

# INTEGRAREA DIFERENȚIATĂ CA INSTRUMENT STRATEGIC AL EXTINDERII UNIUNII EUROPENE: GUVERNANȚĂ, CONDIȚIONALITATE ȘI ACCELERARE INSTITUȚIONALĂ

## DIFFERENTIATED INTEGRATION AS A STRATEGIC INSTRUMENT OF EUROPEAN UNION ENLARGEMENT: GOVERNANCE, CONDITIONALITY AND INSTITUTIONAL ACCELERATION

**Liliana BENIUC**

Universitatea de Stat din Moldova,

ORCID: 0000-0002-1094-2662

e-mail: [liliana.beniuc@usm.md](mailto:liliana.beniuc@usm.md)

**CZU: 327:061.1EU**

**Rezumat.** Integrarea diferențiată a devenit „noua normalitate” a Uniunii Europene, fiind consacrată în tratatele și practicile sale instituționale și revitalizată de șocurile geopolitice și economice succesive - de la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei până la crizele financiară, migrațională și sanitară. Studiul analizează integrarea diferențiată atât ca instrument de guvernanță, cât și ca mecanism de preaderare, identificând condițiile în care aceasta accelerează integrarea și sprijină extinderea fără a submina unitatea juridică, legitimitatea democratică sau sustenabilitatea instituțională. Utilizând un design metodologic mixt, explicativ-comparativ, cercetarea combină analiza documentară sistematică cu comparația calitativă a trei clustere de state candidate: Ucraina–Republica Moldova, Balcanii de Vest și Georgia. Diferențierea este operaționalizată pe două axe - verticală, privind nivelul de centralizare, și orizontală, privind aria teritorială de aplicare - și este evaluată prin indicatori de interdependență, politicizare și legitimitate. Rezultatele demonstrează că integrarea diferențiată sporește adaptabilitatea Uniunii Europene, permițând progresul statelor dispuse și capabile să avanseze, menținând totodată caracterul incluziv al proiectului european. Aceasta funcționează ca o tehnologie de tranziție pentru „accelerarea condiționată”, aliniind reformele interne ale UE cu extinderea graduală și meritocratică. În perioada 2025-2029, integrarea diferențiată poate servi atât drept cadru strategic, cât și pragmatic pentru consolidarea coeziunii, întărirea capacității de guvernanță și reafirmarea credibilității UE ca actor transformator în vecinătatea sa.

**Cuvinte-cheie:** *integrare diferențiată; Uniunea Europeană; extindere; guvernanță; accelerare condiționată.*

**JEL:** F15; F53; F55; K33; P16.

**Abstract.** Differentiated integration has become the “new normal” of the European Union, embedded in its treaties and institutional practices and revitalized by successive geopolitical and economic shocks - from Russia’s aggression against Ukraine to the financial,

migration, and health crises. This study examines differentiated integration as both a governance instrument and a pre-accession mechanism, identifying the conditions under which it accelerates integration and supports enlargement without undermining legal unity, democratic legitimacy, or institutional sustainability. Using a mixed explanatory - comparative design, the research combines systematic document analysis with qualitative case comparison across three clusters of candidates (Ukraine-Moldova, the Western Balkans, and Georgia). Differentiation is operationalized along two axes - vertical (centralization level) and horizontal (territorial scope) - and assessed through indicators of interdependence, politicization, and legitimacy. The findings demonstrate that differentiated integration enhances the EU’s adaptability, enabling progress among willing and capable members while preserving inclusiveness. It functions as a transitional technology for “*conditional acceleration*,” aligning internal EU reforms with gradual, merit-based enlargement. Between 2025 and 2029, differentiated integration can serve as both a strategic and pragmatic framework to advance cohesion, strengthen governance capacity, and reaffirm the EU’s credibility as a transformative actor in its neighborhood.

**Keywords:** *differentiated integration; European Union; enlargement; governance; conditional acceleration*

**JEL:** F15; F53; F55; K33; P16.

**Introducere.** Integrarea diferențiată a devenit „*noua normalitate*” a Uniunii Europene: este înscrisă în tratate, susținută de practici instituționale și reactivată de șocuri geopolitice și economice recente (agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, crizele financiară și a migrației, pandemia), în timp ce politica de extindere revine pe agenda strategică a UE. Relevanța temei este dublă: pe de o parte, diferențierea calibreză capacitatea de acțiune a Uniunii Europene într-un mediu intern eterogen și, simultan, modelează credibilitatea procesului de extindere - inclusiv pentru Ucraina, Republica Moldova și statele din Balcanii de Vest - și coeziunea pieței unice, a Politicii Externe de Securitate Comună și a politicilor sectoriale. Scopul studiului este de a oferi un cadru analitic pentru a înțelege integrarea diferențiată ca instrument de guvernanță și de pre-aderare, identificând condițiile în care aceasta accelerează integrarea și pregătește extinderea fără a submina unitatea juridică, legitimitatea democratică și sustenabilitatea instituțională.

**Materiale și metode.** Cercetarea se fundamentează pe o abordare mixtă, explicativ-comparativă, bazată pe analiză documentară și comparativă pe cazuri. Analiza acoperă evoluțiile istorice ale integrării diferențiate din perioada 1957–2024 și formulează scenarii prospective pentru perioada 2025–2029, în contextul noii agende de extindere a Uniunii Europene. Sursele principale includ tratatele UE - Tratatul Uniunii Europene (1992), Tratatul de la Lisabona (2007), dreptul derivat, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, documentele Comisiei Europene și Consiliului European, precum și literatura de specialitate.

Diferențierea este operaționalizată pe două axe: verticală (nivelul de centralizare) și orizontală (extinderea teritorială), iar analiza se bazează pe indicatori de interdependență și politizare. Grila de evaluare cuprinde trei dimensiuni: eficacitate, sustenabilitate și legitimitate democratică. Metodele aplicate includ analiza normativă, inducția, deducția și comparația calitativă între clusterelor de candidați (Ucraina–Republica Moldova, statele din Balcanii de Vest, Georgia). Validarea rezultatelor se realizează prin analiza indicatorilor.

**Rezultate și discuții.** Integrarea diferențiată este codificată oficial în tratatele și legislația Uniunii Europene. Începând cu integrarea europeană din cadrul Comunității Economice Europene (1957) au fost aplicate aranjamente tranzitorii, care acordă statelor membre derogări temporare de la aplicarea legislației europene, iar diferențierea de tip tranzitoriu fiind deosebit de frecventă la etapele de aderare ale noilor membri.

Începând cu anii 1990, Uniunea Europeană a cunoscut și diferențieri cu durată nedeterminată pentru statele existente. Exemple paradigmatică constituie Zona Euro și Spațiul Schengen, care au exceptat statele care nu erau dispuse să participe sau continuă să excludă statele care nu îndeplinesc pre-rechizitele sau nu corespund criteriilor de convergență prevăzute de Tratatul Uniunii Europene (1992). Impulsul integrării diferențiate în ultimele decenii a fost amplificat de evoluțiile politice și de sprijinul financiar al Uniunii Europene: dezbaterile privind Viitorul Europei a inclus diferențierea internă ca opțiune.

Conceptul central al analizei noastre este „diferențierea”, definită ca orice modalitate de integrare sau cooperare care permite statelor (membrii ale Uniunii Europene și nemembrii) și entităților subnationale să colaboreze în moduri neomogene și flexibile [13]. Această definiție cuprinzătoare permite o abordare multidimensională, capabilă să surprindă formele variate pe care diferențierea le îmbracă în cadrul Uniunii Europene. Drept urmare, diferențierea apare atunci când unele state membre ale UE, eventual împreună cu state nemembre, aprofundează integrarea în cadrul acquis-ului comunitar, cooperează dincolo de acquis-ul existent sau renunță parțial la acesta, generând aranjamente a căror componentă diferă de la calitatea formală de membru al UE.

Comisia Europeană (1997) definește „integrarea diferențiată” ca un proces de integrare în care statele membre, eventual împreună cu state nemembre ale Uniunii Europene, aleg să avanseze cu viteze diferite și/sau către obiective diferite, în contrast cu ideea unui bloc monolitic de state care urmăresc obiective identice în același ritm [4]. Exemple de integrare diferențiată sunt Uniunea Economică și Monetară, sistemul Schengen și Cooperarea structurată permanentă (PESCO) în domeniul apărării. În conceptualizarea noastră, însă, integrarea diferențiată este un posibil rezultat

al diferențierii (așa cum a fost definită mai sus). Alte rezultate posibile sunt cooperarea diferențiată – ca în domeniul politicii externe și de securitate, unde coordonarea politicilor naționale în grupuri restrânse de state membre (eventual împreună cu state nemembre) are loc în marja sau în afara structurilor instituționale ori a cadrului juridic al UE [17].

Integrarea diferențiată a devenit o caracteristică fundamentală a Uniunii Europene și servește la armonizarea diferitelor preferințelor ale statelor membre privind aprofundarea integrării europene. Inițial se aștepta ca integrarea diferențiată să constituie o abatere temporară de la integrarea uniformă, determinând alte state să se alăture ulterior. Drept exemplu, este intrarea Danemarcei în Politica Europeană de Securitate și Apărare în iunie 2022, ca răspuns la atacul Rusiei asupra Ucrainei. În pofida unor cazuri de integrare continuă, integrarea diferențiată s-a dovedit a fi o caracteristică persistentă a arhitecturii instituționale în evoluția Uniunii Europene.

Diferențierea, sub forma derogărilor și excepțiilor acordate unor state membre, face parte din proiectul integrării europene încă din primele etape ale Tratatului de la Roma, deși într-o manieră atenuată și tranzitorie. În viziunea „Metodei Monnet”, integrarea europeană urma să avanseze pe cale funcțională către o „uniune tot mai strânsă” [11]. Totuși, a devenit curând evident că integrarea europeană nu evoluează către un rezultat omogen, ci către o pluralitate de aranjamente de integrare diferențiată, variabile între sectoarele de politici, cuprinzând grupuri distincte de membri și afișând o paletă de metode decizionale specifice. Ascensiunea diferențierii ca una dintre trăsăturile cele mai durabile, dacă nu definitorii, ale integrării europene poate fi atribuită, în special, dublei transformări prin care au trecut Comunitățile Europene la sfârșitul anilor 1980 și începutul anilor 1990: *mai întâi*, trecerea de la o comunitate economică la o uniune politică (diferențiată), incluzând „puterile nucleare ale statului” [5]; în al *doilea rând*, adoptarea noii și ambițioasei agende de extindere, care a urmat după sfârșitul Războiului Rece.

Un prim mecanism de integrare diferențiată a fost Acordul de la Schengen, încheiat în 1985 între cinci state membre (Franța, Germania, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg) în materie de liberă circulație a persoanelor și de suprimare a controlului la frontiere. Acest acord a fost încheiat în afara cadrului instituțional al tratatelor, pentru a fi ulterior integrat în dreptul Uniunii Europene prin Tratatul de la Amsterdam. Integrarea diferențiată a dobândit însă o dimensiune mult mai amplă odată cu tratatele de la Maastricht și Amsterdam. Tratatul de la Maastricht a introdus un mecanism de integrare diferențiată (în principiu temporar, dar cu riscul de a deveni permanent) între statele care au acceptat instituirea monedei unice și cele care au solicitat să beneficieze de o derogare (inițial Regatul Unit și Danemarca).

Perioada cuprinsă între tratatele de la Maastricht și Amsterdam a fost cea mai prolifică în privința formulării unor soluții instituționale menite să gestioneze diferențierea tot mai accentuată din cadrul Uniunii Europene: în cursul anului 1994 au fost prezentate atât formula de inspirație britanică a „Europei à la carte” sau a „geometriei variabile”, cât și teoria „nucleului dur”, derivată dintr-un document al CDU german elaborat de Lamers și Schäuble. Acest din urmă model presupune că grupul de state membre interesate de diferențiere rămâne, în principiu, același (deși deschis aderării altor state) și dispune de o anumită autonomie de acțiune față de celelalte state membre.

Modelul „britanic”, dimpotrivă, fără a urmări constituirea unui subsistem distinct în interiorul Uniunii Europene, pare animat mai degrabă de intenția de a eficientiza mecanismele decizionale, evitând ca, în anumite materii, veto-ul unuia sau al mai multor state membre să împiedice pe cele dispuse să avanseze să întreprindă inițiative comune. În decembrie 1995, scrisoarea comună Chirac–Kohl a propus introducerea în tratate a unei clauze cu caracter general privind „cooperările consolidate”, care a fost, în fapt, reluată în Tratatul de la Amsterdam.

O altă variantă a „Europei cu geometrie variabilă” a fost reprezentată de formula „cercurilor concentrice”, propusă de Édouard Balladur în 1994, prin care primul ministru francez sugera diferențierea atât a statelor membre de atunci, cât și a celor viitoare. Cercul cel mai larg ar fi cuprins statele cu vocație de aderare la Uniunea Europeană și statele legate de UE prin acorduri de cooperare; cercurile intermediare ar fi reunit statele membre ale UE care aplică politicile comune; iar cercurile mai restrânse s-ar fi limitat la statele participante la forme de cooperare consolidată, deschise, în principiu, tuturor statelor UE. Formula „cercurilor concentrice” a fost ulterior reluată de Jacques Delors, care a distins, totuși, între o „Europă mare”, formată din toate statele membre, și o „Europă mică”, mai profund integrată, care ar fi constituit o „federație de state-națiune”. Jacques Delors și-a precizat ulterior concepția, propunând organizarea unei „avangarde” de state dispuse să progreseze pe calea integrării politice și să încheie, în acest scop, un nou tratat.

Concepția „avangardei” a fost reluată apoi în proiectul de tratat „Penelope”, prezentat în 2002 de un grup de lucru al funcționarilor europeni prezidat de François Lamoureux, în mandatul președintelui Prodi. Din perspectiva analizei politice a procesului de integrare europeană, este dificil de contestat că teoria „avangardei” sau a „nucleului dur” este de preferat „Europei cu geometrie variabilă”, întrucât prevede constituirea unui grup pionier cu vocație de permanență și permite evitarea unei fragmentări excesive a Uniunii Europene.

Uniunea Europeană constituie un sistem de integrare diferențiată, în care diferențierea este o caracteristică esențială și probabil durabilă a construcției euro-

pene. În cadrul UE se face distincție între *diferențiere verticală* înseamnă că diverse domenii de politică au fost integrate în ritmuri diferite și au atins, în timp, niveluri diferite de centralizare. *Diferențierea orizontală* se referă la dimensiunea teritorială și la faptul că multe politici integrate nu sunt valabile în mod uniform și exclusiv în toate statele membre ale UE. Diferențierea verticală a fost constantă, iar cea orizontală a crescut după anii 1990, în procesul implementării Tratatului Uniunii Europene (1992).

Cercetătorii Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen și Berthold Rittberger propun să evidențiem doi factori principali ai integrării europene: interdependența și politizarea [15]. Interdependența generează cererea de integrare, iar politizarea o modulează și o poate fragmenta orizontal. Diferențierea a însoțit și a facilitat atât aprofundarea, cât și extinderea UE, intensificându-se pe măsura ce s-au amplificat competențele, domeniile de acțiune și numărul statelor membre. *Diferențierea internă* apare când integrarea supranațională avansează în condiții de interdependență ridicată și politizarea asimetrică între state; *diferențierea externă* survine atunci când statele nemembre aderă selectiv la politici cu interdependență ridicată și politizare scăzută.

Integrarea diferențiată a făcut parte din dezbaterile politice despre integrarea europeană încă de la începuturile acesteia. Așa cum arată contribuția lui Marco Brunazzo (2022) din acest număr special, noțiunea de „integrare diferențiată” a fost prezentă constant în ideile și conceptele folosite de liderii politici, pentru a gestiona marile crize și dileme ale integrării europene [1].

Termenii, precum „*Europa nucleului*” (Wolfgang Schäuble și Karl Lamers), „*avangardă*” (Jacques Chirac), „*centrul de greutate*” (Joschka Fischer) și „*directori*” (Charles de Gaulle) ne sugerează diverse forme și interpretări ale diferențierii. Cu toate acestea, investigația academică a integrării diferențiate a apărut relativ târziu și doar ca parte a eforturilor generale de conceptualizare, înțelegere și explicare a schimbărilor profunde care au urmat relansării proiectului de integrare europeană după mijlocul anilor 1980.

De-a lungul anilor, au fost propuse definiții și abordări diverse ale integrării diferențiate, ca parte a efortului mai larg de teoretizare a momentelor de adâncire și lărgire a integrării, precum și de studiere a UE ca sistem particular – diferențiat – de elaborare a politicilor, așa cum s-a conturat în special după Tratatul de la Maastricht.

Prima fază a cercetării asupra integrării diferențiate a debutat pe fundalul relansării dezbaterii între politologi cu privire la schimbările instituționale ale Comunității Economice Europene / Uniunea Europeană. Actul Unic European (1986/1987) și Tratatul de la Maastricht (1992) au adus primele două seturi majore de amenda-

mente la Tratatul de la Roma, în timp ce un al treilea set a fost negociat în cadrul Conferinței Interguvernamentale din 1996–1997. În acest context, au apărut reflecții noi asupra „*integrării flexibile*”, ca răspuns la trei problematici centrale.

În primul rând, în cadrul Tratatului de la Maastricht au fost acordate unor state-membre derogări de la dreptul primar al Uniunii Europene sub forma *opt-out-urilor* „subiective” (rezultate dintr-o alegere politică a statelor care nu participă) și „obiective” (datorate faptului că unele state nu îndeplineau cerințele pentru a participa la anumite aranjamente) [1]. Aceste opțiuni de neparticipare au pus sub semnul întrebării presuposițiile curente despre calitatea de membru al Uniunii Europene, întrucât au făcut ca frontierele dintre integrare și neintegrare să fie mai puțin nete [7].

În al doilea rând, s-a conturat percepția unei pierderi a omogenității, deoarece noua arhitectură instituțională a UE fracturată unitatea mecanismului decizional, alăturând „metoda supranațională” (în primul pilon) cooperării interguvernamentale din pilonii al doilea și al treilea, care acopereau noile domenii ale Justiției și Afacerilor Interne, respectiv Politicii Externe și de Securitate Comune [20].

În al treilea rând, noua și ambițioasă agendă de extindere expunea Uniunea Europeană unui și mai înalt grad de eterogenitate atât intern, în termeni de componență, cât și extern, pe măsură ce noi țări intrau în vecinătatea UE. Toate acestea păreau să ceară Uniunii o flexibilitate sporită [2].

Conform abordării lui *Thomas Mehlhausen*, integrarea europeană devine diferențiată imediat când cel puțin un stat membru nu participă pe deplin la un domeniu politic comun. Cu cât se multiplică domeniile de politică, cu atât UE devine mai diferențiată pe verticală, iar dacă statele membre se abțin de la aprofundarea integrării suplimentare, atunci se realizează diferențierea pe orizontală [10]. Din perspectivă empirică, *Frank Schimmelfennig* și *Thomas Winzen* au evidențiat circa 230 de cazuri de diferențiere în istoria Uniunii Europene [18], iar conceptual *Alexander Stubb* a propus peste 30 de etichete alternative pentru formele de integrare asincronă [19].

Cercetătorul *Alexander Stubb* a propus ancorarea conceptului de „integrare diferențiată” în trei variabile - *timp, spațiu și materie* - corespunzătoare diferențierii temporale, teritoriale și sectoriale, care prin definiție rareori se potrivesc pe deplin în realitate: „*Europa cu mai multe viteze*” - când cu grup central de state membre urmărește obiective comune, care urmează să fie atinse ulterior de alte state membre; „*Europa centrală*” - când UE se separă ireversibil între un nucleu și o periferie; „*Europe à la carte*” - când statele membre sunt libere să aleagă în mod voluntar, urmărind un număr minim de obiective comune .

Modelul „*Europa cu mai multe viteze*” prevede că toate statele membre trebuie să se angajeze în atingerea unor obiective comune de integrare ulterioară, pe care fi-

ecare se poate realiza la viteze individuale. Integrarea asincronă ar fi doar temporară, deoarece se așteaptă ca fiecare stat să recupereze în cele din urmă decalajul. Datorită flexibilității sale, acest mod de transformare constituțională prevede depășirea decalajelor și impulsionarea integrării ulterioare. Acesta este motivul pentru care deciziile se adoptă în continuare prin metoda comunitară, bazată pe tratatele UE. Exemplu de „Europa cu mai multe viteze” ar fi pre-aderarea la Uniunea Monetară Europeană: toate statele care au aderat la Uniunea Europeană în 2004 și 2007 s-au angajat să introducă moneda euro imediat ce îndeplinesc criteriile de aderare.

Modelul „*Europe à la carte*” – orice stat membru este complet liber să decidă să coopereze mai strâns cu alte state membre în anumite domenii de politică. Vulnerabilitatea acestui model constă în eterogenitatea preferințelor dintre statele membre ale UE, care poate produce „insule” de integrare și pot alimenta dinamic procese dezintegrative. De exemplu, multe politici europene sunt interdependente (de ex., piața internă – concurența – standarde tehnice - supravegherea), iar participarea selectivă rupe aceste legături, reduce efectele de rețea și economiile de scală, ceea ce face mai fragil „*spillover*”-urile funcționale care susțin integrarea. Proliferarea de regimuri paralele (formate, reguli, calendare) amplifică opacitatea, dublează procedurile, multiplică veto-urile și încetinește coordonarea în criză – exact în momentele când coeziunea ar fi critică.

Cercetătorii europeni argumentează că Uniunea Europeană este un sistem al integrării diferențiate, folosind următoarele dovezi: 1) nivelul de centralizare; 2) aria funcțională; 3) extinderea teritorială [15]. Spre deosebire de viziunea „Europei cu mai multe viteze”, UE are un nucleu instituțional constituit de Tratatul privind Uniunea Europeană (Consiliul European, Consiliul UE, Comisia Europeană, Parlamentul European, Curtea de Justiție a UE), care lansează politicile, dar lasă să varieze nivelul de centralizare și teritoriul de aplicare pe domenii (zona Euro, spațiul Schengen, piața internă).

Totodată există un grup central de state membre – cele șase state fondatoare ale Comunității Europene și majoritatea membrilor zonei Euro – care participă la toate activitățile UE la cel mai înalt nivel de centralizare. Drept urmare, UE nu înseamnă „multe Europe” cu jurisdicții specializate pe sarcini, fiecare având propria sa organizație, ci o singură Europă, cu un nucleu organizațional unic și un nucleu de state membre unic, cu o extensie teritorială, care variază în dependență de funcție, definită ca un „sistem al integrării diferențiate” [15].

Diferențele între grupurile de state membre și între procedurile de luare a deciziilor au fost cristalizate, mai ales, prin instituirea Uniunii Economice și Monetare (UEM) în 1992 și prin consacrarea în tratate a diferențierii: mai întâi prin Tratatul de la Maastricht (1992), care a permis clauze de neparticipare - opt-out), apoi prin Tratatul de la Am-

sterdam (1997), care a permis cooperarea consolidată). În același timp, diferențierea a devenit un instrument de acomodare a priorităților și preocupărilor diferite ale UE și ale țărilor candidate în perioada premergătoare și ulterioară extinderii „Big Bang” din 2004–2007 și, în cele din urmă, de acomodare a relațiilor Uniunii Europene cu state terțe care nu pot sau nu doresc să adere ca membri cu drepturi depline.

În prezent, fie în sens pozitiv, fie negativ, diferențierea a devenit „noua normalitate” în Uniunea Europeană, ca trăsătură consolidată a integrării europene [9]. În special zona Euro și spațiul Schengen s-au consolidat ca proiecte pe termen lung de integrare diferențiată între statele membre. O evoluție recentă importantă o reprezintă lansarea Cooperării Structurate Permanente (PESCO, art. 42(6) și 46 TUE) în domeniul apărării, care permite grupurilor de state membre dispuse și capabile să-și unească forțele prin aranjamente noi și flexibile. Reacțiile diverse și adesea divergente ale statelor membre la provocările generate de criza economică și financiară și de migrație au întărit convingerea că uniformitatea este greu de atins în epoci de turbulențe politice, sociale și economice.

Răspunsul la întrebarea ce efecte ar avea o diferențiere suplimentară asupra atitudinii cetățenilor din UE trebuie să fie nuanțat. În funcție de naționalitatea și convingerile lor ideologice, sprijinul pentru diferențiere variază în funcție de modelele concurente. Indiferent de standardul de evaluare, se așteaptă ca Europa cu mai multe viteze să genereze un potențial de conflict mai mic decât Europa à la carte, datorită ratelor generale de aprobare mai mari, variației mai mici a sprijinului public și, probabil, diviziunilor naționale doar temporale din cauza crizei zonei euro. Chiar dacă există o majoritate relativă pentru ambele modele de diferențiere atunci când sunt juxtapuse integrării uniforme, pare probabil că orice formă de diferențiere ar adânci liniile de front dintre susținătorii și adversarii integrării suplimentare. Prin urmare, diferențierea este pe cale să declanșeze efecte centrifuge, mai degrabă decât centripete, pentru viitorul integrării europene și poate spori politizarea în ceea ce privește viitorul UE, mai degrabă decât să o reducă [15].

Cercetătorii *K. Holzinger* și *F. Schimmelfennig* au criticat această triplă conceptualizare ca fiind nedistinctă din punct de vedere analitic și incompletă, din cauza lipsei unor concepții funcționale, propunând în schimb șase modele ale integrării diferențiate, care ar putea varia [12]:

- 1) diferențiere permanentă vs. diferențiere temporară;
- 2) diferențiere teritorială vs. diferențiere pur funcțională;
- 3) diferențiere între statele naționale vs. diferențiere pe mai multe niveluri;
- 4) diferențiere intra-tratate UE vs. diferențiere extra-tratate UE;
- 5) diferențiere decizională la nivel de UE vs. diferențiere decizională la nivelul regimului;

6) numai pentru statele membre vs. pentru statele nemembre / arii din afara teritoriului UE.

Dacă în integrarea uniformă participă toate statele membre (și doar statele membre) în mod egal la toate politicile integrate, atunci în integrarea diferențiată – statele membre și cele nemembre participă selectiv la politicile UE.

În literatura de specialitate se consideră că cererea pentru o integrare diferențiată își are rădăcinile în diversitatea internațională a dimensiunii țărilor, a bogăției și a identității naționale, ceea ce duce la eterogenitatea preferințelor de integrare, a interdependenței și a capacităților statului. În plus, acordul privind integrarea diferențiată depinde de mărimea și puterea de negociere a grupurilor din interior și din exterior, de externalitățile pe care le produce diferențierea și de contextul instituțional în care au loc negocierile. În cele din urmă, integrarea diferențiată este supusă dinamicii centrifuge și centripete a dependenței de traseu și a practicii instituționale.

Evaluările integrării diferențiate variază între evaluări negative bazate pe principiile unității juridice, democrației europene, solidarității și evaluări pozitive bazate pe standarde democratice și facilitarea integrării. Sunt necesare mai multe cercetări privind relația dintre integrarea diferențiată și alte forme de flexibilitate în UE, atitudinile cetățenilor și pozițiile partidelor cu privire la integrarea diferențiată și efectele diferențierii.

Totuși, pe măsură ce Uniunea Europeană a intrat într-o perioadă continuă de crize succesive - criza economică și financiară (2008–2012), criza guvernancei migrației (2015–2016), Brexit (2016–2020) și pandemia de COVID-19 (2020–2022) - perspectiva oferită de teoriile integrării, care descriau Uniunea Europeană ca rezultat final, s-a dovedit brusc a surprinde doar o parte a realității. Ca consecință a acestor crize, Uniunea Europeană a devenit „mai complexă instituțional, mai puțin coerentă teritorial și, de asemenea, mai puțin condusă de elite decât obișnuia să fie” [5]. Impresia era că aceste crize au modelat o UE și mai diferențiată, capabilă să experimenteze simultan și concomitent accelerări ale integrării, procese dezintegrative și noi forme de diferențiere [8]. În același registru, *Sergio Fabbrini* (2015) a argumentat că, în interiorul UE, coexistă mai multe „Uniuni”, care sunt produsul diferențierii originare a guvernancei între regimurile supranațional și interguvernamental, așa cum au fost definite în Tratatul de la Maastricht [12].

Revenind la definiția diferențierii, integrarea diferențiată poate implica și actori dincolo de state, de exemplu rețele transnaționale ale autorităților locale. Mai mult, abordările tradiționale care s-au concentrat exclusiv pe dimensiunea de reglementare a integrării diferențiate nu surprind întregul proces, care implică etape diferite ale ciclului de politici – de la stabilirea agendei la elaborarea politicilor și implementare – și, prin urmare, trebuie completate cu dimensiunea organizațională.

În consecință, integrarea diferențiată este definită aici ca un aranjament al Uniunii Europene, formal organizat, care: (i) este construit de un grup diferențiat de actori naționali și/sau subnaționali ai UE, eventual împreună cu actori din afara UE; (ii) identifică angajamente juridice care oferă îndrumări privind conduita membrilor într-un sector specific (angajament de reglementare); și (iii) instituie unul sau mai multe organisme de guvernare dedicate pentru a susține și a avansa procesul de integrare (dimensiunea organizațională).

Extinderea Uniunii Europene revine ca prioritate geopolitică în urma războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și a unei conjuncturi transatlantice incerte, ceea ce conferă procesului un sens strategic reînnoit. Pe de altă parte, procesul rămâne riguros merit-bazat, ancorat în criteriile de la Copenhaga și în „fundamentale” (democrație, stat de drept, drepturile omului, buna guvernare) și condiționat de alinierea la PESC. Acest dublu cadru – urgență geopolitică + condiționalitate normativă – indică, pentru intervalul 2025–2029, o accelerare selectivă: ritmul poate crește acolo unde reformele și convergența sunt dovedite, dar rămâne reversibil acolo unde standardele sunt nesatisfăcute. Un element disonant în tabloul general îl constituie suspendarea unilaterală de către Georgia a negocierilor la 28 noiembrie 2024, care semnalează că traiectoriile rămân eterogene și că reversibilitatea politică rămâne un risc real.

*Motivele economice și de securitate pentru accelerare.* Raportul subliniază bilanțul pozitiv al lărgirii anterioare (în special 2004): creștere suplimentară, convergență social-economică, efecte de rețea în piața unică, precum și beneficii reciproce pentru membrii „vechi”. Pentru 2025–2029, logica economică este clară: o piață unică extinsă și integrarea graduală a capitalului uman, capacității industriale, tehnologiilor digitale (inclusiv IA) și materialelor critice sporesc autonomia strategică a UE și reduc dependențele față de actori sistemici rivali. Pe dimensiunea securitate-apărare, alinierea la PESC și convergența decizională devin criterii de credibilitate: extinderea trebuie să întărească, nu să dilueze, coerența politico-strategică a UE, inclusiv în raport cu regimul sancțiunilor și cu postura de descurajare.

*Constrângerile interne ale UE: tripla ecuație a fezabilității (eficiență – resurse – democrație).* Pe partea UE, fereastra 2025–2029 este definită de un triplu test:

1) *Eficiență*: menținerea capacității decizionale într-o Uniune potențial extinsă cere raționalizarea procedurilor, inclusiv recurgerea la clauzele-pasarelă pentru trecerea de la unanimitate la majoritate calificată în domenii definite, evitând vetourile paralizante.

2) *Puteri și resurse*: adecvarea bugetului UE și a instrumentelor de investiții la ambiții (competitivitate, tranziție verde/digitală, apărare) – inclusiv recalibrarea instrumentelor de preaderare pentru o convergență reală, nu doar formală.

3) *Democrație și răspundere*: păstrarea legitimității în fața cetățenilor, concomitent cu combaterea dezinformării și a ingerințelor externe.

În plan instituțional, Consiliul European a fixat o foaie de parcurs a reformelor interne și a solicitat Comisiei Europene un reexamen aprofundat în 2025 pe patru axe (valori/stat de drept, politici, buget, guvernanta). Concluzia pragmatică pentru 2025–2029: o secvențiere paralelă – reforme interne ale UE în tandem cu pașii de extindere – pentru a proteja capacitatea de integrare.

*Instrumentarul de „integrare diferențiată” ca punte de pre-aderare și amortizor de risc*. Raportul recomandă utilizarea soluțiilor de integrare diferențiată ori de câte ori tratatele o permit:

*Cooperare consolidată* (art. 20 TUE) și Cooperare Structurată Permanentă - PESCO (art. 42 și 46 TUE) pentru a permite grupurilor de state (membre și, gradual, candidați) să avanseze în domenii cu interdependență ridicată (apărare, justiție și afaceri interne, digital, energie).

*Clauze-pasarelă pentru extinderea VMQ în domenii selectate*, reducând costul de coordonare într-o Uniune largită.

*Etapizare funcțională („staged accession” de facto)*: integrare treptată în piața unică, rețelele și agențiile Uniunii Europene, achiziții publice, regulile concurenței, cu condiționalitate și reversibilitate clare. Această filozofie folosește diferențierea ca tehnologie de tranziție: oferă beneficii tangibile timpurii candidaților, reduce politizarea, dar păstrează standardele prin condiționalitate strictă (stat de drept, PESCO) și evaluare pe merit.

*Harta candidaților 2025–2029: ritmuri probabile și riscuri*.

Ucraina și Republica Moldova - motor geopolitic al agendei 2025–2029. Progresul va depinde de reforma justiției, lupta anticorupție, guvernanta economică, alinierea PESCO. Integrarea sectorială rapidă (piață, energie, transport, digital) este plauzibilă, însă calitatea instituțională rămâne piatra de încercare.

Balkanii de Vest - raportul reiterează că stagnarea ar alimenta aliniamente economico-politice alternative și ar vulnerabiliza regiunea la instabilitate. Țările cu progrese ireversibile în „fundamentale” pot primi acces extins la piață/fonduri și pasarele către programe UE, accelerând convergența.

Georgia - suspendarea negocierilor din 28.11.2024 fragilizează calendarul; revenirea pe traiectorie cere clarificare strategică internă și aliniere fermă la valorile UE și la PESCO.

Alți aspiranți (din cei „9/10” menționați ca oficial candidați): ritmul va fi diferit în funcție de performanța pe „fundamentale” și de capacitatea administrativă de absorbție a acquis-ului.

Perioada 2025–2029 este mai degrabă un ciclu de accelerare condiționată și etapizare funcțională decât un val de aderări simultane. Ferestrele de „intrare” vor

fi create de performanță, nu de politică de moment. Între 2025 și 2029, extinderea UE intră într-o fază de accelerare condiționată și diferențiată. Logica raportului AFCO este limpede: extinderea este simultan strategie geopolitică și politică meritocratică. Succesul ferestrei 2025–2029 depinde de o dublă sincronizare: (i) reformele interne ale UE (eficiență decizională, buget, guvernanta, stat de drept) și (ii) progresele ireversibile ale candidaților în „fundamentale” și aliniere la PESCO. Integrarea diferențiată – prin cooperare consolidată, PESCO, pasarele către VMQ și etapizare funcțională – oferă punțile tehnice pentru a transforma ambiția politică în livrabile concrete, limitând riscurile de incoerență sau supra-promisiune. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, 2025–2029 poate livra convergență economică reală, coerență strategică sporită și credibilitate reînnoită a proiectului european în vecinătatea sa – pregătind terenul pentru decizii de aderare în anii imediat următori.

**Concluzii.** Integrarea diferențiată s-a consolidat ca un element structural al Uniunii Europene, reflectând adaptabilitatea acesteia la diversitatea politică, economică și instituțională a statelor membre și a vecinătății sale. Analiza demonstrează că diferențierea nu subminează unitatea UE, ci o susține prin flexibilitate funcțională, permițând avansul integrării acolo unde consensul uniform nu este posibil. Aceasta reprezintă totodată o tehnologie de tranziție, prin care extinderea poate fi etapizată și condiționată fără a pierde din coerența normativă și juridică a Uniunii. În contextul actual marcat de crize geopolitice și de relansarea procesului de extindere, integrarea diferențiată devine instrumentul-cheie al unei „accelerări condiționate” - o combinație între pragmatism instituțional și rigoare meritocratică. Ea permite avansul simultan al reformelor interne și al pașilor de preaderare, oferind statelor candidate - în special Ucrainei, Republicii Moldova și țărilor din Balcanii de Vest - o cale graduală de integrare prin cooperare consolidată, PESCO și acces etapizat la piața unică. Rezultatele studiului confirmă că eficacitatea și legitimitatea integrării diferențiate depind de echilibrul dintre interdependență și politizare, de robustețea cadrului instituțional și de menținerea compatibilității cu valorile fundamentale ale Uniunii. Pentru perioada 2025–2029, integrarea diferențiată nu trebuie privită ca un compromis, ci ca o formă de inovare instituțională ce poate întări coeziunea strategică și credibilitatea extinderii europene.

### Referințe bibliografice:

1. BRUNAZZO, Marco (2022). The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas. In: *The International Spectator*, No. 57(1), pp. 18–34.

2. CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH. (1995). Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe. Monitoring European Integration No. 6. [online]. Available: [https://cepr.org/active/publications/books\\_reports/viewreport.php?cvno=P076](https://cepr.org/active/publications/books_reports/viewreport.php?cvno=P076) .
3. COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. [online]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2017/2315/oj/eng>
4. EUROPEAN COMMISSION (1997). Glossary: The Reform of the EU in 150 Definitions. Luxembourg. [online]. Available: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0643298d-3e0c-49e4-b9f3-6f371b4b11fc> .
5. GENSCHER, P. and JACHTENFUCHS, M. (2014) Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In: *P. Genschel and M. Jachtenfuchs (eds), Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1–23.
6. HOLZINGER, Katharina, and SCHIMMELFENNIG, Frank. (2012). Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data. In: *Journal of European Public Policy* 19 (2). pp. 292–305.
7. HOWARTH, David. (1994). The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Legal and Political Analysis. In: *Journal of European Integration* 18 (1), pp. 57–95.
8. FOSSUM, John Erik. (2015). Democracy and Differentiation in Europe. In: *Journal of European Public Policy*. 22 (6), pp.799–815.
9. LEUFFEN, Drik, Rittberger, Berthold, and Schimmelfennig, Frank. (2013). *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
10. MEHLHAUSEN, Thomas, WAGSTYL, Adrian, GRZESZCZAK, Robert, & KAROLEWSKI Ireneusz Pawel (2025). Legitimacy of differentiated integration in the European Union. In: *European Politics and Society*. [online]. Available: <https://doi.org/10.1080/23745118.2025.2546801>
11. MONNET, Jean. (1978). *Memoirs*. New York: Garden City.
12. FABBRINI, Sergio. (2015). Which European Union? In: *Europe after the Euro Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
13. PIROZZI, Nicoletta & BONOMI, Matteo (2022). Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy, *The International Spectator*, No.1 (57), pp. 1-17. [online]. Available: <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2038424>

14. RADUNZ, A., & RIEDEL, R. (2024). Differentiated integration beyond brexit: Revisiting cleavage perspective in times of multiple crises. Routledge.
15. SCHIMMELFENNIG, F., DIRK, L., & BERTHOLD, R. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. In: *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 764–782. [online]. Available: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>
16. SCHIMMELFENNIG, Frank. 2018. Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*. No. 25 (8). pp. 1154–73.
17. SIDDI, Marco, KARJALAINEN, Tyyne, and JOKELA, Juha. (2022). Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy. *The International Spectator* 57(1), pp. 107–123.
18. SCHIMMELFENNIG, F and WINZEN, T. (2020) Ever Looser Union? Differentiated European Integration. Oxford: Oxford University Press.
19. STUBB, A. C-G. (1996). A categorization of differentiated integration. In: *Journal of Common Market Studies*, 34(2), pp. 283–295.
20. WALLACE, Helen, and WALLACE, William (1995). Flying Together in a Larger and More Diverse European Union. In: Working Paper. *The Hague: Scientific Council for Government Policy*.