

## A União Europeia entre o alargamento e a vizinhança: os casos dos Balcãs ocidentais e do Cáucaso do sul

*The European Union between enlargement and the neighbourhood: cases from the Western Balkans and the South Caucasus*

LICÍNIA SIMÃO\*  
SÓNIA RODRIGUES\*\*

Rev. Bras. Polít. Int. 55 (1): 49-65 [2012]

### Introdução

As relações externas da União Europeia (UE) têm sido marcadas por processos de alargamento e aprofundamento da integração europeia. Os sucessivos alargamentos a novos Estados-membros são vistos como o instrumento mais eficaz da política externa europeia, promovendo a exportação do modelo de governação da UE para lá das suas fronteiras (Hooghe e Marks 2001; Lavenex 2004) e atuando como força estabilizadora de longo prazo. Por outro lado, no quadro das políticas de proximidade desenvolvidas pela UE no contexto pós-alargamento de 2004, a União tem procurado aplicar instrumentos de condicionalidade e socialização (Schimmelfennig 2001; Sedelmeier 2006), próximos do modelo de alargamento (Kelley 2006) e visando a resultados semelhantes. O estabelecimento de regimes democráticos e de economias liberais tem avançado lado a lado com a promoção de direitos humanos e do estado de direito. Esse é o modelo de sucesso europeu que tem sido promovido na vizinhança imediata da União, nomeadamente nos Balcãs ocidentais e nos países abrangidos pela Parceria Oriental.<sup>1</sup> A UE tem, por isso, promovido uma abordagem preventiva na gestão dos conflitos na vizinhança, apoiando projetos de longo prazo e com graus diferentes de integração nas estruturas europeias.

\* Professora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal (liciniasimao@gmail.com).

\*\* Professora do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Nova de Lisboa, Portugal (sasrodrigues@gmail.com).

1 Os países abrangidos pela Parceria oriental são os vizinhos na fronteira leste da UE, nomeadamente Bielorrússia, Moldova e Ucrânia e os três países do Cáucaso do Sul, Armênia, Azerbaijão e Geórgia.

O sucesso europeu e a exportação desse modelo implicam também um diagnóstico semelhante às necessidades dos vizinhos. Seja nos Balcãs ocidentais, seja nos países da vizinhança a leste, as propostas europeias têm sido fundamentadas numa apreciação similar dos desafios que se colocam nessas regiões: a necessidade de fortalecer instituições democráticas, de liberalizar e aprofundar a integração econômica com a UE, fortalecer do estado de direito como forma de combater elevados níveis de corrupção, garantir o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e o respeito pela resolução pacífica de disputas, entre outros. Podemos, pois, dizer que a UE tem aplicado uma receita de sucesso aos diferentes espaços políticos e sociais nas suas fronteiras a leste, baseando-se na sua própria experiência e na perspectiva de que os desafios que se colocam a essas regiões são similares.

Este artigo questiona a validade dessas assunções e propõe olhar para o percurso dos Balcãs ocidentais e do Cáucaso do sul<sup>2</sup> rumo à integração europeia. Se, por um lado, a abordagem da UE para os Balcãs é de plena adesão às instituições europeias, por outro lado, a ausência dessa perspectiva na vizinhança, nomeadamente no Cáucaso, tem um impacto negativo no progresso das reformas internas e na estabilização regional. O artigo identifica possibilidades e limites na abordagem da UE, bem como elementos de proximidade e de distância entre as duas regiões. Quais as principais políticas promovidas pela UE para esses dois espaços políticos? Que objetivos são estabelecidos? E que discurso político é promovido pelas instituições europeias? Por meio da análise das duas regiões e da abordagem da UE para ambas será possível entender os principais desafios que se colocam à concretização de um projeto normativo de estabilização regional, bem como à definição da União Europeia como um ator de política externa.

## Desafinados na Iugoslávia, em coro pela União Europeia

A estratégia europeia para os Balcãs ocidentais, delineada na Declaração de Zagreb, em 2000, e reconfirmada na Cimeira de Salônica, em 2003, enfrenta no ano de 2011 novos desafios. A Cimeira de Salônica marca o início da estratégia europeia para os Balcãs ocidentais e confirma que “[o] futuro dos Balcãs é na União Europeia” (Thessaloniki Declaration 2003). Nesse sentido, a futura plena integração da Croácia, Macedônia, Montenegro, Albânia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Kosovo nas instituições europeias foi estipulada em Salônica e especificada por meio de instrumentos concretos para a região, isto é, o percurso europeu dos Balcãs ocidentais será alcançado por meio das metas estipuladas no Processo de Associação e Estabilização.<sup>3</sup> Contudo, a estratégia europeia contempla que o

2 A região dos Balcãs ocidentais inclui a Eslovênia, a Croácia, a Bósnia-Herzegovina, a Macedônia, o Montenegro, a Albânia, a Sérvia e o Kosovo.

3 O Processo de Associação e Estabilização pressupõe a elaboração de Acordos de Associação e Estabilização, com a perspectiva de adesão à União Europeia e após a concordância com os critérios de Copenhague, que contemplam:

progresso desses Estados no processo de integração europeia depende não só dos seus próprios méritos no cumprimento dos critérios de Copenhague, mas também da absoluta e inequívoca cooperação com o Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia.

Nesse sentido, apesar de a UE ter uma estratégia para a região dos Balcãs ocidentais, isso não implica a existência de uma opção de entrada em bloco desses países nas estruturas europeias. Pelo contrário, aos diferentes níveis de progresso no cumprimento das reformas pré-adesão, exigidas dos países candidatos, correspondem evoluções igualmente diferenciadas. Assim, além das políticas europeias globais para os Balcãs ocidentais (como a facilitação na emissão de vistos, no âmbito dos Acordos de Associação e Estabilização), podemos ainda destacar os *instrumentos financeiros* (como o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, a Agência Europeia de Reconstrução e o programa CARDS) e os *instrumentos específicos* (como a participação em programas comunitários e medidas comerciais excepcionais), bem como *cooperações setoriais* (por meio de colaborações com a Fundação Europeia para a Formação, em questões energéticas ou de segurança nuclear, entre outros).<sup>4</sup>

É inegável que desde junho de 2003 – data da Cimeira de Salônica – a junho de 2010 – data da Cimeira de Sarajevo – algumas alterações consideráveis ocorreram, quer no cenário dos Balcãs ocidentais, quer nas dinâmicas europeias de alargamento. No que respeita à movimentação das peças no puzzle balcânico, a Eslovênia é um Estado membro desde 2004, a Croácia está a poucos passos da plena adesão europeia, o Montenegro declarou a independência de Belgrado – após o referendo de 2006 – e a Sérvia perdeu o território do Kosovo – com a declaração unilateral de 2008. Para a Bósnia-Herzegovina o principal desafio é sobreviver enquanto um Estado único com duas repúblicas antagônicas. Na Macedônia a questão determinante e condicionante para o aprofundamento da integração europeia permanece a disputa com a Grécia sobre o nome do território e a Albânia mantém deficits democráticos consideráveis que abrandaram o seu progresso rumo à Europa das democracias. Nesse sentido, de um país, que foi a Iugoslávia até à década de 1990, a Europa tem hoje seis Estados independentes,<sup>5</sup> cuja principal opção de política externa é a integração europeia. A esses países junta-se, consoante a Declaração de Salônica, o destino da Albânia.

i) o desenvolvimento das relações econômicas e comerciais com a região e na região; ii) o desenvolvimento da ajuda econômica e financeira existente; iii) a ajuda à democratização, à sociedade civil, à educação e ao desenvolvimento institucional; iv) a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos; e v) o desenvolvimento do diálogo político. Informação disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/index_pt.htm)>. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

4 Informação detalhada sobre estes programas pode ser consultada em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/)>. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

5 Nesse grupo de seis Estados resultantes da antiga Iugoslávia não está incluída a Eslovênia, por ser Estado membro da UE desde 2004 e, dessa forma, não estar abrangida pela estratégia europeia para os Balcãs ocidentais.

No que respeita à perspectiva de futura expansão europeia é incontornável que os alargamentos de 2004 e de 2007 reforçaram o efeito de fadiga e dificultaram a capacidade de absorção das estruturas europeias a novos Estados membros. entrada em vigor do Tratado de Lisboa teria minimizado esses efeitos, mas a atual crise econômico-financeira europeia agravou a situação e terá efeitos, se não no alargamento da UE para os Balcãs ocidentais – reafirmado na reunião de alto nível da UE-Balcãs ocidentais (Presidência Espanhola do Conselho da União Europeia 2010), em Sarajevo, em junho de 2010 –, pelo menos no ritmo geral de futuros alargamentos da União. Ainda assim, e já no ano de 2011, torna-se relevante destacar que apesar da crise financeira ser presentemente a prioridade central na Europa, a perspectiva de alargamento e/ou de integração aos Balcãs ocidentais não foi afastada. Pelo contrário, as deslocações à região de José Durão Barroso e de Catherine Ashton, em maio último (B-92 2011a, 2011b), e de Angela Merkel, em agosto último (RFE/RL 2011; DW 2011), confirmam a perspectiva de alargamento/integração europeia – desde que sejam cumpridos os critérios de Copenhague pelos estados candidatos –, opção que reforça a manutenção do empenho das estruturas europeias na manutenção da paz e da estabilidade nessa região historicamente conturbada.

Os países dos Balcãs ocidentais têm sido vizinhos difíceis para a UE. Primeiro, porque esta tem sido uma região em quase constante estado de guerra ou de conflito iminente. Segundo, porque as ex-repúblicas iugoslavas tornaram-se, simultaneamente, um assunto de *política externa* e de *política interna* europeia (Pond 2006), no sentido de que a perspectiva de integração europeia representa um incentivo crucial nos respectivos processos democráticos, de forma diferenciada mas com um objetivo comum: a democratização, com vista à adesão europeia e à manutenção de paz na região. Esse duplo objetivo da estratégia europeia para os Balcãs ocidentais pode ser facilmente confirmado por meio do impacto da declaração unilateral de Kosovo nas relações entre a UE e a Sérvia (Rodrigues 2007; 2008).

Neste sentido, será pertinente relembrar alguns acontecimentos anteriores a 17 de fevereiro de 2008, dia da última alteração de fronteiras na antiga Iugoslávia. A European Union Rule of Law Mission (EULEX)<sup>6</sup>, por exemplo, foi aprovada a 4 de fevereiro de 2008 apenas com a abstenção de Chipre, apesar de a Espanha, a Grécia, a Eslováquia e a Romênia não reconhecerem o fim da soberania Sérvia sobre o território do Kosovo. Desde então, a UE adotou uma posição ambígua para equilibrar a questão do estatuto do Kosovo e a integração europeia da Sérvia: “as propostas da Comissão não prejudicam as posições dos Estados-Membros da União Europeia sobre o estatuto do Kosovo”. No entanto, a presença institucional da UE no Kosovo é significativa, mantendo no terreno o seu Representante Especial, Peter Feith<sup>7</sup> – cujo mandato visava a “aconselhar e apoiar o Governo do

6 Informação em [<http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

7 Peter Feith foi Representante Especial da UE para o Kosovo entre 4 de fevereiro de 2008 e 30 de abril de 2011. Atualmente esse cargo é desempenhado por Fernando Gentilini. Ver Council of the European Union (2011).

Kosovo no processo político” (Council of the European Union 2010). Feith era simultaneamente o Representante Civil Internacional, com as funções de “assegurar a plena implementação da proposta das Nações Unidas para o estatuto do Kosovo [independência com supervisão internacional]”<sup>8</sup> e “apoiar a integração europeia do Kosovo”.<sup>9</sup> A UE tem também a missão EULEX, que tem como mandato “aconselhar as instituições vigentes no Kosovo em todas as áreas relacionados com o estado de direito” (Council of the European Union 2008).

Nesse sentido, podemos facilmente depreender que as instituições da UE têm lidado com a questão do Kosovo (European Commission 2009) sempre por meio da resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas como o principal quadro institucional, mas também como se esse território em litígio não fosse um estado ambíguo no processo de integração europeia. Por outras palavras, podemos dizer que a UE – enquanto ex-membro da troika no período pós-apresentação do plano para a “independência com supervisão internacional” de Martti Ahtisaari, juntamente com a Rússia e os Estados Unidos da América – não permitiu a declaração unilateral do Kosovo a priori, mas também não a contestou a posteriori.

No que diz respeito ao impacto da declaração unilateral do Kosovo sobre o panorama político da Sérvia, podemos destacar que, apesar do democrata Boris Tadic ter vencido as eleições presidenciais, a 3 de fevereiro de 2008, a coligação governamental no poder não resistiu ao pós-17 de fevereiro (Krasniqi 2008), em grande medida porque os partidos no governo não conseguiram conciliar a opção europeia, juntamente com a defesa categórica da integridade territorial da Sérvia. As consequentes eleições de maio concederam a vitória aos ultranacionalistas do Partido Radical Sérvio, de Tomislav Nikolic, mas foram o Partido Democrata e o Partido Socialista – do falecido ditador Slobodan Milosevic –, por meio de uma coligação pouco ortodoxa, que formaram o atual governo na Sérvia. Mais tarde, em julho, Radovan Karadzic foi detido pelo Tribunal de Haia, fato que reforçou a opção europeia por parte da elite política sérvia no poder, embora recusando sempre categoricamente a declaração unilateral de independência do Kosovo.

Apesar da plena cooperação com o Tribunal de Haia ser uma condição sine qua non para qualquer Estado dos Balcãs aprofundar a respectiva integração europeia, a verdade é que em junho de 2010, o Conselho da União Europeia aprovou a futura ratificação do Acordo de Associação e Estabilização com a Sérvia (B-92 2010), apesar de Ratko Mladic e Goran Hadzic (International Criminal Court for former Yugoslavia 2010) serem na altura ainda procurados por crimes contra a humanidade. Nesse sentido, essa “cedência” europeia perante a elite política sérvia deve ser perspectivada num enquadramento mais amplo, no sentido

8 Apesar do plano de Martti Ahtisaari não ter sido aprovado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, as suas recomendações continuam a ser seguidas pelos líderes políticos no Kosovo, bem como pelo Representante Internacional Civil – figura criada por meio do plano para o estatuto final do Kosovo das Nações Unidas. Ver United Nations Security Council (2007a, 2007b); Constitution of the Republic of Kosovo (2008).

9 Ver International Civilian Office. [<http://www.ico-kos.org/>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

em que não podemos negligenciar o fato do Tribunal Internacional de Justiça ter apresentado a [já conhecida] decisão sobre a legalidade da declaração unilateral do Kosovo (International Court of Justice 2010) apenas um mês depois do sinal verde europeu para a ratificação do Acordo de Associação e Estabilização com Belgrado. Assim, e perante o parecer jurídico contrário às pretensões sérvias, apenas o efeito da integração europeia poderia minimizar as reações ultranacionalistas dos radicais sérvios<sup>10</sup> face à perda do território de Kosovo (Brown 2001).

Um ano depois, Ratko Mladic foi detido pelas autoridades sérvias numa aldeia do norte da Sérvia e extraditado para Haia para ser julgado pelo Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia. A detenção do general bósnio-sérvio, em maio de 2011, não só reconfirma a inequívoca opção europeia de Belgrado (B-92 2011), como também a preponderância da elite política moderada face aos ultranacionalistas sérvios, apesar da questão do Kosovo se manter como uma prioridade da política externa sérvia. Uma vez mais, a perspectiva da integração europeia é equacionada como um instrumento normativo para obter a paz e a estabilidade nos Balcãs ocidentais, perspectiva que pode ser confirmada por meio desse frágil equilíbrio entre a integração europeia da Sérvia e a independência do Kosovo, não obstante as diferentes posições dos 27 Estados membros relativamente ao estatuto final desse território balcânico.

Após a realização do referendo na Eslovênia – que permitiu a mediação internacional no conflito territorial com Zagreb (EUObserver 2010) –, o teste para futuros alargamentos europeus irá acontecer com a Croácia, em 2013. Na Macedônia, o histórico conflito entre Atenas e Skopje sobre o nome que a ex-república iugoslava pode usar dura já quase vinte anos e não há perspectiva para uma solução consensual, o que certamente irá atrasar o progresso da integração europeia dos macedônios. Nas presentes circunstâncias políticas, terá que se manter uma forte presença internacional na Bósnia-Herzegovina para que esse território continue a existir como um único Estado. A elite política no Montenegro terá que confirmar a consolidação das reformas implementadas e, na Albânia, as instituições políticas terão que se habituar à ideia de que a existência de oposição ao governo é crucial para a viabilidade de um Estado democrático.

A aprovação da livre circulação de pessoas no espaço europeu (EUObserver 2009) com a Sérvia, a Macedônia e o Montenegro em 2009 – e potencialmente com os restantes Estados dos Balcãs ocidentais – confirmou a possibilidade de uma maior integração europeia, sob outras formas, enquanto a cadência de futuros alargamentos europeus estiver condenada a um ritmo mais lento.

A estratégia da UE para os Balcãs ocidentais confirma a escolha do compromisso no alargamento, como o instrumento europeu na relação com as novas democracias e os regimes em transição/consolidação democrática na região

10 Segundo a concepção de que a perspectiva de integração europeia minimiza a emergência e os efeitos do ultranacionalismo radical e vice-versa.

dos Balcãs ocidentais (Scmitter 1999). Por outras palavras, o tradicional efeito de pertença à União Europeia (Pridham 2001) como um indicador característico de um regime democrático consolidado (Diamond e Plattner 1997) – juntamente com os benefícios econômicos de pertencer ao grupo político-econômico de democracias europeias – poderá ser destacado como o principal objetivo dos Estados dos Balcãs ocidentais no seu propósito de pertencer a um espaço de paz, estabilidade e prosperidade na Europa.

## A política de vizinhança para o Cáucaso do sul

A Política Europeia de Vizinhança (PEV), desenhada pela Comissão Europeia em 2003, visa a estruturar as relações da UE com os Estados que se encontram na sua periferia imediata.<sup>11</sup> Promovendo relações bilaterais, baseadas em Planos de Ação individuais, a PEV privilegia os princípios de diferenciação e corresponsabilização (*ownership*). É com base no progresso das reformas que o aprofundamento das relações com a UE é definido, respeitando as particularidades e os ritmos de cada um, embora a opção de adesão não esteja contemplada – “tudo menos as instituições”, segundo o ex-Presidente da Comissão, Romano Prodi (2002). Os Planos de Ação cobrem um vasto leque de questões, desde reformas políticas e sociais a reformas econômicas, mas também política externa, segurança e resolução de conflitos, conferindo-lhes uma natureza transversal. Tal como Lynch (2005) refere “através da Política Europeia de Vizinhança, a UE surge enquanto ator de política externa, capaz de atuar fora da dicotomia adesão/não adesão, recorrendo a um vasto leque de instrumentos para projetar os seus interesses”.

A UE reconhece, assim, o seu papel central na projeção de estabilidade no espaço regional europeu (dentro e fora das suas fronteiras), reforçando o seu perfil enquanto potência regional. A PEV deverá, por isso, “em complementaridade com a Estratégia Europeia em matéria de Segurança, garantir à UE um espectro completo de instrumentos de política externa, da ajuda à dimensão de segurança e militar” (Balfour e Rotta 2005). A PEV configura, assim, uma política ambiciosa e embrionária de um sistema para as relações externas da União, fazendo uso do seu sistema de governação multinivelado e transversal.<sup>12</sup> Recorre a princípios

11 A PEV engloba todos os países na periferia da UE/27: Argélia, Armênia, Autoridade Palestiniana, Azerbaijão, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Moldova, Tunísia, Síria e Ucrânia. A Líbia e a Bielorrússia mantêm regimes especiais de cooperação com a UE, devido à natureza dos sistemas políticos vigentes nos dois Estados. A Federação Russa manteve-se fora dessa política e desenvolve com a UE uma parceria estratégica, que melhor reflete o estatuto especial dessa relação.

12 A governança multinível e transversal refere-se à distribuição de poder de decisão ao longo de diferentes níveis de autoridade e ao longo de diferentes áreas temáticas (Filtenborg et al. 2002; Hooghe e Marks 2001; Peters e Pierre 2002).



de condicionalidade e socialização,<sup>13</sup> em formato diluído, incorporados das experiências dos alargamentos (Dannreuther 2006; Magen 2006, Kelley 2006).

Que papel cabe então à periferia da União, na consolidação de uma comunidade política partilhada? Que dinâmicas espera a UE desenvolver no Cáucaso do sul para incluí-lo numa “zona de prosperidade e boa vizinhança [...] com quem a UE mantém relações de proximidade, de paz e de cooperação” (European Commission 2003, 4)? A periferia parece cumprir a dupla função de salvaguardar o centro de choques securitários (por meio de controles fronteiriços, da resolução de conflitos, criação de novos mercados e acesso a recursos energéticos) e simultaneamente ser um espaço fértil à criação de condições necessárias para o desenvolvimento econômico e social. A ambiguidade do discurso e o caráter aberto da parceria com os vizinhos funcionam como uma forma de incentivo e condicionalidade – depende dos vizinhos reformar e aproveitar as oportunidades de cooperação reforçada e convergência política, mas cabe à UE avaliar o grau de aproximação e a qualidade do esforço. Essa aparente impermeabilidade do centro e a sua posição privilegiada na redefinição de identidades poderá constituir um obstáculo ao desenvolvimento de uma identidade partilhada com a periferia, na medida em que a definição “do que constitui uma ameaça” à comunidade de segurança europeia (Lucarelli 2002, 49–50)<sup>14</sup> tem passado por identificar os vizinhos (a sua instabilidade e os seus regimes frágeis) *como a ameaça*.

A convergência com os padrões da UE e a participação nos programas comunitários são instrumentos centrais para a socialização dos vizinhos, cumprindo também a função de incentivos. Embora a resposta inicial dos Estados membros da UE tenha sido bastante conservadora nas ofertas estendidas aos vizinhos do Cáucaso do sul, depois de 2009, com o estabelecimento da Parceria Oriental, a UE está a negociar novos acordos políticos (Acordos de Associação), prevendo a facilitação de vistos e a criação de uma Zona de Comércio Livre (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*) e reconhecendo as “aspirações europeias” de alguns dos vizinhos de leste (European Commission 2008). Os custos políticos e as dificuldades de reformar, nomeadamente, por meio da incorporação do *aquis communautaire* na legislação nacional ou o desenvolvimento de relações regionais, em contextos de grande volatilidade, são compensados pela cooperação permanente e transversal com os parceiros europeus, aumentando a legitimidade das reformas. Contudo, a vizinhança a leste da UE, incluindo o Cáucaso, localiza-se nas franjas de antigas

13 Os processos de condicionalidade e socialização referem-se, por um lado, a um equilíbrio de incentivos e penalizações (condicionalidade) que visa a promover alterações na conduta de um ator, e, por outro lado, promover a incorporação de normas, valores e formas de atuação (socialização), quer por meio de um cálculo racional ou por meio da transformação da identidade de um outro ator. Ver Schimmelfennig (2005), Checkel (2005) e Sedelmeier (2006).

14 Weaver apresenta da seguinte forma a comunidade de segurança europeia: “A Europa ocidental é uma comunidade de segurança. Ao contrário das expectativas da maioria dos estudiosos das comunidades de segurança, isso não foi alcançado por meio da criação de estruturas ou instituições comuns de segurança, mas primordialmente por intermédio de um processo de ‘des-securitarização’, uma progressiva marginalização das preocupações mútuas de segurança em benefício de outros assuntos” (tradução das autoras). Ver Weaver (1998, 69).



estruturas imperiais (Waever 1997), entre uma zona de estabilidade e progresso e várias zonas de turbulência (Rosenau 1990), o que aumenta a sua importância estratégica. Essa dimensão estratégica da região levanta problemas de curto prazo, que o seu enquadramento num projeto de longo prazo de integração na UE não parece ser capaz de resolver, tal como desenvolvido mais à frente.

Foi por via das questões securitárias e da janela de oportunidade criada com a Revolução das Rosas na Geórgia, em 2003, que relutantemente a região do Cáucaso do sul, incluindo a Armênia, o Azerbaijão e a Geórgia, passou de “nota de rodapé, a exemplo” do envolvimento preventivo que a União pretende na sua periferia (Lynch 2003, 171). O Parlamento Europeu manteve a região na agenda política da União e, em 2003, respondendo às suas recomendações, o Conselho nomeou um Representante Especial da UE para o Cáucaso do sul e, em junho de 2004, colocou no terreno a sua primeira missão civil PESD, a EUJUST Themis. Paralelamente, a Comissão Europeia, que manteve os três Estados do Cáucaso do sul fora do âmbito da PEV na sua comunicação de 2003, incluiu-os no seu documento estratégico de 2004, em resposta às propostas do Alto Representante para a PESC, Javier Solana, na Estratégia Europeia em matéria de Segurança. Adotada no Conselho Europeu de Bruxelas, em dezembro de 2003, esta refere explicitamente que a UE deve “passar agora a interessar-[se] de forma mais acentuada e ativa, pelos problemas do sul do Cáucaso que, a seu tempo, será também uma região vizinha” (Council of the European Union 2003). A UE reconhecia, assim, politicamente, uma realidade geográfica incontestável: à medida que as fronteiras externas da União se expandem até ao Mar Negro, os seus interesses estratégicos também se definem no Cáucaso do sul, tornando essa região uma parte crucial para a segurança da periferia da UE e do seu território.

Após o alargamento de 2004, o envolvimento da UE nos problemas dessa região tornou-se prioritário, justificando um discurso de “interesses” e “responsabilidades” em projetar estabilidade para lá das suas fronteiras. À semelhança do que aconteceu durante o último alargamento, a motivação maior para a inclusão do Cáucaso na PEV foi a necessidade de assegurar a estabilidade do espaço europeu (Higashino 2004). As relações da UE com o Cáucaso do sul têm-se centrado prioritariamente em três áreas: assistência aos processos de transição política e econômica, resolução de conflitos, e apoio à concretização do potencial energético da região (Simão 2007). Essas áreas refletem os objetivos definidos pela UE e pelos três Estados do Cáucaso no âmbito da PEV e formam o núcleo dos Planos de Ação, em vigor até 2009. Refletem também a ambição da Política de Vizinhança de tratar várias áreas transversais e de combinar mecanismos *soft* (reformas políticas e econômicas) e *hard* (missões de Política Comum de Segurança e Defesa<sup>15</sup>) num

15 A UE aprovou a sua primeira missão civil de Política Externa de Segurança e Defesa (Política Comum de Segurança e Defesa, depois do Tratado de Lisboa), EUJUST Themis para a Geórgia e mantém, desde o cessar-fogo entre a Rússia e a Geórgia, uma missão de monitorização, a EU Monitoring Mission (EUMM). Informação disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=701&lang=EN>> e <<http://www.eumm.eu/>>.

mesmo enquadramento, conferindo à UE um estatuto importante nos processos de estabilização da região do Grande Mar Negro. A UE procura simultaneamente maior visibilidade e maior coordenação e eficácia dos instrumentos à sua disposição, para exercer o seu poder de atração numa região estratégica em termos de recursos e rotas comerciais.

Embora a inclusão do Cáucaso na PEV, em 2004, tenha sido recebida com diferentes graus de entusiasmo na região, hoje esse enquadramento é largamente reconhecido como o maior e mais relevante impulso à modernização da região e, em teoria, a UE usufrui de uma legitimidade maior para exercer a sua condicionalidade.<sup>16</sup> Os líderes georgianos que subiram ao poder com a Revolução das Rosas fizeram da integração euro-atlântica uma prioridade, procurando garantir a sua soberania; uma tendência ainda mais acentuada depois da guerra de 2008 com a Rússia. A Armênia, por outro lado, vê a cooperação com a UE como um reforço à sua política externa de complementaridade, criando uma alternativa às relações de grande proximidade e dependência com Moscou. A cooperação com o Azerbaijão representa, porventura, a exceção a essa constatação. Devido às reservas energéticas do Cáspio, as autoridades em Bacu têm-se mostrado mais assertivas no seu relacionamento com Bruxelas.

Tem havido, por isso, sinais de que a PEV poderá encontrar novos problemas no Cáucaso do sul. A situação política nos três países está longe de ser aquela que foi idealizada pelos dirigentes europeus e até a Geórgia, considerada um dos “melhores alunos” na vizinhança, tem visto esmorecer as reformas internas e tem-se revelado incapaz de dar resposta aos conflitos secessionistas no seu território, tendo entrado numa guerra com a Rússia pelo controlo da Ossétia do Sul, em 2008. A Geórgia representa o exemplo mais claro (por ser o parceiro mais reivindicativo da UE na região) das diferentes perspectivas sobre o envolvimento da UE. As autoridades pró-ocidentais em Tbilisi reivindicaram o apoio da UE às suas tentativas de internacionalização dos conflitos na Abkhazia e na Ossétia do Sul e de alteração do status quo. No entanto, foi apenas depois da guerra de 2008 que a UE assumiu um papel central na segurança da Geórgia e do Cáucaso do Sul, de uma forma reativa, tendo desperdiçado importantes oportunidades de atuar preventivamente, devido à relutância dos Estados membros em assumir um papel político mais visível na resolução desses conflitos.<sup>17</sup>

Um dos maiores desafios da UE na vizinhança passa por definir espaços de cooperação com a Federação Russa, na gestão do Espaço Comum de Segurança Externa. Com a entrada na UE de novos Estados membros, a memória histórica do relacionamento da Europa com Moscou alterou-se, levando a UE a agir de forma

---

16 Entrevistas pessoais com elementos do governo e da sociedade civil na Geórgia, na Armênia e no Azerbaijão, durante 2006 e 2007.

17 A Geórgia mantém dois conflitos separatistas na Abkhazia e na Ossétia do Sul. O conflito de Nagorno-Karabakh opõe a Armênia ao Azerbaijão. Para mais informação sobre o papel da UE nesses conflitos, ver International Crisis Group (2006).

mais ativa em torno do Mar Negro e do Mar Cáspio. Essa pró-atividade foi vista em Moscou com suspeita, tanto mais que os avanços da UE têm sido acompanhados por avanços simétricos da NATO. Nesse sentido, o desenvolvimento das relações entre a Rússia, a UE e os EUA é fundamental para a afirmação de um pacto de estabilidade para a região do Cáucaso<sup>18</sup> e a reconfiguração do continente europeu. Uma luta por influência sobre os destinos da região iria exacerbar a competição estratégica e favorecer o desenvolvimento fragmentado da região, ao passo que uma cooperação sistemática em matéria de segurança, energia e desenvolvimento econômico permitiria coordenar esforços para a estabilidade da periferia comum e criar as bases para uma relação efetiva entre a UE e a Rússia.

## A construção de uma ordem regional europeia

A base das relações externas da UE com os países na sua periferia centra-se na promoção de um modelo comum, com dimensões de estabilização regional e diferentes níveis de integração, embora com claras linhas de continuidade (Missiroli 2003). A política de vizinhança procura reproduzir esse modelo de integração com recurso à condicionalidade positiva e negativa, de forma mais diluída. Contudo, os fracos resultados obtidos, no que respeita à transformação da vizinhança de leste na ausência de claras perspectivas de adesão (Popescu e Wilson 2009), reforça a ideia de que a UE não foi ainda capaz de emancipar a sua política externa da herança dos alargamentos.

Nos Balcãs ocidentais a perspectiva de adesão europeia e o progresso dos respectivos processos de democratização estão também diretamente interligados. O ímpeto promovido pelos Acordos de Associação e Estabilização, enquanto instrumento promotor de reformas democráticas, funciona como um mecanismo de incentivo à democratização e, conseqüentemente, à evolução da integração europeia, enquanto garantia primordial da manutenção da estabilidade na região. No Cáucaso do sul, a ambiguidade construtiva adotada pela UE para a sua vizinhança tem mantido um nível de compromisso com as reformas democráticas muito limitado. Além disso, ao contrário do que aconteceu nos Balcãs ocidentais, no Cáucaso do sul, a UE não foi capaz de ligar a resolução de conflitos ao desenvolvimento político e econômico da região, preferindo uma abordagem mais limitada, que se mostrou claramente inadequada.

Podemos, pois, dizer que a UE encara a integração, mesmo que com diferentes graus, como uma forma de promover a estabilidade regional. Contudo, os níveis de instabilidade em ambas as regiões mantêm-se elevados e a gestão das tensões étnicas e nacionalistas pela UE, subjacentes aos conflitos nos Balcãs e no Cáucaso,

18 O desenvolvimento de um "pacto de estabilidade" para o Cáucaso foi estudado em pormenor pelo Centre for European Policy Studies. Ver Celac et al (2000).

fica condicionada pela manutenção da oferta de adesão e pela relutância em assumir um papel político de maior relevo. Os impactos na ordem regional europeia e nos objetivos da UE de se afirmar como um ator regional de segurança são claros. Por outro lado, a forte presença internacional nos Balcãs e no Cáucaso do sul, desde a década de 1990, por meio de organizações como a NATO, a Organização para a Cooperação e Segurança na Europa e as Nações Unidas, tende a ser gradualmente transferida para o contexto de integração europeia, em grande medida, por as instituições europeias oferecerem uma perspectiva de estabilização a longo prazo, por intermédio da adesão e da integração parcial, o que reforça, mais uma vez, a ideia de uma UE ator regional de segurança.

No contexto do Cáucaso do sul, a forte influência de Moscou na gestão das questões de segurança regionais tem limitado a capacidade de estabilização regional da UE. Para o Cáucaso do sul torna-se fundamental que a crescente integração nas estruturas europeias não seja um processo exclusivista e lhes permita manter as suas tradicionais políticas externas de complementaridade. Nesse sentido, o desenvolvimento de abordagens cooperativas à segurança regional entre a UE, a Rússia e os Estados na periferia partilhada, bem como outros atores regionais como a Turquia, o Irã e até os Estados Unidos é fundamental para a estabilidade regional e para a capacidade da UE se afirmar como um ator de política externa.

A comparação entre as perspectivas europeias para os Balcãs ocidentais e para o Cáucaso do sul revela como a promoção de reformas políticas, sociais e econômicas, embora formando a base das políticas de adesão e de vizinhança, tem diferentes níveis de legitimidade, receptividade e implementação. O exercício de condicionalidade política europeia é também limitado pela forma como as elites locais implementam essas reformas e pela percepção dos cidadãos quanto ao papel da UE na gestão de questões internas. Se a realidade dos Balcãs ocidentais reflete esses pressupostos, de forma semelhante as elites políticas no Cáucaso têm demonstrado um compromisso retórico com os processos de integração europeia, com resultados muito limitados. A falta de incentivos de adesão, incluindo políticos e financeiros, bem como a relutante capacidade da UE de responder aos dilemas regionais de segurança, torna a opção europeia menos atrativa.

A permanência de conflitos armados ao longo do passado recente dessas regiões tem impactos profundos na forma como os contextos domésticos têm evoluído, condicionando os respectivos processos de democratização. No Cáucaso do sul, o principal objetivo é a resolução desses conflitos e não a consolidação de reformas internas ou o estabelecimento de relações regionais pacíficas. Nos Balcãs ocidentais, a permanência de nacionalismos radicais no panorama político dos respectivos Estados, embora com níveis diferenciados de efervescência, deve ser percebida como uma herança histórica das tensões étnicas conflituais e como uma das principais ameaças à estabilidade da região.

## Conclusões

Este artigo procurou contribuir para a reflexão sobre a contribuição da UE para a estabilização do espaço pan-europeu, olhando para as suas políticas de alargamento e vizinhança, aplicadas aos Balcãs ocidentais e ao Cáucaso do sul. A conceitualização da abordagem europeia sublinhou a preferência por modelos estruturais de política externa, frequentemente dominados pela Comissão Europeia, em detrimento de abordagens políticas centradas em torno da reestruturação estratégica da(s) sua(s) vizinhança(s). O desenvolvimento de relações políticas entre a UE e os Estados nos Balcãs e no Cáucaso revela uma tendência hierárquica e assimétrica, marcada por forte condicionalidade democrática e diferentes níveis de envolvimento da UE nas dinâmicas regionais. A prevalência das reformas democráticas e a consolidação de modelos econômicos e políticos liberais é vista pela UE como parte integrante na integração desses Estados numa comunidade política europeia de valores partilhados e com claros dividendos de segurança regional.

Contudo, a permanência desse modelo estrutural tem enfrentado importantes limites nessas duas regiões de grande importância estratégica para a UE. Dificuldades na socialização dos parceiros nos valores comuns da democracia, dos direitos humanos e do estado de direito permanecem um obstáculo importante na estabilização regional e na integração dessas regiões nas estruturas de governança internacional. Além disso, face à falta de resultados econômicos com impacto positivo nas condições sociais dessas sociedades e na ausência de capacidade financeira da UE de suportar essas reformas, a pressão sobre os governos pró-ocidentais aumenta e abre espaço a outros discursos mais radicais e extremistas. As forças nacionalistas têm, por isso, permanecido como importantes atores domésticos, com expressão particularmente forte em alguns países dos Balcãs ocidentais, apesar de a integração europeia ser a opção de política externa escolhida pelas elites políticas moderadas, atualmente no poder. Além disso, no caso dos países abrangidos pela PEV, essa perspectiva de uma adesão formal está ausente, tornando os benefícios da integração parcial com a UE menos evidentes, diminuindo com isso a eficácia da condicionalidade da UE.

Os resultados obtidos, quer em termos das reformas políticas e econômicas, quer em termos da resolução dos conflitos regionais, têm sido claramente limitados no Cáucaso do sul e determinantes nos Balcãs ocidentais. Não só deve ser destacado o papel crucial que as estruturas europeias têm tido no frágil equilíbrio entre a independência do Kosovo e a mais célere integração europeia da Sérvia, como também na manutenção da opção pelo modelo democrático europeu no topo das preferências nacionais dos restantes jovens regimes democráticos provenientes da antiga Iugoslávia. A despeito das importantes transformações em curso, quer nos Balcãs, quer no Cáucaso, a capacidade dessas regiões se emanciparem da dependência europeia parece ser diminuta ou não desejada, ao passo que a sua integração nas estruturas da UE será, na melhor das hipóteses, um processo longo

e incerto. Por fim, a acomodação de outros interesses regionais paralelos e sobrepostos aos da UE – nomeadamente da Rússia, mas também da própria Turquia – deixam muito a desejar. A questão do Kosovo permanece um fator de tensão entre Moscovo e Bruxelas, ao passo que os conflitos na Geórgia e a diversificação energética da UE, com recursos do Cáspio, têm sido vistas pela Rússia como passos na alteração dos equilíbrios regionais de poder em seu detrimento.

Espera-se, por isso, que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa contribuam para a consolidação de um ator político, com capacidade de ação estratégica e de diálogo concertado com os seus parceiros na gestão dos problemas comuns. A posição do Alto Representante para a Política Externa/Vice-presidente da Comissão, ocupada por Catherine Ashton, e o desenvolvimento do Serviço Europeu de Ação Externa são importantes contribuições nesse sentido.

## Referências bibliográficas

B-92 (2010) European Union approves SAA ratification. 15 de junho. [[http://www.b92.net/eng/news/in\\_focus.php?id=96&start=15&nav\\_id=67784](http://www.b92.net/eng/news/in_focus.php?id=96&start=15&nav_id=67784)] Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

B-92 (2011a) Barroso meets with Cvetković in Belgrade. 19 de maio. [[http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=05&dd=19&nav\\_id=74419](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=05&dd=19&nav_id=74419)]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

B-92 (2011b) Ashton to visit Belgrade on May 26. 21 de maio. [[http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=05&dd=21&nav\\_id=74464](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=05&dd=21&nav_id=74464)]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

BALFOUR, Rosa e ROTTA, Alessandro (2005) *Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools*. The International Spectator, Vol. XL, Nº 1, janeiro-março, p. 7–20.

BROWN, Michael et al (2001) *Nationalism and Ethnic Conflict*. Cambridge/Massachusetts: The Mit Press.

CELAC, Sergiu et al (2000) *A Stability Pact for the South Caucasus*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

CHECKEL, Jeffrey. T. (2005) *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*. International Organization, Vol. 59, nº 4, Outono, p. 801–826.

Constitution of the Republic of Kosovo (2008). [<http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003) *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*. Bruxelas, 12 de dezembro.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008) *Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, 2008/124/CFSP*, 4 de fevereiro.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010) *Council Joint Action appointing an European Union Special Representative in Kosovo*. Bruxelas: 25 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.ico-kos.org/archive/pdf/jointaction/jointactioneng.pdf>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2011) Council Decision appointing the European Union Special Representative in Kosovo. Bruxelas: 5 de maio de 2011. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:119:0012:0014:EN:PDF>. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

DANNREUTHER, Roland (2006) Developing the alternative to enlargement: the European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review*, nº 11, p. 183–201.

DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc, Eds. (1997) *Consolidating the Third Wave Democracies – theories and perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

DW (2011) Merkel campaigns for regional stability in Croatia, Serbia. Publicado em *Deutsche Welle*, 23 de maio [<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15336008,00.html>] Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

EUROPEAN COMMISSION (2003) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM(2003) 104 final, Bruxelas, 11 de março.

EUROPEAN COMMISSION (2008) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Eastern Partnership, COM(2008) 823 final, Bruxelas, 3 de dezembro.

EUROPEAN COMMISSION (2009) Kosovo – Fulfilling its European Perspective, IP/09/1516, Bruxelas, 14 de outubro.

FILTENBORG, Mette. S., et al (2002) An alternative theoretical approach to EU Foreign Policy. ‘Network Governance’ and the case of the Northern Dimension initiative. *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, nº 4, p. 387–407.

HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2010) Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo. 15 de julho. [<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&code=&case=141&k=21>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT FOR FORMER YUGOSLAVIA (2010) Accused at large – Fugitives. [<http://www.icty.org/>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2006) Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU’s Role, ICG Europe Report nº 173, 20 de março.

KELLEY, Judith (2006) New wine in old wineskins: promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Nº 1, p: 29–55.

KNAUS, Gerald e STIGLMAYER, Alexandra (2009) Visa-free travel for the Western Balkans – a win-win situation. Publicado em *EUObserver.com*, Bruxelas, 15 de junho. [<http://euobserver.com/15/28298>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

KRASNIQI, Jakup (2008) Kosovo Declaration of Independence, Assembly of Republic of Kosova, Pristina, 17 de fevereiro. [<http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

LAVENEX, Sandra (2004) EU External Governance in ‘Wider Europe’. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Nº 4, agosto, p. 680–700.



LUCARELLI, Sonia (2002) Peace and Democracy: The Rediscovered Link. The EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities. Research Project Final Report, NATO Euro-Atlantic Partnership Council Individual Research Fellowships – 2000-2002 Programme.

LYNCH, Dov (2005) The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy. *The International Spectator*, Vol. XL, Nº 1, janeiro-março, p. 33–34.

LYNCH, Dov (2003) The EU: towards a strategy. In Lynch, Dov, Ed. *The South Caucasus: a challenge for the EU*. Chaillot Papers, nº 65, p. 171–196.

MAGEN, Amichai (2006) The shadow of enlargement: can the European Neighbourhood Policy achieve compliance? CDDRL Working Papers, nº 68, agosto.

MISSIROLI, Antonio (2003) The EU and its changing neighbourhood. Stabilization, integration and partnership. In DANNREUTHER, Roland, Ed. *European Union Foreign and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy*. London/New York: Routledge, p. 12–26.

PETERS, Guy B. e PIERRE, Jon (2002) Multilevel governance: a view from the garbage can. *Manchester Papers in Politics*, EPRU Series 1/2002.

POND, Elizabeth (2006) *Endgame in the Balkans: Regime Change, European Style*. Washington: Brookings Institution Press.

POP, Valentina (2010) EU relieved after Slovenian vote on border dispute. Publicado em EUObserver.com, Bruxelas, 7 de junho. [<http://euobserver.com/15/30222>]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

POPESCU, Nicu e WILSON, Andrew (2009) The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian power in the Troubled neighbourhood. European Council on Foreign Relations, junho.

PRESIDÊNCIA ESPANHOLA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2010) Statement by the Chair of the High-Level Meeting on the Western Balkans. Sarajevo, 2 de junho.

PRIDHAM, Geoffrey (2001) European integration and democratic consolidation in Southern Europe. In PINTO, António C. e TEIXEIRA, Nuno S. Eds. *Southern Europe and the Making of the European Union: 1945-1980*. New York: Boulder.

PRODI, Romano (2002) A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability. SPEECH/02/619, Bruxelas, 5–6 de dezembro.

RFE/RL (2011) Merkel Urges Serbia-Kosovo Dialogue. Publicado em Radio Free Europe/ Radio Liberty, 23 de agosto [[http://www.rferl.org/content/merkel\\_balkans\\_croatia\\_serbia/24305119.html](http://www.rferl.org/content/merkel_balkans_croatia_serbia/24305119.html)] Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

RODRIGUES, Sónia (2007) A UE e o futuro incerto do Kosovo. In *Relações Internacionais* nº 14, junho, p. 99–107.

RODRIGUES, Sónia (2008) A transição democrática no Kosovo. *Relações Internacionais* nº 20, dezembro, p. 85–95.

ROSENAU, James. N. (1990) *Turbulence in World Politics. A theory of Change and Continuity*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.

SCHIMMELFENNIG Frank (2001) Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, Vol. 55, Nº 1, p. 47–80.

SCMITTER, Philippe C. (1999) *Portugal: from Authoritarianism to Democracy*. Lisboa: ICS – Social Sciences Press.

SEDELMEIER, Ulrich (2006) Pre-accession Conditionality and Post-accession Compliance in the New Member States: a research note. In SADURSKI, Wojciech et al., Eds. *Après Enlargement. Legal and political responses in Central and Eastern Europe*. Florence: EUI – RSCAS, p. 145–160.

SIMÃO, Licínia (2007) Going Strategic in Eurasia: the European Neighbourhood Policy's Challenges in the South Caucasus. Comunicação apresentada no II Debate Nacional sobre o Futuro da Europa, A Europa Aberta e as suas Fronteiras, Coimbra, 17–18 de abril. [[http://www.ieei.pt/files/COIMBRA\\_Licinia\\_Simao.pdf](http://www.ieei.pt/files/COIMBRA_Licinia_Simao.pdf)]. Disponibilidade: 31 de agosto de 2011.

Thessaloniki Declaration (2003) EU-Western Balkans Summit – Declaration, 10229/03 (Presse 163) Press release, Thessaloniki, 21 de junho.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (2007a) Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2007/168.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (2007b) Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168/Add. 1, 26 de março.

WAEVER, Ole (1997) Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems. In Tunander, Ola et al, Eds. *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity*. Oslo: PRIO, p. 59–93.

WEAVER, Ole (1998) Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community. Adler, Emanuel e Barnett, Michael, Eds. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 69–118.

Recebido em 10 de setembro de 2011  
Aprovado em 25 de novembro de 2011

## Resumo

O artigo trata as políticas da UE para a sua periferia a leste, com enfoque nos Balcãs ocidentais e no Cáucaso do sul. Partindo de uma abordagem comparativa, o artigo argumenta que a construção de uma ordem regional normativa, com objetivos claros de estabilização por meio da integração de geometria variável, tem encontrado limites. O artigo identifica essas dinâmicas e procura retirar lições da abordagem europeia aos Balcãs e ao Cáucaso.

**Palavras-chave:** alargamento; União Europeia; vizinhança.

## Abstract

The paper deals with EU policies towards its eastern periphery, focusing on the Western Balkans and South Caucasus. Departing from a comparative approach, the paper argues that the establishment of a regional normative order, with clear goals of stabilization through variable geometry integration, has found clear limits. The paper flashes out these dynamics and establishes important lessons to be learned from the European approach to the Balkans and the Caucasus.

**Keywords:** enlargement; European Union; neighbourhood.