

O longo e incerto caminho da Ucrânia para a União Europeia

José Pedro Teixeira Fernandes | *Público* | 11 de Maio de 2022

1. É quase impossível não ter simpatia pela Ucrânia. Foi vítima de uma invasão totalmente injustificada pela Rússia estando a sofrer os terríveis horrores da guerra. Tem agora o seu território largamente destruído e a população em enorme sofrimento. A Ucrânia, que trava com a Rússia um combate de vida ou de morte pela sua liberdade e independência, reiterou o seu apelo à União Europeia para a deixar fazer parte desta. Ninguém pode ficar indiferente. Nesta tragédia, os europeus sentem uma enorme responsabilidade moral e uma necessidade de ajudá-la o mais possível. Ao mesmo tempo, a invasão russa da Ucrânia tem funcionado como um surpreendente factor de unidade da União Europeia e do Ocidente, de uma forma que não víamos há muito tempo. Assim, a 8 de Abril de 2022, a presidente da Comissão Europeia, [Ursula von der Leyen, foi a Kiev dizer ao Presidente Volodymyr Zelensky que a Ucrânia“ pertence à família europeia”](#). Se pertence à família europeia, então deverá ser integrada na União Europeia. Mas será esse ideal realizável?

2. Para termos uma ideia da exequibilidade da adesão da Ucrânia é preciso olhar para os requisitos que a própria União Europeia criou, os quais, em termos muito gerais, estão mencionados no [artigo 49.º do Tratado da União Europeia](#), bem como para as experiências reais anteriores. Há, desde logo, os chamados [critérios de Copenhaga de 1993](#). Implicam uma estabilidade das instituições do país candidato que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito pelas minorias. Implicam a existência de uma economia de mercado com capacidade de fazer face à pressão concorrencial e às forças de mercado. Implicam ainda ter as instituições e a governação económica adaptadas à união política, económica e monetária. É assim necessário ter capacidade para assumir todas as obrigações decorrentes da adesão, incluindo de aplicar as regras, normas e políticas que compõem o enormíssimo [acquis \(acervo comunitário\)](#).

3. Após a Ucrânia ter submetido formalmente o seu pedido de adesão, o que já fez, será necessário que o Conselho Europeu se pronuncie. Será isso que todos os Estados-membros terão de decidir por consenso numa altura em que a [França preside aos trabalhos do Conselho](#). Se a decisão for favorável, a Ucrânia poderá obter o [estatuto de candidato oficial](#). Outra possibilidade será atribuir-lhe apenas o estatuto de [potencial candidato](#), uma espécie de [antecâmara para o estatuto de candidato oficial, originalmente criada para os Estados dos Balcãs](#). Aspecto importante a reter, nenhum desses estatutos confere automaticamente o direito de adesão, nem implica, de forma imediata, a abertura de um processo de negociações. A tarefa é imensa para um Estado com as características da Ucrânia. As negociações envolvem 35 áreas ([os diferentes capítulos do acquis](#)) que só serão encerradas quando se atingir um resultado satisfatório. Concretamente, isso significa que terá de haver uma avaliação favorável da [Comissão, mas também de todos os Estados-membros e em todos os capítulos da](#)

negociação. Só após ser concluída essa fase negocial poderá, sempre por consenso entre os Estados-membros, ser formalmente concluído o processo de negociações. É fácil antever que o caminho é longo, cheio de obstáculos e de resultado incerto.

4. O mundo real dos alargamentos da União Europeia não deixa dúvidas quanto à imensidão da tarefa de adesão. Apenas um exemplo. O alargamento de 1995 à Áustria, Suécia e Finlândia — três democracias avançadas e contribuintes líquidos para o orçamento da União Europeia — foi o mais fácil e rápido de sempre, mas demorou, ainda assim, 1431 dias, ou seja, cerca de quatro anos de negociações. Quanto aos alargamentos de 2004-2007 aos Estados do Centro e Leste europeu, levou mais de dez anos a ser concluído. Nada disto é surpreendente. Trata-se, como já notado, de transpor para o ordenamento jurídico interno do que nesta altura são 70 anos de actos jurídicos (o *acquis*). Para além disso, nos Estados candidatos são necessárias transformações mais ou menos substanciais ao nível administrativo, judicial e económico. No caso da Ucrânia — um país de grande dimensão geográfica e populacional destruído pela guerra —, tudo aponta para 15 a 20 anos ou mais. Há ainda a grande incógnita da posição em que Ucrânia irá estar após o conflito militar chegar à fase de negociação política com a Rússia e do tipo de acordo que será negociado entre ambas.

5. É por isso necessário ter bem claro o que implicará a adesão da Ucrânia. Na dimensão geopolítica emerge logo uma interrogação crítica: está a União Europeia preparada para integrar um Estado com uma fronteira de quase 2000 quilómetros com a Rússia, a qual será, tudo indica, fonte permanente de tensões político-militares (e não se sabe como ficará depois da guerra)? Se a Ucrânia for membro da União Europeia, esta última ficará directamente envolvida no conflito com a Rússia. Importa aqui notar que o artigo 42.º n.º 7 do Tratado da União determina que se “um Estado-membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas”. Para além do problema geopolítico, a Ucrânia tem em matéria de democracia e de Estado de direito um longo caminho a percorrer. Essa realidade está reflectida nas classificações internacionais de 2021 sobre a democracia. A revista *The Economist*, qualifica a Ucrânia como um regime híbrido com um desempenho democrático abaixo de Estados como o Bangladesh, a Tunísia, ou o Malawi, o que mostra a grande distância face aos exigentes padrões europeus. Acresce a tudo isto o impacto económico-financeiro da adesão. Mesmo sem ter em conta os enormes custos de reconstrução do país — para já estimados entre os 200 mil milhões de euros e os 500 mil milhões de euros —, a Ucrânia irá engrossar o lote dos beneficiários líquidos do orçamento da União Europeia, aumentando, ainda mais, o desequilíbrio entre o restrito grupo dos financiadores líquidos (nove) e o crescente grupo dos beneficiários (dezoito nesta altura).

6. Por razões de solidariedade política e humanitária tem sido defendida a criação de um regime excepcional de adesão rápida para a Ucrânia. Apesar das boas intenções, é politicamente uma má ideia. Não é por acaso que o Presidente francês se afastou dessa proposta, a qual, provavelmente, se voltaria mais à frente contra a própria União

Europeia. Implicaria baixar drasticamente os *standards* da adesão. A União Europeia deixaria de ter argumentos para actuar contra os atropelos ao Estado de direito na Polónia e a Hungria. Abriria ainda brechas na unidade do mercado único — um princípio basilar da União Europeia —, que seria posto em causa se num novo membro não se aplicassem as mesmas regras. Em matéria de adesões seria criado um precedente impossível de gerir com razoabilidade e prudência. Há vários Estados saídos de guerras — Montenegro, Sérvia e Macedónia do Norte — e outros dos Balcãs (Albânia), que já são há muito tempo candidatos oficiais e/ou estão em negociações. A estes acrescem a Turquia e dois potenciais candidatos — Bósnia-Herzegovina e Kosovo. Todos estão na expectativa de ver o que União Europeia faz para exigirem similar tratamento de excepção. Assim, a adesão da Ucrânia levaria à adesão dos Estados dos Balcãs (e eventualmente da Turquia), que não preenchem os critérios de adesão. As consequências muito negativas dessas decisões precipitadas apareceriam mais à frente. Não é a melhor maneira de ajudar a Ucrânia, nem de preservar o futuro da União Europeia. Terá de ser encontrada outra solução. Insistir numa via irrealista levará à frustração das expectativas ucranianas quando o tempo fizer abrandar a solidariedade e os custos da adesão emergirem como politicamente insuportáveis.

<https://www.publico.pt/2022/05/11/mundo/analise/longo-incerto-caminho-ucrania-uniao-europeia-2005624>