

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 52
Octubre de 2003

Relaciones UE-Ucrania 1991-2003: Una política de reacción

Anna Herranz

Becaria de investigación en el IUEE. Doctoranda en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la UAB

Abstract

El estudio revisa la evolución de los instrumentos de la acción exterior de la CE/UE hacia Ucrania desde la independencia de este país, en diciembre de 1991. Las principales conclusiones del estudio son: 1) Ucrania ha ido ascendiendo de manera lineal en la agenda de política exterior de la Unión. 2) La prioridad que ha guiado la acción exterior hacia Ucrania ha sido el mantenimiento de la estabilidad en este país para evitar las externalidades negativas que su desestabilización podría comportar para la seguridad de la Unión. 3) Aunque el interés securitario ha sido fundamental a lo largo de todo el período analizado, la agenda de seguridad de la UE se ha ampliado considerablemente. 3) La política de la UE hacia Ucrania se ha guiado más por la reacción ante los acontecimientos en el contexto europeo e internacional que por un diseño o estrategia clara hacia este país. 4) La política de vecindad intenta paliar este déficit de estrategia.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

INTRODUCCIÓN

Más de una década después de la desintegración de la URSS, el Parlamento Europeo establecía, al referirse a Ucrania que "el retrato general es de un país que, en gran medida, ha fracasado en su proceso de transición. Su ordenamiento constitucional es inestable, el funcionamiento de los procesos democráticos es altamente cuestionable, la corrupción es endémica y los derechos humanos son violados. El nivel de producción ha caído a la mitad del nivel existente hace una década y la calidad de vida ha caído como el plomo. Si en 1991 Ucrania ocupaba el puesto número 31 en el ranking del índice de desarrollo humano, en la actualidad ha caído hasta el 78"¹.

Este balance nada alentador de los diez primeros años de existencia de la Ucrania independiente es una muestra del frustrante proceso de reformas y de las incertidumbres que aun viven los países que surgieron de la disolución de la URSS, el 8 de diciembre de 1991. Pero a la vez, Ucrania también constituye uno de los mejores ejemplos de las transformaciones que ha sufrido el mapa geopolítico europeo en el decurso de estos años. En este sentido, Ucrania ha pasado de suponer una amenaza a la no-proliferación y un fantasma de inestabilidad y neo-imperialismo soviético en los albores de su independencia, a ser un país con clara orientación euro-atlántica y con voluntad manifiesta de adhesión a la UE. No obstante, como afirmaba un estudio del Instituto de Estudios Estratégicos de la Unión Europea en septiembre de 2003, "la lógica esencial que dirige la política y la economía en el estado y sociedad ucranianas es el anatema del modelo de la UE. Si bien no se puede culpar a la UE por estas circunstancias, Bruselas ha hecho poco para evitarlas" (Lynch, 2003: 47).

El presente estudio se propone precisamente analizar la evolución de esta política de la UE hacia Ucrania, a menudo criticada por su inadecuación, falta de perspectiva, o cuando no, fracaso. El análisis se divide en cuatro períodos, en función del cambio de instrumentos en las relaciones UE-Ucrania. Nuestro objetivo es examinar cuáles son las principales prioridades de la Unión al establecer cada uno de estos nuevos instrumentos y qué factores han contribuido a la evolución de la agenda de la UE hacia Ucrania. No se pretende analizar aquí el juego de intereses de los quince gobiernos, y de su capacidad para protegerlos y promoverlos, por el cual se llega a la definición de un 'interés común', sino identificar los motivos (explícitos e implícitos) que finalmente subyacen a unos determinados instrumentos y distribución de recursos comunes en la acción exterior de la Unión. Asimismo, se intentará valorar la importancia que la UE ha otorgado a la protección de los derechos universales en su política hacia Ucrania. Por último, también nos interesa observar hasta qué punto ha cambiado la percepción o el discurso de la UE respecto de Ucrania e viceversa.

1. 1991-1993: NUEVO CONTEXTO, VIEJAS ESTRUCTURAS

Aunque desde 1990 ya había signos de que el imperio soviético estaba en vías de implosión, su definitiva disolución en diciembre de 1991 provocó un rápido desplazamiento de las fronteras geopolíticas de la CE. Esto es, desaparecido el orden bipolar, la CE se encontró en un nuevo contexto internacional que le permitía (y en cierto modo, le exigía) estrechar sus lazos con los países de Europa central y oriental (PECO) así como establecer relaciones con los nuevos países surgidos de la desintegración de la URSS. Las tareas inmediatas a emprender en relación con estos últimos eran, en primer lugar, proceder al reconocimiento de las nuevas repúblicas y en segundo lugar, adaptar los instrumentos de cooperación y asistencia a las nuevas circunstancias. No obstante, a pesar de los cambios en la estructura de poder internacional, el foco de la política de la CE hacia el espacio ex soviético fue casi exclusivamente la Federación Rusa, y la agenda de la CE hacia esta región estuvo dominada por los temas de alta política y seguridad militar propios aun del periodo de guerra fría.

El 31 de diciembre de 1991, la CE reconoció a la mayoría de ex-repúblicas soviéticas que habían ido celebrando sus referéndums de independencia a lo largo de este mes, siendo el de Ucrania el primero, celebrado el 1 de diciembre. La CE decidió diferir el reconocimiento de Kirguizistán y de Tayikistán hasta que estos países cumplieran las mínimas garantías que la Comunidad había fijado en la declaración común "Líneas directrices para el reconocimiento de los nuevos países en la Europa del Este", adoptada el 17 de diciembre de 1991². Estas condiciones o líneas directrices

se podrían agrupar en tres: una primera se refería al respeto del estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, con énfasis especial en los derechos de las minorías. Las referencias normativas que se establecían eran principalmente la Carta de Naciones Unidas y los textos convencionales de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Acta Final de Helsinki y la Carta de París), un marco de cooperación que hasta entonces se había considerado como un instrumento de guerra fría; una segunda línea directriz instaba a respetar el principio de inviolabilidad de las fronteras y a mantener unas relaciones de buena vecindad; una tercera, exigía un compromiso con el desarme, la no-proliferación nuclear y la seguridad y estabilidad regional.

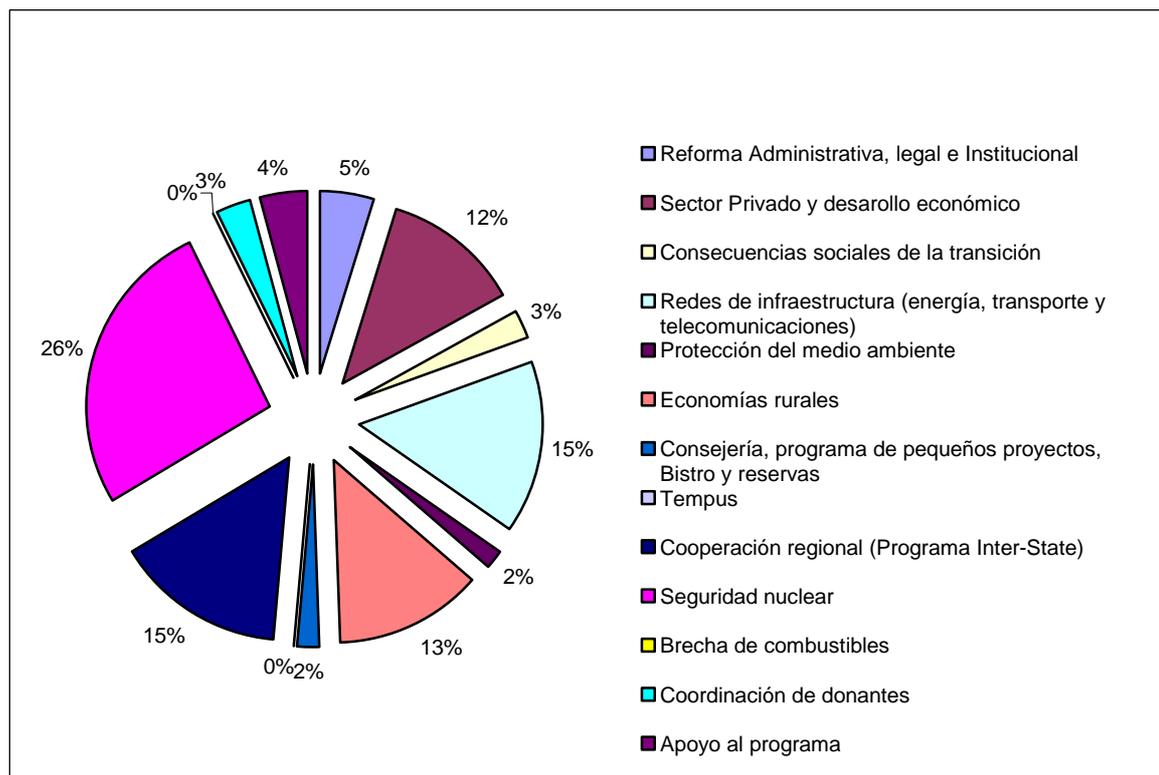
En esta declaración encontramos ya dos de los elementos que han guiado la política exterior europea hacia Ucrania desde entonces, la preocupación por la estabilidad regional por un lado y la exigencia de respeto de la democracia y los derechos humanos por el otro, dos consideraciones que han entrado frecuentemente en contradicción y casi siempre a favor de la primera. La declaración también es un reflejo de la nueva posición de la CE en el nuevo contexto internacional, ya que por primera vez ésta emplea una cierta condicionalidad negativa, aunque no vinculante jurídicamente en este caso, con los países que habían formado parte de la URSS. No obstante, la CE observó de manera muy poco estricta el cumplimiento de estas condiciones de democracia, buena vecindad y desarme por parte de los Nuevos Estados Independientes (NEI). En el caso de Ucrania, por ejemplo, se podría citar su negativa a devolver las armas nucleares a Rusia y a firmar el acuerdo de reducción de armamento START 1 y el Tratado de no Proliferación, o el deterioro de sus relaciones con Rusia a causa del contencioso territorial por Crimea (región ucraniana de mayoría rusa, en la que estaba localizada la estratégica base militar de Sevastopol) o del desacuerdo por el reparto de la flota del Mar Negro.

La CE también reorientó con celeridad el programa de ayuda humanitaria para la antigua URSS hacia el programa TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) de asistencia técnica para el desarrollo de la democracia y la economía de mercado para 13 países de la Europa central y Asia³. Su aplicación se realiza básicamente a través de programas nacionales por país, aunque también incluye una dimensión regional de apoyo a la cooperación transfronteriza y un programa de pequeños proyectos⁴.

Entre 1991 y 1993, la CE concedió un total de 236 millones de ecus a Ucrania, siendo así el segundo país beneficiario de TACIS, después de Rusia, aunque la distribución de los recursos por ámbitos varió mucho de un país a otro. En Ucrania, la mayor parte de la asistencia se destinó a la seguridad nuclear (cierre de Chernóbil y construcción de nuevos reactores), a la reforma de las infraestructuras (principalmente la energía) y a los programas de cooperación regional, en los que también se incluía la creación de redes de energía (ver gráfico de la página siguiente). Esta distribución de la asistencia a Ucrania refleja que la prioridad de la CE era fundamentalmente la seguridad y la estabilidad económica y social, dejando las reformas políticas y la democratización a un relegadísimo segundo plano. En este sentido, cabe destacar la ausencia de programas para la educación y formación o para la democratización. En cambio, en el caso de Rusia, si bien tampoco se contemplaron programas de promoción de la democracia, las principales partidas se destinaron a la reestructuración de las empresas estatales, al desarrollo del sector privado y a la reforma de la administración pública, los servicios sociales y la educación.

La ayuda recibida por los PECO en el marco del programa PHARE fue obviamente muy superior a la destinada a los NEI. Así por ejemplo, Estonia, también ex-república soviética, no fronteriza con la Unión y sin una clara perspectiva de adhesión a la UE entonces, recibió 53,94 ecus por habitante, entre 1991 y 1993, en comparación con los 5,2 per cápita que recibió Ucrania. La diferencia entre los objetivos de TACIS y PHARE también se refleja en la distribución de la asistencia por sectores, ya que este último privilegió de manera clara la reestructuración del sector privado por un lado, y la educación, formación e investigación por el otro (26,7% y 13,1% del total de PHARE respectivamente). Además, el programa PHARE destinó desde los primeros años una partida de recursos exclusivamente a la democratización⁵.

Gráfico 1.- Asistencia técnica de la CE a Ucrania (1991-1993)



Fuente: elaboración propia a partir del documento *Country Strategy Paper 2002-2006* (Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001)

La CE expresó igualmente la necesidad de cambiar los vínculos contractuales con los NEI, que desde 1989 consistían en el *Acuerdo de Comercio y Cooperación comercial y económica entre las comunidades europeas y la URSS*. La Comisión Europea, en dos comunicaciones presentadas en enero y febrero de 1992, subrayó la insuficiencia de este Acuerdo, que se basaba meramente en un proceso de normalización de las relaciones entre las partes. Ante el nuevo estatus de los NEI, estados independientes y comprometidos con los objetivos de la democracia y la economía de mercado, era necesario establecer nuevos acuerdos con cada uno de ellos, como base de una amplia cooperación en todas las materias relevantes y con el objetivo de apoyar la construcción institucional y la consolidación de la sociedad civil⁶.

A pesar de este reconocimiento de la necesidad de establecer un nuevo marco de relaciones, la CE no inició las negociaciones sobre un nuevo Acuerdo hasta marzo de 1993. Las razones argüidas por la CE fueron la caótica situación en Ucrania, los escasos progresos hacia la consolidación democrática del Presidente Leonidas Kravchuk y la élite gobernante del Partido Comunista⁷ y, sobretudo, su falta de compromiso hacia el desarme nuclear⁸. Este discurso de la CE responde a una lógica de la justificación moral o de los derechos, es decir, para poder fijar un nuevo marco de relaciones con la CE, Ucrania debía respetar los principios básicos tanto en materia de democracia como de armamento nuclear legitimados por la comunidad internacional.

No obstante, la posición de la CE parece ser más bien declaratoria, ya que, por un lado, ésta no se implicó activamente en la resolución del conflicto por el armamento entre Ucrania y Rusia, como si lo hicieron los Estados Unidos, con éxito⁹. Por el otro, la actitud de Kiev en materia nuclear y su situación interna no fueron óbice para entablar otro tipo relaciones económicas, como la firma del acuerdo comercial sectorial en junio de 1993 en materia de textiles, por el que la CE buscaba evitar los riesgos de desestabilización de este sector tan sensible para muchos estados miembros¹⁰. De manera que, sin menospreciar el compromiso de la CE con el respeto y la promoción de determinados valores en sus relaciones exteriores¹¹ y su preocupación ante la turbia situación en Ucrania y su falta de reformas, se pueden apuntar otros factores para explicar el bajo perfil de la CE en relación con Ucrania.

Por un lado, durante los primeros noventa, la CE centró su política hacia el espacio post-soviético casi exclusivamente en Rusia, país que hasta 1994 mostró una actitud de abierta cooperación con occidente. A pesar de los síntomas evidentes de declive de la Federación Rusa y aun habiendo desaparecido el terror nuclear, el peso geopolítico de Rusia y su voluntad de mantener el dominio sobre los países de la Comunidad de Estados Independientes, hacían más conveniente para la CE no aliarse con las políticas antirusas de Ucrania (Serra, 2000).

Por otro lado, el contexto internacional de los primeros 90 dejaba poco espacio para Ucrania en la agenda exterior de la CE. Así, "entre 1990 y 1991, los Doce vivieron la reunificación alemana, el hundimiento del bloque del Este, la desintegración de la Unión Soviética, las transformaciones del sistema internacional (guerra del golfo) y la aparición de guerras en Europa (Ex-Yugoslavia)" (Barbé, 2000), y todo ello aun sin una política exterior común. Este contexto no sólo dejaba a Ucrania en los últimos peldaños de la escala de prioridades de la CE, sino que también limitaba la posibilidad de destinar recursos hacia la zona, ya que la CE se vio obligada a favorecer los procesos de transición democrática en la Europa central y oriental mediante un aumento masivo de las ayudas financieras y la apertura de sus fronteras al comercio exterior de dichos países.

Durante todo este período, aun habiendo desaparecido las fronteras geopolíticas, la UE estableció una diferencia clara entre el este y el oeste de Europa. Así, la CE dedicó un trato absolutamente indiferenciado hacia todos los NEI, colocando en la misma categoría a Ucrania que a Tayikistán o a Mongolia, de manera que se establecía una clara diferencia entre éstos y los PECO, con los que ya se habían empezado a firmar los Acuerdos Europeos. Este tipo de acuerdos fue considerado por el Consejo Europeo de Dublín de 1990 como instrumento para el reencuentro de "aquellos países cuya gente comparte una misma herencia y una misma cultura"¹², un acuerdo que la CE nunca consideró extender a países como Ucrania o a otros NEI.

2. 1994-1998: UNA POLÍTICA POR DEFECTO

Si la inestabilidad de Ucrania y las eventuales consecuencias de ésta sobre seguridad de todo el continente europeo, eran las preocupaciones fundamentales de la política de la CE hacia el espacio ex-soviético durante los primeros 90, a mediados de esta década dichas preocupaciones se acentuaron. Un analista de la Unión Europea Occidental, Peter Van Ham, nos da cuenta de ello al observar, a principios de 1994, que "después de varios años de experiencia como estado, el futuro de Ucrania como estado unitario y soberano aun no se puede dar por hecho (...) Uno de los problemas, que hasta ahora no ha escalado, pero que podría ser una de las fuentes más destacadas de inestabilidad para Europa en los próximos años, es la problemática relación de Ucrania con Rusia y su reticencia a dejar de ser una potencia nuclear" (Van Ham, 1994). En este contexto, la UE decidió apresurar las negociaciones para la firma del Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC), un acuerdo que mezcla características de varios tipos de instrumentos, más por defecto que por una visión clara de estrategia a largo plazo.

La racionalidad de la CE en relación con el ACC es clara: se trata de un instrumento que, por un lado, busca soluciones eficientes a los problemas de seguridad y riesgo de desestabilización de Ucrania, y por el otro, establece una cooperación económica muy limitada y cuidadosa con los intereses de la UE. Los objetivos principalmente político-estratégicos del ACC quedan patentes en el discurso de la Comunidad; por ejemplo, el Parlamento Europeo, en el momento de dar su apoyo al ACC, estableció que "el objetivo básico del Acuerdo de Colaboración y Cooperación es establecer un diálogo político, en el sentido amplio, centrado en particular en la seguridad y la estabilidad en Europa. Teniendo en cuenta el contexto de inestabilidad política debido a la desintegración de la Unión Soviética, el Acuerdo de Colaboración y Cooperación busca fortalecer la independencia recién alcanzada y apoyar su soberanía e integridad territorial"¹³.

Un Acuerdo de Colaboración y Cooperación es un tipo de acuerdo no preferencial más evolucionado que los acuerdos comerciales de primera y segunda generación, ya que incorpora la vertiente de política de desarrollo¹⁴. De entre los distintos tipos de acuerdos de cooperación y colaboración, el de Ucrania constituye una muestra de acuerdo de cuarta generación, ya que su base jurídica es múltiple y el vínculo que se establece es mixto, es decir, que además de la CE, o en este caso las Comunidades Europeas, también los estados miembros son parte en el acuerdo.

El vínculo mixto se justifica en tanto que el contenido del acuerdo es más amplio, incluyendo la cooperación en ámbitos como la competencia, la transferencia de capitales, el establecimiento de empresas o la prestación transfronteriza de servicios (ver cuadro siguiente)¹⁵.

Cuadro 1.- Diferencias entre el Acuerdo Comercial y de Cooperación Comercial con la URSS y el Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Ucrania

	Acuerdo Comercial y de Cooperación económica y comercial	Acuerdo de colaboración y cooperación
Base Jurídica	Artículos 133 y 308 del TUE (Acuerdo de comercio y cooperación).	Incluye los artículos 133, 300 y 308 del TUE, aunque su base jurídica es múltiple. (Acuerdo de cooperación al desarrollo de "cuarta generación")
Partes	Acuerdo bilateral entre la CEEA y el Acuerdo CEEA con la CEE por un lado, y la URSS por el otro.	Acuerdo bilateral de tipo mixto entre las Comunidades Europeas y sus Estados por un lado u Ucrania por el otro.
Relación comercial	Relación de tipo no preferencial, basada en la cláusula de nación más favorecida.	Relación de tipo no preferencial, basada en la cláusula de nación más favorecida. Incluye una cláusula evolutiva que prevé la firma de un acuerdo de libre comercio en el futuro.
Fechas	- Firma el 18 de diciembre de 1989 - En vigor el 1 de abril de 1990	- Firma el 14 de junio de 1994 - Acuerdo Provisional en vigor el 1 de febrero de 1996 - En vigor el 1 de marzo de 1998
Objetivos	1. Desarrollo armonioso y diversificación del comercio . 2. Cooperación comercial y económica.	1. Ofrecer un marco de diálogo político . 2. Fomentar el comercio , unas relaciones económicas armoniosas y el desarrollo sostenible. 3. Ofrecer una base de cooperación económica, social, financiera, científica civil, tecnológica, civil y cultural. 4. Apoyar los esfuerzos de democratización y la transición hacia una economía de mercado .
Estructura	T.I. Disposiciones Generales T.II. Comercio y cooperación comercial T.III. Cooperación comercial y económica T.IV. Cooperación económica T.V. Comisión Mixta T.VI. Disposiciones Generales Finales	T.I. Principios Generales T.II. Diálogo Político T.III. Comercio de Mercancías. T.IV. Comercio e Inversiones (condiciones laborales, condiciones que afectan el establecimiento y funcionamiento de empresas, prestación transfronteriza de servicios, disposiciones generales). T.V. Pagos corrientes y capitales. T.VI. Competencia, protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial y cooperación legislativa. T.VII. Cooperación económica. T. VIII. Cooperación cultural. T.IX. Cooperación financiera. T.X Disposiciones institucionales, generales y finales.
Instituciones	▪ Comisión mixta: órgano formado por representantes de la Comunidad y de la URSS encargado velar por el funcionamiento del acuerdo.	▪ Consejo de Cooperación: órgano de supervisión del acuerdo (nivel ministerial). ▪ Comité de Cooperación: órgano encargado de garantizar la continuidad entre las reuniones del Consejo de Cooperación (nivel de funcionarios). ▪ Comisión Parlamentaria de Cooperación: foro para la reunión de miembros del Parlamento Europeo y el Parlamento de Ucrania.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos L 68 de 15 de marzo de 1990 y L 49 de 19 de febrero de 1998.

Pero a pesar de este amplio abanico de materias de cooperación, el ACC con Ucrania, así como los firmados con el resto de los NEI, tienen un contenido económico y financiero muy restringido. En primer lugar, el proceso de liberalización es limitado, ya que el acuerdo, permite mantener las ventajas comerciales de Ucrania respecto de los otros NEI. Con esto, la CE buscó reforzar el comercio entre los propios NEI y en especial, entre éstos y Rusia, más que con la CE. En segundo lugar, el acuerdo sólo prevé la liberalización de los productos industriales, limitando el comercio en aquellos sectores sensibles para los estados miembros, como son los sectores del textil, el carbón, el acero y el material nuclear; el sector agrícola, se excluye directamente del acuerdo. En tercer lugar, se establecen unas salvaguardas que permiten a ambas partes emprender las medidas

necesarias en caso de que los productos domésticos pudieran verse amenazados por un aumento de las importaciones. Por último, las previsiones del acuerdo en materia de negocios e inversiones son también limitadas ya que sólo Ucrania garantiza a las empresas de la CE el mismo trato que las nacionales y la liberalización de los servicios transfronterizos es muy restrictiva¹⁶.

No obstante, entre las previsiones comerciales y de cooperación cabe destacar dos aspectos que suponen un cambio de cierto calado en las relaciones entre la CE y Ucrania, respecto del acuerdo anterior. En primer lugar, el ACC establece una “cláusula evolutiva” que ofrece la posibilidad de establecimiento de una zona del libre comercio, en función de los avances de las reformas en Ucrania. Esta perspectiva de llegar a una relación de asociación con la UE fue introducida solamente en los Acuerdos de Colaboración y Cooperación concluidos con Ucrania, Moldova, Belarus¹⁷ y Rusia por su insistencia en que el Acuerdo pudiera evolucionar hacia las cuatro libertades de movimiento (bienes, capital, personas y servicios). Si bien este horizonte era entonces muy lejano, la cláusula evolutiva es relevante porque introduce implícitamente una diferenciación entre los NEI occidentales y el resto, así como una cierta noción de futuro. En segundo lugar, entre los ámbitos de cooperación, el ACC incluye un capítulo sobre cooperación legislativa que implica el compromiso por parte de Ucrania de armonizar progresivamente su legislación con la de la UE, y por tanto, la aceptación de un cierto grado de injerencia sobre sus asuntos internos, aspecto que evidentemente no era contemplable en el anterior Acuerdo de Comercio y Cooperación con la URSS.

Como anunciábamos al iniciar el presente capítulo, las diferencias entre el ACC y el anterior acuerdo comercial con la URSS vienen dadas por su contenido político. En primer lugar, el ACC establece unos *principios fundamentales*, hecho que significa que ya no estamos ante un simple acuerdo para guiar las relaciones bilaterales entre dos partes, sino ante un compromiso entre estados que reconocen los principios y los valores de la democracia y de la economía de mercado. Esto se evidencia con la incorporación de la *cláusula democrática de elemento esencial*, por la que se justifica que una infracción substancial de los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos podría comportar la suspensión del acuerdo. Sin embargo, la credibilidad y transparencia en la utilización de la condicionalidad democrática quedaron pronto en entredicho en los dobles estándares que la Unión empleó hacia los vecinos de Ucrania, Rusia y Belarús: mientras que el viraje antidemocrático de Belarús comportó la suspensión de la ratificación del ACC ya firmado, la actuación de Rusia en Chechenia no fue un finalmente ningún obstáculo para la entrada en vigor del ACC con este país.

En segundo lugar, el ACC fija las bases para desarrollar un *diálogo político* entre las dos partes que incluye temas como el apoyo a las reformas, la convergencia en problemas de interés común, la cooperación mutua en materia de democracia, o la consolidación de la paz y estabilidad en Europa. Para ello, el ACC fija por primera vez un marco institucional común para llevar a cabo este diálogo en sentido amplio, a diferencia del anterior Acuerdo de Comercio y Cooperación que solamente contemplaba un *Comité Mixto*, encargado de velar por el cumplimiento del acuerdo, y por tanto, limitado a tratar las cuestiones económicas. El ACC, en cambio, incorpora un esquema institucional jerárquico compuesto por un *Consejo de Cooperación* (a nivel ministerial), una *Comité de Cooperación* (a nivel de representantes), así como también una *Comisión Parlamentaria de cooperación* (miembros de los respectivos Parlamentos). Este entramado institucional se encargaría de implementar el ACC en todos sus ámbitos, tanto económico y jurídico, como político, social y cultural.

En resumen, a pesar de este mayor contenido político, el ACC ha sido objeto de criticado por establecer de manera muy limitada los vínculos jurídicos necesarios para poder progresar en la cooperación (Vahl, 2003). Otros han achacado su naturaleza excesivamente tecnocrática y su falta de visión; es decir, la UE ha fijado la táctica –la armonización legislativa de Ucrania con la UE– pero no la estrategia (Lynch, 2003). Así, en comparación con el tipo de relaciones y la claridad de objetivos que se establecen en los Acuerdos Europeos firmados con los PECO, el ACC supone más bien una modesta extensión del anterior Acuerdo de Comercio y Cooperación.

El ACC no entró en vigor hasta febrero de 1998 debido al complicado proceso de ratificación de los acuerdos mixtos, ya que éstos requieren, además de la ratificación del *Verkovda Rada* (Parlamento de Ucrania) y el Parlamento Europeo, la ratificación por cada uno de los Parlamentos nacionales, proceso que se complicó por el acceso de tres nuevos miembros a la UE en 1995, que

obligó a introducir un protocolo para incluirlos en el ACC en agosto de 1997. No obstante, a la espera de la entrada en vigor del ACC, en junio de 1995 se firmó un Acuerdo Provisional que entraría en vigor en 1996.

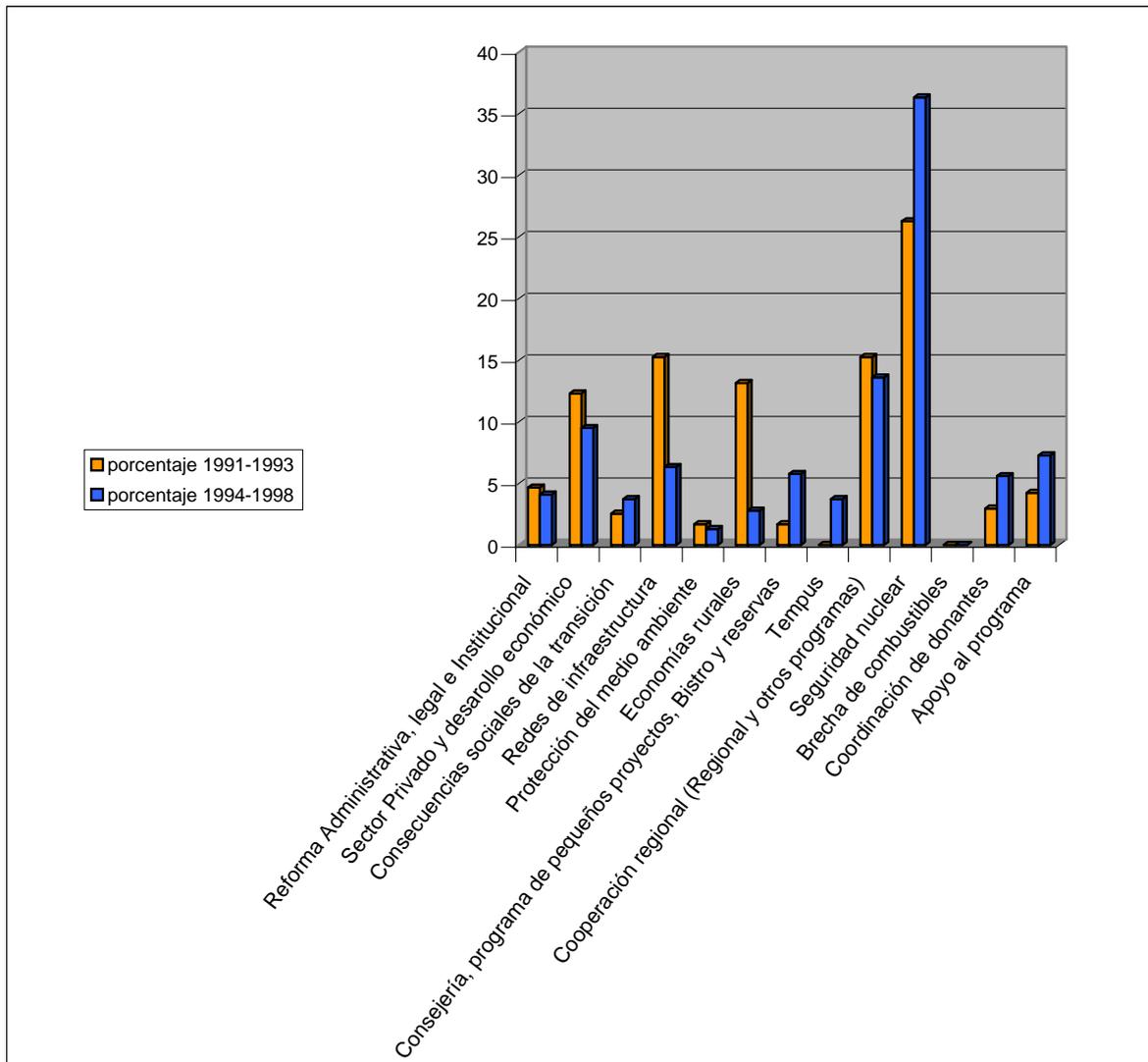
Además del ACC en el marco del "primer pilar" de la UE, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en noviembre de 1993, empezaron también a desarrollarse los instrumentos previstos en el marco del "segundo pilar", la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En diciembre de 1994, el Consejo adoptó una posición común en la que se fijaban los objetivos y las prioridades de la UE en relación con Ucrania¹⁸. La preocupación fundamental que subyace a este texto es igualmente la estabilidad económica y social del país y la seguridad regional. Además de insistir en la profundización de la relación política con Ucrania para apoyar su independencia e integridad territorial, el documento concede una especial relevancia al proceso de desarme nuclear, llegando incluso a condicionar la cooperación en el marco del ACC al cumplimiento de las obligaciones en esta materia por parte de Ucrania (punto 4 de la posición común). Asimismo, se pone un énfasis especial en la voluntad de la CE de vincular Ucrania a las estructuras de seguridad euro-atlánticas (principalmente la OTAN, la UEO y la CSCE).

Pero a pesar de esta exigencia de la UE en la desnuclearización y "euro-atlanitzación" de Ucrania, fueron otros los actores encargados de presionar y mediar para garantizar la estabilidad regional. Así, en mayo de 1994, Estados Unidos emprendió una activa tarea de mediación con la que consiguió la firma de un acuerdo tripartito con Rusia y Ucrania, a la vez que la mediación de la OSCE conseguía suavizar el contencioso ruso-ucraniano por la cuestión de Crimea. También contribuyó a un mayor entendimiento entre Moscú y Kiev la elección en junio de 1994 del entonces pro-ruso Leonid Kuchma, un viraje hacia el este que puede explicarse, en buena medida, por la gran dependencia económica Ucrania respecto de Rusia¹⁹. Sin embargo, esto no frenó la progresiva integración de Ucrania en las estructuras de seguridad occidentales y ya en 1995, Ucrania pasó a ser miembro del Consejo de Europa y de la Asociación Por la Paz de la OTAN, además de participar en varias misiones de paz de las Naciones Unidas.

El 6 de diciembre de 1996 el Consejo de la Unión Europea aprobó el primer Plan de Acción para Ucrania elaborado por la Comisión, un documento que define unos objetivos y unas actuaciones prioritarias a largo plazo²⁰. Entre los objetivos principales, la UE seguía insistiendo en el objetivo de desarrollar Ucrania "como estado estable, independiente, democrático, con economía de mercado, sin armas nucleares y con una integridad territorial indiscutible" a la vez que se hacía referencia, de nuevo, a las relaciones de buena vecindad y a la reforma del sector energético. Entre las acciones prioritarias, a parte de las relativas a la seguridad y estabilidad, también se mencionó el apoyo a la democratización y a la sociedad civil, y aparecieron algunos de los temas que a partir de 1999 serían centrales, como la cooperación en materia de protección del medio ambiente, la cooperación aduanera o el control de la inmigración ilegal. De todas maneras, no se especificaron iniciativas concretas ni los medios para llevar a cabo las actuaciones prioritarias definidas.

Las preocupaciones securitarias continuaron reflejándose en la distribución por sectores de la asistencia del programa TACIS de este período. Como se observa en el gráfico de la página siguiente, la prioridad absoluta fue, aun en mayor medida que entre 1991 y 1993, la seguridad nuclear (36% del total de la asistencia). El segundo ámbito preferente fue la cooperación regional (14 % del total) que también incluía una importante partida destinada a redes de infraestructuras energéticas. En cambio, el porcentaje de asistencia destinado a la mayoría de ámbitos de reforma interna se redujo, aunque ello se compensó con la creación del Programa Tempus, centrado en el desarrollo de los sistemas de educación a través de la cooperación con los estados miembros de la UE²¹. Por otra parte, también observamos una retirada de las ayudas al sector rural, en respuesta a la falta de reformas observada en este sector. El aumento de la partida para pequeños proyectos también respondió a la voluntad cada vez mayor de otorgar ayuda a los préstamos orientados a proyectos para promover las reformas a nivel micro, en lugar de préstamos no condicionados²².

Gráfico 2.- Evolución de las prioridades según el porcentaje de ayuda destinada 1991-1998



Fuente: elaboración propia a partir del documento *Country Strategy Paper 2002-2006* (Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001)

Durante este período, la percepción de la UE respecto de Ucrania, aunque la cláusula evolutiva del ACC pudiera implicar cierta diferenciación de este país respecto de los otros NEI, continuó siendo la de un país completamente insertado en el espacio eurasiático. La creciente nostalgia de la sociedad ucraniana respecto de la URSS durante estos años y las tendencias pro-rusas de Leonid Kuchma, contribuyeron a esta percepción. No obstante, a partir de 1996, Ucrania empezó a tantear la posibilidad de presentar su candidatura ante la UE y entre algunas élites pro-europeas también empezó a calar el discurso de la exclusión por parte de la UE. En este sentido, algunos dirigentes ucranianos lamentaron que Ucrania no fuera mencionada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, entre la lista de "pre-ins", como por ejemplo, Turquía (Light, Wight y Löwenhardt, 2000: 85). Ucrania también criticó el hecho que este país no fuera invitado a participar en la Conferencia Europea que se inició el 12 de mayo de 1998, un foro que permanecía reservado al diálogo entre los Estados miembros, los estados candidatos, la EFTA y los Balcanes (Stefan Batory Foundation, 2002). La no inclusión de Ucrania en este foro demuestra una vez más que los instrumentos que la UE fue construyendo en este período aun no preveían las estrechas relaciones que exigiría el nuevo contexto de la UE ampliada.

3. 1999-2002: CONCIENCIA MUTUA DE UNA FUTURA VECINDAD

En el Consejo Europeo de Helsinki, en el mismo momento en que se daba el pistoletazo de salida a todos los candidatos (10 PECO, Chipre y Malta) en la *regatta* hacia la adhesión a la UE y se aceptaba a Turquía como país candidato, se lanzó la estrategia común para Ucrania. La adopción de este nuevo instrumento es una primera muestra de que la perspectiva del rápido desplazamiento de fronteras hacia el este que iba a realizar la Unión, exigía de nuevo reconsiderar la política de la UE hacia Ucrania, en calidad de futuro gran vecino. Así, la UE adopta nuevos y más detallados instrumentos para gestionar los nuevos riesgos transfronterizos y los problemas asociados a un desequilibrio cada vez mayor entre los miembros y los no miembros. Por su parte, Ucrania, también consciente de su proximidad con la Europa integrada, lanzó una ambiciosa estrategia para la adhesión a la UE, a la vez que la UE, casi se diría que como respuesta a las pretensiones de Ucrania, adoptó una posición mucho más crítica respecto del incumplimiento de los estándares de democracia y de economía de mercado fijados por la UE.

La estrategia común para Ucrania fue la segunda en adoptarse, seis meses después de la de Rusia. El instrumento de las estrategias comunes fue introducido en la reforma del Tratado de Ámsterdam, en vigor desde mayo de 1999, con la finalidad definir los objetivos, la duración y los medios a emplear, tanto por la UE como por sus estados miembros, en aquellos ámbitos de interés común. Por ello, las estrategias comunes no sólo abarcan cuestiones relacionadas con la PESC, sino que cubren aspectos de todos los pilares, constituyendo "una política multiforme (diálogo político, cooperación en temas técnicos, estabilización política, reforzamiento de las instituciones de reforma económica, etc.)" (Barbé, 2000). De este modo, las estrategias comunes pretenden ser un mecanismo que asegure la coherencia entre los diferentes ámbitos de la acción exterior de la Unión, propósito que recoge el mismo Tratado de Ámsterdam en su artículo 3.

Pero por qué decidieron los Quince que Ucrania era una región de "interés común", al igual que Rusia o los países del sur del Mediterráneo? Los estados miembros de la Unión no tenían, en relación con Ucrania, los intereses económicos que tienen en el Mediterráneo o la dependencia energética que tienen respecto de Rusia; Ucrania tampoco es una potencia nuclear ni militar, y de hecho, después de casi una década de independencia, Ucrania había probado ser un país relativamente estable en su contexto regional. La racionalidad de la CE al establecer un marco de relaciones privilegiadas a largo plazo para Ucrania, completando así un trato políticamente preferente y diferenciado hacia las regiones más próximas a la Unión, es de nuevo la voluntad de asegurar la estabilidad del entorno de la UE. La estrategia común con Ucrania también demuestra, en cierto modo, la constatación por parte de la UE de la incapacidad del ACC para profundizar en el diálogo político y en las materias de "segundo pilar" con Ucrania.

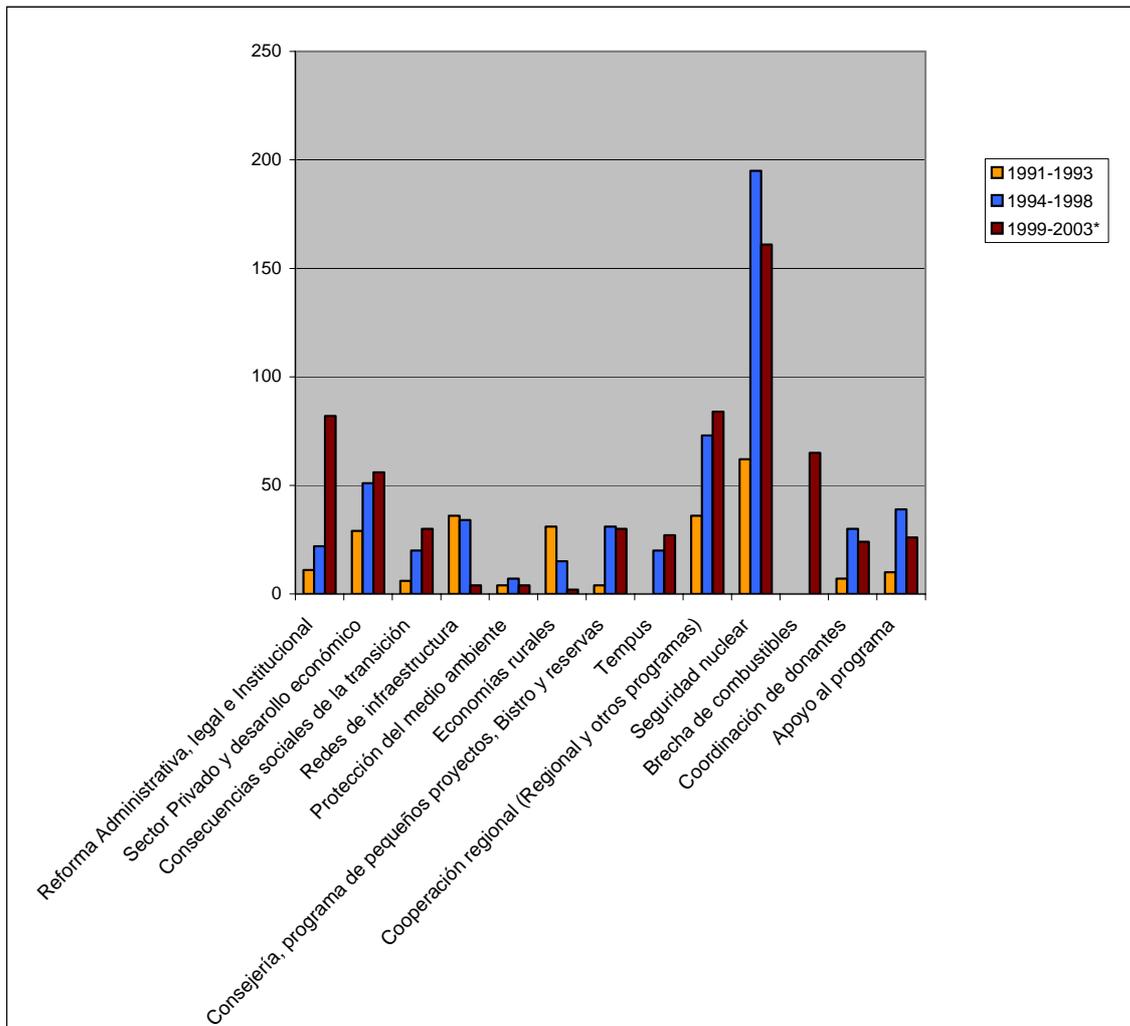
El texto de la estrategia común con Ucrania, establecida para cuatro años, se divide en 67 párrafos, agrupados en tres objetivos generales, que a su vez, dan lugar a 8 iniciativas específicas, de las que también se especifican los medios e instrumentos necesarios para su implementación²³. En cuanto a los objetivos generales, a parte de la siempre recurrente referencia al apoyo del proceso de transición democrática y económica en Ucrania, la estrategia común añade dos objetivos novedosos. El primero de ellos consiste en garantizar la estabilidad y la seguridad y "hacer frente a los retos comunes"; esta referencia a los retos comunes se debe a la voluntad de la UE de empezar un diálogo sobre apoyo a las capacidades de la UE por parte de Ucrania y a su participación en las operaciones dirigidas por la Unión, sobre todo en los Balcanes. El segundo de los objetivos se refiere a la necesidad de reforzar la cooperación ante el contexto de la ampliación de la UE. Aunque este es un objetivo a aplicar de manera transversal en todos los ámbitos de cooperación, algunas de las iniciativas específicas que la estrategia busca desarrollar son una consecuencia directa del proceso de ampliación, por ejemplo, la iniciativa para la cooperación en asuntos de justicia e interior (JAI).

La estrategia fue criticada, incluso por las propias instituciones comunitarias, por la vaguedad del documento en su conjunto. Por ejemplo, el Parlamento Europeo, aunque reconoció la necesidad de reforzar el diálogo político con Kiev, criticó la poca precisión y perspectiva de algunas iniciativas²⁴. Por otro lado, las estrategias comunes también fueron criticadas por superfluas; el mismo Javier Solana cuestionaba el valor añadido de las estrategias comunes, ya que, en su opinión, éstas trataban de mecanismos de cooperación ya existentes (Vahl, 2003). Esto es

evidente si tenemos en cuenta que la estrategia común con Ucrania, a diferencia de la de Rusia o la del Mediterráneo, no ha dado lugar a ninguna acción común. No obstante, aun partiendo de que estas críticas son justas, el hecho de que en el marco de la PESC se fijan los ejes sobre los cuales la Unión y sus estados miembros deberán dirigir sus políticas durante cuatro años se puede considerar significativo desde el momento que esto parece haber conseguido reorientar los recursos políticos y económicos hacia estas prioridades.

Así, en cuanto al programa TACIS, observamos que efectivamente, se produce una reorientación de la asistencia que refleja las prioridades establecidas en la estrategia. Como muestra el gráfico siguiente, sigue la tendencia a centrar cada vez más la ayuda en determinados sectores como la reforma administrativa, legal e institucional, el sector privado y desarrollo económico, la cooperación regional, los pequeños proyectos, o el Programa Tempus. La preocupación antes apuntada en materia de justicia e Interior, también tiene su reflejo en el aumento de la partida destinada a la cooperación regional, un tercio de la cual se destinó a asuntos JAI. Este cambio de prioridades muestra como se empiezan a dejar atrás las preocupaciones militares y de seguridad nuclear más propias de la época de la guerra fría y su concepción más elemental de estabilidad política y económica hacia una atención mayor en la evolución interna del país, en la promoción de una democracia efectiva y en un cambio en las estructuras legales y administrativas de mayor calado.

Gráfico 3.- Asistencia técnica de la CE a Ucrania 1991-2003 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia del documento *Country Strategy Paper 2002-2006* (Comisión Europea, 27 de diciembre de 2001)

La reorientación de la asistencia TACIS en este período también tiene que ver con el debate que se abrió en 1999 sobre la efectividad de la ayuda incondicionada de TACIS y si ésta contribuía a generar cambio, o más bien contribuía a mantener el status quo y la "cleptocracia" de la que adolecen muchas de la Repúblicas ex-soviéticas. La Comisión Europea, en su comunicación de evaluación del programa TACIS con Ucrania determinó que la asistencia provista no había contribuido a generar cambios radicales en los mecanismos de decisión. De ahí que se recomendara sustituir los créditos incondicionados a créditos orientados a proyectos que pudieran impulsar la integración a nivel micro (Van Zon, 2002) y centrar la asistencia en aquellos ámbitos en los que se pudieran obtener resultados. El Parlamento Europeo también contribuyó a notar la ineficacia y el despilfarro que suponían los innecesarios costes destinados a estudios y asesoramiento²⁵.

El interés por desarrollar las materias consideradas prioritarias en la estrategia común también tiene su reflejo en las cumbres celebradas al más alto nivel entre la UE y Ucrania. Sobretudo a partir de la cuarta cumbre, celebrada en septiembre de 2000, se han ido incorporando al diálogo entre ambas partes los temas relacionados con la cooperación en materia de justicia e interior, la cooperación transfronteriza y la cooperación en materia de PESC y de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Asimismo, también es relevante que a partir de 2001 deja de considerarse necesario mencionar el apoyo de la Unión a la independencia y soberanía de Ucrania y a la vez, se empiezan a reconocer las aspiraciones de Ucrania de adhesión a la UE. La preocupación y mayor exigencia de la UE por la evolución de la democracia en este país también tienen un claro reflejo en estas cumbres.

Cuadro 2.- Temas tratados en las Cumbres UE-Ucrania (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
1. independencia y soberanía de Ucrania	X	X	X		
2. Reformas económicas	X	X	X	X	X
- Privatización	X	X	X	X	X
- sector energético	X	X	X	X	X
- ámbito fiscal			X	X	
3. Reformas democráticas	X	X	X	X	X
- libertad de los medios de comunicación				X	X
- independencia poder judicial				X	X
- transparencia elecciones				X	X
4. Aproximación de legislación	X	X		X	X
5. Comercio e inversiones	X	X	X	X	X
6. Integración en la OMC	X	X	X	X	X
7. Cooperación transfronteriza	X			X	X
8. Cooperación regional	X	X	X	X	X
9. Seguridad Nuclear	X	X	X	X	X
10. Asuntos de Justicia e Interior				X	X
- inmigración ilegal				X	X
- crimen organizado				X	X
- tráfico ilegal (armas, drogas)				X	X
- lucha contra el terrorismo				X	X
- gestión de fronteras	X	X		X	X
- acuerdos de readmisión				X	X
11. Medio ambiente	X			X	X
- Cambio climático				X	X
12. Impacto de la ampliación			X	X	X
- Visados				X	X
13. Aspiraciones Ucrania hacia la UE			X	X	X
14. Cooperación científica y tecnológica				X	X
15. Diálogo y cooperación en PESD			X	X	X
16. Definición de preocupaciones comunes	X	X	X	X	X
- Ucrania, Belarus y Moldova	X			X	X
- Balcanes	X	X	X	X	X
- Rusia				X	X
- Venta de armas/proliferación				X	X
- Oriente medio					X
- Lucha global contra el terrorismo					X

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos que facilita el sitio web de la Delegación de la UE en Ucrania <<http://www.delukr.cec.eu.int>>

El diálogo sobre estas materias se tradujo en iniciativas concretas, sobre todo en asuntos de justicia. En noviembre de 2001, el Consejo adoptó el Plan de Acción en Asuntos de Justicia e Interior, aprobado posteriormente por el Consejo de Cooperación UE-Ucrania, en el marco del ACC²⁶. El objetivo del Plan es llegar a establecer un área de libertad, seguridad y justicia para mayo de 2004, a través de la cooperación en cuatro ámbitos prioritarios: las migraciones y el asilo, el control de las fronteras y los regímenes de visados, el refuerzo del sistema judicial, el imperio de la ley y la buena gobernanza y la lucha contra crimen organizado, aspecto que incluye de manera especial la cuestión del terrorismo. El documento también fija un método para definir detalladamente los compromisos y de evaluar su implementación, un método que empezó a dar resultados después de la primera reunión de la "Troika de Asuntos de Justicia e Interior" con Ucrania, celebrada en noviembre de 2002, por ejemplo, el inicio de las negociaciones para un acuerdo de readmisión, la ayuda adicional a través de los programas de Asuntos de Justicia e Interior de los estados miembros (FALCONE, o STOP), o el establecimiento en Kiev de un grupo de JAI compuesto por representantes de los estados miembros y de la Comisión²⁷.

También en materia de PESD se llegó a iniciativas concretas como el acuerdo para establecer un vínculo militar de Ucrania con la *EU Military Staff* (EUMS), adoptado en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. Asimismo, en la cumbre UE-Ucrania de 2002 se habló de la posibilidad de utilizar los aviones de transporte ucranianos para las misiones de PESD y de la utilización del centro de entrenamiento de policía de Kiev para la misión de policía de la UE en Bosnia.

Como anunciábamos al iniciar el capítulo, en este periodo, la UE también empieza a adoptar una posición más crítica con el cumplimiento de las obligaciones por parte de Ucrania. En la estrategia misma, la lista de deficiencias citadas es amplia, sobretodo en lo que respecta a las cuestiones de democracia y derechos humanos. Por ejemplo, la estrategia destaca el incumplimiento de las obligaciones en el marco de la OSCE en relación con las elecciones presidenciales de 1999 (párrafo 12); la UE también toma nota de las acusaciones de corrupción y mal gobierno que perjudican la reputación económica de Ucrania (párrafo 17); o el incumplimiento de las obligaciones en materia de armamento, en concreto la Convención sobre armas químicas (párrafo 27).

La UE también denunció sistemáticamente el incumplimiento de los compromisos del ACC en no pocas materias: comercio desleal, barreras a las inversiones, discriminación contra las empresas extranjeras o inadecuación del marco legal para los negocios, son algunos ejemplos (Von Zon, 2002). No fue hasta finales de 2000 que se dieron las condiciones para un mayor entendimiento entre la UE y Ucrania, gracias al mayor compromiso con las reformas por parte del Presidente Kuchma y el gobierno del Liberal de Victor Yushenko, que se tradujo en la implementación del ACC y en la resolución progresiva de las disputas comerciales. Esta mayor liberalización, junto con el impacto positivo de la recuperación de Rusia y el aumento de su demanda, permitió que en 2000 se registrara el primer año de crecimiento después de una década. Es indicativo de este progreso el hecho que en la cuarta cumbre UE-Ucrania en septiembre de 2000, la UE se planteara retirar Ucrania del listado de países que no cumplen con los requisitos de economía de mercado (aunque, en la Cumbre UE-Ucrania de 2002, la UE aun estaba estudiando tal posibilidad).

Si bien la economía mostraba algún signo de optimismo, no fue así con las reformas en materia de democracia y derechos humanos, que en este período experimentaron un preocupante retroceso. La UE había empezado a endurecer su posición crítica con Ucrania sobre todo a raíz de las elecciones parlamentarias de mayo de 1998, criticadas severamente por los observadores de la OSCE. Asimismo, el referéndum de reforma constitucional propuesto por Kuchma en abril de 2000 para aumentar aun más los poderes presidenciales fue calificado de altamente problemático para la democracia por parte del Consejo de Europa, cuya Asamblea Parlamentaria llegó incluso a plantear la suspensión de Ucrania de la organización en repetidas ocasiones. El asesinato del periodista Georgy Gongadze en otoño de 2000 o la venta de armas a Macedonia a principios de 2001, fueron otros de los sucesos que levantaron críticas y condenas por parte de la UE.

Esta posición más crítica de la UE ante la situación de la democracia en Ucrania se ha dado justo en el mismo momento en que el presidente Kuchma ha emprendido decididamente el camino hacia la UE, con la aprobación del decreto sobre "La estrategia de integración de Ucrania en la UE"²⁸. Las aspiraciones del gobierno en relación con la UE son claras, como demuestra el hecho que Kuchma, en un discurso al Verkhovda Rada el 18 de Julio de 2002 enfatizara que era

necesario implementar "... todas estas complejas transformaciones que darán a nuestro país la oportunidad de aspirar al estatus de asociado a la UE a finales de 2007 y de crear las condiciones internas reales para integrarnos en la UE el 2011"²⁹.

La reacción de la UE ante la estrategia de Kíev de integración a la UE, además de enfatizar las carencias de Ucrania en relación con los estándares europeos, ha sido criticar Ucrania por no comprender la compleja naturaleza del proceso de integración y de buscar su integración a golpe de decreto (Light, White y Löwenhardt, 2000). No obstante, el hecho que se reconozcan oficialmente las aspiraciones de Ucrania supone un cambio significativo respecto de la anterior etapa analizada. Incluso el Parlamento Europeo llegó a afirmar en su Resolución sobre la estrategia común con Ucrania que ésta tiene derecho a ser miembro de la UE³⁰. Otro paso en esta dirección fue la invitación hecha por el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001, de invitar a Ucrania a la próxima Conferencia Europea.

4. POLÍTICA DE VECINDAD: EXPLORANDO LOS LÍMITES DE LA GOBERNANZA

Desde mediados de 2002, la UE empezó a trabajar en la idea de adoptar un nuevo enfoque más coherente y diferenciado para los nuevos vecinos orientales, Ucrania, Belarús y Moldova, sobre todo teniendo en cuenta la inexistencia de una aproximación regional a este nuevo este de Europa. La nueva orientación había sido exigida persistentemente por algunos países en vías de adhesión, sobre todo Polonia, que desde 1999 había presionado para la creación de una "Dimensión Oriental", a imagen y semejanza de la que ha demostrado ser una iniciativa fructífera, la "Dimensión Septentrional"³¹. Pero lo que empezó siendo la búsqueda de una solución para estos países, ha acabado por convertirse en una iniciativa para todas las regiones vecinas de la Unión ampliada bajo el nuevo término de "política de vecindad" o "Wider Europe", una política que aspira permeabilizar las fronteras de la Unión, extendiendo su sistema de gobernanza en lo económico, político y cultural a los países vecinos, pero sin alterar las instituciones de la Unión.

La comunicación conjunta (no pública) que Chris Patten y Javier Solana presentaron en la Reunión Gymnich de agosto de 2002³², refleja con claridad los dilemas que para la UE plantean los países como Ucrania, que "se encuentran en una incómoda posición, a medio camino entre los Balcanes, que tienen asegurada su plaza en la Unión, y los países del sur del Mediterráneo que, a excepción de los ya candidatos, quedan indiscutiblemente fuera de futuras ampliaciones". Ante la "fatiga de ampliación" de que la Unión adolece hace tiempo y la incapacidad de los instrumentos actuales para evitar nuevas líneas divisorias entre los miembros y los no miembros, Solana y Patten se preguntaban "Necesitamos crear nuevos lazos contractuales como los acuerdos de proximidad o de vecindad?". A lo que respondían, no sin cierta ambigüedad, con un pro y una contra. El pro es que el establecimiento de nuevos objetivos específicos y cualitativamente reforzados justifica nuevas etiquetas, que además del simbolismo que conllevan, deben comportar unos vínculos políticos y económicos más fuertes. La contra es que la creación de nuevos instrumentos podría inducir a cambios meramente cosméticos que sólo conseguirían distraer a los vecinos de sus existentes obligaciones contractuales, además de correr el peligro de crear expectativas irrealistas sobre futuras ampliaciones.

La primera concreción de la política de vecindad fue elaborada por la Comisión Europea en su comunicación *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur del Mediterráneo*³³. Este documento ha constituido el punto de partida con el que se ha empezado a discutir cómo reforzar el marco de las relaciones con los países vecinos "que actualmente no tienen perspectivas de adherirse a la UE", con el objetivo de "crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso - un 'círculo de amigos' - con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación". En esta idea del círculo de amigos, continúa quedando que la principal preocupación de la Unión en la política hacia los vecinos es la estabilidad del contexto regional europeo, como recuerda la primera comunicación de Prodi, en diciembre de 2002, bajo la máxima de "Una Europa Ampliada – Una política de proximidad como clave para la estabilidad"³⁴.

La comunicación de la Comisión establece la posibilidad de firmar nuevos Acuerdos de vecindad una vez agotados la estructura de relaciones ya existente. En estos, se ofrecerían unos beneficios concretos y unas relaciones preferentes con la Unión, en función de los avances logrados por cada uno de los países vecinos en el proceso de reforma política y económica. Concretamente se ofrecen once incentivos, entre los más destacados de los cuales encontramos, en primer lugar, la ampliación del mercado interior y las estructuras de reglamentación de la UE a los vecinos; esto significa la extensión de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y una legislación (protección de la salud, del medio ambiente, etc.) que asegure la igualdad de competencia. Un segundo incentivo destacado para el caso concreto de Ucrania es el establecimiento de relaciones comerciales preferenciales y apertura del mercado, es decir, pasar del vínculo del Acuerdo de colaboración y cooperación a un Acuerdo de asociación. Un tercer incentivo, ampliamente reivindicado por Ucrania y por muchos de los países en vías de adhesión a la Unión, es el establecimiento de facilidades para la migración legal y la circulación de personas, por ejemplo, mediante la adopción por parte de los estados miembros de una política de visados de larga estancia o la ampliación de los regímenes de exención de visados. Un último incentivo a destacar es la mayor asistencia, que en el caso de los NEI occidentales y Rusia, significaría crear un nuevo instrumento de vecindad que agrupara de manera más coherente los recursos de los programas ahora existentes (TACIS, programas de cooperación transfronteriza dentro de PHARE e Interreg). La reorganización de los recursos se completaría eventualmente con nuevas fuentes de financiación a través del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones.

Pero a pesar de lo vistoso de los nuevos Acuerdos o instrumentos financieros "de vecindad", estos incentivos propuestos por la Comisión, contienen bien poco que no esté ya previsto por el actual marco de relaciones entre la UE y Ucrania. Por ejemplo, la posibilidad de establecimiento de un área de libre comercio ya está prevista por la cláusula evolutiva del ACC y aunque se cambiara el vínculo jurídico en el artículo 310 del TUE, como el resto de Acuerdos de Asociación, ello no implicaría necesariamente un trato como el que han gozado los PECO en los Acuerdos Europeos³⁵. Una buena muestra de ello es el hecho de que el incentivo de extender las cuatro libertades de circulación propuesto por la Comisión ya haya sido rechazado por los gobiernos de los estados miembros en el Consejo de Asuntos Generales de 16 de junio de 2003. En relación con la reorganización de los instrumentos de asistencia, tal y como ha señalado posteriormente la Comisión en una comunicación de julio de 2003³⁶, los "programas de vecindad", que empezaría a aplicarse para el periodo 2004-2006, no comportarían recursos adicionales, sino una fusión de todos los instrumentos. Fruto de esta incapacidad de la UE para ampliar sus recursos a estas zonas, se propone la posibilidad de que países como Ucrania pudieran beneficiarse de un instrumento financiero adicional a través del BEI, lo cual es importante, pero tal posibilidad ya podría contemplarse en el marco de relaciones actual con Ucrania, como ya sucede en el caso de Rusia en el contexto de la Dimensión Septentrional. Por lo que respecta a las medidas destinadas a simplificar la circulación de personas, éstas ya se prevén en el marco de Plan de Acción de Asuntos de Justicia e Interior³⁷. Del mismo modo, otros de los incentivos no mencionados arriba sobre una mayor cooperación en materia de seguridad, de energía o JAI, se podrían desarrollar también en el marco de ACC y de la Estrategia Común.

No obstante, si bien el contenido de los incentivos mencionados no constituyen de por sí una gran novedad, sí lo es el enfoque y el método por el que la Comisión propone implementar los nuevos acuerdos de vecindad. Estos acuerdos se implementarían mediante unos planes de acción que contendrían los objetivos estratégicos globales y los criterios de referencia para poder evaluar los avances del país vecino. Estos criterios de referencia tendrían en cuenta tanto a los aspectos reglamentarios y administrativos directamente relacionados con la integración del mercado como las cuestiones relacionadas con el respeto a unos "valores compartidos" (los valores codificados en la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las normas de la OSCE y el Consejo de Europa). Este intento de implantar el método de definición de unos criterios claros y concisos con los que poder evaluar el avance como en el caso del Plan de Acción JAI da un papel clave a la Comisión. Ello implica, por un lado, el reconocimiento de que las estrategias comunes en el marco del "segundo pilar" no han conseguido aportar la función "interpilares" prevista. Por otro lado, también implica el reconocimiento de que los elementos tradicionales de condicionalidad, tal y como se prevén actualmente, no resultan creíbles ni coherentes.

Aunque la utilidad y buen funcionamiento de estos nuevos instrumentos de vecindad no pueden más que probarse en el futuro, de lo que no cabe dudar hasta ahora es de la voluntad de las instituciones de la Unión de desarrollar esta política de vecindad como objetivo estratégico de la Unión, como lo establece explícitamente el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, en su documento estratégico "Una Europa segura en un mundo mejor"³⁸. También es importante que se haya incluido en el Tratado Constitucional un título específico para las cuestiones "de la Unión y su entorno próximo" (Título VIII), un título que se encuentra tácticamente situado entre el de la Asociación y el de la Adhesión a la Unión. Asimismo, la Comisión parece haber tomado el liderazgo, creando un Grupo de Trabajo sobre *Wider Europe* que se encargará de desarrollar las comunicaciones ya presentadas y de preparar los planes de acción; el hecho de que este grupo de trabajo dependa a la vez de las Direcciones Generales de Exteriores y de Ampliación, es también una muestra muy gráfica de la manera como se entiende la política de vecindad, a caballo entre la política exterior y la interior.

Es con esta combinación de política interior y exterior que la UE pretende solucionar el dilema exclusión/inclusión, es decir, extender la estabilidad y prosperidad más allá de sus fronteras sin tener que ampliarse. Pero esta voluntad de crear un sistema de gobernanza estable entre miembros y no miembros como podría ser la relación que existe entre la UE y los países del Espacio Económico Europeo no se prevé fácil con países como Ucrania que sí tienen una voluntad manifiesta de adhesión a la Unión. En este sentido, Oleksandr Susshko, director de uno de los principales *think tanks* de política exterior en Ucrania, afirmaba en marzo de 2003 que "ninguna estrategia a largo plazo sobre Ucrania que no contemple la perspectiva de la posible adhesión para Ucrania no será bien recibida" (Pugsley, 2003).

No obstante, en la séptima cumbre UE-Ucrania, celebrada el 7 de octubre de 2003 en Yalta, la UE dejó claro, por primera vez en una cumbre bilateral, que Ucrania tiene el derecho de presentar su candidatura a la Unión; su aceptación dependerá, en palabras del Presidente de turno del Consejo, Silvio Berlusconi, del "plazo que Ucrania necesite para llegar a ser un país comparable, en su forma constitucional y desde el punto de vista legislativo y de mercado, a los demás países y a los propios estándares europeos"³⁹.

CONCLUSIONES

Habiendo observado la evolución de las relaciones entre la CE/UE y Ucrania desde las declaraciones comunes de primeros de los 90 hasta el nuevo instrumento de vecindad, la primera conclusión lógica es que Ucrania ha ido ascendiendo de manera lineal en la agenda de prioridades de política exterior de la Unión. Así en un primer período, a pesar del fin de las fronteras geopolíticas en Europa, la política de la CE hacia Ucrania tuvo un perfil muy bajo, dominada aun por los viejos esquemas de guerra fría; Las relaciones con Ucrania se mantuvieron limitadas ante la aun incierta posición de Rusia en relación con su espacio tradicional de influencia. Más adelante, al compás de la progresiva estabilización de Ucrania y del espacio post-soviético, la UE estableció un marco de cooperación con Ucrania, pero falto de perspectiva para un país que pronto formaría parte del "entorno próximo" de la UE. A partir de 1999, la inminente adhesión a la UE de los países de la Europa central y oriental obligó a la Unión a diseñar una política cada vez más proactiva en relación con sus nuevas proximidades. Desde finales de 2002, a punto ya de cerrar las negociaciones con los diez nuevos socios, la UE ha empezado a desarrollar con fuerza su estrategia de vecindad, una estrategia que explora nuevas formas de extender la gobernanza europea, sobretudo en aquellos países que, como Ucrania, aspiran cada vez más convertirse en nuevos socios de la Unión.

A lo largo del periodo analizado, la prioridad con mayúsculas de la UE en relación con Ucrania, tanto en el discurso como en su plasmación en la distribución de los recursos, ha sido mantener la seguridad y estabilidad de Ucrania para evitar las externalidades negativas que su desestabilización podría comportar para la Unión. No obstante, observamos un cambio importante en la definición de lo que la Unión considera riesgo para su seguridad, en el sentido apuntado por el institucionalismo neoliberal de que con el fin de la guerra fría, la atención de los decisores políticos ha pasado de tener en cuenta la seguridad de tipo militar exclusivamente, a centrarse en los riesgos transnacionales, como la degradación del medio ambiente, la delincuencia

transfronteriza, el papel potencialmente desestabilizador de las crisis sociales y económicas o la difusa amenaza del terrorismo. De este modo, las prioridades de la UE en materia de desarme, de no-proliferación nuclear o los aspectos económicos de la seguridad (por ejemplo, control de las exportaciones de armas) han pasado a un segundo plano, ante las nuevas prioridades en materia de justicia e interior, medio ambiente o promoción de la cooperación regional en infraestructuras. Así, la evolución de los intereses de la UE en su política hacia Ucrania es un claro ejemplo de la creciente imposibilidad, al menos en el contexto regional europeo, de deslindar la política exterior de la interior. La nueva política de vecindad asume este cambio a la perfección desde el momento que no tan sólo considera la interdependencia como una característica inevitable de la estructura del sistema internacional, sino que propone fomentarla "como medio de impulsar la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible tanto dentro como fuera de la UE"⁴⁰.

Continuando con los intereses, no es posible hablar de un aumento significativo de los intereses económicos de la UE en la región. A pesar de los instrumentos en el marco del primer pilar para fomentar las relaciones exteriores, no ha tenido lugar ni un aumento significativo de los intercambios comerciales ni de las inversiones. La UE tampoco ha promocionado de manera importante las iniciativas regionales, sobre todo si como elemento comparativo tomamos la cooperación regional desarrollada entre la UE y Rusia en el marco de la Dimensión Septentrional. Si bien es cierto que en la UE-25, la Unión se convertirá en el primer socio comercial de Ucrania, un país que, a su vez, ofrece un mercado de casi 50 millones de habitantes para la UE, no se puede prever un aumento sustancial de las relaciones económicas entre Ucrania y la UE, teniendo en cuenta que este país continúa dependiendo de Rusia y del comercio con los NEI, como lo demuestra la firma de Ucrania en septiembre de 2003 del Tratado de unión económica con Rusia, Belarús y Kazajistán.

En relación con la promoción de los valores universales de democracia y derechos humanos, la conclusión es que éste no ha sido un verdadero eje en la política exterior hacia Ucrania, a pesar de que tanto las organizaciones de derechos humanos como las organizaciones regionales europeas continúan denunciando los abusos de los derechos humanos en este país, principalmente, torturas en las prisiones, explotación laboral y tráfico de mujeres, y la falta de libertades, en especial en los medios de comunicación. La UE casi no ha hecho uso de los elementos de condicionalidad negativa que tiene a su alcance, ya que solamente se han utilizado esporádicamente las condenas oficiales en forma de declaraciones del Consejo. Otras medidas de condicionalidad como posponer nuevos proyectos de cooperación, reducir la ayuda técnica o suspender contactos bilaterales nunca han sido contempladas. Evidentemente tampoco se ha considerado la posibilidad de una suspensión de la cooperación, tal y como prevé la cláusula de elemento esencial del ACC. Esto se podría explicar por la poca confianza que muchos estados miembros tienen en la utilidad de los instrumentos de condicionalidad negativa; en este sentido, incluso en el caso de la vecina Belarús, las negociaciones de cuyo acuerdo están suspendidas desde 1995, varios gobiernos se han mostrado más favorables a reemprender el diálogo, por considerar que la suspensión de las relaciones es contraproducente. De todas maneras, el compromiso de la Unión con las medidas positivas de promoción de la democracia, aunque ha ido creciendo, tampoco se ha caracterizado por su solidez.

El análisis de la política exterior europea hacia Ucrania desde los primeros 90 hasta nuestros días, también muestra una evolución en las percepciones mutuas entre la UE y Ucrania. Así, para la UE, Ucrania ha pasado de ser una más entre las ex-repúblicas soviéticas del espacio eurasiático a ser considerada como un NEI "occidental", indiscutiblemente europeo y con derecho a presentar su candidatura en el momento en que el país esté preparado. Del mismo modo, la Ucrania vacilante ante su propia separación del antiguo hegemon, considera ahora la integración europea como la principal prioridad del país (al menos en el discurso). La política de vecindad de la UE busca rediseñar las relaciones con Ucrania para adaptarse a esta nueva proximidad, no tan sólo geográfica, y acabar con el debate sobre las fronteras de la Unión y sobre el sentimiento de inclusión/exclusión. Sin embargo, esto no se prevé fácil, ya que, por un lado, en el debate sobre las fronteras de la Unión, a pesar de la versión oficial de derecho de Ucrania a su integración en la UE, existen visiones de Europa y de la Unión diametralmente opuestas entre los mismos representantes de la UE; por ejemplo, en octubre de 2003, mientras que el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi afirmaba que Ucrania y los otros países ex-soviéticos podrían formar un mercado único con la UE pero nunca llegar a ser estados miembros, el Presidente de turno del Consejo, Silvio Berlusconi, abogaba por una UE que pudiera incluir a Rusia o a Israel⁴¹.

Por otro lado, el sentimiento de inclusión/exclusión crece a medida que aumenta el europeísmo entre la población y las elites gobernantes; si antes algunos gobernantes ucranianos lamentaban que la UE clasificara a Ucrania en el "agujero negro" del espacio ex-soviético, ahora se encuentran en la no más alentadora "zona gris" de la que hablaban Javier Solana y Chris Patten en su comunicación conjunta.

En suma, en esta poco más de una década de relaciones entre la UE y Ucrania, la política de la Unión ha ido constantemente en busca de la adaptación a los cambios acontecidos en el contexto europeo. En este sentido, la política de la UE se ha guiado más por la reacción ante los acontecimientos que por una estrategia o diseño de las relaciones con Ucrania. Sin embargo, no son solamente los cambios en el contexto regional europeo los que han influido en la política de la UE hacia Ucrania; eso es, ésta no se puede desvincular de los cambios operados en la estructura del sistema internacional a partir de los años 90 que han obligado a la UE a tomar, cada vez más, un papel de liderazgo en la labor de crear estabilidad en Europa, ya sea a través de la ampliación o de la construcción de una política exterior más proactiva hacia su entorno próximo. También el propio éxito de la integración económica de la Unión ha contribuido a generar mayores expectativas sobre el papel de la UE en el mundo. Así, en el análisis de la política exterior hacia Ucrania, también hemos apreciado como los sucesivos instrumentos desplegados tanto en el marco de la PESC, como en el del pilar comunitario, han respondido a la constante búsqueda de presencia, eficacia y coherencia en la acción exterior de la Unión, unos elementos cuya búsqueda está guiando también la nueva ya no "política", sino "estrategia" de vecindad.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANA, P; PALACIOS, JM. 2002. "Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidades post-soviéticas, perspectiva europea". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 59.
- AGUILERA DE PRAT, C. 1998. "Rusia y la CEI ¿Relaciones de Política Exterior o interior?" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 42.
- BARBÉ, E. 2000. Política Exterior Europea. Barcelona: Ariel.
- Centre for European Integration Studies - Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn. *EU Justice and Home Affairs in the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies*. <http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c91_monar.pdf>
- DULEBA, A. 2003. *Eastern Policy of the EU: The Visegrad Countries' Perspective. Thinking about an Eastern Dimension*. Centre for Eastern Studies Policy Brief <<http://www.osw.waw.pl/en/epub>>
- FELGENHAUER, P. 2000. "The Security Dialogue with Ukraine and the Russian Federation". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 49.
- HILL, Ch. 2000. "The Geo-political Implications of Enlargement", *European University Institute Working Paper*. No. 2000/30. Italy: European University Institute Badia Fiesolana.
- HILLON, Ch. 1998. "Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union", *European Foreign Affairs Review*, pp. 399-420.
- KEOHANE, R; NYE, J; HOFFMANN, S (Eds). 1993. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Cambridge: Harvard University Press.
- KOWAL, P. 2002. *The EU's Eastern Dimension. An Opportunity for or Idée Fixe of Poland's Policy*. Warsaw: Centre for International Relations.
- LIGHT, M; WHITE, S; LÖWENHARDT, J. 2000. "A Wider Europe: The View from Moscow and Kyiv". *International Affairs*, Vol. 76, 1: 77-88.
- LYNCH, D. 2003. "The New Eastern Dimension of the EU", en: Batt, J; Lynch, D et al. *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*. ISS Chaillot Paper núm. 64.
- LÖWENHARDT, L; HILL, R.L; LIGHT, M. 2001. "A Wider Europe: the View from Minsk and Chisinau". *International Affairs*, Vol. 77, 3: 605-620.
- PUGSLEY, S. 2003. *A Wider Europe. In Search of the Final Frontier*. ERPIC Paper <<http://www.ericp.org/widereruoepfinalfrontierpf.html>>.
- SERRA, F. 2000. "La dimensión Este de la UE: países para las políticas de Europa Central, del Este y Rusia". *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel.

- SJURSEN, H. 1998. "Enlargement and the CFSP: Transforming the EU's External Policy". En HENDERSON, K. (ed.). *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. Londres. UCL Press.
- SJURSEN, H. 2002. "Why expand? The Question of legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, 3: 491-513.
- VAN HAN, P. 1994. *Ukraine, Russia and European Security. Implications for western policy*. Bruselas: WEU Chaillot Paper.
- VAN ZON, H. 2002. *The Relations of the European Union with Ukraine. A very Difficult Partnership*. Paper of the Delegation of the European Union in Ukraine < <http://www.delukr.cec.eu.int/en/item2/topic5.php>>
- WALLACE, H. 2002. "Enlarging the European Union: reflections on the challenge of analysis". *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, 4 (August, 2002): 658-665.
- WOLOWSKI, P. 2003. *Ukraine. Another View*. Centre for Eastern Studies Policy Brief <<http://www.osw.waw.pl/en/epub>>
- ZAPATER, E. 2000. "Las relaciones económicas exteriores en la Unión Europea: principales instrumentos". *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel.
- ZIELONKA, J. 2001. "How New Enlarged Borders will Reshape the European Union" *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39, 3: 507-536.

REFERENCIAS

¹ Informe del Parlamento Europeo (PE 294.811) *Report on the Common Strategy of the European Union on Ukraine* (CS-0208/2000 – 2000/2116 (COS)) 28 de febrero de 2001.

² Bol. CE 12-1991. Declaración común adoptada con ocasión de la reunión ministerial extraordinaria celebrada el 16 de diciembre en Bruselas y publicada el 17 de diciembre en la Haya.

³ Los trece países receptores de TACIS son Armenia, Azerbaijón, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Mongolia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

⁴ La CE también canalizó su asistencia a través de medidas de apoyo a la balanza de pagos, sobre todo mediante la ayuda macro-financiera del Fondo Monetario Internacional, y en menor proporción, a través de asistencia humanitaria. También los estados miembros (Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Suiza y el Reino Unido, entre los más destacados) empezaron rápidamente a prestar asistencia financiera bilateral, además de contribuir a los programas de asistencia multilateral como los del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (Comisión Europea, 2001).

⁵ La fuente de datos sobre Phare es el sitio web del Parlamento Europeo <http://www.europarl.eu.int/enlargement/archives_en.htm>

⁶ Ver *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las relaciones de la Comunidad con los Estados Independientes de la Antigua Unión Soviética*. SEC/92/373 Final de 3 de marzo de 1992.

⁷ Las razones argüidas por el Presidente Leonidas Kravchuk y la élite gobernante post-comunista del *Partya Vlody* (Partido del Poder), formada por la antigua *nomenklatura*, para el aplazamiento de las reformas, fueron esencialmente dos. Por un lado, destacaron que la prioridad para Ucrania era la consolidación de la independencia del país, antes que unas reformas que podían dañar el delicado equilibrio social interno. Por el otro, se utilizó el temor a las tendencias neo-imperialistas de Rusia, que podían desatarse en caso de un vuelco demasiado osado de Ucrania hacia el Oeste (Van Ham, 1994),

⁸ La ambigüedad de Ucrania en materia nuclear respondía, en primer lugar, a razones domésticas, como elemento simbólico de independencia nacional que fue bien recibido por parte de la población ucraniana; en segundo lugar, a la estrategia de usar esta cuestión como moneda de cambio para obtener concesiones económicas y de seguridad por parte de Rusia y occidente (Van Ham, 1994).

⁹ Estados Unidos se implicó activamente en las negociaciones sobre armamento nuclear, consiguiendo en 1994 un acuerdo tripartito con Rusia y Ucrania sobre el desarme, prometiendo asimismo la integridad territorial a Ucrania.

¹⁰ Acuerdo de restricción de las importaciones en el comercio de textiles firmado el 12 de Junio de 1993 con 21, entre PECO y NEI. OJ L 123/1, 17 de Mayo de 1994.

¹¹ Con la caída del comunismo, que la CE empezó a insistir de manera sistemática en el respeto y la promoción de los derechos humanos como uno de los objetivos fundamentales de la política exterior de la CE. El Tratado de Maastricht, firmado en diciembre de 1991 establece en su artículo

j.1 el objetivo de desarrollar y consolidar la democracia, el imperio de la ley, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

¹² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín, 25 y 26 de Junio de 1990

¹³ Informe del Parlamento Europeo (PE 223.296) *Ukraine: Action Plan* (C104 06 –APR 98 005). 4 de febrero de 1998.

¹⁴ La nueva generación de acuerdos que incorporan los objetivos de la cooperación al desarrollo fueron posibles gracias a la inclusión de los artículos 177 a 181 en el TUE, intentando vincular así las preocupaciones económicas con otras consideraciones de tipo social.

¹⁵ Para un análisis sobre los diferentes tipos de acuerdos exteriores de la CE, ver Zapater (2000).

¹⁶ Para un análisis más detallado sobre los acuerdos de colaboración y cooperación firmados con los NEI, ver Hillion (1998)

¹⁷ En septiembre de 1997 la UE suspendió el proceso de ratificación del ACC con Belarús, excepto los programas de democratización, a causa de las graves violaciones de los derechos humanos y de la democracia en este país.

¹⁸ Posición Común relativa a los Objetivos y las prioridades de la UE respecto a Ucrania. L 313 de 6 de diciembre de 1994.

¹⁹ La victoria de Kuchma puede explicarse también por la frustración de la población ucraniana ante los escasos resultados de un lento proceso de transición hacia los modelos occidentales y por la nostalgia de un pasado que ofrecía más garantías de estabilidad (Serra, 2000). A ello también contribuyó el hecho de que la caída de la economía ucraniana había sido mayor, si cabe, que la de la Federación Rusa, como también lo fue el declive económico de las demás ex-repúblicas soviéticas. Esta debilidad fue aprovechada por Rusia, que experimentaba una cierta recuperación del prestigio internacional a raíz de su integración en el G-7 o de su adhesión a la Alianza Por la Paz de la OTAN, para adoptar una actitud reintegracionista respecto de la CEI. (Aguilera de Prat, 1998).

²⁰ Plan de Acción en relación a Ucrania, COM(96) 0593 -C-40103/97, de 6 de diciembre de 1996.

²¹ Programa diseñado para apoyar el proceso de reformas sociales y económicas y el desarrollo en los Balcanes occidentales, los países europeos orientales y centroasiáticos, así como los del Mediterráneo.

²² Comisión Europea. 2001. *Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003*. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm>

²³ Estrategia Común del Consejo Europeo sobre Ucrania OJ L 331 de de 11 de diciembre de 1999.

²⁴ En una *Opinión de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior para la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo sobre la Estrategia Común de Ucrania* (C5-0208/2000 - 2000/2116 (COS)), se establecía que "se debe criticar que las medidas para solucionar este problema carezcan de precisión y de perspectiva".

²⁵ Parlamento Europeo (PE 294.811) Report on the Common Strategy of the European Union on Ukraine (CS-0208/2000 – 2000/2116 (COS)) 28 de febrero de 2001.

²⁶ Plan de Acción sobre Asuntos de Justicia e Interior en Ucrania, Consejo de la Unión Europea 14228/01 de 23 de noviembre de 2001.

²⁷ Página web de la Comisión Europea <http://europa.eu.int/comm/justice_home>

²⁸ *Decreto N15/98 de 11 de junio de 1998*, disponible en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania <<http://www.mfa.gov.ua>>

²⁹ Fragmento citado en "The Concept of Realization of the Strategy of Ukraine's Integration into the European Union" boletín nº6 de septiembre de 2002, publicado en la página del Bistrotacis Project <<http://cds.or.ua/integration>>.

³⁰ Informe del Parlamento Europeo (PE 294.811) *Report on the Common Strategy of the European Union on Ukraine* (CS-0208/2000 – 2000/2116 (COS)) 28 de febrero de 2001.

³¹ Polonia ya se ha manifestado a favor de establecer una hoja de ruta para Ucrania y también para Moldova, siguiendo el modelo de los candidatos, han presionado para el paso del ACC al vínculo de asociación y han expresado su intención de promover el forum del Grupo de Visegrad para diseñar una política hacia la Europa Oriental, intentando vincular también a otros Estados miembros con interés potencial en Ucrania, como Alemania, los estados Bálticos o Finlandia. Véase, por ejemplo, Kowal, 2002.

³² Comunicación no publicada oficialmente.

³³ COM (2003) 104 final, 11 de marzo de 2003.

³⁴ PRODI, R. 2002. A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to stability. SPEECH/02/619, Bruselas, 5-6 de diciembre de 2002.

³⁵ El carácter omnicomprensivo del artículo 310 permite cubrir un amplio grupo de ámbitos materiales bajo la noción de 'asociación' (Zapater, 2000:50). Así, el Acuerdo de Asociación puede implicar desde la amplia cooperación comercial con objetivos de cooperación al desarrollo, como sucede en el caso de los países ACP, hasta llegar a ser la base para una futura adhesión a la UE, como es el caso de los Acuerdos Europeos firmados con los futuros socios europeos.

³⁶ COM (2003) 393 Final, Bruselas, 1 de julio de 2003.

³⁷ *Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine* Documento del Consejo de la UE 14228/01 de Noviembre de 2001.

³⁸ Este documento fue presentado por Javier Solana en el Consejo Europeo de Salónica de 20 de Junio de 2003.

³⁹ Conferencia de prensa del Presidente de Ucrania Leonid Kuchma, Silvio Berlusconi y Romano Prodi, posterior a la sesión plenaria de la cumbre UE-Ucrania de 7 de Octubre de 2003.
<<http://www.president.gov.ua>>

⁴⁰ COM (2003) 104 final, 11 de marzo de 2003.

⁴¹ "EU Leaders seek to win over Ukraine", *Financial Times*, 6 de octubre de 2003.