entre 2015 y 2017.

*Objetivos específicos:*

- Reflexionar en torno a las críticas hechas por el grupo de Visegrad al plan de relocalización de refugiados propuesto por la UE entre 2015 y 2017.
- Identificar los factores de la securitización de la migración dada en los países del grupo de Visegrad entre 2015 y 2017.
- Examinar las diferencias en términos de identidad cultural, experiencia multicultural y relación con las instituciones europeas entre Europa occidental y los países del Visegrad.
- Analizar la forma en que la securitización de las migraciones reformó el complejo de seguridad europeo y su efecto “spill-over” dentro del mismo.

## **2. Marco referencial**

### **2.1. Marco conceptual**

Un primer concepto para tener en cuenta es el de seguridad, descrito por la Escuela de Copenhague. Esta visión, destacada por Barry Buzan, afirma que la seguridad es, tanto para los Estados como las sociedades, ser libres de mantener una independencia en cuanto a su identidad y su integración de manera funcional en lo referente a diferentes fuerzas que son consideradas hostiles y pretenden el cambio (Buzan, 1991). De esta manera, se entiende como un campo multidimensional que puede buscar la protección tanto de individuos como sociedades y Estados. Teniendo en cuenta el caso a trabajar, se debe considerar el objeto referente de la seguridad, es decir, de qué se habla cuando se habla de seguridad, visto desde el constructivismo.

Según Wendt, “la seguridad de cada Estado dependerá (...) del esfuerzo por ahondar en los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación y estimulen la supervivencia de instituciones eficaces a la hora de dirimir los conflictos” (1992, p.193) por lo que este objeto de referencia de la seguridad busca preservar unos sectores específicos, los cuales son, en teoría, los más susceptibles a amenazas de diversos tipos. Para el presente trabajo, el sector a preservar es el societal (a diferencia del político/militar, económico, etc.), en donde su objeto referente es tanto la Nación como el Estado y se busca la supervivencia de la identidad y la soberanía (Orozco, 2015) (Anexo 1).

Un segundo concepto es el de refugiado; tomando la definición de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados (1951), se puede definir como una persona que, debido a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto u opinión política, es perseguida en su país natal y busca protección en otro Estado, pues el primero no puede brindarle protección adecuada.

## 2.2. Sistema teórico

Considerando el fin último del trabajo, se estima entonces que los enfoques más pertinentes son el constructivismo y la teoría de complejos regionales de seguridad.

En primer lugar, se toma en cuenta a Alexander Wendt y su obra "*La anarquía es lo que los Estados hacen de ella*" la cual desarrolla los conceptos centrales del constructivismo. El primer enunciado clave que Wendt (2005) desarrolla es: "los Estados son los actores dominantes en el sistema, y definen la seguridad en términos de 'interés propio'" (p.2). Lo anterior permitirá entender el 'por qué' de la securitización de la migración que surgió en los países del grupo de Visegrad, viéndolo como la creación de prioridades desde la identidad de los Estados. Luego, un segundo enunciado afirma que "las identidades y los intereses se forman mediante significados colectivos que están continuamente en movimiento" (Wendt, 2005, p.15). Así, dichas identidades e intereses son elementos intersubjetivos, fluidos, endógenos a los actores, que se forman y construyen desde el proceso de formación, interacción y cambio en el sistema y que buscan finalmente la preservación del "yo" (Wendt, 2005). Este enunciado permite explicar la influencia de la trayectoria histórica, el discurso y las decisiones tomadas en la creación de las ideas vigentes, pues permite entender su maleabilidad y proceso de construcción.

En segundo lugar, se trabajará a partir de la teoría de complejos regionales de seguridad desarrollada por Barry Buzan y Ole Waever, junto con los conceptos de problema de seguridad y securitización. En lo referente a la definición de problema de seguridad, Buzan y Waever afirman que "un problema de seguridad es postulado (por un actor securitizador) como una amenaza a la supervivencia de un objeto referente (nación, Estado, el orden económico liberal internacional, las selvas), el cual se considera, tiene un derecho a sobrevivir". (Buzan & Weaver, 2003, p. 71). A partir de esto, se entiende que "la definición exacta y el criterio de securitización está constituido por el

establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con la prominencia suficiente para tener efectos políticos substanciales” (Buzan, Waever & de Wilde, 1998, p. 25). A su vez, afirman que “la forma de estudiar la securitización es estudiar el discurso y las constelaciones políticas: ¿Cuándo logra un argumento con una retórica y estructura semiótica particular un efecto suficiente para hacer que una audiencia tolere la violación de reglas que en otros casos deberían ser obedecidas?” (Buzan, Waever & de Wilde, 1998, p. 25). De esta manera, se puede entender la securitización como un acto discursivo, en el cual “el problema de seguridad es securitizado sólo, si y cuando la audiencia lo acepta como tal.” (Buzan, Waever & de Wilde, 1998, p. 25), siendo la securitización tanto el acto como la expresión de sí mismo, un generador y producto de cambio social.

Las afirmaciones anteriores permiten entender que la securitización se centra en la asignación de características que amenazan la existencia del Estado a temas fuera de lo militar y para las cuales es necesario tomar medidas extraordinarias. Esto permite tener presente la relevancia del programa de relocalización de refugiados, al darse como plan de emergencia y verse como amenaza al *statu quo* interno de la UE y específicamente de los países del grupo de Visegrad. De igual manera, el que un actor securitizador pueda postular una amenaza, y junto con la cualidad discursiva de la securitización, permite que existan casos en los que la amenaza no necesariamente es real en términos materiales, sino que es percibida como tal; por lo tanto, permite que el gobierno aparte el tema en cuestión de la esfera pública y tome decisiones que en otro contexto no sería posibles, generando a su vez los efectos políticos deseados.

En lo referente específicamente a la teoría de complejos regionales de seguridad, se entienden como tal “un set de unidades dentro de los cuales sus grandes procesos de securitización, desecuritización, o ambos están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos separados el uno del otro” (Buzan & Weaver, 2003, p. 44). Así, se entiende un complejo de seguridad como un subsistema regional que posee cierta independencia del sistema global, con interacciones más intensas entre ellos que con otros Estados y con patrones de interdependencia en un sistema internacional anárquico (Chacón & Sisco, 2004). Lo anterior da luces sobre el complejo de seguridad europeo y un posible complejo de seguridad más pequeño en el

Visegrad, explicando la toma de decisiones contrarias a la UE dentro del V4, pues se entiende la imposición de cuotas de refugiados (y los refugiados en sí) como una amenaza que afectaría su soberanía e identidad.

Finalmente, se tomará en cuenta el trabajo de Tajfel y Turner sobre la teoría de la identidad social (1986), la cual estudia la manera en que la membresía de un individuo a un grupo afecta la forma en la que este entiende el mundo, incluyendo a quienes no pertenecen a su mismo grupo. En el caso a trabajar, se utilizará para entender cómo el sentido de pertenencia de los países del Visegrad y sus gobiernos a una Europa con características específicas, hace que se vea a los refugiados como un grupo externo, diferente y peligroso.

### 2.3. Diseño metodológico

Este trabajo, de corte hermenéutico interpretativo, partirá desde el constructivismo y las teorías de securitización y de complejos de seguridad de la Escuela de Copenhague, los cuales se aplicarán al fenómeno migratorio en el Visegrad a partir del Análisis Crítico del Discurso.

La pertinencia del marco metodológico se ve sustentado en dos elementos: la variante metodológica constructivista de los Complejos Regionales de Seguridad y el análisis crítico del discurso de Teun Van Dijk. En lo referente a la variante metodológica constructivista de los Complejos de Seguridad, Buzan y Waever afirman en su libro *Regions and Power* que:

“los Complejos Regionales de Seguridad son definidos por patrones duraderos de amistad y enemistad, tomando la forma de patrones de interdependencia en seguridad de carácter sub-global, y geográficamente coherentes. El carácter particular de un Complejo Regional de Seguridad local va a ser frecuentemente afectado por factores históricos [...]. La formación de Complejos Regionales de Seguridad deriva de la interacción entre, por un lado, la estructura anarquista y sus consecuencias de balance-de-poder y, por el otro, las presiones dadas por la proximidad local geográfica” (2003, p. 45).

Con esto, y retomando la definición de problema de seguridad dada anteriormente, se entiende que existe una variable metodológica constructivista dentro de la teoría de

Complejos Regionales de Seguridad, pues se hace una aproximación a las condiciones en las cuales se securitiza un tema, los elementos históricos y de amistad/enemistad que influyen en el proceso y las dinámicas parten de la confabulación de todo lo anterior. Por el contrario, un enfoque realista debatiría sobre si el tema o problema es una amenaza en si misma, en términos materiales.

De igual manera, Buzan y Waever afirman que esta formulación de enfoque constructivista supone que las preocupaciones de seguridad compartidas no son necesariamente simétricas; es decir, “lo que un actor ve como amenaza no es necesariamente en si misma un actor y así, no necesariamente el sujeto de una contra-securitización” (Buzan & Waever, 2003, p. 72). Sin embargo, existe la posibilidad de que se de una reacción en cadena, pues “A puede securitizar B como una amenaza con el efecto de que C se preocupa y securitiza A como amenaza” (Buzan & Waever, 2003, p. 72). Esto evidencia cómo las relaciones son las que generan lazos y respuestas de seguridad y securitización, no necesariamente el objeto de referencia, evidenciando de nuevo la pertinencia del constructivismo.

Ahora bien, en lo referente al análisis del discurso, es pertinente retomar lo dicho por Buzan, Waever y de Wilde en *Security: A new framework of analysis*, en donde afirman que “la forma de estudiar la securitización es estudiar el discurso y las constelaciones políticas: ¿Cuándo logra un argumento con una retórica y estructura semiótica particular un efecto suficiente para hacer que una audiencia tolere la violación de reglas que en otros casos deberían ser obedecidas?” (Buzan, Waever & de Wilde, 1998, p. 25). De esta manera, y pasando específicamente a Van Dijk, el autor define el Análisis Crítico del Discurso (ACD) como “un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso de poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político” (Van Dijk, 1999, p. 23).

De este modo, el uso del ACD se ve sustentado en la forma en que se controla y reproduce un discurso nacido de la securitización de las migraciones y como forma de reproducción del poder gubernamental. De igual manera, el ACD toma en cuenta el control del

contexto, entendiendo contexto como “la estructura (mentalmente representada) de aquellas propiedades de la situación social que son relevantes para la producción y comprensión del discurso” (Van Dijk, 1999, p. 27). En otras palabras, el control del contexto es la posibilidad de usar situaciones y elementos (presentes o pasados) para reforzar o deslegitimar un discurso. Esto, junto con el control del texto y del habla, otorga un poder e influencia especiales, los cuales se utilizan para ejercer un dominio sobre la población, evidenciado en el caso a trabajar.

La definición de dominio que se maneja desde el ACD es de “una violación de normas que hace daño a otros, dados ciertos estándares éticos como las reglas (justas), los acuerdos, las leyes o derechos humanos” (Van Dijk, 1999, p. 26). Será posible evidenciar a lo largo del trabajo que el elemento que concierne a este dominio es el de una violación de acuerdos establecidos, la legislación europea y los derechos humanos de los refugiados.

Finalmente, se valorará brevemente el marco legal vigente de los países del Visegrad en torno a las aplicaciones de refugio y asilo y la forma en que estas se llevan a cabo. Luego, se analizará el contexto en términos de identidad cultural, experiencia multicultural y relación con las instituciones europeas de los países del Visegrad en contraste con Europa occidental, con el fin de encontrar si estas diferencias sumadas a la crisis migratoria suponen un cambio en el complejo de seguridad europeo existente.

### **3. Especificaciones del plan de relocalización**

#### **3.1. ¿Qué supone el plan?**

En primera instancia, es necesario establecer qué supone la relocalización en este contexto. La relocalización se refiere a “mover a solicitantes de asilo desde países de la UE que se encuentran bajo extraordinaria presión hacia otros países miembro de la UE para que puedan llevar a cabo el proceso de asilo en el nuevo país”<sup>1</sup> (EASO, 2018). Lo anterior, debido a que el sistema de Dublín III, diseñado y aprobado en 2013 para establecer la responsabilidad de un país miembro sobre un solicitante de

<sup>1</sup> Traducción libre de la autora. En adelante, para referencias cuyos documentos originales no estén en español, se hará una traducción libre de la autora.

asilo, se regía por un principio en el cual el país en el que el solicitante pone pie por primera vez es el que debe tramitar su solicitud. Este sistema ponía excesiva presión en Grecia e Italia y la hubiese puesto en Hungría en caso de que no hubiesen construido una valla de alambre en su frontera con Serbia en julio de 2015, pues, por su posición geográfica, eran los puntos de entrada para flujos migratorios. Bajo este nuevo sistema de relocalización, únicamente personas que han aplicado a protección internacional en Grecia e Italia son elegibles para ser relocalizados, y quienes ingresan a otros países por este medio son tratados como solicitantes de asilo.

El plan se aprobó en una cumbre de emergencia de los líderes europeos el 23 de septiembre de 2015 por medio de una mayoría cualificada: este tipo de voto permite llevar a cabo la decisión sobre la objeción de países que se oponen a la misma. Dicha mayoría cualificada se logra con el 55% de los Estados Miembro votando a favor y cuando dichos Estados Miembro representan por lo menos el 65% del total de la población de la UE (European Council, 2017).

El plan en sí estaba basado en la “relocalización de personas en necesidad de protección internacional” (European Commission, 2015) desde Italia y Grecia a otros países miembro de la UE. A su vez, abarcaba dos propuestas de emergencia: la primera, hecha en mayo de 2015, buscaba relocalizar 40.000 personas durante un periodo de 2 años, de las cuales 24.000 serían desde Italia y 16.000 personas desde Grecia. En septiembre se propuso un segundo plan que pretendía relocalizar a 120.000 personas desde Italia, Grecia, y Hungría en un periodo de 2 años. De estas 120.000 personas, 15.600 serían relocalizadas desde Italia, 54.000 desde Hungría y 50.400 desde Grecia (Anexo 2).

Este esquema se propuso buscando una responsabilidad compartida, en donde ningún país tuviese que recibir o mantener más refugiados o asilados de los que su sistema le permitiese. Por lo tanto, el número de personas que cada país miembro debería acoger estaba calculado acorde a su población (40%), PIB total (40%), media de aplicaciones de asilo recibidas en los pasados cuatro años (10%) y tasa de desempleo (10%) (European Commission, 2015). Asimismo, se generó un sistema para incentivar la

puesta en marcha del plan, el cual otorgaba al país miembro receptor 6.000 euros por cada persona recibida; a su vez, Italia, Grecia y Hungría recibirían 500 euros por cada persona relocalizada, con el fin de cubrir costos de transporte.

Los beneficiarios del plan eran en su mayor parte sirios, eritreos e iraquíes, pues únicamente podían aplicar quienes tuviesen una tasa media de reconocimiento de protección internacional igual o mayor de 75%, siendo en su momento únicamente personas de estas tres nacionalidades. Dichos solicitantes se relocalizarían de acuerdo con sus aptitudes, competencias en el idioma, familia, y lazos culturales y sociales, con el fin de ayudar a una correcta integración en el país de destino (European Commission, 2015).

Finalmente, junto con este plan, se propuso un mecanismo de solidaridad para todos los países miembro, el cual constaba de un esquema permanente que podría ser activado cuando algún país miembro se encontrase bajo una carga mayor a la cual pudiese soportar. La forma de activar este mecanismo se daría por medio de un análisis de tres factores: el aumento del número de solicitantes de asilo en los últimos seis meses, el aumento del número de cruces irregulares en las fronteras en los últimos seis meses y el número de aplicaciones de asilo per cápita, comparado con la media de la UE (European Commission, 2015).

### 3.2. Críticas al plan, hechas por los países del Visegrad

Una primera crítica al plan, hecha por los países del V4 es que esta decisión contenía errores procedimentales debido al uso de la mayoría cualificada y no suponía una respuesta adecuada al problema (López-Dóriga, 2018). Con este mismo argumento Hungría y Eslovaquia se presentaron frente al Tribunal de Justicia Europea, alegando que la decisión era meramente política y no permitía manejar las verdaderas razones de la crisis. Este sentimiento era fuerte dentro del V4, evidenciado cuando el Primer Ministro checo en su momento afirmó que “la Comisión insiste ciegamente en llevar a cabo un sistema disfuncional de cuotas que disminuyen la confianza de los ciudadanos en la habilidad de la UE y hace retroceder soluciones conceptuales que servirían para solucionar la crisis migratoria” (López-Dóriga, 2018).

Como alternativas que ellos consideraban mucho más efectivas, propusieron proveer un equipo técnico y de expertos para proteger de mejor manera las fronteras externas de la UE o establecer una política de retorno más eficiente para aquellas personas que no cumplan con los requisitos necesarios para aplicar a refugio o asilo en Europa. Asimismo, consideraron la búsqueda de soluciones en los países de donde provienen los refugiados, combatiendo al Da'esh en Iraq y Siria, otorgando ayuda financiera a países con población significativa de refugiados como Turquía, Jordania, Iraq/Kurdistán y el Líbano y continuar una lucha contra los traficantes de personas, especialmente en el Mediterráneo. Teniendo en cuenta que Eslovaquia, Hungría y Polonia son países frontera del área Schengen, las propuestas que dan son acordes a su posición.

Una segunda crítica y razón para no aceptar las cuotas es que los líderes políticos del V4 afirmaban que este sistema “no era justo”, pues ellos no habían contribuido a crear el problema (López-Dóriga, 2018). Lo anterior a su vez, afirmaban, los exponía a un riesgo de terrorismo islamista, representando una amenaza a sus sociedades homogéneas (López-Dóriga, 2018); este argumento se fortaleció en 2015 con la llegada del PiS al poder en Polonia, partido católico, conservador y de derecha.

Una tercera crítica al plan es que se afirmaba que este iba a atraer más personas a Europa, pues la relocalización podría verse como abrir más espacio para más refugiados e inmigrantes en los países de la Unión. Añadido a esto, Polonia afirmaba que ya era hogar de gran cantidad de ucranianos que, si bien no tenían un estatus formal de refugiados, para efectos prácticos lo eran, y el país no estaba listo para recibir más.

Como última crítica al plan y razón para oponerse al este se encuentra el tema de la soberanía. El V4 considera que esta decisión fue una imposición de Bruselas, específicamente de Alemania y Francia, diseñadores del plan. Esta idea surge y se mantiene debido en gran parte al pasado compartido de los países del V4, los cuales hasta hace relativamente poco recuperaron su soberanía y son reticentes a delegar el poder. Asimismo, esto se fundamenta en el tiempo que estuvieron separados por la Cortina de Hierro y no vivieron ciertos giros culturales que sucedían al otro lado, dejando un legado de conservatismo social muy fuerte (López-Dóriga, 2018).

De esta manera, se entiende que las bases para las 4 mayores críticas al plan eran: la falta de consenso a la hora de tomar la decisión y la violación a su soberanía que esto significaba para algunos países, la inexistencia de un sentimiento de responsabilidad compartida y los resultados a los que potencialmente se verían expuestos, tales como la llegada del terrorismo islamista junto con más inmigrantes y refugiados.

#### **4. Securitización de la migración en países del Grupo de Visegrad**

##### **4.1. Análisis de discursos**

Una de las formas más tangibles por las cuales se puede evidenciar la securitización de las migraciones es a través de los discursos dados por los mandatarios de los países del V4. Esto, entendiendo que “el lenguaje puede ocultar contradicciones y realizar así una acción ideológica muy específica” (Santander, 2011, p. 211), por lo que, al analizar un discurso, se pueden entender razones detrás de éste y descifrar la respuesta inconsciente que busca en el público. De esta manera, se analizarán los discursos de los primeros ministros de Hungría y Polonia, Viktor Orban y Mateusz Morawiecki, respectivamente. Lo anterior, debido a que éstos han sido los mandatarios más vocales frente al tema y dirigentes de los países más fuertes del V4, dándoles peso en la toma de decisiones.

Un primer discurso de Viktor Orban para analizar, en orden cronológico, es el dado el 26 de julio de 2014, con motivo de la vuelta del Fidesz al gobierno, el logro de la mayoría en el parlamento y la dirección del EPP (Rajgy, 2014). En este, Orban afirma que se está dando el inicio de un nuevo paradigma a nivel mundial, en el cual se debe buscar un modelo de gobierno que permita a un país ser exitoso. Dicho modelo, debe ser diferente al de una democracia liberal, pues éstas tienden a tener un auge y decaída como potencias regionales o globales. Como alternativa, Orban propone un modelo de Estado basado en el trabajo (Work-based state), en el cual se rompe con los principios, métodos de organización y entendimiento de la sociedad desde una óptica liberal. Si bien en este discurso no trata a profundidad la constitución de éste nuevo Estado, sí afirma que existen dos problemas importantes para su realización: las ONG (pues son grupos pagos por otros países que buscan influencia dentro de Hungría) y

la intrusión de la UE en los temas internos (pues supone una extraterritorialidad que amenaza la soberanía nacional).

Es posible ver en este primer discurso cómo ciertos elementos (promoción de la desaparición del Estado Nación promovido por Bruselas y rechazo a elementos de la democracia liberal) van a estar presentes siempre en sus discursos dirigidos a la nación húngara, pero en un segundo plano al dirigirse a la comunidad europea como un todo.

Un segundo discurso para analizar es el dado el 2 de noviembre de 2015, en la cumbre del EPP (Makes Sense, 2015). En este caso, el Primer Ministro húngaro empieza por afirmar que la crisis de refugiados es en realidad un movimiento migratorio compuesto por migrantes económicos, refugiados y terroristas (“*foreign fighters*”). Esta afirmación permite “deshumanizar” de alguna manera la crisis al mostrarla con matices más allá de lo humanitario y que afectan la seguridad del país. Posteriormente, Orban reconoce una responsabilidad moral europea, pero en términos de aceptar y resarcir las malas decisiones tomadas en el pasado y generar soluciones basadas en la mejora de la calidad de vida en los países de origen de los migrantes.

Si bien esto se puede considerar una solución sensata, también puede verse como la evasión de la responsabilidad presente en cuanto a la búsqueda de soluciones para aquellas personas que ya están en Europa bajo el estatuto de refugiados. Finalmente, el Primer Ministro pide pensar en Europa, en su civilización y cultura, y buscar soluciones europeas. De esta manera, se busca reforzar un sentimiento “continentalista”, en el cual se maneja una toma de decisiones y se buscan intereses únicamente europeos, y donde preservar la Europa cristiana es el logro final.

Un último discurso del Primer Ministro húngaro para analizar es el del 15 de marzo de 2016 (Decan Stone, 2016). Este fue dado previo a elecciones en su país, en el cual inicia hablando de cómo Europa no goza de libertad, ésta traducida en la posibilidad de decir la verdad. ¿Cuál verdad? Que Europa está bajo amenaza por la inmigración.

De ahí en adelante, habla de cómo la inmigración conlleva a crimen y terror, y cómo pone en peligro su modo de vida, cultura, costumbres y tradiciones cristianas.

En este primer momento se puede ver cómo se asocia inmediatamente la inmigración al peligro y a la desaparición de un modo de vida. Un poco más adelante, Orban menciona que Hungría está dispuesta a aceptar a aquellos que se acoplen a lo establecido, afirmando que han recibido refugiados en ocasiones anteriores; sin embargo, lo que no menciona es que la gran mayoría de dichos refugiados son europeos cristianos, de países vecinos o cercanos, mayormente Rumania, Ucrania y Serbia (Datos macro, 2017). Volviendo a la mención que hace Orban sobre la posible desaparición de las costumbres cristianas, se puede entender que una razón de peso para el rechazo hacia estos nuevos inmigrantes es su religión, pues a gran mayoría de inmigrantes llegados entre 2015 y 2017 son originarios de la región del MENA, siendo muy probable que profesen el islam.

Luego, Orban continúa su discurso haciendo alusión a las instituciones europeas, refiriéndose a que Bruselas permite y apoya una invasión a Europa, basada en su búsqueda de un internacionalismo y unos “Estados Unidos de Europa”. En este punto es evidente el rechazo del PM húngaro a las decisiones tomadas por la Comisión Europea, afirmando la existencia de un complot para eliminar los Estados-Nación. Es importante hacer explícito el papel que entra a jugar la memoria histórica; esta retórica alude a la historia de Hungría como nación, y los que su pueblo vivió y sufrió para que estableciera como Estado-Nación. Así, se entiende que no es posible que Bruselas les obligue a “ceder” aquello que tanto tiempo y esfuerzo les costó construir, pues eventualmente, estos extranjeros se adueñarán del territorio y el pueblo húngaro se verá obligado a huir nuevamente.

Finalmente, Orban hace un llamado a la lucha por las bases en las que Europa se construyó, siendo estas una comunidad cristiana, libre, compuesta por naciones independientes; basada en la igualdad hombres y mujeres, en la competencia libre, la solidaridad, el orgullo, la humildad, la justicia y la piedad. A su vez, pide que no se

permita que la Europa orgullosa se diluya a pedido de Bruselas y que exista una unidad europea en busca de este propósito.

Un hecho importante que se destaca en estos tres discursos es el tono con el que Orban se expresa. Mientras en el dado en la cumbre EPP se escucha en un tono conciliador, en el que se aboga por nuevas respuestas por parte de la comunidad europea, en el discurso dado en Hungría en 2016 se hace un llamado explícito a la lucha por la “defensa de las costumbres cristianas europeas y la soberanía nacional”. Además, hace explícita la animadversión que siente por las instituciones de la Unión Europea, representadas en sus referencias hacia Bruselas.

Ahora bien, en el caso de Polonia, se analizarán dos discursos del Primer Ministro Mateusz Morawiecki. Es necesario tener en cuenta que el partido del actual Primer Ministro polaco ha estado en el poder desde 2015, con Beata Szydlo como PM. Sin embargo, Morawiecki se posesionó el 11 de diciembre de 2017, por lo que no es posible hacer una comparación entre discursos de manera temporal como se hizo con el caso de Hungría y Orban.

Así, el primer discurso a analizar es durante el German Marshall Fund’s Brussels Forum, el 9 de marzo de 2018 (ProductiehuisEU, 2018). Si bien éste es más un conversatorio que un discurso como tal, su análisis sirve para los mismos propósitos. En este conversatorio, cuando se hace alusión al rechazo de los países del V4 a las cuotas de relocalización de refugiados, el PM afirma que, en términos de solidaridad, estos países ya están haciendo lo necesario, pues Polonia es hogar de alrededor de 30-40 mil chechenos y 1.5 millones de ucranianos que han escapado tanto de Rusia como de Ucrania debido a la agresión rusa. Esto se puede entender como una forma de evitar ser vistos como opuestos a la solidaridad y humanitarismo con los refugiados, sin dejar de lado su oposición a las cuotas planteadas por la Comisión. En cuanto a los refugiados de los países del MENA, afirma que la mejor manera de proveer soluciones es a partir del desarrollo en dichos países.

Desde un primer momento es evidente que Morawiecki se puede considerar un líder más pragmático, a diferencia de Orban, pues no es tan tajante con sus afirmaciones frente al peligro que los refugiados representan. Luego, Morawiecki pasa a discutir la relación de Polonia (y Europa del Este) con las instituciones europeas y Europa occidental. En este punto, afirma que, debido a los acontecimientos sucedidos después de la Segunda Guerra Mundial, específicamente el levantamiento de la Cortina de Hierro, Europa del Este fue dejada “del lado incorrecto de la cortina”, lo que supuso un desarrollo diferente en términos de economía y política, por lo que, de ahí en adelante, las respuestas a nuevos contextos deben ser diferentes.

Esta afirmación es interesante ya que, por un lado, identifica inicialmente a Europa del Este como parte integral de una comunidad europea y reafirma que el haber sido separados “fue un error”; sin embargo, luego afirma que, en este momento, no son tan similares como se creería, por lo que las respuestas dadas y las decisiones tomadas no siempre van a ir “mano a mano” con las propuestas por Europa occidental. Asimismo, afirma que, de una u otra manera, Europa del Este fue “colonizada económicamente” por la Europa Occidental al caer la Cortina de Hierro, por lo que su visión de sí mismos y de las instituciones europeas varía de las expuestas por los países que estuvieron del otro lado de la cortina. De esta manera, se evidencia la dicotomía que viven los países del Visegrad respecto a su pertenencia/aceptación de unas leyes y principios europeos.

Como último punto, se indaga sobre el hecho de que Polonia haya sido sancionado de acuerdo con el artículo 7<sup>2</sup> al pretender una reforma del sistema judicial. Así, el Primer Ministro vuelve a hacer referencia a que las diferencias en cuanto a perspectivas de contextos y sus posibles soluciones radican en lo vivido posterior a la Segunda Guerra Mundial. Si bien esto no compete tan directamente a la securitización de las migraciones surgida en Polonia, sí es interesante en el sentido de que se vuelve una y otra vez a lo sucedido durante y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Se

<sup>2</sup> El Artículo 7 del Tratado de Lisboa da la posibilidad de sancionar a un Estado Miembro por violar valores bases de la UE, como los DDHH y el imperio de la Ley; puede implicar la pérdida del derecho a voto en el Consejo Europeo. En el caso de Polonia, se le aplicó por sus reformas judiciales, las cuales se consideran, violan el principio de Estado de Derecho.

muestra así una memoria colectiva muy presente, la cual supone una necesidad de patriotismo y reafirmación nacional que brinde un sentimiento de seguridad, tanto física como identitaria. De igual manera, es evidente la forma en que se instrumentaliza el pasado, pues se referencia cuando sirve para excusar ciertas conductas y decisiones, pero no evita la identificación con Europa occidental en otros momentos más oportunos.

El segundo discurso por analizar es el dado por el PM polaco frente al Parlamento Europeo, el 4 de julio de 2018 (ProductiehuisEU, 2018). Si bien en este discurso toca especialmente temas económicos y financieros, también hace referencia a la seguridad, la migración y la comunidad europea. Aquí, su propósito central es exponer la visión polaca de los retos que enfrenta el Parlamento Europeo y las soluciones que propone. Así, afirma que es necesario entender a Europa desde sus raíces griegas, romanas y judeocristianas y desde su objetivo principal, el cual es la seguridad de sus ciudadanos y su desarrollo económico. Aquí, se evidencia la seguridad como tema primordial.

Luego, hace un recuento de las crisis por las cuales ha pasado la Unión Europea en los últimos años: financiera, banquera, de la eurozona, migratoria, Brexit y por agresión rusa; de esta manera, afirma que es necesario que la UE tenga una nueva apertura y se renueve el contrato social con sus ciudadanos, con el fin de reforzar la legitimidad democrática y reconstruir la confianza en el proyecto europeo. De esta manera, propone un ajuste a la UE, en el cual se reformarían tres puntos. De estos tres puntos, el de interés es el de seguridad.

Allí, hace alusión a las diferentes amenazas a las cuales Europa se ha visto expuesta en los últimos años, y afirma que en el Council Summit llevado a cabo entre el 28 y 29 de junio de 2018 lograron mostrar como la UE puede ser realista y reforzar la confianza de los ciudadanos a los cuales les concierne su seguridad, sus fronteras y su derecho a participar en la toma de decisiones en temas migratorios. En este punto se conecta directamente a la migración y a seguridad, mostrándolo como una preocupación ciudadana. Al mostrar las migraciones como tema que implica la

seguridad y es de preocupación ciudadana, se hace más fácil el proceso de aislarlo de la opinión pública bajo la responsabilidad estatal de protección.

Finalmente, Morawiecki afirma que la inmigración desde la región del MENA va a aumentar, por lo que la UE debe reaccionar y promover la estabilización y el desarrollo de esta región. De igual manera dice que, si bien el EU Emergency Trust Fund es un recurso, propone la creación de un fondo de desarrollo exclusivo para África con el fin de crear un “nuevo plan Marshall” para África y “enseñar a pescar, no dar los peces”. Para la creación de dicho fondo, Polonia está dispuesta a dar una contribución “excesivamente alta en comparación a su Producto Interno Bruto”, buscando apoyar la iniciativa de resiliencia europea. En este último fragmento es evidente el pragmatismo de Morawiecki, pues da soluciones que no impliquen la acogida de refugiados por parte de Europa, además de darle voz a la ciudadanía inconforme con las cuotas.

Así pues, se puede ver que, si bien ambos mandatarios tienen estilos y estrategias diferentes de dirigirse al público nacional e internacional, un elemento común es que desde su discurso controlan el contexto. Esto, ya que utilizan situaciones específicas, tanto presentes con pasadas, para apoyar la securitización de las migraciones. En el caso específico de Orban, su rechazo explícito de las instituciones y algunos de los elementos centrales de la Unión Europea permiten generar un aislamiento del V4 del resto de la comunidad europea, dando una idea de que existe un complot organizado desde Bruselas, por lo que ellos (mandatarios del V4) son la única respuesta posible y sensata para que sus países no sean absorbidos. En el caso de Morawiecki, éste se centra en gran medida en los aspectos culturales e identitarios de Europa como razón por la cual se debe encontrar una solución alternativa a la situación de los migrantes y refugiados. Lo anterior sirve igualmente a su propósito de securitización de las migraciones, pero desde una posición que le permite mostrarse como un líder menos populista.

Retomando los conceptos de complejo de seguridad y securitización mencionados al inicio, se puede empezar a entender el complejo de seguridad del V4, así como la

forma en que estos países han tomado, controlado y reproducido un discurso en donde las migraciones son vistas como una amenaza a la identidad, seguridad y soberanía nacional. Esto, a partir de la existencia de una preocupación de seguridad no simétrica, pero que logró una reacción en cadena dentro del mismo V4; más adelante se verá cómo se da esta misma reacción en cadena dentro de la UE.

#### 4.2. Análisis de acciones materiales y legales

En este apartado se recontarán las diferentes acciones materiales y legales hechas en los países del V4, a partir de 2015 y diferentes al rechazo de las cuotas de refugiados, a modo de materialización de la securitización de las migraciones previamente evidenciada en los discursos y afirmaciones dadas por sus líderes.

En el caso de Hungría, es pertinente analizar los cambios realizados a la legislación referente al asilo. La primera enmienda hecha a dicha legislación es el Decreto Gubernamental 191/2015, publicado el 21 de julio de 2015 (AIDA, 2015). En éste se adopta una lista de países seguros de origen y terceros países seguros, en el cual se incluye Serbia. ¿Qué supone que Serbia sea designado como un tercer país seguro? En principio y acorde a la Sección 2 (i) del Acta de Asilo, un tercer país seguro se define como: “cualquier país en relación con el cual la autoridad de refugiados haya comprobado que el solicitante es tratado de acuerdo con los siguientes principios” (AIDA, s.f): su vida y libertad no corren riesgo debido a razones religiosas, de raza, nacionalidad, etnicidad, convicción política o membresía a un grupo social; el principio de *non-refoulement* está en concordancia a la Convención de Ginebra; se aplica la ley internacional respecto a que un solicitante no debe ser devuelto a un territorio de un país en el cual estaría expuesto a pena de muerte, tortura, y/o castigos o tratos inhumanos, crueles o degradantes; se asegura la oportunidad de aplicar a un reconocimiento como refugiado, conforme a la Convención de Ginebra (AIDA, s.f).

Luego, la Sección 51 (2)(e) informa que, en caso de que exista “un país en relación con el solicitante que califica como tercer país seguro para él o ella” (AIDA, s.f) una aplicación a otro país sería inadmisibles. De esta manera, al ser Serbia considerado un tercer país seguro por Hungría, el segundo puede rechazar aplicaciones de asilo de personas que hayan cruzado por el primero -punto de tránsito del 99% de personas que

aplican a asilo en Hungría (AIDA, 2015)- pues éstas tenían genuinas oportunidades de aplicar y obtener protección (AIDA, 2015). Por lo anterior, Hungría se niega a examinar casi todas las aplicaciones de asilo hechas en su país.

Un hecho a resaltar es que tanto ACNUR y la Corte Suprema Húngara encontraron en 2012 que Serbia “no ofrece genuinas oportunidades para la protección para ser considerado un “tercer país seguro” (AIDA, 2015), pero la enmienda al Acta de Asilo fue aprobada por el Parlamento húngaro en julio de 2015 de manera expedita a pesar de las preocupaciones manifestadas por ACNUR y la sociedad civil.

Igualmente, en 2015 se estableció un sistema de zonas de pre-tránsito, Röszke y Tompa, por las cuales los migrantes pueden acceder de forma regular a Hungría. Sin embargo, estas personas suelen quedarse en las zonas de pre-tránsito en Serbia, pues en éstas son ciertos “líderes de comunidad” quienes establecen quienes pueden ir ingresando para hacer el proceso de solicitud de asilo en Hungría (IOM, 2018). Lo anterior ha llegado a un punto crítico, pues para enero de 2018, únicamente se permitía el ingreso de una persona por día en cada zona de tránsito, aumentando el tiempo de espera en Serbia, de por sí largo, hasta por un año (IOM, 2018).

Luego, el 1 de junio de 2016, entró en efecto una nueva enmienda, la cual tiene cuatro puntos centrales. En primer lugar, termina con los beneficios y subsidios que tenían los refugiados por medio del esquema de apoyo a la integración sin establecer una nueva alternativa; asimismo, se introduce una revisión obligatoria y automática del estatus de refugiado mínimo cada tres años después del reconocimiento; en tercer lugar, Se reduce el tiempo máximo de permanencia en un centro de recepción abierto de 60 a 30 días, posterior al reconocimiento del estatus de refugiado; finalmente, se corta la elegibilidad automática para el acceso a servicios básicos de salud de un año a seis meses, posterior al reconocimiento del estatus de refugiado (Hungarian Helsinki Committee, 2016). Como consecuencia de esta enmienda, los refugiados en Hungría dejaron de recibir o reciben por menor tiempo subsidios y servicios de salud de forma gratuita, y al salir de los centros de recepción se encuentran en una situación en la que no cuentan con herramientas que les aseguren una correcta integración y unos mínimos de vida digna.

El 13 de junio del mismo año se hizo una nueva enmienda a la ley de asilo, la cual permitió a la policía capturar a migrantes irregulares hasta a ocho kilómetros de la frontera y devolverlos al lado serbio o croata sin necesidad de ponderar sus necesidades de protección en incluso registrarlos (Hungarian Helsinki Committee, 2016). Lo anterior desemboca en un círculo vicioso, pues son devueltos a las zonas de pre-tránsito en los cuales las esperas son posiblemente de más de un año y en donde no se cubren las necesidades básicas, lo cual puede impulsar a que éstos intenten volver a cruzar irregularmente las fronteras y las autoridades húngaras no consideren, en ningún momento, las necesidades de protección de estas personas.

Una final enmienda a la ley de asilo se dio en marzo de 2017, cuando se estableció que todos los migrantes irregulares se deberían devolver a la frontera sur pero no necesariamente a las zonas de tránsito establecidas, dificultando e incluso eliminando la posibilidad de que estos puedan aplicar al estatus de asilo.

En segunda instancia, en el caso de Polonia, si bien existen provisiones legales que permiten a los solicitantes de asilo aplicar a protección internacional sin necesidad de tener una visa o un documento válido para ingresar a dicho territorio, el reporte “*Pushed Back at the Door: Denial of Access to Asylum in Eastern EU Member States*” publicado por el Hungarian Helsinki Committee encontró que, específicamente en el punto de cruce fronterizo en Brest-Terespol (entre Belarús y Polonia), la Guardia Fronteriza negaba el derecho a posibles solicitantes de asilo de efectivamente realizar una aplicación para solicitar protección internacional e ingresar al país, a pesar de explícitamente declarar situaciones de persecución en su país de origen (2017).

A su vez, el Ministro de Interior y Administración polaco del momento anunció durante una entrevista en televisión que “el gobierno polaco no permitirá la formación de una nueva ruta migratoria a través del territorio polaco y no expondrá a Polonia a la amenaza del terrorismo” (Hungarian Helsinki Committee, 2017). Lo anterior evidencia una clara correlación hecha por parte del gobierno polaco entre la migración y una posible afectación a la seguridad del país, violando a su vez leyes internacionales y de la UE.

En tercer lugar, República Checa tiene un punto de cruce fronterizo con un centro especial para la recepción de solicitantes de asilo en la Zona de Tránsito del Aeropuerto de Praga, en el cual una persona tiene el derecho de presentar una solicitud de asilo con la policía en el punto de cruce, con lo que posteriormente será llevada al centro de recepción anteriormente mencionado, en donde el proceso continúa. Sin embargo, y mostrando similitudes con lo ocurrido en Polonia, la organización Aid to Refugees (OPU) ha seguido numerosos casos en los que la policía no permite a los posibles solicitantes de asilo presentar una aplicación formal (Hungarian Helsinki Committee, 2017). Asimismo, la organización ha encontrado que el centro de recepción especial para solicitantes de asilo permanece vacío la mayoría del año, siendo en el periodo comprendido entre 2015 y 2016 aceptadas mensualmente entre 0 y 2 personas como solicitantes de asilo por este medio (Hungarian Helsinki Committee, 2017).

Otros casos reportados a la OPU son de solicitantes de asilo que experimentan un proceso irregular, evidenciando una falla en la posible identificación del riesgo que estas personas corren al ser devueltos a sus países de origen y en la posible identificación de personas vulnerables (víctimas de tortura, tráfico de personas u otro tipo de violencia) (Hungarian Helsinki Committee, 2017).

Finalmente, si bien en Eslovaquia la política migratoria y de asilo es regulada por el Acta n° 404/2011 sobre la residencia de extranjeros en el país junto con sus enmiendas y suplementos, el Global Detention Project encontró que después de 2015 se empezó a usar una retórica antiinmigrante más fuerte y las políticas de inmigración se volvieron más restrictivas (Global Detention Project, 2019). Asimismo, encontró que entre 2016 y 2018 cuatro órganos de las Naciones Unidas para el Tratado de Derechos Humanos criticaron las prácticas de detención de inmigrantes, siendo de las más preocupantes: condiciones de detención similares a una prisión, presunción en favor de mayoría<sup>3</sup> que se le aplica a niños sin acompañantes, detención sistemática a familias con niños, estrictas condiciones

<sup>3</sup> La presunción en favor de mayoría supone que, en caso de disputa en lo referente a la edad de un niño sin acompañante, se le presume adulto (con lo cual puede ser detenido junto con otros adultos) hasta que se pueda determinar su edad por medio de un análisis óseo. El resultado de este análisis no puede ser apelado a pesar de que este método se ha considerado poco fidedigno, especialmente con menores entre los 16 y 18 años (Global Detention Project, 2019).

en relación con la elegibilidad para alternativas no privativas de la libertad cuando se da una detención (en caso de que se permitan alternativas) y el cobro de su detención a los propios detenidos (Global Detention Project, 2019).

Si bien todo lo anterior está, en mayor o menor medida, contemplado dentro de la ley eslovaca, lo que el Global Detention Project son las prácticas punitivas en torno al proceso de solicitud de asilo. De igual manera, se incumplen las garantías procedimentales en la aplicación para asilo, pues si bien la ley eslovaca afirma que los detenidos deben recibir ayuda legal gratis, “las visitas del Legal Aid Centre (particularmente al centro de detención en Medved’ov) son escasas y los detenidos se quejan de que no tienen conocimiento de los procedimientos disponibles” (ECRE, 2019). Asimismo, reportan que no se les asegura asistencia en interpretación y traducción para los documentos de soporte o durante el proceso de aplicación.

Estas acciones evidencian lo que los países del V4 han hecho (o dejado de hacer) como parte de su oposición a la decisión tomada desde Bruselas. Desde decisiones en el ámbito legal, pasando por cortes en los subsidios anteriormente dados y condiciones no óptimas de retención hasta un trabajo poco eficiente en el procesamiento de solicitudes, la situación de refugiados que solicitan asistencia en estos países es precaria e incierta.

#### 4.3. ¿Qué supone la securitización?

El concepto de seguridad se empezó a repensar desde la Guerra Fría, cuando, con el nuevo Orden Mundial, se identifican nuevas amenazas o “cuestiones de seguridad blandas” (Benam, 2011) que previamente no se habían considerado, pues se entendía la seguridad bajo los estándares de las Guerras Mundiales, la Guerra Fría y la amenaza nuclear. A su vez, esta nueva aproximación a la seguridad permeó los círculos académicos, para crear los “Estudios Críticos sobre Seguridad” (Benam, 2011, p.193). Dentro de dichos estudios, es pertinente resaltar el trabajo de la Escuela de Copenhague, específicamente de Ole Waever y Barry Buzan. Por un lado, al Waever preguntarse: ¿qué hace de algo un problema de seguridad? Su respuesta es simple y concisa: “algo es un problema de seguridad cuando las élites la consideran como tal” (Benam, 2011, p. 194). La anterior explicación es la forma más sencilla de entender la securitización, la cual es clasificada como una acción discursiva y que depende ampliamente de una correcta construcción de

este. Más tarde Barry Buzan la describiría como la asignación de características que amenazan la existencia del Estado a temas fuera de lo tradicionalmente militar, las cuales no necesariamente son verdaderas, pero están ampliamente extendidas y entendidas como verídicas (1997). A partir de esto, la securitización tiene como objetivo convencer a un público determinado, el cual le dará al ente securitizador legitimidad para tomar decisiones que no se podrían o no serían bien recibidas de tomar en un contexto en el que el tema en cuestión no amenaza la seguridad tanto del ente securitizador como del público al cual este se dirige.

En el caso en cuestión, la securitización de las migraciones implica, primero, que el gobierno tome la decisión de que las migraciones, en especial los refugiados, suponen una amenaza para su seguridad (tanto física como económica o identitariamente). Esto se evidenció claramente desde el inicio de la crisis migratoria, cuando en julio de 2015 Hungría erigió una valla de alambre en su frontera con Serbia en un esfuerzo por detener a los migrantes irregulares que intentaban llegar a la UE por la ruta de los Balcanes. Posteriormente, empezó una construcción discursiva frente a la amenaza que implican los migrantes y refugiados, vista claramente en la primera parte del capítulo. El discurso creado inicialmente en Hungría logró trascender las fronteras físicas entre los países del V4 gracias en gran medida a su historia común y a una concordancia ideológica respecto a la amenaza que suponen los migrantes y refugiados, como con una toma de decisiones conjunta a nivel de alianza.

Finalmente, al tener un discurso fuertemente construido y el cual la población general acepta como verdad, se procede a la toma de decisiones que en otro contexto no podían ser tomadas o serían rechazadas. Así, las decisiones tomadas por los países del Visegrad van desde acciones legales que dificultan el proceso de aplicación al asilo (Eslovaquia), pasando por el rechazo de las cuotas de refugiados propuestas por la Comisión Europea (todo el V4) hasta la toma de acciones materiales, como la captura de migrantes irregulares a ocho kilómetros de la frontera sin necesidad de que se lleve a cabo un proceso en donde se ponderen las razones y necesidades de estos (Hungría).

## 5. “Dos Europas”

### 5.1. Identidad cultural y experiencia multicultural

Antes de hablar de las “dos Europas”, es necesario saber cómo se entiende la Nación y el Estado en tanto en Europa occidental como central, pues a partir de esto se construye una identificación de “nosotros” versus “los otros”. Según Ivan Krastev, mientras la UE está basada en la idea francesa de nación (pertenencia a través de la lealtad a las instituciones) y el concepto alemán de Estado (con un centro federal relativamente débil), Europa Central está basado en una idea alemana de nación (nacionalidad basada en un origen y cultura comunes) y una visión francesa de Estado (Estado central todopoderoso) (Alexander Andreev, 2016). Estas concepciones afectan fundamentalmente la forma en que los Estados se conciben a sí mismos, y al ser contrarias, suponen un choque en cuanto a las ideas y formas que se tienen frente a la construcción conjunta de una UE, de quiénes deben o pueden ser parte de esta, la resolución de conflictos y respuesta a contextos de crisis.

Ahora bien, el primer periodo histórico clave para entender las diferencias entre las dos regiones en lo referente a la experiencia con la multiculturalidad es después de la década de 1950 (Debeuf, 2018), especialmente entre 1960 y 1975; pues durante este tiempo se llevó a cabo en varios países de Europa occidental una inmigración organizada de países como Algeria, Marruecos, Túnez y Turquía, especialmente hacia Alemania (en la RFA conocidos como *Gastarbeiter* y en la RDA como *Vertragsarbeitnehmer*). Esta inmigración organizada se dio a través de programas de “trabajadores invitados”, los cuales ingresaban a la UE con el fin de trabajar por cierto periodo de tiempo en labores manuales y luego volver a sus países de origen, en un contexto de crecimiento económico, reconstrucción y reactivación de la infraestructura y economía europea. Si bien estos programas no se dieron como se esperaba, la población de Europa occidental se acostumbró en gran medida a trabajar y convivir con personas de otras nacionalidades y trasfondos étnico-culturales diferentes (Debeuf, 2018).

Mientras tanto, en Europa central, el movimiento era opuesto: entre 1989 y 1993 más de cuatro millones de europeos emigraron de sus países de origen, la mayoría del oriente y centro de Europa hacia el occidente (POPIN, 1995). Luego, si bien antes de el ingreso a

la UE el número de emigrantes de Europa Central y del Este era de un poco más que un millón, para 2011 este número se había quintuplicado, siendo 5.3 millones de personas (de la Rica, Glitz & Ortega, 2013). De esta manera es evidente que Europa Central ha sido, históricamente, región de emigración más que de inmigración, por lo que ha tenido una experiencia considerablemente menor en lo referente al trato con personas de diferentes culturas.

Un segundo periodo histórico que vale la pena resaltar es el inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín en la región de Europa central y del este. Por un lado, la mayoría de los países que acababan de conseguir su soberanía de la ex URSS se encontraban buscando una reestructuración individual. Por otro lado, los tres países que serían parte del grupo de Visegrad buscaban cooperar en soluciones conjuntas a largo plazo. Si bien no es necesariamente un hecho de experiencia multicultural contraria a Europa oriental u occidental, sí permitió una diferenciación identitaria entre Europa central y oriental, al unir a los países del Grupo de Visegrad bajo una serie de objetivos y toma de decisiones específicos que apuntaban al ingreso a la UE y al desarrollo de un mecanismo de toma de decisiones conjuntas posterior a su ingreso.

En segunda instancia, se habla de identidad cultural, pero ¿qué es la identidad cultural? Según González Varas (2000, p. 43), “La identidad cultural de un pueblo viene definida históricamente a través de múltiples aspectos en los que se plasma su cultura, como la lengua, instrumento de comunicación entre los miembros de una comunidad, las relaciones sociales, ritos y ceremonias propias, o los comportamientos colectivos, esto es, los sistemas de valores y creencias (...) Un rasgo propio de estos elementos de identidad cultural es su carácter inmaterial y anónimo, pues son producto de la colectividad” (Molano, 2007). Así, se busca desarrollar una relación causal, la cual nace de las preconcepciones hacia los migrantes y refugiados (específicamente musulmanes) y termina en actitudes excluyentes a partir de la definición de la identidad nacional de un país.

Según el Spring 2016 Global Attitudes Survey, realizado por el PRC, se pueden encontrar correlaciones entre preconcepciones sobre los musulmanes, la percepción de deseo de integración de estos mismos, elementos que se consideran importantes dentro de la

identidad nacional y actitudes excluyentes contra minorías. Debido al caso en estudio, se tomarán únicamente los resultados para Hungría y Polonia específicamente, pues República Checa y Eslovaquia no fueron encuestados. Las gráficas utilizadas en este estudio se encuentran en el Anexo 3.

Ahora bien, con el propósito de encontrar una relación causal, se empezará por las preconcepciones que se tienen acerca de los musulmanes. Así, se encuentra que existe una percepción más negativa de los musulmanes en Europa del este y del sur que en el resto del continente. Luego, en términos de porcentajes, de los encuestados en Hungría un 72% tiene una visión negativa de los musulmanes, mientras que el Polonia es un 66% (Simmons, Stokes & Wike, 2016). En relación con lo anterior, se encontró también que un 76% de los encuestados en Hungría y un 45% de los encuestados en Polonia consideran que los musulmanes que se están en dichos países desean ser diferentes a la cultura predominante, lo que se entendería como no adoptar las costumbres y formas de vida de los países en los que viven (Simmons, Stokes & Wike, 2016).

Luego, se encuentra que existen cuatro elementos que, de alguna manera, influyen de significativamente a la hora de considerar a alguien “verdadero” nacional de un país: idioma, costumbres y tradiciones, lugar de nacimiento y religión. Respecto al idioma, se encontró que la habilidad de hablar el idioma nacional es “muy importante” para el 81% de húngaros y el 67% de polacos; asimismo, es “un tanto importante” para el 15% de húngaros y el 29% de polacos (Simmons, Stokes & Wike, 2016). En segundo lugar, se encontró que las costumbres y tradiciones son “muy importantes” para el 68% de húngaros y el 56% de polacos, mientras que son “un tanto importantes” para el 27 y 39% respectivamente (Simmons, Stokes & Wike, 2016).

En tercer lugar, al hablar de lugar de nacimiento, este es “muy importante” para el 52% de húngaros y el 42% de polacos, y es “un tanto importante” para el 29 y 38% respectivamente (Simmons, Stokes & Wike, 2016). Finalmente, al hablar de religión, un 34% de polacos y un 29% de húngaros la consideraron “muy importante”, mientras que un 24% de polacos y un 37% de húngaros la encuentran “un tanto importante” (Simmons, Stokes & Wike, 2016).

Al juntar estos cuatro elementos acerca de la identidad nacional, el PRC hizo una medición de la visión de identidad nacional en relación con actitudes excluyentes; de lo anterior se logró una media europea de 12 puntos (siendo 4 el menor y 16 el mayor), a partir de la cual se clasificó el porcentaje de personas encuestadas que se encontraron por encima y por debajo de dicha media. Es decir, el porcentaje, en relación con la media europea, de personas con actitudes más y menos excluyentes en lo referente a la visión de identidad nacional. Así, se encontró que el 86% de las personas encuestadas en Hungría y el 83% de las encuestadas en Polonia se encuentran por encima de la media europea, posicionándolos en el “Top 3” de países más excluyentes en lo referente a la identidad nacional en el continente (Simmons, Stokes & Wike, 2016).

Como punto final a reconocer, se encuestó sobre una correlación directa entre terrorismo y refugiados, preguntando por la probabilidad de que el primero aumente en relación con la llegada de los segundos. En este caso, 76% de los encuestados en Hungría y 71% en Polonia respondieron de manera afirmativa (Simmons, Stokes & Wike, 2016). A su vez, se encontró que un 82% de húngaros y un 75% de polacos consideran que los refugiados son una carga al país, pues toman sus trabajos y beneficios sociales (Simmons, Stokes & Wike, 2016).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se entiende la razón de que en el *Migrant Acceptance Index* realizado por Gallup el mismo año (basado en diferentes niveles de proximidad personal), se encontraran los cuatro países del Visegrad dentro de los puntajes más bajos de la región: siendo 9 el máximo posible, Hungría tuvo el puntaje más bajo de todos, con un 1.69, seguido por Eslovaquia con un 1.83 y República Checa con 2.26 (Ray, Pugliese & Esipova, 2016). Del V4, Polonia clasificó como el país con más aceptación hacia lo migrantes, con un 3.31 (Ray, Pugliese & Esipova, 2016) (Anexo 4).

Considerando que los datos utilizados son de 2016 y entendiendo 2015 como el año crítico en términos de refugiados y migrantes (regulares e irregulares) ingresando a la UE, es posible evidenciar dos resultados: primero, la securitización de la migración implica cambios tanto en la percepción como las actitudes hacia los refugiados, pues al volverse

el ingreso de refugiados y/o migrantes una realidad más cercana, se empiezan a cuestionar elementos de seguridad tanto en un sentido clásico como en términos económicos y de identidad. En segundo lugar y específicamente en términos de identidad cultural, el considerar estos cuatro elementos previamente mencionados como clave para ser “verdadero nacional de un país”, deja por fuera la opción de que un migrante o refugiado logre convertirse en nacional y ser tratado como un igual.

## 5.2. Relación con instituciones europeas

La relación de los países del Visegrád con las instituciones europeas (instituciones y organismos de la Unión Europea) ha sido tensa y marcada por choques desde 2004, con el ingreso formal de dichos países a la UE. Lo anterior, ya que dicho ingreso supuso una rápida adopción de un aparato normativo ya establecido y un replanteamiento de la identidad nacional con el fin de integrar elementos, principios y valores de una identidad europea.

Así pues, la Unión Europea ha sido, a lo largo de su existencia, una potencia normativa e ideológica más allá que únicamente militar. Pero ¿qué supone ser una potencia normativa? Según Ian Manners (2002), “el componente central de una potencia normativa europea es que la UE existe como algo diferente a cualquier forma política preexistente, y que ésta particular diferencia la predispone a actuar de una manera normativa” (p. 242). Así, el que la UE sea una potencia normativa nace a partir del contexto de su creación, pues fue establecida en un periodo posterior a la guerra, permitiendo reflexionar sobre los nacionalismos que llevaron a la barbarie y buscar un modo de contrarrestarlos a partir de la creación de una forma de gobernabilidad supranacional y supraestatal.

Como consecuencia, se implementaron ciertas normas y principios universales dentro de los cuales se pueden encontrar cinco “principios base”, considerando el gran entramado de leyes y políticas de la UE. Estos cinco principios componen el Acervo comunitario, conjunto normativo vigente de la UE y ley con primacía sobre la ley nacional: paz, libertad, democracia, Estado de Derecho y respeto por los Derechos Humanos. Asimismo, es posible encontrar cuatro normas “menores” dentro de la constitución y prácticas de la UE (Manners, 2002): solidaridad social, no-discriminación, desarrollo sostenible y buena gobernanza. Todos estos elementos permiten a la UE legitimarse como algo más que

simplemente la suma de sus partes (Ibíd.). Debido a lo anterior, este modelo político complejo llevó al establecimiento de una identidad europea, la cual está explícitamente sustentada en la Declaración de la Identidad Europea, publicada y aprobada durante una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en 1973, en la ciudad de Copenhague (CVCE, 2013) y compuesta por cuatro pilares: democracia, Estado de Derecho, justicia social y respeto a los demás Derechos Humanos.

Asimismo, el poder normativo e ideológico de la UE es dado por la difusión de sus principios e identidad ya sea por medios sustantivos y simbólicos, y gracias a los cuales se busca normalizar dichos principios y lograr la adopción de éstos en el resto del mundo por medio el diálogo. Específicamente para el V4, la difusión de los ideales de la UE se produjo por medio procedimental, con la mayor ampliación de la UE en términos de población y número de países en 2004, obligando a los países ingresantes a aceptar la normatividad vigente de la Comunidad Europea. Luego, el ingreso formal del V4 (y de todos los países de Europa Central y del Este) a la UE fue a través de un proceso de gobernanza externa usando un modelo de condicionalidad a incentivos externos (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2011).

¿Qué supone entonces este modelo de condicionalidad para la relación Visegrad-UE? En primera instancia se debe entender qué significa la UE para cada una de las “dos Europas” que se mencionaron en el apartado anterior, con el fin de sustentar la forma en que funciona para las partes este modelo de condicionalidad. Para esto es necesario referirse a uno de los periodos clave que marcaron diferencias entre las dos: el comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín. Por un lado, para Europa occidental, el inicio de la creación de la Unión Europea posterior a la Segunda Guerra Mundial se basaba en la idea de que únicamente la cooperación cercana podría evitar que se repitieran los hechos recién acontecidos, buscando minimizar todo lo posible las causas de las recientes guerras: el fascismo y el nacionalismo. Debido al peso que la URSS estaba teniendo en Europa del este, se llevó a cabo una política de expansión de integración europea, buscando hacerle frente al bloque comunista. Por otro lado, este periodo supuso a su vez, constante convulsión en Europa central, pues se buscaba una autonomía, independencia y soberanía previamente arrebatados. Así, con la caída del Muro de Berlín

y como medida para asegurar su recién ganada soberanía, los países de Europa Central y Oriental buscaron la membresía de la UE y la OTAN.

Así, para Europa occidental, la UE significa una garantía en contra del fascismo y nacionalismo (o razones que den pie a una guerra); por su parte, para Europa Central la UE significa una garantía contra una posible ocupación y un “vasallaje político” hacia Rusia (Debeuf, 2018). Estas diferencias en el significado de la comunidad europea para las dos regiones definen su relación con las instituciones de esta, pues marcan una actitud más o menos desafiante frente a las reglas debido a la consideración de validez de las normas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende a los actores, tanto UE como V4, como entes racionales interesados en la maximización de su poder y bienestar (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2011), por lo que estaría dentro de dichos intereses la expansión de sus ideales (Para la UE) y la búsqueda de seguridad tanto económica como militar (para el V4), permitiendo definir tanto su posición dentro del sistema como su seguridad en relación con sus vecinos y el resto del sistema internacional.

De esta manera, la UE promulga sus reglas y el V4 debe cumplirlas para obtener las recompensas de pertenecer a la UE, tales como lazos institucionales y de asistencia. En este modelo, la relación es clara: si se cumple el objetivo, se otorga la recompensa; si no se cumple, no se otorga. Por parte de los países adoptantes, se entiende que “un Estado adopta las reglas de la UE si el beneficio de hacerlo sobrepasa los costos de adopción doméstica” (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2011, p. 664).

En 2004, los países del V4 obtuvieron la recompensa de adoptar los lineamientos de la UE, al ser aceptados tanto en este ente como en la OTAN. Sin embargo, posterior a esto, se produjo una ruptura frente los mismos, pues al ser una relación basada no necesariamente en la convicción con las normas adoptadas sino con un beneficio dado en retribución de su adopción y cumplimiento, y sumado al sentido de protección de la soberanía nacional mencionado anteriormente, la identidad nacional (y los intereses que esta conlleva) prima sobre lo acordado con el ingreso a la UE.

Este choque llegó a su punto más álgido con las cuotas de refugiados, pues se evidenció un rechazo explícito a lo establecido por Bruselas. Como lo afirma Kazharski, esta nueva identidad bajo la que actúan los países del V4 tiene una interpretación conservadora y culturalista de la nación y un rechazo al universalismo humanitario (2017), lo cual se junta con lo que él mismo describe como una “crisis de la integración y liberalismo europeo y un giro hacia la derecha [que] parece ser un fenómeno de toda Europa” (Kazharski, 2017) y una idea conservadora de Europa, en donde se escoge cuáles son los elementos deseados y cuales no.

Todo lo anterior produjo un choque frente a la aplicación del artículo 78<sup>4</sup>, debido a lo que éste significaba para la autonomía, soberanía e identidad nacional de los países del V4. En resumidas cuentas, se da un caso en el que no se respetan las reglas porque no se comparten las mismas normas, en el cual se da identificación únicamente parcial con las reglas establecidas, en este caso por Europa occidental, y se pretende disfrutar de los beneficios sin necesariamente cumplir con todas las obligaciones. Así, el V4 entra en un conflicto mayor y más evidente con Europa occidental, haciendo cada vez más tensa su relación.

Este choque se da con el ingreso de trece países en 2004, pues previamente la UE estaba conformada por países muy similares en términos de valores, intereses e identidades, por lo que las decisiones eran más fáciles de tomar (Cubel, 2016). Sin embargo, posterior a 2004, las diferencias han sido mucho más notables, mezclándose diferentes modelos de evolución social, política y económica, además de contextos históricos variados, muchas veces opuestos y logrando que la identidad europea esté basada en una comunidad política de prácticas democráticas compartidas.

Es evidente que, si bien el 2004 se difundieron los ideales de la UE y existió un proceso de gobernanza externa bajo un modelo de condicionalidad, la transferencia no fue necesariamente efectiva, sobre todo en países específicos o temas delicados (Cubel,

<sup>4</sup> Artículo que permite la creación de medidas como la de la relocalización de refugiados mientras uno o más países de la Unión “se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países” (EUR-Lex, 2012).

2016), por lo cual se debe distinguir entre el uso de la condicionalidad como estrategia política y los cambios causales y tangibles en la política interna que la misma potencialmente acarrea.

En este caso, se tienen elementos de una “gobernanza vieja”, la cual es una relación asimétrica, las negociaciones no dan en realidad un espacio para negociar las reglas establecidas y el proceso se da a través de actores burocráticos y relaciones *top-down*. Schimmelfennig & Sedelmeier (2011) cuestionan si la efectividad de este modelo a corto plazo vale el riesgo de una ineficiencia a largo plazo; esto debido a que existe siempre una posibilidad mayor de retar las reglas al estar ya dentro de la UE cuando son aceptadas en un contexto de incentivos externos a cuando son aceptadas por medio de un *social-learning* o *lesson-drawing*. Asimismo, cabe cuestionar si el hecho de haber ingresado tan rápidamente a la UE supuso para los países del V4 una aceptación de condiciones, reglas y políticas sin tener en cuenta la concordancia y el impacto sobre las políticas y contexto nacional.

Considerando todo lo anterior, el caso del V4 se resume en que, si bien en un inicio se mantuvo una relación cordial en donde ambas partes cumplían con lo acordado, al estar basado en los beneficios que cada uno podía obtener del otro y no en una necesaria y profunda convicción del sistema normativo, al tomar decisiones profundas que chocan con elementos centrales de la identidad de una de las partes, es más fácil para el V4 retarlas sin necesariamente poner en riesgo su posición dentro de la comunidad y su capacidad para participar en la toma de decisiones. Para este caso, los Estados sopesan si el beneficio de adoptar las cuotas de refugiados dictadas por la Comisión y el mantener una relación cordial con las instituciones europeas sobrepasa los costos de su adopción, en términos de permitir la entrada a personas con una religión, cultura y costumbres diferentes que potencialmente modifiquen su panorama nacional.

Por un lado, la UE afirma que el V4 quiere disfrutar de los beneficios económicos de la Unión sin llevar a cabo sus responsabilidades políticas y humanitarias. Por otro lado, los países del V4 afirman que son tratados como ciudadanos de segunda clase, pues Bruselas pretende intervenir en asuntos internos e imponer soluciones diseñadas por unos pocos

dentro de todo el espacio Schengen sin un consentimiento. Así pues, afirman que Europa ha dejado de ser un jugador global para pasar a ser uno regional, incapaz de mantener una Europa fuerte y unida (López-Doriga, 2018).

### 5.3. ¿Complejos de seguridad diferentes?

Desde una perspectiva constructivista de la Escuela de Copenhague, la seguridad consiste “en librarse de las amenazas y ser capaz -sean los Estados o las sociedades- de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles” (Buzan, 1991, p. 432). De esta manera se debe considerar la posibilidad de que esta nueva amenaza vista por el V4 lleve a la creación, voluntaria o involuntaria de un sub-complejo o un complejo totalmente diferente al existente dentro de la UE.

Se entiende un complejo de seguridad como un “patrón lógico de interdependencia en el sistema internacional” (Orozco, 2015, p. 156) en el cual “los Estados poseen cierta independencia del sistema global pues sus interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre ellos y otros Estados fuera del complejo” (Orozco, 2015, p. 156). Siendo así, como lo afirma Piotr Bajda, el V4 desde un inicio se constituyó como un elemento propio, si se quiere, como un renacimiento de lo que se conocía como “Europa Central” al constituir un “centro político regional al oriente de la frontera alemana que estaba listo para aceptar un modelo de acción occidental” (2018). Sin embargo, esta independencia bajo la que nació supuso también una diferenciación de sí mismos con el grueso de la UE, continuando con relaciones mucho más cercanas entre ellos que con el resto de la Unión.

Si lo anterior se ve bajo el concepto de seguridad, es aún más claro hasta qué punto las relaciones entre los países del V4 son más fuertes entre ellos que ellos con otros países de la Unión, pues comparten una misma visión de qué supone una amenaza, el sector que se puede ver afectado y las posibles formas de solucionarlo. A su vez, es importante resaltar la relación que el V4 mantiene con países fuera del continente, específicamente con China y Estados Unidos y bajo la TSI.

La TSI es una plataforma política a nivel presidencial lanzada en 2015 y que incluye a doce países miembro de la UE que están geográficamente ubicados entre el mar Adriático,

Báltico y Negro: Austria, Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, buscando apoyar el desarrollo de la región a partir de la inversión en infraestructura, energía y conectividad digital (Three Seas Initiative, s.f). Durante su primera sesión fueron invitados representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores de China y del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, mientras que en la segunda sesión fue invitado Donald Trump (Global Affairs and Strategic Studies, 2018).

Ahora bien, específicamente hablando del acercamiento con Estados Unidos, este se ha dado por afinidad en dos aspectos de la política internacional: la inmigración y el conflicto Israel/Palestina. Frente a la inmigración, el acercamiento se ha dado a partir de la cercanía con las ideas del presidente Trump sobre los peligros que representan la inmigración y los refugiados, especialmente entre los mandatarios de Estados Unidos y Hungría. Luego, en lo referente al conflicto Israel/Palestina y acorde a los lineamientos de Estados Unidos, todos los países del V4 han mostrado su apoyo a Israel, a diferencia de la mayoría de los países de la UE. Lo anterior, también teniendo en cuenta el deseo de mantenerse diametralmente distantes a Rusia y su posible influencia.

En lo referente a la relación con China, el gigante asiático ha buscado invertir en todos los países del V4, mayormente a través de la iniciativa 16+1<sup>5</sup>, pero también como grupo político del V4 e individualmente. Por ejemplo, para Hungría, la suma de inversión extranjera directa por parte de China asciende a 3.5 mil millones de dólares estadounidenses, según estadísticas gubernamentales húngaras (Cox-Brusseau, 2018). En el caso de Polonia, se lleva a cabo la estrategia “Go China”, la cual promueve la colaboración en temas de energía, agricultura e investigación tecnológica (Cox-Brusseau, 2018).

Si bien en República Checa y Eslovaquia la inversión china sigue siendo un tema politizado, los gobiernos de ambos países han hecho referencias a la bienvenida de Inversión Extranjera Directa china en transporte, infraestructura energética y

<sup>5</sup> Liderada por China, busca intensificar y expandir su cooperación con 11 países miembro de la UE y 5 países de los Balcanes (LIAA, 2016).

emprendimiento (Cox-Brusseau, 2018). Por otro lado, el hecho de que los países del V4 no participen (ya sea porque no fueron invitados o por reticencia propia) en la IEI<sup>6</sup> muestra una división clara en temas de estrategia y seguridad en el continente europeo.

Teniendo lo anterior en cuenta, es posible evidenciar que los proyectos de seguridad y desarrollo en Europa ya no son necesariamente pensados como bloque, sino como pequeños grupos de países europeos. A su vez, el V4 ha empezado a simpatizar más en términos tanto políticos como ideológicos y económicos con países fuera de la UE.

Ahora bien, no es posible descartar del todo el complejo de seguridad europeo, pues la pertenencia a la comunidad de la UE con todos sus organismos supone unas relaciones más cercanas en todos los ámbitos entre los miembros que con el resto de los países. Sin embargo, debido al contexto migratorio común para el continente, pero generador de tensiones, se considera que existe un complejo de seguridad más pequeño conformado por los países del V4 dentro de un complejo mayor, el europeo. Este complejo menor no se retira del todo del marco de seguridad europeo, pero busca posibilidades de solución en diferentes ámbitos que no necesariamente incluyan al eje franco-alemán y tanto dentro como fuera del continente.

¿Qué supone la anterior afirmación? Como consecuencia general, supone, como mínimo, un distanciamiento dentro de Estados miembro de la UE, lo que potencialmente amenaza su integridad, estabilidad y procesos internos, pues las perspectivas desarrolladas dentro del complejo menor no siempre van a ser acordes a las expresadas por el complejo mayor.

De esta consecuencia “primaria” se deriva un replanteamiento en torno a la identidad de la UE en dos líneas: la primera es cuestionar la pertenencia de ciertos países, y la segunda es replantear la base identitaria de la misma UE, pues ya no se cumplen los lineamientos bajo los cuales se creó.

<sup>6</sup> Propuesta en 2017 por Emmanuel Macron, la IEI tiene como objetivo crear una “cultura estratégica común”, con una fuerza de intervención, presupuesto y doctrina para la acción comunes que permitan a los europeos actuar militarmente juntos y “de manera convincente” (Mauro, 2018). Sus miembros son Francia, Alemania, Países Bajos, Bélgica, España, Dinamarca, Portugal, Estonia y Reino Unido. Es independiente a la OTAN y a la UE, y solo se participa por medio de invitación (Mills, 2018).

## **6. Consecuencias de la securitización de la migración en los países del Grupo de Visegrad**

### **6.1. Efecto “spill-over”**

Si se habla de la existencia de un “sub-complejo” de seguridad del V4 dentro del complejo de seguridad europeo, ¿cómo es posible que exista un efecto “spill-over”? Teniendo en cuenta que los complejos no son del todo diferentes, al encontrar una amenaza común, la securitización de los elementos puede ser compartida en la medida en que sea un mismo problema, pero no necesariamente una misma solución.

De esta manera, se habla de las consecuencias de la securitización de la migración en el V4 que influyeron en el fracaso del plan de relocalización de refugiados. Se encuentran dos consecuencias mayores: primero, generó preguntas y dificultó la implementación del programa mientras se presionaba por la toma de decisiones centradas en evitar el ingreso de refugiados a la UE. En segundo lugar, tomó lugar una expansión de la securitización de las migraciones por medio de la relación con partidos de extrema derecha en toda Europa, utilizando movimientos como el euroescepticismo y los ataques terroristas sucedidos en Francia, Bélgica, Alemania y el Reino Unido a su favor.

Así, se habla primero de las preguntas que el V4 generó en torno al plan. Al estos cuestionar su pertinencia y validez, hicieron más difícil su implementación y abrieron la puerta a mayores cuestionamientos. A su vez, el presionar por medidas enfocadas en evitar el ingreso de personas y dar alternativas que no supusieran el recibimiento de personas, permitió que estas se vieran con mayor optimismo e incluso como más seguras para la UE. Lo anterior se evidenció incluso después de que las cuotas fueran respaldadas por una sentencia de la Corte Europea de Justicia (Buckley & Byrne, 2017) (Anexo 5).

Como resultado final de esta abierta oposición y búsqueda de alternativas, durante la Cumbre Europea de junio de 2018 el V4 realizó una serie de propuestas frente a la relocalización de refugiados (expuestas en el segundo capítulo) y de las cuales se aceptó una (relocalizaciones de manera voluntaria) y fueron dos mencionadas en las conclusiones del documento como prospectos (establecimiento de “plataformas de desembarco” fuera de Europa para los migrantes rescatados en el mar y fortalecimiento de fronteras externas de la UE y FRONTEX) (Zachová, Zgut, et. al., 2018). Con esto, el

rechazo a las cuotas se materializa en una decisión a nivel europeo, lo cual, en cierto sentido, le da la razón al V4, quienes desde un inicio consideraron el proyecto un despropósito.

En segundo lugar, la expansión de la securitización de las migraciones fue facilitada a través de su relación con partidos de extrema derecha en toda Europa, pero también utilizando el contexto a su favor. Es necesario recordar que, tanto en Hungría como Polonia, la extrema derecha gobierna en solitario, con los partidos Fidesz y PiS, respectivamente. A su vez, esta forma parte del Gobierno en Austria, Bélgica, Finlandia, Dinamarca, Letonia y Polonia, con tintes nacionalistas, populistas, euroescépticos y anti-establishment, dependiendo del país (Martínez, 2017).

Cabe resaltar el especial acercamiento entre Victor Orban y Matteo Salvini, vicepresidente de Italia. Por un lado, Orban y Salvini han conformado un “frente antiinmigración” (Pacho, 2018), al buscar frenar la inmigración hacia la UE de todas las formas posibles. Sin embargo, por otro lado, existen discrepancias frente a cómo se deben manejar a los refugiados que ya se encuentran en territorio europeo, pues mientras Salvini busca que los demás países de la Unión cooperen, Orban se niega rotundamente a aceptar su cuota. A pesar de esto, el acercamiento se hizo buscando un apoyo para frenar la inmigración y una animosidad hacia Bruselas, con miras hacia las elecciones parlamentarias de mayo de 2019. Así, es evidente que todo lo anterior tiene como punto de encuentro la política anti-inmigratoria, independientemente de otras doctrinas, tendencias, o movimientos políticos que lo acompañen.

Finalmente, se hace referencia al uso del contexto, específicamente de los atentados terroristas ocurridos en diferentes países de Europa occidental entre 2015 y 2017. Esto permitió a los países del V4 justificar en cierta medida sus decisiones, pues “demostraba” el peligro que los musulmanes suponían. A su vez, fue más fácil para la población asociar directa e inmediatamente el islam con peligro y los refugiados con el islam, creando así una cadena causal en la mayoría de los casos errónea, tanto por la asociación refugiados-islam como islam-peligro.

## **7. Conclusiones**

De esta investigación se pueden sacar varias conclusiones, tanto en términos específicos como generales. En primera instancia, las críticas hechas por los países del V4 al diseño del plan parten de la forma en que se tomó la decisión, al considerarse que el tema amerita la necesidad de un consenso; por lo tanto y teniendo en cuenta la naturaleza tensa de la relación del V4 con las instituciones europeas, no se acepta. Esto, debido a que se entiende como el deseo de Bruselas y específicamente el eje franco alemán de imponer resoluciones en todo el espacio de la Unión. Ahora bien, si se incluye la historia en términos de soberanía de los países del Visegrad, se deja de lado el principio de solidaridad europea, y el hecho de que Bruselas imponga una decisión supone para ellos una violación de su soberanía y capacidad de decisión una vez más.

En segundo lugar y en términos de la securitización, se encuentra que se logró en el Visegrad una securitización exitosa desde el discurso, pasando por el aislamiento del tema de la opinión pública para lograr una toma de decisiones sin mayor oposición y llegando a una materialización de dichas decisiones tomadas. Puede que no se hayan reformado las leyes existentes, sino que exista mayor laxitud a la hora de aplicarlas y que su cumplimiento no sea supervisado. Por su parte, el discurso creado se basa en dos ramas de la seguridad: física e identitaria. Desde la seguridad física se maneja una idea de que el ingreso de migrantes y refugiados supone una mayor probabilidad de sufrir atentados terroristas, específicamente desde el extremismo islámico. Luego, desde la seguridad identitaria se entiende que los migrantes y refugiados no buscan integrarse a la sociedad que los acoge, por lo que suponen un cambio radical en sociedades homogéneas como son las de los países del V4.

Ahora bien, en términos de lo que se denomina como “dos Europas”, se concluye que esta distancia entre una Europa occidental y el grupo de Visegrad nace desde la concepción de nación que tienen de sí mismos, las experiencias del pasado en cuanto a manejo del multiculturalismo, de qué manera se reestructuraron los Estados del V4 posterior a la caída del Muro de Berlín y qué elementos identitarios se consideran claves. Lo anterior hace que, en 2004, los países de la ex Unión Soviética que ingresan a la UE lo hagan con un propósito específico y no necesariamente por una convicción en los

principios, leyes y normas que la Unión proclama. Así, al ser un ingreso basado en la condicionalidad e incentivos externos, hace que se mantengan la identidad, soberanía e intereses nacionales como prioridad sobre la identidad, soberanía e intereses europeos, disminuyendo la cohesión y debilitando la UE.

Luego, en lo referente a la posibilidad de que existan dos complejos de seguridad diferente y a su vez un efecto “spill-over”, se encuentra que existen efectivamente dos complejos de seguridad, pero que uno está dentro del otro, haciendo que cuando surge una amenaza común, es posible que la securitización del elemento el cual se considera amenazante se expanda, haciendo que se busquen soluciones conjuntas.

En términos generales, la manera en que la securitización de la migración en los países del V4 influyó en el fracaso del plan de relocalización de refugiados se puede dividir en dos. Primero, se encontró que se debe hablar de un fracaso en términos institucionales, no necesariamente en términos de números netos de personas relocalizadas. Esto, ya que posterior a los dos planes de relocalización, se implementaron nuevas medidas (como el acuerdo con Turquía) que buscaban una solución al mismo problema. Asimismo, dentro del planteamiento del plan, el hecho de que uno de los requisitos de aplicación fuera el ser sirio, iraquí o eritreo, limitaba en gran medida la población que sería potencialmente beneficiada.

En segunda instancia, la cadena causal que se puede establecer se da a partir de que históricamente, para el V4 no existe una identidad compartida ni una experiencia común entre Europa occidental y Europa central/oriental lo suficientemente fuerte que se sobreponga a la identidad e intereses nacionales o del Visegrad, ni que permita un manejo similar de las situaciones de crisis. Lo anterior ha llevado a una relación tensa en la que, por un lado, Bruselas considere a los países del V4 como “países de segunda clase” y por el otro lado, no haya una convicción por parte del V4 en cuanto a las leyes, normas y principios que la UE profesa, lo que hace más sencillo retarlas o no cumplirlas.

De esta manera, con la crisis de refugiados y la decisión de la Comisión de asignar cuotas basándose en un sistema de solidaridad, el V4 consideró esto un ataque tanto a su

soberanía como un peligro para su seguridad física e identitaria. Así, se llevó a cabo un proceso de securitización de las migraciones, la cual, en mayor o menor medida, se expandió a los demás países de la UE, desestabilizando tanto el plan en sí como la autoridad misma de las instituciones europeas y por ende la aplicación de las cuotas.

Añadido a lo anterior, se encuentra que la securitización de las migraciones generó espacio a que grupos xenófobos, neo-nazis, de extrema derecha y euroescépticos manifestaran sus visiones con una “razón” política, llegando a los extremos en que se registraran disturbios y ataques de naturaleza xenófoba.

Finalmente, y ligado a lo anterior, se considera necesario hacer referencia a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, llevadas a cabo entre el 23 y 26 de mayo de 2019. Estas, fueron sorpresivas por dos razones: primero, fueron las de mayor participación en los últimos veinte años, contando con un 50,97% de participación a nivel de la Unión (France24, 2019).

Luego, los Verdes lograron un total de sesenta y nueve escaños en el Parlamento Europeo, número nunca visto (France24, 2019). A su vez, si bien los conservadores, liberales y socialistas siguen siendo las fuerzas con más peso, este es menor que en años anteriores. Finalmente, si bien la extrema derecha y los euroescépticos ganaron mayor apoyo que en años anteriores, no fue tanto como se podía esperar. Esto permite entender que, aunque hay un aumento en el apoyo a la extrema derecha y euroescépticos, la preocupación por cuestiones globales de carácter ambiental y los partidos tradicionales siguen atrayendo gran cantidad de gente a las urnas, moldeando una nueva política europea.

## 8. Bibliografía y referencias

1. Abellán, L (2017). El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo. El País. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916\\_188550.html](https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916_188550.html)
2. Abellán, L (2018). Francia lanza una fuerza europea de intervención militar ajena a la UE. El País. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242\\_904530.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242_904530.html)
3. Adler, K (2018). Qué es el Grupo de Visegrado, “los chicos malos” que desafían a Francia y Alemania en la Unión Europea. BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957>
4. Ahren, R (2019). Israel to host 4 Central European leaders, including Hungary’s Orban. Times of Israel. Recuperado de: <https://www.timesofisrael.com/israel-to-host-4-central-european-leaders-including-hungarys-orban/>
5. AIDA (2015). Hungary adopts list of safe countries of origin and safe third countries. Asylum Information Database. Recuperado de: <https://www.asylumineurope.org/news/30-03-2017/hungary-adopts-list-safe-countries-origin-and-safe-third-countries>
6. AIDA (s.f). Regular procedure. Hungary. Asylum Information Database. Recuperado de: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>
7. AIDA (s.f). Regular procedure. Poland. Asylum Information Database. Recuperado de: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/poland/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>
8. AIDA (s.f). Safe third country. Asylum Information Database. Recuperado de: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/safe-country-concepts/safe-third-country>
9. AIDA (s.f). Short overview of the asylum procedure. Poland. Asylum Information Database. Recuperado de: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/poland/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure>
10. Andreev, A (2016). “El este y el oeste de Europa no comparten los mismos valores”. DW. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/el-este-y-el-oeste-de-europa-no-comparten-los-mismos-valores/a-19102328>
11. APG (2018). Alemania acaba de firmar el fin de la política de puertas abiertas a los migrantes. Playground. Recuperado de: [https://www.playgroundmag.net/now/alemania-acaba-de-firmar-el-fin-de-la-politica-de-puertas-abiertas-a-los-migrantes\\_30083736.html](https://www.playgroundmag.net/now/alemania-acaba-de-firmar-el-fin-de-la-politica-de-puertas-abiertas-a-los-migrantes_30083736.html)
12. Ariza Diago, A (2014). La securitización de la migración, una aproximación desde la cooperación migratoria entre Italia y Libia. 2008-2011 (Tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8918/1072666489-2014.pdf?sequence=1>
13. Baczynska, G (2017). Hungary, Slovakia challenge quotas on asylum-seekers at top EU court. Reuters. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovakia-hungary/hungary-slovakia-challenge-quotas-on-asylum-seekers-at-top-eu-court-idUSKBN186222>
14. Bajda, P (2018). The Visegrad Group in the security architecture of Europe. Warsaw Institute. Recuperado de: <https://warsawinstitute.org/visegrad-group-security-architecture-europe/>
15. Bayer, L & De la Baume, M (2019). EPP plans to strip Hungary’s Fidesz of membership rights: document. Politico. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/epp-plans-to-strip-hungarys-fidesz-of-membership-rights-document/>
16. Benam, C (2011). Emergence of a “Big Brother” in Europe: Border control and securitization of migration. Insight Turkey, Vol.13, N° 3, pp. 191-207.
17. Bialas, J (2017). Poland: Draft amendment to the law on protection of foreigners -another step to seal Europe’s border, OP-ed by Polish Helsinki Committee. European Council on Refugees and Exiles. Recuperado de: <https://www.ecre.org/poland-draft-amendment-to-the->

[law-on-protection-of-foreigners-another-step-to-seal-europes-border-op-ed-by-polish-helsinki-committee/](#)

18. Börzel, T & Risse, T (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25 (1), pp. 83-108.
19. Buzan, B (1991). New Patterns in Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), 67 (3), pp. 431-451. Recuperado de: [http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/10/New%20Patterns%20of%20Global%20Security%20in%20the%20TwentyFirst%20Century\\_Buzan.pdf](http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/10/New%20Patterns%20of%20Global%20Security%20in%20the%20TwentyFirst%20Century_Buzan.pdf)
20. Buzan, B (2003). *Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World*. Theories of New Regionalism, Palgrave Macmillan, pp. 140-159.
21. Byrne, A & Buckley, A (2017). Hungary defies German call to accept EU refugee ruling. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/0396b866-9811-11e7-b83c-9588e51488a0>
22. Ceyhan, A., & Tsoukala, A. (2002). The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives*, 27, 21-39. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/03043754020270S103>
23. Chacón, O & Sisco, C (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 25, pp. 125-146. Recuperado de: [https://www.academia.edu/12115313/Barry\\_Buzan\\_y\\_la\\_teor%C3%ADa\\_de\\_los\\_complejos\\_de\\_seguridad](https://www.academia.edu/12115313/Barry_Buzan_y_la_teor%C3%ADa_de_los_complejos_de_seguridad)
24. Coman, R (2017). Values and power conflicts in framing borders and borderlands: the 2013 reform of EU Schengen Governance. *Journal of Borderlands Studies*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/08865655.2017.1402201>
25. Conclusions EUCO 22/15. European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions, Bruselas, Bélgica. 25 de junio de 2015. Recuperado de:
26. Council of the European Union (2015). Relocation of 40.000 refugees from Greece and Italy agreed by Council. European Council. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14/jha-relocation-refugees/>
27. Council of the European Union & European Council (2017). Qualified majority. Council of the European Union & European Council (Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>
28. Council of the European Union & European Council (2018). How the EU manages migration flows. Council of the European Union & European Council. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>
29. Council of the European Union & European Council (2018). Infographic – EU citizens overestimate migrant population. Council of the European Union & European Council. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-eurobarometer-2018/>
30. Council of the European Union & European Council (2019). EU migration policy. Council of the European Union & European Council. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/>
31. Council of the European Union & European Council (2019). Timeline – response to migratory pressures. Council of the European Union & European Council. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>
32. Cox-Brusseau, L (2018). The dragon over Visegrad: China in central Europe. *Global Risk Insights*. Recuperado de: <https://globalriskinsights.com/2018/10/chinese-investment-central-europe-bri-v4/>
33. Curley, T (2009). Social Identity Theory and EU Expansion. *International Studies Quarterly*, 53, pp. 649-668.

34. CVCE (2013). Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers on 14 December, 1973, in Copenhagen. Virtual Centre for Knowledge about Europe. Recuperado de: [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf)
35. De la Rica, S., Glitz, A. & Ortega, F (2013). Immigration in Europe: trends, policies and empirical evidence. IZA. Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp7778.pdf>
36. Dearden, L (2017). EU plan to relocate 160.000 refugees from Italy and Greece by September failing despite record deaths at sea. The Independent. Recuperado de: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-refugee-quotas-160000-italy-greece-failing-european-commissioner-legal-cases-obligations-a7739396.html>
37. Debeuf, K (2018). Europe: the psychological gap between East and West. Carnegie Europe. Recuperado de: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/77648>
38. Decan Stone [Decan Stone]. (2016, marzo 20). Viktor Orban's historic speech against Brussels, migrants and globalism [Archivo video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ZfOiWY5Egtc>
39. Decision N° 12098/15. Establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Bruselas, Bélgica. 22 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/en/pdf>
40. Duguin, A (2018). Alexandr Duguin: El Grupo de Visegrado como proyecto de la gran Europa Oriental. Geopolítica. Recuperado de: <https://www.geopolitica.ru/es/article/aleksandr-duguin-el-grupo-de-visegrado-como-el-proyecto-de-la-gran-europa-oriental>
41. DW News (2018). Hungary's Viktor Orban accuses EU of 'abuse of power'. DW. Recuperado de: <https://www.dw.com/en/hungarys-viktor-orban-accuses-eu-of-abuse-of-power/a-45442385>
42. DW News (2019). Merkel voices solidarity with Juncker, stops short of calling for Orban's Fidesz to be thrown out of EPP. DW. Recuperado de: <https://www.dw.com/en/merkel-voices-solidarity-with-juncker-stops-short-of-calling-for-orbans-fidesz-to-be-thrown-out-of-epp/a-47619513>
43. Eisenchteter, J (2019). "The 'Hungarization' of the Visegrad Group is harmful to the rest of Central Europe". Kafkadesk. Recuperado de: <https://kafkadesk.org/2019/01/24/the-hungarization-of-the-visegrad-group-is-harmful-to-the-rest-of-central-europe/>
44. El País (2019). Resultado de las elecciones europeas por países. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2019/05/26/actualidad/1558887557\\_711798.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/26/actualidad/1558887557_711798.html)
45. Encyclopedia Britannica (s.f). Austria-Hungary. Recuperado de: <https://www.britannica.com/place/Austria-Hungary>
46. Encyclopedia Britannica (s.f). Warsaw Pact. Recuperado de: <https://www.britannica.com/event/Warsaw-Pact>
47. European Commission (2015). A European Agenda on Migration. European Commission. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam\\_state\\_of\\_play\\_20151014\\_migration\\_priority\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_en.pdf)
48. European Commission (2017). Relocation and resettlement. European Commission. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170904\\_factsheet\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170904_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf)
49. European Commission (2017). Relocation: EU solidarity between member states. European Commission. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_relocation\\_eu\\_solidarity\\_between\\_member\\_states\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf)
50. European Commission (s.f). European solidarity: a refugee relocation system. European Commission. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_relocation\\_eu\\_solidarity\\_between\\_member\\_states\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf)

- [we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_solidarity\\_a\\_refugee\\_relocation\\_system\\_en.pdf](#)
51. European Council (2019). Timeline – response to migratory pressures. Council of the European Union. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>
  52. Fauser, M (2006). Transnational Migration – A National Security Risk? Securitization of Migration Policies in Germany, Spain and the United Kingdom. Center for International Relations. Recuperado de: [http://pdc.ceu.hu/archive/00004804/01/rap\\_i\\_an\\_0206a.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00004804/01/rap_i_an_0206a.pdf)
  53. France24 (2019). Elecciones Europeas 2019, resultados. France24. Recuperado de: <https://graphics.france24.com/resultados-elecciones-europeas-2019/>
  54. Gardos, T (2018). Hungary Tries to Stop Asylum Seekers with New Law. Human Rights Watch. Recuperado de: <https://www.hrw.org/news/2018/06/22/hungary-tries-stop-asylum-seekers-new-law>
  55. Global Detention Project (2019). Country Report. Immigration Detention in Slovakia: punitive conditions paid by the detainees. Global Detention Project. Recuperado de: <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Immigration-Detention-in-Slovakia-Online-.pdf>
  56. Henley, J (2018). EU migration deal: what was agreed and will it work? The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/29/eu-summit-migration-deal-key-points>
  57. Hernandez, J & Saenz, R (2018). La securitización del fenómeno migratorio en el caso del Programa Frontera Sur. GESI: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Universidad de Granada. Recuperado de: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-securitización-del-fenómeno-migratorio-en-el-caso-del-programa-frontera-sur>
  58. Hungarian Helsinki Committee (2016). Destitute, but waiting: report on the visit to the Tompa and Rösztke “pre-transit zone” Area on the Serbian-Hungarian border. Hungarian Helsinki Committee. Recuperado de: [https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC\\_Rösztke\\_Tompa\\_pre\\_transit\\_zone\\_22April2016.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Rösztke_Tompa_pre_transit_zone_22April2016.pdf)
  59. Hungarian Helsinki Committee (2017). Pushed back at the door: denial of Access to asylum in Eastern EU Member States. Hungarian Helsinki Committee. Recuperado de: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/Pushed-Back-at-the-Door\\_report.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/Pushed-Back-at-the-Door_report.pdf)
  60. Huysmans, J (2000). The European Union and the securitization of migration. Journal of Common Market Studies, Vol. 38, Nº 5, pp. 751-777. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00263>
  61. Ibrahim, M (2005). The securitization of migration: a racial discourse. International Migration, Vol. 43 (5), pp. 163-187. Recuperado de: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2435.2005.00345.x>
  62. Kazharski, A (2017). The end of ‘Central Europe’? The rise of the radical right and the contestation of identities in Slovakia and the Visegrad Four. Geopolitics. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1389720>
  63. LIAA (2016). About 16+1. Investment and Development Agency of Latvia. Recuperado de: <http://ceec-china-latvia.org>
  64. López-Doriga, E (2018). Refugee crisis: The divergence between the European Union and the Visegrad Group. Global Affairs Strategic Studies, Universidad de Navarra. Recuperado de: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/refugee-crisis-the-divergence-between-the-european-union-and-the-visegrad-group>
  65. Makes Sense [makes sense]. (2015, noviembre 2). Hungarian PM Viktor Orban’s full speech at EPP, German Chancellor Angela Merkel not clapping [Archivo video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=CF8g79dWCGo>
  66. Manners, I (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? Journal of Common Market Studies, 40 (2), pp. 235-238.

67. Martin, D (2017). The EU migrant relocation and resettlement scheme – what you need to know. DW. Recuperado de: <https://www.dw.com/en/the-eu-migrant-relocation-and-resettlement-scheme-what-you-need-to-know/a-40378909>
68. Martín, F (2016). La cuestión identitaria: un serio asunto en la actual UE. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO92-2016\\_Cuestion\\_Identitaria\\_UE\\_MartinCubel.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO92-2016_Cuestion_Identitaria_UE_MartinCubel.pdf)
69. Martínez, A (2017). Populistas, ultraconservadores y neonazis: radiografía de la extrema derecha en Europa. El Confidencial. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-10-22/populistas-ultraconservadores-y-neonazis-radiografia-de-la-extrema-derecha-en-europa\\_1464096/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-10-22/populistas-ultraconservadores-y-neonazis-radiografia-de-la-extrema-derecha-en-europa_1464096/)
70. Maurice, E (2015). Refugee quotas ‘unacceptable’ for Visegrad states. Euobserver. Recuperado de: <https://euobserver.com/migration/130122>
71. Mauro, F (2018). The European Intervention Initiative: why we should listen to German Chancellor Merkel. Iris. Recuperado de: <https://www.iris-france.org/115776-the-european-intervention-initiative-why-we-should-listen-to-german-chancellor-merkel/>
72. McDonald, M (2008). Securitization and the construction of security. European journal of International Relations, Vol, 14 (4), pp. 563-587.
73. Melguizo, S (2018). El primer ministro de Hungría, Viktor Orban: “Salvini es mi héroe”. El Mundo. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/08/28/5b858253ca4741cf658b45ce.html>
74. Membrado, Z (2019). La ultraderecha de Orbán dirige a Hungría hacia la autocracia. Ethic International. Recuperado de: <https://ethic.es/2019/04/ultraderecha-orban-hungria/>
75. Mills, C (2018). The European Intervention Initiative. House of Commons Library. Recuperado de: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8432#fullreport>
76. Ministry for Europe and Foreign Affairs (2019). Visegrád Group. France Diplomatie. Recuperado de: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/hungary/visegrad-group/>
77. Molano, O (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. Opera, N°7, pp. 69-84.
78. OIM (2018). Migration Issues in Hungary. International Organization for Migration. Recuperado de: <http://www.iom.hu/migration-issues-hungary>
79. Orozco, G (2015). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, N° 1, pp. 141-162.
80. Pacho, L (2018). Salvini y Orbán se alían en un frente antinmigración. El País. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2018/08/28/actualidad/1535485740\\_629368.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/28/actualidad/1535485740_629368.html)
81. Pew Research Center (2017). Religious belief and national belonging in Central and Eastern Europe. Pew Research Center. Recuperado de: <https://www.pewforum.org/2017/05/10/religious-belief-and-national-belonging-in-central-and-eastern-europe/>
82. Pew Research Center (2018). Eastern and Western europeans differ on importance of religion, views of minorities, and key social issues. Pew Research Center. Recuperado de: <https://www.pewforum.org/2018/10/29/eastern-and-western-europeans-differ-on-importance-of-religion-views-of-minorities-and-key-social-issues/>
83. Polish Helsinki Foundation for Human Rights (2018). Fewer people are seeking international protection in Poland – here’s why. Liberties. Recuperado de: <https://www.liberties.eu/en/news/polands-2017-asylum-statistics-conclusions/14248>
84. POPIN (1995). Typology & geography of European mass migration. United Nations Population Information Network. Recuperado de: <https://www.un.org/popin/confcon/milan/plen3/3rdplen.html>
85. ProductiehuisEU [ProductiehuisEU]. (2018, marzo 9). Premier Mateusz Morawiecki w Brukseli: nie wszystkie kraje są traktowane w UE jednakowo [Archivo video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kX4PfeBmHL8>

86. ProductiehuisEU [ProductiehuisEU]. (2018, julio 4). Polish Prime Minister Mateusz Morawiecki addresses the European Parliament [Archivo video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=nCEvYdX9enY&t=1643s>
87. Rankin, J (2018). EU leaders hail Summit victory on migration but details scant. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/29/eu-leaders-summit-migration-doubts>
88. Rajgy [rajgy]. (2014, agosto 4). Viktor Orbán's Speech, Tusnádfürdő, 26 July 2014, German English Subtitles [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mHxg3Aoir6w>
89. Ray, J., Pugliese, A & Esipova, N (2017). EU most divided in World on acceptance of migrants. Gallup. Recuperado de: [https://news.gallup.com/poll/217841/divided-world-acceptance-migrants.aspx?g\\_source=EUROPE&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](https://news.gallup.com/poll/217841/divided-world-acceptance-migrants.aspx?g_source=EUROPE&g_medium=topic&g_campaign=tiles)
90. Sanderson, S (2017). EU relocation scheme ends to mixed reviews. InfoMigrants. Recuperado de: <https://www.infomigrants.net/en/post/5270/eu-relocation-scheme-ends-to-mixed-reviews>
91. Santander, P (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. Cinta Moebio, 41, pp. 207-224.
92. Schaeffer, C (2017). How Hungary became a haven for the Alt-Right. The Atlantic. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/how-hungary-became-a-haven-for-the-alt-right/527178/>
93. Schimmelfennig, F & Sedelmeier, U (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. Journal of European Public Policy, 11 (4), pp. 661-679.
94. Selo Sabic, S (2017). The relocation of refugees in the European Union. Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb. Recuperado de: [https://www.fes-croatia.org/fileadmin/user\\_upload/171011\\_Publikation\\_Relocation\\_of\\_refugees.pdf](https://www.fes-croatia.org/fileadmin/user_upload/171011_Publikation_Relocation_of_refugees.pdf)
95. Simmons, K., Stokes, B & Wike, R (2016). Europeans fear wave of refugees will mean more terrorism, fewer jobs. Pew Research Center. Recuperado de: <https://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/refugees-party-dot-plot-web-version/>
96. Tajfel, H (1974). Social identity and intergroup behaviour. Trends and development, N°13 (2), pp. 65-93.
97. Tajfel, T & Turner, J (2004). The Social Identity Theory of Intergroup Behavior. Political Psychology.
98. Thevenin, E (2017). Between solidarity and discrimination: the EU immigration policy in the Visegrad Group. Eyes on Europe. Recuperado de: <https://eyes-on-europe.eu/immigration-policy-in-the-visegrad-group-between-solidarity-and-discrimination/>
99. Three Seas Initiative (s.f). About. 3 Seas Initiative Summit. Recuperado de: <http://three-seas.eu/about/>
100. Traynor, I (2016). Hungary to hold referendum on EU's refugee quotas. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/24/hungary-viktor-orban-will-call-referendum-on-eu-refugee-quotas>
101. Treviño Rangel, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro internacional*, 56(2), 253-291. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2016000200253&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200253&lng=es&tlng=es).
102. Ulinarrena, P (2018). La iniciativa de los Tres Mares. Global Affairs. Universidad de Navarra. Recuperado de: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-iniciativa-de-los-tres-mares>
103. US Holocaust Memorial Museum (2019). Holocaust Encyclopedia: La Segunda Guerra Mundial en Europa. USHMM. Recuperado de: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/es/article/world-war-ii-in-europe>

104. Végh, S (2017). Narrowing perceptions meet sustained disunity – Part 1. Visegrad Insight. Recuperado de: <https://visegradinsight.eu/narrowing-perceptions-meet-sustained-disunity/>
105. Verdú, D (2019). Orbán y Salvini hacen campaña contra la inmigración junto a la valla fronteriza serbohúngara. El País. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2019/05/02/actualidad/1556789077\\_592380.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/02/actualidad/1556789077_592380.html)
106. Visegrad Group (s.f) About the Visegrad Group. International Visegrad Fund. Recuperado de: <http://www.visegradgroup.eu/about>
107. Visegrad Group (s.f). Brief History of Poland. International Visegrad Fund. Recuperado de: <http://www.visegradgroup.eu/basic-facts-about/poland/brief-history-of-poland>
108. Wendt, A (1992). Anarchy is what States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), pp. 391-425. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/227392580\\_Anarchy\\_is\\_What\\_States\\_Make\\_of\\_It\\_The\\_Social\\_Construction\\_of\\_Power\\_Politics](https://www.researchgate.net/publication/227392580_Anarchy_is_What_States_Make_of_It_The_Social_Construction_of_Power_Politics)
109. Wendt, A (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (1), Universidad Autónoma de México. Recuperado de: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/4828/5297>
110. Zaborowski, M (2019). The Spectrum of new divisions. Visegrad Insight. Recuperado de: <https://visegradinsight.eu/the-spectrum-of-new-divisions/>
111. Zachová, A., Zgut, E., Zbytniewska, K., Strzalkowski, M., & Gabrizova, Z (2018). Visegrad nations united against mandatory relocation quotas. Euractiv. Recuperado de: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/visegrad-nations-united-against-mandatory-relocation-quotas/>

## 9. Anexos

### *Anexo I*

---

<b>Sector</b>	<b>Objeto referente</b>	<b>Supervivencia</b>
Societal	Nación	Identidad
Político/Militar	Estado	Soberanía
Económico	Firmas/ Empresas	Evitar la quiebra
Medioambiental	Naturaleza	Sostenibilidad

---

**Fuente:** Gráfico adaptado de Wæver, Ole. 2000. "Security Agendas Old & New, and How to Survive Them" Working Paper N° 6, Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: [http://www.utdt.edu/cei/papers/papers\\_seguridad/paperWaever.PDF](http://www.utdt.edu/cei/papers/papers_seguridad/paperWaever.PDF) Consultado el 24 de octubre de 2005.



## EUROPEAN SOLIDARITY: A REFUGEE RELOCATION SYSTEM

### What is Relocation?

Relocation is the transfer of persons who are in need of international protection from one EU Member State to another EU Member State.

### Two Emergency Proposals

In May the Commission proposed to relocate 40,000 people from Italy and Greece over 2 years (40% of recent applicants).

### Member States most affected



In September, the Commission proposed to relocate 120,000 people from Italy, Greece and Hungary over 2 years.



### Sharing Responsibility

The number other EU Member States should take is based on a distribution key calculated upon objective, quantifiable and verifiable criteria:

- + size of the population (40%)
- + total GDP (40%)
- average number of asylum applications over the previous four years (10%)
- unemployment rate (10%)



Receiving Member States get € 6,000 for each person received

Italy, Greece and Hungary receive € 500 for each person relocated to cover transport costs

### Main beneficiaries: Syrians, Eritreans and Iraqis

Relocation can only apply to applicants for which the average recognition rate of international protection at the EU level is above 75%. Currently three nationalities have such high recognition rates: Syrians, Eritreans and Iraqis.

### Matching Skills

Each Member State appoints Liaison Officers to match the destination country with refugees' qualifications, language skills, family, cultural and social ties, to help integration.

### A Solidarity Mechanism for all Member States

The Commission has also proposed a permanent system, which could be triggered for any EU Member State facing an emergency situation.

The Commission determines whether there is a crisis based on:

- the increase in the number of asylum applicants in the last six months
- the increase in the number of irregular border crossings in the last six months
- the number of asylum applications per capita, compared to the EU average

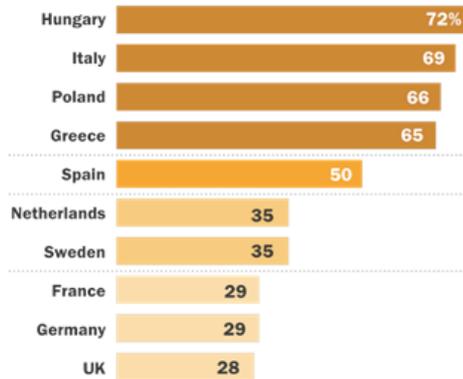
The number of persons to be relocated will be fixed, not higher than 40% of the number of applications made in the past six months.

The number other EU Member States should take is determined by a distribution key.

## Anexo 3

### Views of Muslims more negative in eastern and southern Europe

Unfavorable view of Muslims in our country



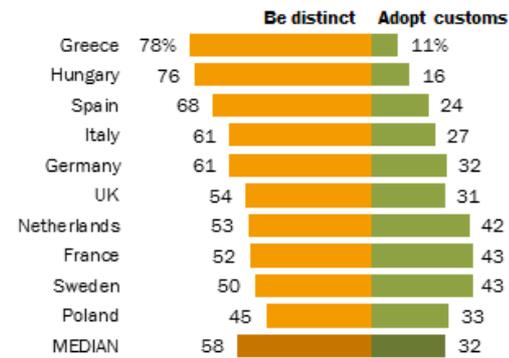
Note: In Poland, question was asked of a subsample of 686 respondents.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q36c.

PEW RESEARCH CENTER

### Most Europeans say Muslims in their country want to be distinct

Do you think most Muslims in our country today want to adopt our country's customs and way of life or do you think they want to be distinct from the larger society?



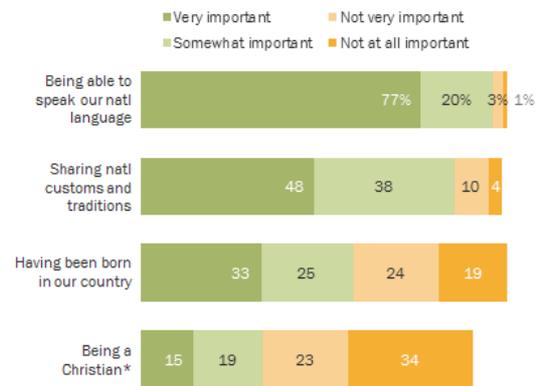
Note: Volunteered category "Both" not shown.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q71.

PEW RESEARCH CENTER

### Language crucial to national identity

Some people say the following things are important for being truly (survey country nationality). Others say they are not important. How important do you think each of the following is?



\*In France, Germany, Greece, Hungary, Netherlands, Sweden and the UK asked "Christian"; in Italy, Poland and Spain asked "Catholic."

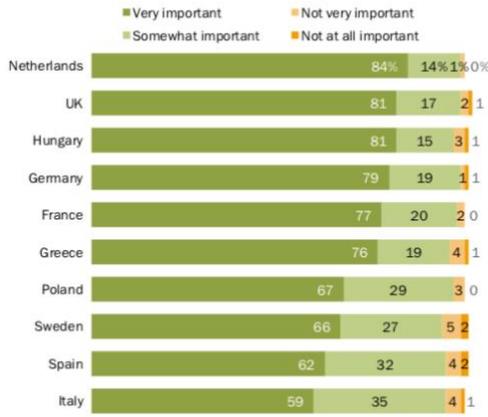
Note: Percentages are medians based on 10 European countries.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q85a-d.

PEW RESEARCH CENTER

### Ability to speak the national language viewed as very important across Europe

Being able to speak our national language is \_\_\_ for being truly (survey country nationality)



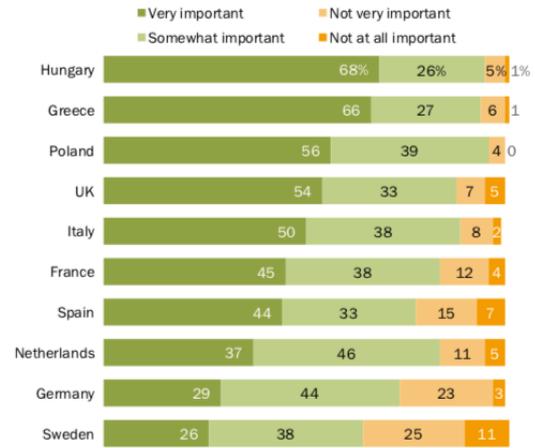
Note: In France asked "French," in Germany asked "German," in Greece asked "Greek," in Hungary asked "Hungarian," in Italy asked "Italian," in the Netherlands asked "Dutch," in Poland asked "Polish," in Spain asked "Spanish," in Sweden asked "Swedish" and in the UK asked "English." English is the most commonly spoken language in the UK, but there is no official national language.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q85b.

PEW RESEARCH CENTER

### Sharing customs and traditions is very important to being considered truly Hungarian or Greek

Sharing our national customs and traditions is \_\_\_ for being truly (survey country nationality)

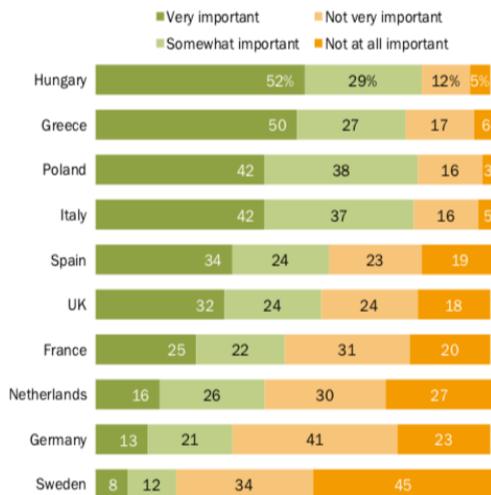


Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q85d.

PEW RESEARCH CENTER

### Hungarians and Greeks most likely to say birthplace is very important to national identity

Having been born in our country is \_\_\_ for being truly (survey country nationality)

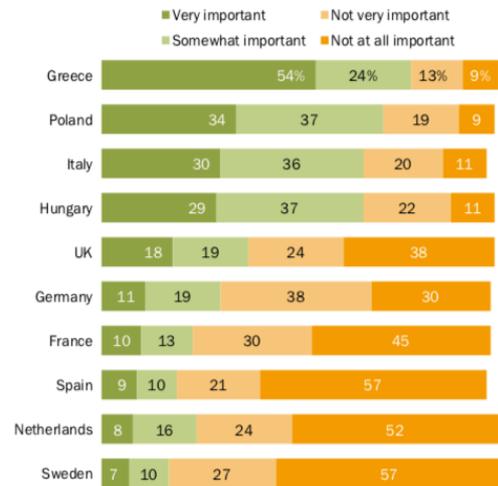


Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q85a.

PEW RESEARCH CENTER

### Greeks say being Christian is very important to being considered truly Greek

Being a Christian\* is \_\_\_ for being truly (survey country nationality)



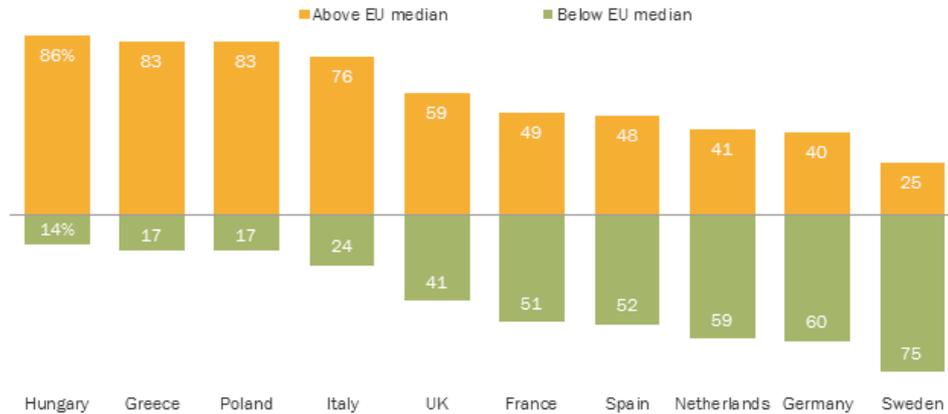
\*In Italy, Poland and Spain, asked "Catholic."

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q85c.

PEW RESEARCH CENTER

## Views about national identity vary across Europe

% of people above or below the EU median on a four-question scale\*



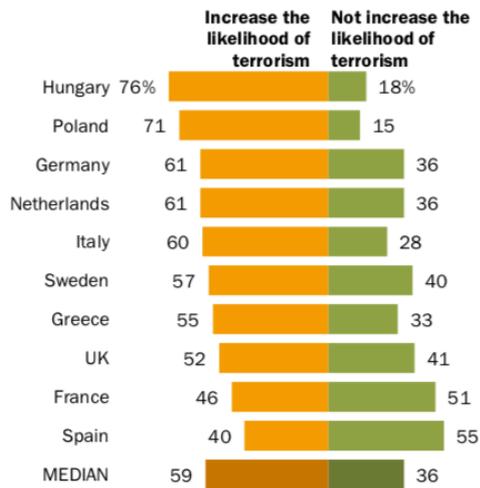
\*Attitudes are measured using an additive four-item index ranging from 4-16, with 16 representing the most exclusionary attitudes. The questions included in the index ask about the importance for national identity of being born in the country, being able to speak the national language, belonging to the dominant religious denomination of the country and sharing customs and traditions of that country. The EU median on the full scale is 12. (See Appendix A for more details.)

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q85a-d.

PEW RESEARCH CENTER

## Many Europeans concerned refugees will increase domestic terrorism

Refugees will \_\_\_ in our country

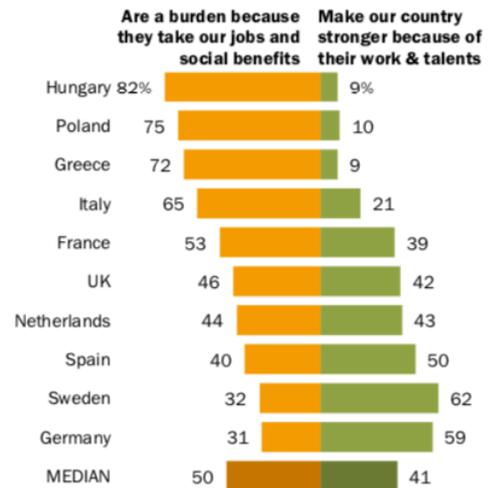


Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q51c.

PEW RESEARCH CENTER

## Many say refugees will have a negative economic impact

Refugees ...



Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q51a.

PEW RESEARCH CENTER

## *Anexo 4*

### Migrant Acceptance Index Scores Vary Across European Union

Sweden	7.92	Cyprus	5.41
Ireland	7.74	Malta	4.95
Luxembourg	7.54	Slovenia	4.42
Netherlands	7.46	Greece	3.34
Spain	7.44	Poland	3.31
Denmark	7.09	Romania	2.93
Germany	7.09	Lithuania	2.72
Portugal	6.65	Bulgaria	2.42
United Kingdom	6.61	Croatia	2.39
Finland	6.58	Estonia	2.37
Italy	6.49	Czech Republic	2.26
France	6.46	Latvia	2.04
Belgium	6.16	Slovakia	1.83
Austria	6.06	Hungary	1.69

Maximum possible score on the index is 9.

GALLUP WORLD POLL, 2016



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
**COMUNICADO DE PRENSA n.º 91/17**  
Luxemburgo, 6 de septiembre de 2017

Sentencia en los asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15  
Eslovaquia y Hungría/Consejo

### **El Tribunal de Justicia desestima los recursos de Eslovaquia y de Hungría contra el mecanismo provisional de reubicación obligatoria de solicitantes de asilo**

*El mecanismo contribuye de forma efectiva y proporcionada a que Grecia e Italia puedan hacer frente a las consecuencias de la crisis migratoria de 2015*

En respuesta a la crisis migratoria que padeció Europa en el verano de 2015, el Consejo de la Unión Europea adoptó una Decisión<sup>1</sup> con el fin de ayudar a Italia y a Grecia a hacer frente a la afluencia masiva de migrantes. Esta Decisión prevé la reubicación desde esos dos Estados miembros, durante un período de dos años, de 120 000 personas manifiestamente necesitadas de protección internacional en los demás Estados miembros de la Unión.

La Decisión impugnada fue adoptada con arreglo al artículo 78 TFUE, apartado 3, que establece que «si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».

Eslovaquia y Hungría, que al igual que la República Checa y Rumanía, votaron en el Consejo en contra de la adopción de dicha Decisión,<sup>2</sup> solicitan al Tribunal de Justicia su anulación, alegando motivos con los que pretenden demostrar, por una parte, que su adopción estuvo viciada de errores de procedimiento o derivados de la determinación de una base jurídica incorrecta y, por otra parte, que no es adecuada para responder a la crisis migratoria ni necesaria para tal fin.

En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Polonia ha intervenido en apoyo de Eslovaquia y de Hungría, mientras que Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Suecia y la Comisión han intervenido en apoyo del Consejo.

**En su sentencia de hoy, el Tribunal de Justicia desestima en su totalidad los recursos interpuestos por Eslovaquia y Hungría.**

En primer lugar, el Tribunal de Justicia rechaza la alegación de que debería haberse utilizado el procedimiento legislativo<sup>3</sup> dado que el artículo 78 TFUE, apartado 3, establece la exigencia de consultar al Parlamento Europeo cuando se adopten medidas sobre la base de esta disposición. A este respecto, el Tribunal de Justicia declara que el procedimiento legislativo sólo puede aplicarse cuando una disposición de los Tratados haga expresamente referencia a él. Ahora bien, el artículo 78 TFUE, apartado 3, no hace ninguna referencia expresa al procedimiento legislativo, por lo que la Decisión impugnada **podía adoptarse de conformidad con un procedimiento no legislativo** y constituye, en consecuencia, un acto no legislativo.

En el mismo contexto, el Tribunal de Justicia estima que el artículo 78 TFUE, apartado 3, permite a las instituciones de la Unión **adoptar todas las medidas provisionales necesarias para hacer**

<sup>1</sup> Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 248, p. 80).

<sup>2</sup> Finlandia se abstuvo en la votación, mientras que los demás Estados miembros votaron a favor de la adopción de la Decisión.

<sup>3</sup> Procedimiento legislativo ordinario o procedimiento legislativo especial establecidos en el artículo 289 TFUE.

frente de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia caracterizada por la **afluencia repentina de personas desplazadas**. Estas medidas pueden asimismo establecer excepciones a actos legislativos siempre que su ámbito de aplicación material y temporal quede delimitado y que no tengan por objeto o efecto sustituir o modificar de manera permanente dichos actos. Estos requisitos se cumplen en el presente caso.

El Tribunal de Justicia precisa igualmente que, dado que la Decisión impugnada constituye un acto no legislativo, **su adopción no estaba sometida a las exigencias relacionadas con la participación de los parlamentos nacionales y la publicidad de las deliberaciones y votaciones en el Consejo**, que sólo son aplicables a la adopción de actos legislativos.

A continuación, el Tribunal de Justicia señala que el ámbito de aplicación temporal de la Decisión impugnada, que abarca desde el 25 de septiembre de 2015 al 26 de septiembre de 2017, está delimitado de manera precisa, por lo que no puede cuestionarse su carácter provisional.

Además, el Tribunal de Justicia estima que **las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015**, que afirmaban que los Estados miembros debían decidir «por consenso» sobre el reparto de personas manifiestamente necesitadas de protección internacional mediante una decisión «que reflej[ara] las situaciones específicas de los Estados miembros», **no podían impedir la adopción de la Decisión impugnada**. En efecto, estas Conclusiones se referían a otro proyecto de reubicación, que tenía por objeto el reparto de 40 000 personas entre los Estados miembros para hacer frente a la afluencia de migrantes que se produjo durante los seis primeros meses de 2015. Ese proyecto fue objeto de la Decisión 2015/1523,<sup>4</sup> y no de la Decisión impugnada en el presente asunto. El Tribunal de Justicia añade que el Consejo Europeo no puede en ningún caso modificar las normas de votación establecidas por los Tratados.

Asimismo, el Tribunal de Justicia declara que, si bien se realizaron modificaciones sustanciales a la propuesta de Decisión inicial de la Comisión, en particular determinadas modificaciones que tenían por objeto dar efecto a la solicitud de Hungría de que no se la incluyera en la lista de los Estados miembros beneficiarios del mecanismo de reubicación<sup>5</sup> y que calificaban a este país de Estado miembro de reubicación, **se informó debidamente al Parlamento de estas modificaciones antes de que aprobara la Resolución de 17 de septiembre de 2015**, lo que le permitió tenerlas en cuenta en esta Resolución. A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que el resto de las modificaciones realizadas con posterioridad a esta fecha no afectaron a la propia esencia de la propuesta de la Comisión.

Además, el Tribunal de Justicia declara que **el Consejo no estaba obligado a adoptar la Decisión impugnada por unanimidad**, a pesar de haberse visto obligado a apartarse de la propuesta inicial de la Comisión para adoptar las modificaciones mencionadas. En efecto, el Tribunal de Justicia señala que la Comisión aprobó la propuesta modificada por medio de dos de sus miembros, debidamente habilitados por el Colegio de Comisarios para tal fin.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que el mecanismo de reubicación establecido por la Decisión impugnada **no constituye una medida manifiestamente inadecuada para contribuir a alcanzar su objetivo**, que no es otro que ayudar a Grecia e Italia a hacer frente a las consecuencias de la crisis migratoria de 2015.

A este respecto, el Tribunal de Justicia estima que **la validez de la Decisión no puede cuestionarse a partir de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia**. En efecto, cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una nueva normativa, su valoración sólo puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea a la vista de los elementos de que disponía al adoptarla. Pues bien, no es éste el caso, dado que el Consejo llevó a cabo un análisis objetivo de los efectos de la medida en relación con la situación de emergencia

<sup>4</sup> Decisión del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DO 2015, L 239, p. 146).

<sup>5</sup> Hungría afirma que se negó a ser calificada de Estado miembro beneficiario del mecanismo de reubicación para evitar ser considerada Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo que deberían haberse presentado en el Estado miembro a través del cual los migrantes hubieran entrado efectivamente en el territorio de la Unión.

en cuestión a partir de un examen pormenorizado de los datos estadísticos disponibles en ese momento.

En este contexto, el Tribunal de Justicia observa, en particular, que el escaso número de reubicaciones efectuadas hasta la fecha en aplicación de la Decisión impugnada puede explicarse por un conjunto de factores que el Consejo no podía prever en el momento en que la adoptó, en particular **la falta de cooperación de determinados Estados miembros.**

Por último, el Tribunal de Justicia declara que el Consejo no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que **el objetivo perseguido por la Decisión impugnada no podía alcanzarse recurriendo a medidas menos restrictivas. De esta forma, el Tribunal de Justicia estima que el Consejo no excedió su amplio margen de apreciación** al estimar que el mecanismo establecido por la Decisión 2015/1523, destinado a reubicar de manera voluntaria a 40 000 personas, no bastaría para hacer frente a la afluencia sin precedentes de migrantes acaecida en julio y agosto de 2015.

---

**NOTA:** El recurso de anulación sirve para solicitar la anulación de los actos de las instituciones de la Unión contrarios al Derecho de la Unión. Bajo ciertos requisitos, los Estados miembros, las instituciones europeas y los particulares pueden interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal General. Si el recurso se declara fundado, el acto queda anulado y la institución de que se trate debe colmar el eventual vacío jurídico creado por la anulación de dicho acto.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento*

*Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667*

*Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en  
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*