

NOTA INTRODUTÓRIA

O ALARGAMENTO E O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

Vanda Amaro Dias' | Dina Sebastião

Ao longo da história da integração europeia, o alargamento tem desempenhado um papel fundamental na concretização dos objetivos fundacionais da União Europeia (UE) – promoção da paz, estabilidade e prosperidade –, através do aprofundamento da integração política e económica. Contudo, se a inclusão de novos Estados-Membros tem sido vista como uma plataforma privilegiada para a consolidação da democracia e para a concretização de reformas estruturais no espaço da UE, ela tem igualmente suscitado questões complexas. De entre estas, destacam-se as relacionadas com os critérios de adesão², a capacidade de integração de novos membros e a resposta a novas necessidades das políticas europeias³, que colocam em causa a coesão interna da União. Este equilíbrio difícil entre expansão e integração é agravado pelo atual contexto geopolítico, marcado pela guerra na Ucrânia, pela tensão crescente no Médio Oriente, por crises migratórias e por múltiplos desafios à democracia. O debate sobre a revitalização do processo de alargamento europeu, com a abertura de negociações com a Ucrânia, a Moldova e a Bósnia e Herzegovina, e o reconhecimento do estatuto de candidato à Geórgia, em 2024, bem como o seu impacto no futuro da UE, não se esgota, portanto, no processo de adesão dos novos candidatos. Ele exige antes uma reflexão abrangente sobre a capacidade de a UE se adaptar às imbricadas mudanças que ocorrem nos níveis local, regional e internacional, fortalecendo as suas políticas internas e externas, promovendo uma efetiva autonomização estratégica e reforçando as suas parcerias em diferentes escalas das relações internacionais.

O facto de esta discussão ter como pano de fundo uma guerra às portas da UE, o agravar de vários conflitos regionais com potencial impacto sistémico, a crise das democracias e o crescimento da direita radical, eurocética e eurocínica, não apenas nos Estados-Membros da UE, mas também no Parlamento Europeu, exige uma reflexão aprofundada e diversificada da relação entre o alargamento e o futuro da União. Com a exceção do primeiro alargamento, em 1973, podemos afirmar que os restantes tiveram sempre subjacente uma motivação (geo)política, de busca de consolidação democrática em Estados recém-libertos de regimes autoritários e/ou de novos Estados independentes,

bem como da sua ancoragem nos princípios e valores fundacionais da integração europeia. Para garantir o sucesso dos vários alargamentos e o cumprimento do desígnio histórico da UE, foram feitas alterações significativas às instituições e políticas europeias, intrincadas numa dialética entre alargamento e aprofundamento, contingente da maior quantidade e diversidade de Estados-Membros. No entanto, estas alterações nem sempre foram concretizadas de forma plenamente articulada com a necessidade de respostas eficazes e efetivas às novas dinâmicas e problemáticas da integração europeia, desencadeando um processo de «insuficiências cumulativas»⁴.

O atual processo de alargamento reveste-se, não obstante, de dinâmicas mais complexas. Ainda que se denote uma lógica de continuidade com alargamentos anteriores, relativamente às motivações (geo)políticas que lhes estão subjacentes e às insuficiências cumulativas que deles decorrem, a lógica motivacional atual parece ter alterado substancialmente o paradigma vigente. Se até à adesão da Croácia, em 2013 – data em que ocorreu o último alargamento da UE –, a narrativa dominante era a da integração de novos Estados-Membros como forma de promover a paz, a estabilidade e a prosperidade desses territórios e de partilhar com eles as vantagens do projeto europeu, com o revitalizar da Política de Alargamento verifica-se uma mudança significativa. A expansão territorial da UE deixa de ser apresentada como uma plataforma para garantir a sobrevivência dos parceiros europeus, para ser projetada como uma necessidade para garantir a própria sobrevivência da União. Num contexto de alteração de equilíbrios políticos internos com riscos latentes de desintegração, de acelerada transformação da ordem internacional, de proliferação de cenários de instabilidade, incerteza e insegurança em diferentes escalas das relações internacionais, e do regresso de uma ofensiva de larga escala em território europeu, gerou-se um sentimento de insegurança ontológica junto das instituições, dos Estados-Membros e dos cidadãos europeus. Este sentimento criou uma importante janela de oportunidade para aprofundar a integração europeia, incluindo através da Política de Alargamento que passa a ser vista como uma estratégia necessária para proteger os valores da União e garantir a sobrevivência do projeto europeu⁵. Desta forma, esta nova vaga de possíveis alargamentos não incide apenas sobre a dimensão territorial e institucional da UE, abarcando também o cerne da sua essência, resgatando os fins teleológicos da integração⁶, recuperando a dialética histórica entre ameaça externa e unidade interna⁷, e tendo, por isso, consequências inquestionáveis no seu futuro.

Os artigos que integram este dossiê temático pretendem contribuir para um entendimento holístico e crítico das oportunidades e desafios que o alargamento comporta, em diferentes dimensões disciplinares, perspetivas teóricas, enfoques políticos e estudos de caso. No artigo inicial deste dossiê, David Phinnemore e Erhan İçener refletem sobre a forma como, nos últimos anos, o discurso sobre a fadiga do alargamento – que se tornou dominante após o grande alargamento a leste de 2004 a 2007 – tem sido gradualmente substituído pela ênfase na importância do mesmo como resposta à invasão russa da Ucrânia. Esta mudança de narrativas e de perceções está na génese da revitalização da Política de Alar-

gamento, após o período mais longo sem a adesão de qualquer Estado-Membro à UE desde o seu primeiro alargamento, em 1973. Não obstante, os autores destacam o alargamento como um processo dinâmico e complexo, dependente de múltiplos fatores que condicionam a adesão efetiva dos Estados candidatos. Com base nesse entendimento, David Phinnemore e Erham İçener consideram cinco variáveis – compromisso da UE, preferências dos Estados-Membros, ativismo supranacional, capacidade de integração e opinião pública – para discernir se pelo menos alguns dos atuais nove candidatos irão aderir à UE num futuro previsível. A análise revela que, apesar da existência de uma narrativa forte que enquadra o valor fundamental do alargamento, não é claro que daqui resulte a capacidade de garantir que os Estados candidatos cumpram as reformas necessárias para aderir à UE ou que esta última implemente as reformas institucionais e políticas indispensáveis à adesão efetiva dos mesmos. Deste modo, concluem que a ocorrência de um novo grande alargamento é pouco provável, sendo a adesão gradual destes países à UE um cenário mais realista.

Esta mudança de narrativa política sobre o alargamento pós-invasão da Ucrânia evidencia, desde logo, a redefinição da política externa da UE e a sua afirmação como ator geopolítico, conforme se destaca no artigo de Maria Raquel Freire. Este ponto de inflexão da União, de um posicionamento normativo para uma atuação mais geopolítica, mostra uma conceção de alargamento focada na perspetiva das dinâmicas de fronteira. A autora reflete sobre a forma como a sua permanente construção, desconstrução e reconstrução contribui para os imaginários coletivos de segurança e insegurança num novo quadro geopolítico. Esta análise enfatiza a forma como as leituras de fronteira e as dinâmicas de confrontação têm potencial para acelerar os processos de geopolitização de instrumentos e agendas no plano europeu. Ao destacar como o alargamento espoletado pela guerra na Ucrânia adiciona uma componente de segurança e de construção de fronteiras diferentes, evidencia a lógica que permite à UE apresentar-se como um espaço de resistência face a dois outros significantes: a Rússia enquanto «outro-violento», agressor e incumpridor das normas de direito internacional, e o outro-temporal, constituído pela memória de uma Europa pré-integração marcada por devastadoras guerras interestatais. Contudo, esta necessidade de afirmação geopolítica da UE continua a coexistir com tensões nacionais e lógicas intergovernamentais que dificultam a adoção de posições e ações comuns no quadro europeu.

Se a Federação Russa foi um ator revitalizador da Política de Alargamento e da redefinição das prioridades políticas da UE pelo sentimento de insegurança ontológica que gerou, ela poderá ter ainda um papel perturbador na prossecução desta política. Lucas Pitaval demonstra e analisa a interferência e a guerra híbrida de Moscovo nas eleições de 2024 na Geórgia e na Moldavia, focando em particular as implicações destes desenvolvimentos para a sua adesão à UE. A interferência russa na formação do discurso político e dos resultados eleitorais é vista pelo autor como parte integrante de um conjunto complexo de táticas de guerra híbrida – que combina manipulação através de redes sociais, diversas formas de fraude eleitoral e presença militar em algumas regiões separatistas – utilizada por Moscovo para manter o controlo sobre o espaço pós-soviético e para contrariar as ambições

pró-europeias dos Estados neste território. Com base nesta reflexão, o autor problematiza a capacidade de estes países implementarem as reformas necessárias para aderirem à UE, concluindo que a interferência russa teve resultados contrastantes nos dois casos analisados, com a Moldova a conseguir manter a sua orientação pró-UE, enquanto a Geórgia experienciou um período de turbulência política que se traduziu no congelamento da sua integração europeia. Acrescenta ainda que este exemplo de vulnerabilidade face à interferência russa deve levar a UE a fortalecer mecanismos de prevenção, combate e resposta a ameaças híbridas na sua vizinhança e a acelerar a adesão para os que continuam comprometidos com valores democráticos.

Yasmin Renne e Ana Paula Tostes partilham do entendimento de que os fatores de instabilidade e oscilação entre orientações pró-UE e pró-Rússia devem impulsionar o processo de alargamento europeu. Para demonstrar este posicionamento, as autoras debruçam-se sobre a expansão do alargamento ao espaço da Parceria Oriental, nomeadamente à Moldova e à Ucrânia. O artigo destaca este processo como uma nova estratégia para a europeização da fronteira leste, no seguimento da maior aproximação de Bruxelas à região iniciada nos anos 2000 e institucionalizada pela Política Europeia de Vizinhança, em 2004. Contudo, se nesta fase o objetivo era promover a aproximação sem integração, com a guerra na Ucrânia surge uma nova etapa neste relacionamento em que se inclui claramente uma perspectiva de adesão. Ao enquadrar a temática nos debates teóricos sobre europeização e integração diferenciada, as autoras argumentam que o momento geopolítico crítico colocado pela invasão da Ucrânia inaugurou uma nova abordagem à importância da adesão como estratégia de aproximação e exercício de influência da UE no espaço europeu mais alargado, como resposta às manobras russas e ferramenta geopolítica de estabilização da vizinhança a leste.

Na mesma linha de reflexão, o artigo de Pedro Cunha da Silva apresenta a invasão da Ucrânia, em 2022, como uma força motriz do alargamento da UE em diferentes geografias e enquadramentos político-institucionais. Adicionalmente e através de uma análise mista, demonstra o impacto deste evento nos processos de adesão dos países candidatos, potenciais candidatos e requerentes à adesão europeia. Partindo da análise comparativa dos relatórios de progresso da Comissão Europeia e dos desenvolvimentos específicos nos dez países identificados, apresenta as perspectivas e principais desafios enfrentados por cada candidato, considerando o impacto da guerra na Ucrânia no avanço dos seus processos de adesão. Esta leitura abrangente permite identificar e problematizar o revitalizar da Política de Alargamento para além dos novos países candidatos no espaço pós-soviético.

Com efeito, na sequência da invasão russa da Ucrânia, em fevereiro de 2022, também os Balcãs Ocidentais viram o seu processo de adesão à UE avançar significativamente. Neste contexto, o artigo de Pascoal Santos Pereira analisa o caso concreto da Macedónia do Norte para explicar os fatores que justificam o extenso período dos processos de candidatura dos países dos Balcãs Ocidentais e que têm levado, segundo o autor, a um cansaço simultâneo do alargamento e da adesão. A análise destaca como a morosidade destes

processos resulta de um cansaço do alargamento na UE – sobretudo em virtude do grande alargamento a leste no período de 2004 a 2007 –, da falta de vontade política dos Estados-Membros e de sucessivas crises internas. Este, por sua vez, tem contribuído para um cansaço da adesão junto destes países candidatos, devido às crescentes condicionalidades informais, políticas e identitárias, refletidas na falta de uma perspetiva real e tangível de integração formal na UE que permita justificar politicamente e garantir o apoio da opinião pública às exigentes reformas associadas ao processo de adesão. Com base numa análise histórica, o artigo procura ainda compreender estes processos e perceções mútuas, em comparação com o grande alargamento a leste.

Neste quadro de longevidade e dificuldades dos processos de adesão, emerge o caso da Turquia enquanto o mais antigo candidato à adesão europeia. André Pereira Matos apresenta um contributo significativo para esta reflexão ao explorar como as dinâmicas normativas no âmbito das relações UE-Turquia se desenvolvem em contextos de cooperação assimétrica. Ao recorrer ao enquadramento teórico do construtivismo táctico, metodologicamente suportado por um estudo comparativo do relacionamento nos domínios da migração e da energia, evidencia como as normas têm sido instrumentalizadas estrategicamente por ambos os atores, descurando os compromissos reais com a sua substância normativa. Este estudo demonstra de forma clara as tensões entre normatividade e pragmatismo, robustecendo e expandindo o debate académico sobre a coerência externa da UE no quadro da sua Política de Alargamento, num contexto internacional tendente ao reforço da importância geopolítica da Turquia.

Os dois últimos artigos deste dossiê temático oferecem uma leitura transversal dos diversos casos analisados, procurando ir para além dos mesmos. Ao retomarem a discussão dos objetivos basilares do alargamento ancorados nos princípios e valores fundacionais da integração europeia, conforme referido no início desta nota introdutória, destacam a necessidade de equilibrar a difícil dualidade entre a expansão territorial da UE e a coesão e aprofundamento político da integração europeia. Neste sentido, o artigo de Mirko Rosa reflete sobre o contributo da Política de Alargamento para a evolução do papel do Estado de direito enquanto valor fundamental da UE. Ao analisar os mecanismos jurídicos e políticos internos e externos destinados a garantir a adesão ao Estado de direito, o autor salienta a importância do seu papel no âmbito do atual processo de alargamento e a sua evolução no seguimento de lições aprendidas em contextos anteriores, com particular ênfase nos casos da Hungria e da Polónia. A análise destaca as fragilidades jurídico-políticas da UE para a salvaguarda do Estado de direito, as razões para os resultados limitados neste âmbito nos países candidatos e as reformas necessárias para garantir uma direção política mais firme da UE e uma atuação mais eficaz neste domínio. Encerrando este dossiê, o artigo de Youri Devuyt analisa o risco de *overstretch* associado ao alargamento da União, com base nos *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, de Maquiavel. O autor destaca o conhecimento existente sobre o facto de as expansões por necessidade e sem o devido planeamento colocarem em risco a sobrevivência dos projetos políticos, seja pelos

desafios que colocam à sua capacidade de organização e decisão política, seja pelos esforços adicionais que implicam em matéria de segurança e defesa. Ao aplicar uma análise maquiavélica ao atual alargamento da UE, o autor demonstra como o mesmo tem de ser acompanhado de um esforço de reforma e de reforço da integração antes que a adesão de um número significativo de novos membros possa ser considerada sem colocar em risco a sobrevivência da União. Defende ainda que este esforço deve assumir uma configuração (pré-)federativa que permita transcender as insuficiências já demonstradas pelos modelos intergovernamentais e confederativos na facilitação do processo de tomada de decisão e na resolução dos problemas de fundo da integração europeia, sem descuidar os seus valores fundamentais e a sua natureza não hegemónica e democrática.

Os artigos que integram este dossiê temático articulam-se, assim, numa meta-análise à Política de Alargamento, demonstrando as características de dinamismo e complexidade histórica dos processos de adesão, que se corroboram na atualidade com a fraca probabilidade de ocorrência de um novo grande alargamento (David Phinnemore e Erhan İçener) e com o assumir de um posicionamento geopolítico por parte da UE (Maria Raquel Freire). A maioria dos estudos de caso aqui apresentados enfatiza o papel da invasão russa à Ucrânia na revitalização da Política de Alargamento, ao mesmo tempo que alertam para o potencial destabilizador de Moscovo nos processos de adesão (Lucas Pitaval, Yasmin Renne e Ana Paula Tostes, Pedro Cunha da Silva). Outros casos analisados, como o da Turquia e da Macedónia do Norte (André Pereira Matos, Pascoal Santos Pereira), remetem para a instrumentalização política da normatividade associada ao alargamento e da conflitualidade de interesses nacionais a ela afeta. Face a este cenário, os dois artigos de fecho frisam a necessidade de ancorar o alargamento na revalorização dos princípios fundacionais da UE, expressos no aprofundamento das suas normas e sistema político (Mirko Rosa, Youri Devuyt). Esta é uma reflexão particularmente relevante num contexto local, regional e global de crescente fragmentação e contestação da ordem internacional e das normas que a regem, de multiplicação e sobreposição de polícrises, bem como de polarização política e social, ao qual a UE não é alheia. Este dossiê temático pretende, assim, ser um contributo para a indispensável discussão e problematização das implicações do atual alargamento na integração europeia e na gestão de dinâmicas de segurança no contexto regional mais alargado, mas também do futuro da UE enquanto projeto político assente na cooperação como via preferencial para garantir a paz, a estabilidade e a prosperidade dentro e fora das suas fronteiras. **RI**

Vanda Amaro Dias Investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES-UC) e professora auxiliar de Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC). A sua investigação centra-se nos estudos para a paz, estudos de segurança, política externa, União Europeia,

Rússia e Europa de Leste (Ucrânia, Moldova e Bielorrússia).

> FLUC, Largo da Porta Férrea, 3004-530 Coimbra
| vandadias@fl.uc.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3238-9132>

Dina Sebastião Investigadora do Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS20-UC) e professora auxiliar de Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC). A sua investigação centra-se na europeização de

Portugal, políticas europeias, democracia, governação e sistema político da União Europeia.
> FLUC, Largo da Porta Férrea, 3004-530 Coimbra
| dina.sebastiao@uc.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8988-5893>

NOTAS

¹ Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018. DOI: <https://doi.org/10.54499/CEECINST/00152/2018/CP1570/CT0015>.

² Ver, e. g., DUDLEY, Danijela – «European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy». In *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 20, N.º 4, 2020, pp. 525-545; BÖHMELT, Tobias; FREYBURG, Tina – «Forecasting candidate states' compliance with EU accession rules, 2017-2050». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 25, N.º 11, 2018, pp. 1667-1685; e KOLLIAS, Christos; MESSIS, Petros – «Are candidate countries converging with the EU in terms of the Copenhagen political criteria?». In *European Politics and Society*. Vol. 23, N.º 5, 2021, pp. 639-659.

³ Sobre estes assuntos, ver: BÖRZEL, Tanja A.; DIMITROVA, Antoaneta; SCHIMMELFENNIG, Frank – «European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings and policy implications». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 24, N.º 2, 2017, pp. 157-176; e SCHIMMELFENNIG, Frank – «EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 21, N.º 5, 2014, pp. 681-698.

⁴ ERIK, Jones; KELEMEN, R. Daniel; MEUNIER, Sophie – «Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration». In *Comparative Political Studies*. Vol. 49, N.º 7, 2016, pp. 1010-1034; ERIK, Jones; KELEMEN, R. Daniel; MEUNIER, Sophie – «Failing forward? Crises and patterns of European integration». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 28, N.º 10, 2021, pp. 1519-1536.

⁵ DIAS, Vanda Amaro – «A construção da segurança ontológica da União Europeia numa ordem internacional em mudança: que desafios e oportunidades?». In *Construção Europeia – Quatro Décadas de Reflexão em Coimbra*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, no prelo.

⁶ SANGIOVANNI, Andrea – «Debating the EU's raison d'être: on the relation on legitimacy and justice?». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 57, N.º 1, 2019, pp. 13-27.

⁷ SEBASTIÃO, Dina – «As "crises" da UE e os desafios teleológicos da integração: reflexões e contributos para a investigação e a política europeia». In *Construção Europeia – Quatro Décadas de Reflexão em Coimbra*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, no prelo.

BIBLIOGRAFIA

BÖHMELT, Tobias; FREYBURG, Tina – «Forecasting candidate states' compliance with EU accession rules, 2017-2050». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 25, N.º 11, 2018, pp. 1667-1685. DOI: 10.1080/13501763.2017.1348385.

BÖRZEL, Tanja A.; DIMITROVA, Antoaneta; SCHIMMELFENNIG, Frank – «European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings and policy implications». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 24, N.º 2, 2017, pp. 157-176. DOI: 10.1080/13501763.2016.1265576.

DIAS, Vanda Amaro – «A construção da segurança ontológica da União Europeia numa ordem internacional em mudança: que desafios e oportunidades?». In *Construção Europeia – Quatro Décadas de Reflexão em Coimbra*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, no prelo.

DUDLEY, Danijela – «European Union membership conditionality: the Copenha-

gen criteria and the quality of democracy». In *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 20, N.º 4, 2020, pp. 525-545. DOI: 10.1080/14683857.2020.1805889.

ERIK, Jones; KELEMEN, R. Daniel; MEUNIER, Sophie – «Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration». In *Comparative Political Studies*. Vol. 49, N.º 7, 2016, pp. 1010-1034. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954068.

ERIK, Jones; KELEMEN, R. Daniel; MEUNIER, Sophie – «Failing forward? Crises and patterns of European integration». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 28, N.º 10, 2021, pp. 1519-1536. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954068.

KOLLIAS, Christos; MESSIS, Petros – «Are candidate countries converging with the EU in terms of the Copenhagen political criteria?». In *European Politics and Society*. Vol. 23, N.º 5, 2021, pp. 639-659. DOI: 10.1080/23745118.2021.1927374.

SANGIOVANNI, Andrea – «Debating the EU's raison d'être: on the relation on legitimacy and justice?». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 57, N.º 1, 2019, pp. 13-27. DOI: 10.1111/jcms.12819.

SCHIMMELFENNIG, Frank – «EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 21, N.º 5, 2014, pp. 681-698. DOI: 10.1080/13501763.2014.897744.

SEBASTIÃO, Dina – «As "crises" da UE e os desafios teleológicos da integração: reflexões e contributos para a investigação e a política europeia». In *Construção Europeia – Quatro Décadas de Reflexão em Coimbra*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, no prelo.