



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

WORKING PAPER 37

**RELAÇÕES UE-UCRÂNIA:
A COMPLEXA GESTÃO DE OBJECTIVOS, MOTIVAÇÕES E EXPECTATIVAS**

Maria Raquel Freire,

*Núcleo de Relações Internacionais, FEUC e
IPRI-UNL*

Junho 2008

Resumo

Este artigo analisa as relações União Europeia (UE)-Ucrânia sob uma perspectiva político-securitária, partindo de um entendimento alargado de segurança, em linha com as propostas de análise surgidas num contexto pós-Guerra Fria. Ou seja, o reconhecimento de que para além de questões militares, a segurança assume contornos diversos, a nível económico ou energético, por exemplo. De facto, as questões energéticas nas relações UE, Ucrânia, Rússia têm sido cada vez mais securitizadas, constituindo aqui um bom exemplo, com implicações relevantes nos relacionamentos entre estes diferentes actores – relações estas sublinhadas por uma tensão constante entre complementaridade e competição. Deste modo, um quadro de análise securitário fornece o ponto de partida teórico para este estudo, onde questões identitárias e de formulação imagética do “outro”, são equacionadas. Tendo em vista esta articulação teórica, o artigo analisa o curso da evolução político-institucional ucraniana, os vectores subjacentes ao desejo de integração na UE, a resposta desta a esta vontade expressa, e de que modo as relações UE-Ucrânia no quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV) se adequam mutuamente aos objectivos e motivações existentes. O estudo conclui que a política multi-vectorial Ucraniana procura conciliar as nem sempre conciliáveis dimensões leste e oeste, de forma lata reflectindo as ligações à UE e à Rússia. Apesar das muitas dificuldades na implementação desta, com avanços e recuos nas relações quer com Bruxelas quer com Moscovo, e derivadas de problemas político-institucionais internos, Kiev tem conseguido gerir neste quadro multi-vectorial as suas opções fundamentais de política externa.

Introdução

No contexto de mudança pós-Guerra Fria, a Ucrânia cedo demonstrou a sua vontade de integração nas estruturas ocidentais, sem no entanto descurar a relevância do seu vizinho a leste, a Federação Russa. A declaração de independência em Agosto de 1991, abriu caminho a um processo de democratização e transformação do país. Um processo longo e sinuoso, com base numa opção pela aproximação aos princípios democrático-liberais ocidentais, após os anos de sovietação, com o peso ideológico e de orientação política, económica e social aí implicados. Um processo de negação de um passado de ocupação que não se tem revelado, no entanto, simples.

A Revolução Laranja em Dezembro de 2004, após um processo eleitoral conturbado, que acabou por conduzir Viktor Yushchenko à presidência do país, significou uma afirmação muito clara de transformação, com base num curso pró-Europeu, carregando uma forte acentuação e base de legitimação popular. A ampla mobilização civil naquele Inverno gélido, matizada de laranja, marcou, independentemente de toda a adversidade, uma nova etapa no desenvolvimento do Estado. Tratou-se, de facto, de um momento “revolucionário” na medida em que acarretou a exigência de mudanças estruturais. “O conceito de revolução implica uma mudança de fundo nas políticas de um país. E, de certo modo, foi o que se passou na Ucrânia com o afastamento de Leonid Kuchma da presidência e a consequente anulação de uma série de práticas e políticas pouco democráticas. Contudo, foi uma revolução que acabou por envolver pequenas mudanças institucionais, nem sempre no sentido de maior democratização, transparência e abertura”.¹

Deste modo, os limites associados à operacionalização de um novo modelo governativo, com base numa orientação político-ideológica diferenciada e na alteração fundamental de opções e procedimentos, tem permitido

¹ “A Revolução Laranja na Ucrânia: Uma Democracia a Consolidar”, *Relações Internacionais*, Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), No. 12, Dezembro, p. 55.

(des)alinhamentos políticos a nível interno com impacto na política externa ucraniana. A instabilidade governativa que se tem vivido na Ucrânia pós-Revolução Laranja tem levantado questões sobre divisões na sociedade ucraniana relativamente ao modelo de governação, às políticas sociais, à estrutura institucional, aos problemas associados à corrupção, e a uma economia ainda muito ineficiente. As divisões políticas internas, com reflexo na política externa, simplificadas numa Ucrânia voltada a leste *versus* uma Ucrânia voltada a ocidente, com toda a carga identitária implicada, mais do que efectivamente uma concretização de uma problemática irreversível, têm mantido um contexto de tensão latente. No entanto, o discurso político, mesmo aquando da liderança de Yanukovych, descrita como pró-Kremlin, manteve a opção pela Europa uma constante no programa governativo. A afirmação de uma política externa multi-vectorial onde a conciliação dos vectores oriental e ocidental, apesar de constante, tem sido de articulação complexa, constitui o palco onde a política ucraniana se vai afirmando.

Neste contexto de mudanças profundas, este estudo analisa as relações UE-Ucrânia sob uma perspectiva político-securitária, partindo de um entendimento alargado de segurança, em linha com as propostas de análise surgidas num contexto pós-Guerra Fria. Ou seja, o reconhecimento de que para além de questões militares, a segurança assume contornos diversos, a nível económico, ambiental ou energético, por exemplo. De facto, as questões energéticas nas relações UE, Ucrânia, Rússia têm sido cada vez mais securitizadas, constituindo aqui um bom exemplo, com implicações relevantes nos relacionamentos entre estes diferentes actores – relações estas sublinhadas por uma tensão constante entre complementaridade e competição. Deste modo, um quadro de análise securitário fornece o ponto de partida teórico para este estudo, onde questões identitárias e de formulação imagética do “outro”, são equacionadas.

Tendo em vista esta articulação teórica, o artigo analisa o curso da evolução político-institucional ucraniana, os vectores subjacentes ao desejo de integração na UE, a resposta desta a esta vontade expressa, e de que modo as relações UE-

Ucrânia no quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV) se adequam mutuamente aos objectivos e motivações existentes. O estudo conclui que a política multi-vectorial ucraniana procura conciliar as nem sempre conciliáveis dimensões leste e oeste, de forma lata reflectindo as ligações à UE e à Rússia. Apesar das muitas dificuldades na implementação desta, quer nas relações com Bruxelas quer com Moscovo, quer derivadas mesmo de problemas político-institucionais internos, Kiev tem conseguido gerir neste quadro multi-vectorial as suas opções fundamentais de política externa.

As relações com a UE, independentemente dos argumentos muito válidos ucranianos quanto à sua independência e soberania, não podem ser analisadas de forma autónoma e desconectada do quadro relacional Ucrânia-Rússia (que de forma mais ou menos directa tem influência sobre este). Além do mais, nas relações com a UE, o formato institucional PEV tem gerado críticas duras das autoridades em Kiev face a um mecanismo que estas entendem não corresponder nem dar resposta às aspirações ucranianas. Da parte da UE, nem sempre a estratégia de gestão da PEV leste tem revelado clareza e coerência, contribuindo também para alguns desentendimentos no relacionamento bilateral. O discurso já usual das práticas democráticas proferido por Bruxelas deverá ser acompanhado de medidas e propostas mais concretas para que algo constitutivo e definidor da natureza normativa da organização seja mais do que mera retórica política.

Quanto à Ucrânia, a consolidação político-institucional interna surge como medida urgente, com impactos imediatos quer a nível doméstico quer nas expressões de política externa. Um longo percurso já foi percorrido, mas ainda há muito caminho a fazer. A vontade expressa é no sentido de uma integração formal na UE, que tem servido de motor reformista e transformativo, mas que necessita de acompanhamento constante e incentivos claros, para que a Ucrânia se possa efectivamente afirmar como independente numa conjuntura que nem sempre se tem revelado favorável.

A Ucrânia pós-independência: contextos, percepções e interesses explanados na política externa

De 1991 à Revolução Laranja, os líderes Leonid Kravchuk (1991-1994) e Leonid Kuchma (1994-2004), ainda num contexto de semi-autoritarismo, mantiveram uma estruturação hierarquizada do poder, que tal como aconteceu noutras ex-repúblicas soviéticas, permitiu o surgimento de uma nova classe política com poder económico resultante essencialmente de processos de privatização pouco claros, e com poder de influência sobre os processos de tomada de decisão. Os novos oligarcas, como ficaram conhecidos, tornaram-se uma classe elitista com grande poder económico e, de forma mais ou menos directa, poder e influência política. Os longos anos no poder de Kuchma, a par desta nota elitista, permitiram no entanto algum espaço às forças da oposição e à mobilização da sociedade civil. Elementos que se revelaram essenciais no curso de democratização na Ucrânia, pelo facto desta pequena abertura ter permitido espaço de manobra suficiente ao enraizamento e consolidação de movimentos civis que se revelaram da maior importância na criação das condições para as exigências formuladas na contestação generalizada a um processo eleitoral descrito como fraudulento em finais de 2004. Um novo começo, depois das mudanças resultantes do final da Guerra Fria e da desagregação do bloco soviético.

Nesta primeira década pós-Guerra Fria e ainda num contexto de governação semi-autoritário, a afirmação das ligações a ocidente foi desde cedo veiculada. Contudo, nesta expressão de vontade de integração nas estruturas europeias, a aproximação entre a Ucrânia e a União Europeia não tem sido um processo simples. Não se tratou de uma simplificação nas relações traduzida num afastamento do bloco soviético e de uma aproximação, em medidas iguais, ao ocidente. Apesar do discurso pós-Revolução Laranja acentuar de forma mais explícita o alinhamento a oeste, a relevância das relações com a Rússia, ora de maior cooperação ora num tom de rivalidade, não podem ser descuradas. Por vezes, o discurso a leste é acompanhado de formulações explícitas relativamente a receios face a uma Rússia também ela em processo de transição e a gerir com

dificuldade a realidade pós-Soviética, num quadro em que a Comunidade de Estados Independentes (CEI) cedo se revelou ineficiente e um instrumento de Moscovo para a manutenção de influência numa área que considera vital. De facto, a CEI é enunciada nos documentos fundamentais de política externa e de segurança da Federação Russa como área prioritária de acção e intervenção (ver documentos sobre o Conceito de Segurança Nacional, a Doutrina Militar ou o Conceito de Política Externa, todos de 2000). Neste quadro, a complexidade das questões subjacentes ao aprofundamento da relação bilateral entre a Ucrânia e a UE, e de forma mais alargada, ao desejo expresso ucraniano de adesão à última, é enorme. Ou seja, apesar da política externa Ucraniana ser independente e autónoma, as suas opções não são tomadas em vácuo ou alheadas do contexto mais lato em que se insere. Deste modo, a Federação Russa não deixa de ser um factor de peso no balanceamento de opções e nos processos de tomada de decisão em Kiev.

A UE, também ela em processo de transição, vem gerindo os últimos alargamentos que levaram à sua expansão para uma organização de 27 Estados, bem como a necessidade de reformulação institucional para responder a desafios internos e externos: os primeiros em grande medida resultantes do processo de alargamento, e os segundos derivando de um sistema internacional também ele em mutação e exigindo respostas flexíveis. O acordo alcançado em Dezembro de 2007 relativo ao Tratado de Lisboa, o tratado reformador que ainda carece de ratificação, incarna a necessidade de dotar a União de novas ferramentas institucionais e operacionais para responder às exigências actuais. Um processo de construção, onde o pilar da segurança e estabilidade é fundamental. Um edifício que se alicerça sobre valores constitutivos presentes desde a sua concepção e que se traduzem em princípios de respeito por liberdades e direitos fundamentais, de democratização e economia de mercado. Mas se neste último aspecto o desenvolvimento da UE tem sido um exemplo de sucesso, com um peso económico a nível mundial de relevo, já a nível político e securitário o mesmo não tem acontecido, com esta limitada a uma

dimensão de poder efectivo apenas com alcance regional.² Uma limitação à qual o Tratado de Lisboa procura dar resposta.

De qualquer modo, é fundamental realçar o incremento progressivo na capacidade de projecção da UE em termos externos, com a sua identificação como um actor global cada vez mais presente em discursos e acções. A política de alargamento tem sido evidenciada como um exemplo de sucesso nesta matéria. E, mais recentemente, a PEV tem procurado assumir este mesmo papel de veículo transformador e catalisador de mudança nas fronteiras da UE, com vista a uma estabilização alargada da sua vizinhança. Esta estratégia parte do pressuposto de que uma vizinhança estável é um factor fundamental de estabilidade dentro das fronteiras da UE. Contudo, as leituras associadas à conceptualização e implementação desta política não têm sido lineares. O caso ucraniano constitui aqui um bom exemplo.

As questões de identidade nacional a par de percepções sobre as capacidades da Ucrânia e face à sua vizinhança, a leste e a oeste, sublinham a política externa do país. A (re)definição e afirmação da sua identidade nacional após anos de governação soviética e um passado de ocupação imperial, num contexto de transição, não é simples. Uma rejeição do passado, por si só, não é suficiente. A construção Ucraniana, num contexto de transição pós-comunista, deverá ser construída sobre a identificação colectiva de uma identidade partilhada, processo que tem sido alvo de momentos de ruptura, e movido de forma mais ou menos identificável por uma postura de negação. Ou seja, negação do passado soviético, e posteriormente negação de uma relação de subordinação a Moscovo. Contudo, esta construção pela negativa não tem conseguido agregar coesão suficiente para se transformar numa dinâmica positiva de integração nacional assente sobre princípios partilhados e de identificação colectiva. Exemplo desta falta de convergência tem sido a divisão interna e mais ou menos identificável

² Antonio Missiroli, "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, No. 4, 2003, pp. 493-503; Roland Dannreuther, "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, No. 11, 2006, pp. 183-201.

regionalmente do país, ainda que de forma muito simplista, entre pró-europeus e pró-russos (note-se, no entanto, que esta tem sido expressão mais de retórica política do que propriamente de um processo de cisão em curso, como muitas vezes tem sido apresentado).

Nesta mesma lógica, a Ucrânia auto-percepciona-se como pertencendo a uma Europa alargada, onde se inclui a Rússia e os laços históricos à Rússia eslava. É, deste modo, um país simultaneamente Europeu e Eslavo.³ Deste alinhamento resulta a definição de Kiev de uma política externa multi-vectorial onde se inclui a dimensão oeste, traduzida essencialmente nas relações com os Estados Unidos e a UE, e a dimensão leste, essencialmente incarnada na relação com a Federação Russa. A Rússia é entendida simultaneamente como uma ameaça e o parceiro necessário. A UE, além de ser um parceiro estratégico, é também o vizinho exigente. No entanto, leste e oeste, oriente e ocidente, nesta formulação simplificada, não são opções mutuamente exclusivas. De facto, não se trata tanto de uma questão de escolha, mas mais do modo como lidar com estas dimensões por vezes ambivalentes e mesmo contraditórias na política externa ucraniana, promovendo o interesse nacional e projectando o país no cenário internacional.

Nesta relação, a partilha de valores comuns e a construção de estabilidade alargada são objectivos perfilhados quer pela UE quer pela Ucrânia, constituindo o alicerce da relação como firmado nos documentos fundamentais, e mais adiante analisado. A UE como comunidade de segurança partilha um conjunto de valores e normas construídos sobre uma abordagem multilateral às questões de segurança, donde se esperam benefícios alargados como objectivo e meio de sustentação, quer para a União quer para a promoção de segurança na sua vizinhança. “Se consideramos a segurança uma questão de diálogo, troca, consolidação de confiança e acção civil mais do que superioridade militar, então a UE tem um papel

³ Ver Aleksandr Dergachev, “Ukrainian-Russian Relations: European and Eurasian Contexts”, *Russian Politics and Law*, Vol. 39, No. 6, Novembro-Dezembro 2000, p. 57. Nathaniel Copsey, “Popular Politics and the Ukrainian Presidential Election of 2004”, *Politics*, Vol. 25, No. 2, 2005, pp. 99-106. Eric Miller, “The Changing Face of Eurasia: Russian and Ukrainian Foreign Policy in Transition”, *Comparative Strategy*, Book Review, No. 22, 2003, p. 383.

a desempenhar”.⁴ Estas áreas de *soft security* permitem à União um envolvimento maior a nível global, bem como a sua influência como “modelo normativo”.⁵ A expressão *normative power Europe* traduz bem este alinhamento assente em valores constitutivos, presentes desde o início das Comunidades e reforçados no mais recente documento assinado entre os Estados-membros, o Tratado de Lisboa, incluindo paz sustentável, democracia, direitos humanos, Estado de direito, liberdade, solidariedade social, boa governação.⁶ Estes valores constituem a essência do edifício de segurança europeu, partindo de um entendimento da UE como actor de segurança, ou seja quer como produtor de segurança quer como produto desta mesma necessidade de segurança.

Deste modo, a segurança europeia deve ser pensada para além do formato tradicional estatocêntrico focado em políticas de poder, sendo exigido um olhar mais crítico sobre as questões de segurança europeia. Tal como identificado na Estratégia Europeia de Segurança, novas ameaças e novos actores, numa projecção multidimensional e transversal, exigem respostas abrangentes e eficientes para um conjunto de realidades distintas. Neste contexto, a resposta da UE deve assentar nestes mesmos princípios constitutivos e no reforço do seu entendimento enquanto poder normativo. Esta UE enquanto “exemplo a seguir” tem sido entendida como fonte de legitimidade, credibilidade e confiança. Daí a expressão “diplomacia transformativa” fazer sentido quando aplicada à forma como a UE assenta a sua actuação na sua própria natureza constitutiva e a projecta internamente e além fronteiras.

A “exportação” do modelo de segurança Europeu como estratégia de promoção de estabilidade na vizinhança tem sido uma prática crescente. Através de um processo gradual de socialização das abordagens de segurança, significando um

⁴ Frédéric Charillon, “The EU as a Security Regime”, *European Foreign Affairs Review*, No. 10, 2005, p. 522. Ver também Brian White, “Foreign Policy Analysis and the New Europe” in Walter Carlsnaes, Helen Sjusen e Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage Publications, 2004.

⁵ Richard Youngs, “The ESDP: What Impact on the EU’s Approach to Security Challenges?”, *European Security*, Vol. 11, No. 2, 2002, p. 103. Ver também Martin Walker, “The future of Europe’s Foreign Policy” in Robert Guttman (ed.), *Europe in the New Century – Visions of an Emerging Superpower*, London, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 78.

⁶ Artigos 3-5 e 10-11 do Tratado de Lisboa.

conjunto de normas e valores que permitem uma aproximação à UE em políticas e práticas (que passa pelo conceito de Europeização), esta visa apoiar uma comunidade alargada de segurança na sua vizinhança ainda muito instável.⁷ Este alinhamento encaixa na conceptualização teórica de Karl Deutsch sobre comunidades de segurança como zonas de paz e estabilidade. A relação entre a UE e a Ucrânia é descrita como parceria estratégica. Mas o discurso e as palavras nem sempre têm tido correspondência directa em acções. Enquanto a UE pode ser entendida como uma comunidade de segurança, a Ucrânia encontra-se numa área em redefinição, com dinâmicas de instabilidade ainda muito presentes, como a Comunidade de Estados Independentes (CEI), enquanto estrutura desarticulada, o demonstra.

Além do mais, um conjunto de novos regimes de segurança está a tomar forma no espaço da antiga União Soviética, incluindo o formato de cooperação regional no Mar Negro, enquanto outros parecem estar a desintegrar-se, como os regimes de redução de armamento na Europa, mais precisamente relacionados com forças convencionais na Europa. Deste modo, os arranjos de segurança nesta área alargada têm-se alterado e ajustado de forma mais ou menos rápida às circunstâncias, também elas em rápida mutação, redesenhando o mapa tradicional da segurança europeia (incluindo as repúblicas do antigo espaço Soviético).

Nesta constelação de formatos de segurança, a forma como o poder e as preferências se conjugam é fundamental nos (des)alinhamentos que estão a ter lugar e que têm implicações claras na segurança europeia. A forma como a UE se ajusta a este contexto de mudança é essencial na sua afirmação enquanto actor de segurança na Europa com impacto alargado, no quadro da sua actuação global. Isto implica, então, um entendimento alargado de segurança, com a integração de economias, políticas externas e instituições formais, como a UE, a par de outras

⁷ Para uma análise do conceito de “Europeização” ver Knud Erik Jorgensen, “European Foreign Policy: Conceptualising the Domain”, in Walter Carlsnaes, Helen Sjursen e Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage Publications, 2004, pp. 48-50. Sobre a relação da UE com a sua área de vizinhança ver Roland Dannreuther (ed.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, London, Routledge, 2004.

formas menos institucionalizadas de cooperação. O quadro PEV assume, neste contexto, grande relevância. Contudo, esta percepção socializadora da União, e o entendimento da PEV enquanto instrumento privilegiado daquela numa área alargada descrita como “vizinhança”, não tem sido partilhada de forma igual entre a UE e os ditos vizinhos, em particular aqui a Ucrânia. De facto, esta última tem sido extremamente crítica da abordagem e da rotulagem utilizada pela União, aspectos analisados adiante.

O processo pós-Soviético na Ucrânia: instabilidade interna e repercussões no plano externo

Os ideais da Revolução Laranja de 2004 associados à mudança na liderança e à afirmação de uma nova etapa política, contendo as sementes desta mesma mudança, não se revelaram contudo de fruição imediata. Os ideais de democratização, desenvolvimento, e esperança num futuro promissor, que mobilizaram as massas em Dezembro de 2004, acarretaram e acarretam ainda todo um conjunto de transformações a nível político, institucional, social e económico cujo tempo de afirmação é longo. Além do mais, e como analisado nos estudos sobre transição democrática, não se trata de um curso linear, podendo, como no caso ucraniano, sofrer avanços e revés dada a complexidade de todo o processo transformativo implicado.⁸ A instabilidade governativa que se seguiu à Revolução Laranja tem marcado o processo de transição, que pautado pela escolha democrática, se tem revelado complexo.

O governo de Yulia Tymoshenko, no poder entre Janeiro e Setembro de 2005, tornou a transição democrática e a luta contra a corrupção áreas prioritárias, face à arbitrariedade e restrições a direitos e liberdades fundamentais que dominavam a cena política. Ironicamente, uma das principais bandeiras deste

⁸ Ver Dankwart Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, 1970, pp. 337-363; Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (eds), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, 4 vols, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986; Jacek Kugler e Yi Feng, “Explaining and modelling democratic Transitions”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43, No. 2, 1999, pp. 139-144.

governo tornou-se uma das principais causas do seu falhanço: corrupção aliada a disputas internas que minaram a coesão governativa. O governo que lhe sucede, desta feita liderado por Yuriy Yekhanurov definiu como orientadoras estas mesmas linhas no que concerne uma postura pragmática de desenvolvimento económico e consolidação política. Relativamente à política externa, o novo primeiro-ministro revelou-se cauteloso, evitando tensões desnecessárias: enquanto a aproximação ao ocidente permaneceu central, as relações com a Rússia constituíam um pilar fundamental na política externa multi-vectorial ucraniana. Contudo, o esforço de acção concertada em matéria de política externa acabou por ser fortemente constringido por uma política interna instável.

As eleições legislativas de 26 de Março de 2006 resultaram na vitória do Partido das Regiões, sem maioria parlamentar. A vitória do partido da oposição demonstrou o desencanto popular face às promessas incumpridas da Revolução Laranja. Mais de um ano depois, o crescimento económico não atingiu os níveis esperados, a corrupção manteve-se como factor de elevada instabilidade governativa, e as condições sociais da população sofreram apenas alterações residuais sem um impacto positivo claro e muito aquém das expectativas. O sonho de uma Ucrânia democrática e próspera dissipou-se na complexidade da transição pós-comunista. Um processo de longo prazo que exige para além de medidas com impacto mais imediato, uma concentração em reformas estruturais cujos sinais de consolidação levarão tempo a fazer-se sentir, mas cujo alcance será bem mais lato.

Os resultados das eleições de Março de 2006 significaram que o Partido de Yanukovych necessitaria de formar uma coligação com um dos Partidos da Revolução Laranja, antecipando um período de instabilidade governativa. Ao longo de mais de seis meses, a paralisia governativa imperou. Em Julho de 2006, após difíceis negociações, foi formada uma coligação anti-crise, liderada por Yanukovych e envolvendo o Partido das Regiões, o Partido Socialista (Moroz afastou-se da coligação laranja e juntou-se aos anteriores rivais políticos) e o Partido Comunista. O presidente Yushchenko dispunha então de 15 dias para confirmar a nomeação de Yanukovych como primeiro-ministro. Contudo, declarou

a nova coligação pró-russa anti-constitucional a 13 de Julho, o que levou a protestos de rua, desta feita em apoio a Yanukovych. A 18 de Julho o Tribunal Constitucional aprovou a legalidade da nova coligação, e a 3 de Agosto o Presidente finalmente nomeou Yanukovych primeiro-ministro. Esta nomeação seguiu-se à assinatura de uma Declaração de Unidade Nacional⁹ onde se garantia o curso ucraniano em direcção à integração europeia e se assegurava continuidade nas reformas para uma economia de mercado.

A 4 de Agosto de 2006, e após um período de grande instabilidade política interna, Viktor Yanukovych torna-se primeiro-ministro, sendo de imediato congratulado pelo Presidente Putin.¹⁰ No entanto, desde cedo o novo primeiro-ministro fez questão de sublinhar o vector europeu na política externa do país, e que o seu alinhamento pró-russo não significaria um afastamento deste. De novo, acusações sobre abuso de poder e corrupção ensombraram a actividade governativa. Na Primavera de 2007, e na sequência dos problemas no seio da administração ucraniana, o Presidente Yushchenko convocou eleições antecipadas. De novo grande animosidade se gerou e os protestos voltaram às ruas. Apesar de ter retrocedido, em Junho o Presidente volta a levantar a questão e em Agosto são finalmente marcadas novas eleições. Num contexto de alguma tensão, os partidários de Yanukovych deixaram o seu assento parlamentar em protesto e o parlamento nacional funcionou de forma amorfa – nada de novo num país onde a estabilidade político-institucional tem estado ausente.

A adicionar a esta instabilidade interna, tem havido uma fabricação clara de rumores de que a Ucrânia se poderia dividir internamente, com a parte ocidental do país com uma postura pró-europeia a afastar-se da parte leste, que aspiraria a integração na Federação Russa. Propaganda política que se vem juntar a um processo já de si conturbado, utilizando a sociedade civil como mais um factor de pressão. No entanto, o porta-voz do Parlamento ucraniano, Arseniy Yatsenyuk,

⁹ Declaração de Unidade Nacional, texto assinado na Mesa Redonda em Kiev, 3 Agosto 2006.

¹⁰ "Putín congratulates Yushchenko on ending stalemate", *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 7 Agosto 2006.

refuta a hipótese considerando tais ameaças como irrealistas e a ideia de divisão ilusória.¹¹ E, de facto, mesmo os grupos políticos mais pró-Rússia entendem tal opção como pouco profícua podendo mesmo conduzir a rupturas nos abastecimentos energéticos, com consequências pesadas para a própria Ucrânia. Parece uma opção que não satisfaz nem os interesses ucranianos nem os russos. Mas constitui de forma clara mais um sinal das dificuldades associadas à afirmação da política multi-vectorial ucraniana em termos externos, dadas as fragilidades internas a nível político, institucional, económico e também social, no país.

As eleições legislativas tiveram por fim lugar a 30 de Setembro de 2007, muito contestadas e com os resultados a darem vitória por pequena margem a uma “Coligação Laranja” renovada. Contudo, o regresso de Yulia Tymoshenko ao governo (empossada a 18 de Dezembro de 2007), não parece oferecer perspectivas claras de estabilidade política e institucional. O desacordo no seio da coligação permanece, e o espaço de manobra é muito limitado, com comentários como “a maioria conseguida pela coligação é tão mínima que até as gripes usuais de Inverno podem ser suficientes para destabilizar o equilíbrio de poderes na legislatura”,¹² a demonstrarem a fragilidade do contexto governativo.

A nova primeira-ministra já definiu a democratização como prioridade interna, com um sinal claro dado na aprovação do documento “O despertar ucraniano: para o povo, não para os políticos”,¹³ que pretende incarnar os ideais da revolução de 2004 e responsabilizar as autoridades governativas perante as populações. Um novo foco que pretende tornar mais explícita a mudança na política ucraniana, com acentuação do apoio popular, entendido como fundamental para a estabilidade do país.

¹¹ “Analysis: Russia Prepares for Lengthy Battle over Ukraine”, *RFE/RL*, 15 Abril 2008.

¹² “Ukraine: ‘orange’ coalition deal initialled, but have lessons of past been learned?”, *RFE/RL*, 16 Outubro 2007.

¹³ “Ukrainian Breakthrough: for people not for politicians”, Government Action Programme, Ukrainian Government Portal, http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/article?showHidden=1&art_id=69617764&cat_id=69617383&ctime=1173090150670.

No domínio externo, Tymoshenko tem anunciado a vontade de “harmonizar relações com Moscovo”¹⁴ e reforçado a ideia de que “o curso ucraniano para a integração Euro-Atlântica não é uma alternativa à construção de relações com a Federação Russa”, numa altura em que o aumento de tensão entre as partes é claro. A Ucrânia espera acolher um sinal positivo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) até finais de 2008 e acolheu de forma muito positiva o Tratado de Lisboa, assinado no âmbito da presidência portuguesa da UE em Dezembro de 2007, salientando a formulação no texto que faz o reconhecimento “do direito de qualquer estado europeu, que partilhe os valores da UE, a solicitar adesão”.¹⁵ Posturas que não são bem acolhidas em Moscovo que aumentou a pressão económica e política. E um sinal de que a Rússia continua a jogar com a imagem da OTAN como o inimigo, a imagem do “outro”, entendendo o alargamento da Aliança tão próximo às suas fronteiras como uma ameaça directa à sua segurança.¹⁶

Relações UE-Ucrânia: da parceria estratégica a um acordo reforçado

As relações entre a Ucrânia e a UE enquadram-se legalmente nos princípios do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) que entrou em vigor em 1998, focando no diálogo político, relações comerciais e económicas, e assuntos relacionados com

¹⁴ Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano, “Yulia Tymoshenko: I will strive to establish a relationship of equal partnership with Russia”, *Financial Times*, 24 Dezembro 2007 [<http://www.kmu.gov.au/control/en>].

¹⁵ Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano, 23 Janeiro 2008, Comentário do Serviço de Imprensa do Ministério dos assuntos Internos ucranianos em relação ao comentário do Departamento de Informação e Imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa de 22 de Janeiro de 2008 [<http://www.kmu.gov.au/control/en>]. Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano, Declaração do Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano por ocasião da assinatura do Tratado Reformador da União Europeia no Conselho Europeu de Lisboa, 14 Dezembro 2007 [<http://www.kmu.gov.au/control/en>].

¹⁶ Ver por exemplo Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano, 23 Janeiro 2008, Comentário do Serviço de Imprensa do Ministério dos assuntos Internos ucranianos em relação ao comentário do Departamento de Informação e Imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa de 22 de Janeiro de 2008 [<http://www.kmu.gov.au/control/en>]. Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano, Comentário do Serviço de Imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano sobre a recusa de entrada em território da Federação Russa do conselheiro presidencial ucraniano Mykola Zhulynskyy, 5 Junho 2007 [<http://www.kmu.gov.au/control/en>]. Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano, Comentário do Serviço de Imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros Ucraniano em relação ao comentário do Departamento de Informação e Imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa de 10 de Fevereiro de 2007, sobre a recusa de entrada em território da Federação Russa do Deputado do Parlamento Ucraniano Petro Poroshenko, 10 Fevereiro 2007 [<http://www.kmu.gov.au/control/en>].

democracia. Um conjunto de actividades institucionais, incluindo reuniões, comités de trabalho, e conversações a um nível especializado conferem substância a estes objectivos. Válido por um período inicial de dez anos, foi objecto de renovação automática findo este prazo, e encontra-se actualmente em fase de renegociação. A Ucrânia foi o primeiro dos novos estados independentes da antiga União Soviética a assinar um acordo deste tipo com a UE. Após o alargamento de 2004, a UE tornou-se o maior parceiro comercial da Ucrânia, com primazia face à Rússia; e em Dezembro de 2005 conferiu estatuto de economia de mercado à Ucrânia. Além do mais, a Ucrânia é parte da PEV, política lançada em Março de 2003 como um mecanismo de aproximação entre a UE e os novos estados nas suas linhas de fronteira.

No quadro PEV, o Plano de Acção para a Ucrânia, mais uma listagem de dez itens extra identificados pela UE como prioridades de reforma, foram adoptados a 21 de Fevereiro de 2005. Em coordenação com o APC, estes dois documentos definem os objectivos políticos no apoio ao processo de reforma ucraniano. Uma versão revista do Plano de Acção em matéria de Justiça, Liberdade e Segurança foi aprovada pelo Conselho Europeu em 18 de Junho de 2007, tendo-se tornado parte integrante deste. Ainda em termos técnicos, os termos do Plano foram alargados aos novos membros resultantes dos alargamentos de 2004 e 2007. Este Plano define as linhas orientadoras da relação entre as partes, fornecendo o enquadramento para o diálogo político, definindo objectivos comuns e prioritários, e avançando com linhas concretas de actuação na operacionalização destes objectivos. Passa também por conter uma dimensão de grande relevância em matéria de aproximação legislativa.

As questões de democracia, estado de direito, direitos humanos e liberdades fundamentais são a base de sustentação para o desenvolvimento da relação,¹⁷ em linha com a concepção normativa da UE, associada ao conceito de democracia liberal ocidental, estando aí também subjacente o desenvolvimento de

¹⁷ “EU-Ukraine Action Plan: Priorities for Action”, capítulo 2.1.

uma economia de mercado. O texto é muito compreensivo em termos de áreas de actuação e objectivos, metas por vezes nada fáceis de concretização. A questão energética é mais uma vez sublinhada como área prioritária e com ramificações importantes em questões relacionadas com o desenvolvimento de infra-estruturas de transporte e abastecimento, sendo a Ucrânia um país de trânsito da maior relevância não só em termos energéticos (essencialmente de petróleo e gás do Cáspio e da Rússia), como comerciais, e ambientais. Neste quadro ainda, a Sinergia do Mar Negro, com cooperação regional lançada na Primavera de 2007 ocupa um lugar de relevo.

Contudo, e apesar de ser um instrumento privilegiado para a promoção de reformas políticas e económicas na Ucrânia, o Plano de Acção UE-Ucrânia não está isento de críticas. A Ucrânia não concorda plenamente com a formulação utilizada, quanto ao tratamento implícito do país como vizinho da Europa, quando a Ucrânia se sente parte da Europa, e pela natureza implícita da PEV como mecanismo que não prevê o alargamento, oferecendo cooperação e a partilha de benefícios, sem no entanto conter perspectivas de adesão futura. Assim, as negociações para um acordo reforçado (*enhanced agreement*) têm sido sublinhadas por pressão diplomática de Kiev quanto a uma política de porta aberta relativamente à possível entrada da Ucrânia na UE.¹⁸ O plano institucional e político da PEV, bem como os contornos da relação bilateral UE-Ucrânia neste contexto são objecto de análise detalhada na próxima secção.

A Estratégia Comum da UE para a Ucrânia, negociada em 1999, define os contornos da relação com base na partilha de valores fundamentais e interesses comuns na promoção de uma área de segurança, crescimento e estabilidade na Europa. Atendendo ao objectivo ucraniano de integração nas estruturas europeias, a UE definiu como prioridades o apoio à transição económica e democrática na

¹⁸ "Ukraine's PM Yulia Tymoshenko: I cannot see any alternative to Europe", European Parliament External Relations, Press Release, 29 Janeiro 2008; "I am totally persuaded of the European future of Ukraine", says Prime Minister Yulia Tymoshenko", European Parliament External Relations, Press Release, 28 Janeiro 2008. Uma preocupação que vem já de trás, ver por exemplo os comentários do Presidente Yushchenko "Europe lacks Ukraine", Press Office of the President, 30 Janeiro 2005; "Yushchenko believes EU's integration is logical", Press Office of the President, 29 Junho 2005.

Ucrânia; o assegurar de estabilidade e segurança, através de resposta a desafios comuns no continente Europeu; e apoio à cooperação reforçada entre a UE e a Ucrânia no contexto de alargamento da primeira (Conselho Europeu 1999). Contudo, estes compromissos não se têm revelado de aplicação directa e nem sempre correspondem a uma orientação de tarefas bem definida quanto ao apoio necessário ao processo de transição na Ucrânia e à consolidação do curso do país para a democratização.¹⁹ De facto, este tem sido um dos maiores obstáculos a uma maior integração da Ucrânia, com instabilidade interna, incerteza política e desconfiança económica a constrangerem os mecanismos e decisões de política externa. No entanto, a Ucrânia é vista em Bruxelas como uma peça fundamental no puzzle da Europa Central, nomeadamente através do seu envolvimento activo na EUBAM, com um reconhecimento da parte da UE de que a Ucrânia pode ser um importante actor regional na estabilização da periferia a leste (em particular nas relações com a Moldova e a Bielorrússia, como analisado adiante).

Além do mais, desacordo interno quanto a opções de política externa têm vindo a reforçar opiniões antagónicas questionando as prioridades ambicionadas. Mas apesar da instabilidade institucional que tem marcado a política interna, independentemente da orientação política do governo à frente dos destinos do país, a opção pela integração nas estruturas europeias, em particular, na UE, tem sido uma constante. Contudo, constante não significa necessariamente em progressão linear, com as querelas políticas internas a constituírem sério entrave à consolidação desta via nas políticas ucranianas.

A UE acolhe com satisfação a opção europeia ucraniana e reconhece a relevância desta parceria não só para a Ucrânia, mas também para a UE, sendo que uma Ucrânia estável nas suas fronteiras é um objectivo estratégico da própria União. A agenda ucraniana centra-se nos aspectos internos à consolidação dos

¹⁹ Ver Maria Raquel Freire, "A Revolução Laranja na Ucrânia: Uma Democracia a Consolidar", *Relações Internacionais*, No. 2, 2006, pp. 49-64. Iryna Solonenko, "The European Union as Democracy Promoter: The Case of Ukraine", *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 2, 2006, pp. 57-69. Mikhail Molchanov, "Ukraine and the European Union: A Perennial Neighbour?", *European Integration*, Vol. 26, No. 4, 2004, pp. 451-473.

princípios da revolução laranja, nomeadamente democracia, protecção de direitos humanos e liberdades fundamentais; consolidação do sistema judicial; luta efectiva contra o crime e corrupção; reforma do sector público; melhoria do clima de investimento; provisão de serviços oficiais. Em termos externos, a integração na UE e na OTAN, cooperação com a Rússia, o papel da Ucrânia em termos regionais; e promoção de comércio são áreas identificadas como prioritárias.²⁰ A UE entende a Revolução Laranja como tendo posicionado definitivamente a Ucrânia no curso de transformação para a democracia, com uma consequente aproximação consistente à UE, com uma política externa consonante com os princípios de «Euro-integração». Como objectivo no médio prazo, a Ucrânia assume uma abordagem «euro-pragmática», à qual subjaz o objectivo de adesão formal plena à UE.

Em termos de monitorização e acompanhamento, a Comissão Europeia publica regularmente os chamados *Country Reports*, que visam constituir um exercício de avaliação de progresso da aplicação dos APC,²¹ com uma listagem de movimentos quer no sentido de maior ou menor desenvolvimento, ou mesmo estagnação, nas diferentes áreas identificadas no Acordo de Parceria e Cooperação. As revisões sucessivas e documentos produzidos pela UE enunciam repetidamente estas áreas como prioritárias e a necessidade de continuação dos esforços de mudança e reforma, apesar do reconhecimento de alguns progressos. Uma sinalização clara das muitas dificuldades associadas a processos de transição democrática, com tudo o que envolvem, desde matérias político-institucionais e sociais até questões económicas e de segurança, e com uma avaliação global possível, apenas, no médio e longo prazo.

Em termos operacionais, o *twinning instrument* tem sido uma prática considerada de sucesso, com pessoal especializado em áreas diversas de países UE a trabalhar com parceiros ucranianos, fornecendo apoio na implementação de

²⁰ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007-2013, pp. 4-5.

²¹ Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy, Country Report, Ukraine, COM(2004)373 final, SEC(2004) 566, Bruxelas, 12 Maio 2004.

reformas e partilhando *know-how* e boas práticas.²² O programa TACIS foi até 2007 o quadro de assistência técnica de apoio à transição para a democracia e uma economia de mercado. O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (ENPI) substituiu o TACIS em 2007, e de acordo com a Estratégia para a Ucrânia 2007-2013, o ENPI será o instrumento de base para a promoção de uma área de prosperidade e boa vizinhança. O Programa Indicativo Nacional 2007-2010²³ identifica três áreas de actuação prioritárias: desenvolvimento democrático e boa governação; reforma regulamentar e capacitação administrativa; e desenvolvimento de infra-estruturas, em particular ao nível dos transportes, energia e ambiente, em colaboração próxima com instituições financeiras internacionais, como o Banco Europeu de Investimento, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e outras instituições financeiras internacionais.

Este quadro político-institucional e financeiro é uma demonstração clara do alinhamento em termos de prioridades identificadas por ambas as partes, com uma definição clara dos problemas mais urgentes, das dificuldades mais complexas, mas também das oportunidades que o próprio contexto interno e de evolução gradativa na democracia ucraniana têm permitido, e que devem ser potenciadas. No entanto, e apesar dos documentos reflectirem estes alinhamentos, têm existido desalinhamentos claros no discurso e na acção entre as partes, como analisado em seguida.

A Política Europeia de Vizinhança: para sempre amaldiçoada?

A PEV encaixa bem em termos teóricos e conceptuais na imagem da UE enquanto comunidade de segurança, e na sua dimensão transnacional de expansão de segurança e estabilidade a uma área alargada, nomeadamente à sua área de vizinhança. Além do mais, acarreta uma vontade expressa de minimizar a

²² Communication from the Commission, “European Neighbourhood Policy – Ukraine”, Memo/08/215, Brussels, 3 Abril 2008.

²³ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, National Indicative Programme 2007-2010. Para maior detalhe sobre estes instrumentos ver European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007-2013, pp. 16-19.

dicotomia *in* e *out*, entre aqueles que pertencem ao clube e os que permanecem fora, evitando a construção de novas linhas divisórias. As linhas de orientação desta política podem ser sintetizadas nos três Ps – proximidade, prosperidade e pobreza –, em linha com a Estratégia Europeia de Segurança,²⁴ onde são identificadas as principais ameaças à segurança europeia, bem como formas de lhes dar resposta.

A filosofia de base ao relacionamento e funcionamento da PEV assenta no princípio da reciprocidade, implicando a bi-direccionalidade do processo. Na base do delineamento desta política estava a necessidade sentida de lidar com uma vizinhança simultaneamente alargada e instável, trabalhando o pressuposto de que segurança nas fronteiras da UE equivale a uma Europa mais segura. Contudo, significa também que instabilidade, e áreas de conflitualidade estão mais próximas da UE. Ainda na base de origem da PEV, está o entendimento de que por um lado, a UE não pode simplesmente alargar indefinidamente, e por outro, que a UE e a Europa não necessitam necessariamente de ser coincidentes. E, neste alinhamento, a PEV surge como uma excelente alternativa ao alargamento. O pacote PEV oferece uma relação privilegiada com a vizinhança, construída sobre compromissos mútuos face a valores partilhados, uma relação política mais densa e integração económica, e o desenvolvimento de cooperação regional – nas palavras do ex-Presidente da Comissão Europeia Romano Prodi, “tudo menos as instituições”.²⁵ Contudo, este entendimento de Bruxelas não é partilhado de forma igual por todos os seus vizinhos, críticas que surgem de forma muito clara no caso particular da Ucrânia.

A Política Europeia de Vizinhança resultou de uma iniciativa britânica em inícios de 2002 tendo em vista uma “Europa alargada”, incluindo nesta fase inicial quatro países: Bielorrússia, Moldova, Rússia e Ucrânia. Este enfoque a leste levou a

²⁴ A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Bruxelas, 12 Dezembro 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

²⁵ Romano Prodi, “Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU”, Sixth ECSA-World Conference, Jean Monnet Project, Bruxelas, 5-6 Dezembro 2002, SPEECH/02/619, http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.

pressões do sul para que esta política fosse ampliada ao Mediterrâneo, o que aconteceu em finais do mesmo ano, sendo mais tarde (2004) alargada para incluir as repúblicas do Cáucaso do Sul: Arménia, Azerbeijão e Geórgia. Inclui actualmente 12 países, de áreas geográficas distintas, com níveis de desenvolvimento diferenciados, e opções políticas e económicas bem como objectivos e estratégias de desenvolvimento diversos. Apesar de não formalmente assumido, identificam-se uma dimensão leste e uma dimensão sul nesta política, como forma de desagregar e simultaneamente agregar de forma mais ou menos consistente os países parte. No entanto, a UE justifica o pacote único, alargado e diverso, com base numa abordagem holística, cuja articulação financeira é facilitada e que responde às necessidades, ansiedades e expectativas de todos estes países. Esta abordagem holística encontra-se, de acordo com Bruxelas, em linha com a identificação da UE como actor global. As críticas a um pacote tão diferenciado em termos dos países que o integram têm sido por isso mesmo muitas, mas a UE permanece convicta de que uma vez que se trata de uma política com contornos bilaterais em termos da sua operacionalização, este formato responde melhor no que concerne a coesão dos instrumentos políticos e financeiros que lhe servem de base.²⁶

Mas mais do que designações e nomenclatura, o essencial do pacote alargado PEV é a sua capacidade de transformação de palavras em acções, jogando com percepções locais diferenciadas e evitando desentendimentos desnecessários, incluindo a gestão de expectativas. E este objectivo primeiro e fundamental da PEV não tem sido conseguido da melhor forma. O instrumento privilegiado da PEV têm sido os Planos de Acção, apenas politicamente vinculativos, específicos e direccionados para as necessidades particulares de cada parceiro, conjuntamente negociados com base numa relação bi-direccional e na partilha de responsabilidades, e assentando num princípio de diferenciação e recompensa face aos progressos verificados.

²⁶ Discussão num seminário fechado sobre os desafios na vizinhança da União Europeia, Julho 2007.

Mas se no papel estes são os princípios, na realidade os problemas encontrados têm revelado fragilidades na sua enunciação. Um oficial sénior em Bruxelas comentava se haveria algum tema no quadro da UE que de alguma forma não estivesse ligado à PEV, referindo ironicamente o carácter demasiadamente abrangente desta política; e um representante oficial de um país parceiro da PEV referia a questão da UE “guiar” o processo de reforma democrática, mas que isto é diferente de “encorajar”, questionando o carácter por vezes impositivo da vontade de Bruxelas subjacente a este tipo de cooperação.²⁷ Além do mais, de acordo com vozes de vários parceiros PEV, esta política tem pouco a oferecer quando comparada com as exigências que lhe estão associadas. A Ucrânia é nestes vários aspectos extremamente crítica da abordagem da União, sublinhando repetidamente, e como mencionado antes, que a PEV não traduz a realidade da relação, uma vez que a Ucrânia é parte integrante da Europa e não vizinha desta, além de que os ucranianos não concebem como realista qualquer alternativa à integração plena na UE, opção que de alguma forma este mecanismo procura mascarar e dissimular.²⁸

As prioridades da PEV envolvem a preocupação face à instabilidade na vizinhança e a necessidade de um envolvimento mais activo nos processos de gestão de conflitos, questões transfronteiriças e o diálogo energético. Estes assuntos no topo da agenda da UE, têm coincidido com os temas mais quentes na relação UE-Ucrânia. De facto, o diálogo político UE-Ucrânia cobre quatro áreas fundamentais de actuação: democracia e direitos humanos, incluindo os media e liberdade de imprensa; assuntos regionais e internacionais; ameaças horizontais à segurança, como o terrorismo; e desarmamento e não proliferação.²⁹ As questões de segurança estão claramente no topo da agenda, e alinham com os preceitos da política de vizinhança e da Estratégia Europeia de Segurança.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Por exemplo, Arseniy Yatseniuk, Porta-voz do Parlamento Ucraniano, e Roman Shpek, antigo Representante da Ucrânia na União Europeia, num Seminário internacional em Lisboa sobre “Portugal, Ucrânia e a União Europeia”, Lisboa, 22 Abril 2008.

²⁹ “EU-Ukraine Relations: Political Dialogue”,
http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/intro/index.htm.

Exemplos destes esforços têm expressão na assinatura do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Energética, assinado entre a UE e a Ucrânia em Kiev a 1 de Dezembro de 2005. Trata-se de uma estratégia conjunta para a integração progressiva do mercado energético ucraniano no da UE, consistindo em quatro áreas chave: segurança nuclear, integração dos mercados da electricidade e gás, fortalecimento da segurança dos fornecimentos de energia e do trânsito de hidrocarbonetos; e melhoria na eficiência, segurança e standards ambientais no sector do carvão.³⁰ Uma área estratégica fundamental, dado que cerca de 80% da energia importada da Rússia pela UE atravessa território ucraniano.³¹ As relações tensas não só entre a Ucrânia e a Federação Russa, objecto de análise adiante, mas também entre Bruxelas e Moscovo adicionam às muitas incertezas existentes, contribuindo para a crescente securitização das questões energéticas nesta relação trilateral: UE-Ucrânia-Rússia.

Também em linha com a Estratégia Europeia de Segurança, a estabilidade regional e a gestão de crises são temas na agenda. Neste quadro, o aprofundamento de contactos em termos de troca de informações confidenciais e a participação activa da Ucrânia em missões lideradas pela UE, tem sido evidente. O seu envolvimento na Missão de Polícia na Bósnia-Herzegovina (EUPM) e na Missão na antiga República Jugoslava da Macedónia, são exemplo. Cooperação na destruição e conseqüente redução de armas ligeiras na Ucrânia e passos em linha com o Tratado de Não Proliferação têm também sido dados.

Além do mais, o trabalho conjunto desenvolvido com a Missão de Assistência Fronteiriça à Moldova e Ucrânia (EUBAM – *European Union Border Assistance Mission*), a pedido dos Presidentes Moldavo e Ucraniano, visa controlar o tráfico ilícito e constituir uma medida de consolidação de confiança entre as autoridades centrais em Chisinau e a região separatista da Transnistria, conflito que dura há mais de década e meia e parece sem solução à vista. A Ucrânia é um

³⁰ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007-2013, p. 8.

³¹ Communication from the Commission, "European Neighbourhood Policy – Ukraine", Memo/08/215, Brussels, 3 Abril 2008.

dos mediadores nas conversações oficiais para uma resolução pacífica do conflito. Sob proposta Ucrâniana, o Plano Yushchenko permitiu que a UE e os Estados Unidos se tornassem observadores no processo. O objectivo fundamental de inclusão destes dois actores é tentar permitir um novo enquadramento que desbloqueie o processo negocial e permita avanços concretos no sentido de se encontrar uma solução por via pacífica para o conflito. Como vizinha da Moldova e da Transnistria, a Ucrânia tem um interesse directo na estabilização da situação, pois há carregamentos de equipamento militar russo e actividades ilegais que atravessam as suas fronteiras com esta região.

O objectivo da EUBAM, no terreno desde 1 de Dezembro de 2005, é tornar os procedimentos fronteiriços mais transparentes. Contudo, e apesar de se afirmar como oficialmente comprometida com uma resolução rápida do conflito, incluindo o envio de observadores militares ucranianos para a zona de segurança, a Ucrânia já recebeu o líder da Transnistria Smirnov como visitante oficial ao país e demonstrou mesmo interesse no potencial industrial da área.³² Ao que parece, adoptou uma postura moderada nas negociações, onde interesses em tensão evidenciam as dificuldades de articulação entre objectivos nem sempre fáceis de reconciliar.

O tema migração tem também estado na agenda bilateral, com acordos relativos à facilitação de vistos e readmissões a serem assinados em Junho de 2007 (em vigor desde 1 de Janeiro de 2008). A sua implementação tem encontrado alguns problemas, mas os esforços permanecem no sentido da desburocratização dos processos. Este alargamento na cooperação entre as partes, concretizado em termos políticos, económicos e sociais tem aberto caminho a que um aprofundamento na relação bilateral possa tomar forma.

Neste quadro, o início das negociações em Março de 2007 para um novo Acordo Reforçado (*Enhanced Agreement*), procura dar resposta às expectativas

³² S. Bowers, M. Doss e V. Ciobanu, "Foreign Views of the Transdnestrian Conflict", *Gagauzia and Transdnestria: The Moldovan Confederation Conundrum*, Harrisonburg, Virginia, The William R. Nelson Institute for Public Affairs, Fevereiro 2001.

ucranianas de maior integração. As negociações incluem como elemento central conversações relativas à instituição de uma área alargada de comércio livre.³³ Este elemento foi introduzido na mesa negocial em Fevereiro de 2008. O novo acordo pretende rever e aprofundar a cooperação em áreas consideradas prioritárias no âmbito das reformas em curso na Ucrânia, como o processo de democratização, questões energéticas, comerciais, ambientais, migratórias, bem como reforçar cooperação a outros níveis, incluindo educação e cultura. Neste contexto, a Comissária para as Relações Externas e Política de Vizinhança, Benita Ferrero-Waldner comentou que

“a Ucrânia progrediu de forma notória nas reformas democráticas e económicas desde a Revolução Laranja. As negociações do novo acordo levarão a Ucrânia e a UE a mais um passo na sua aproximação. As negociações para uma área de livre comércio reforçarão a integração económica, enquanto o aprofundamento da cooperação política promoverá avanços em áreas como democracia, direitos humanos e estado de direito. A Ucrânia é também um parceiro fundamental para a UE em matéria energética, e o novo acordo permitirá reforço na segurança energética, melhorando os padrões ambientais e progresso no sentido da integração dos nossos mercados de electricidade e gás”.³⁴

As relações da Ucrânia com a UE têm ganho consistência. Nas palavras do Presidente ucraniano, Viktor Yushchenko, “[a] Ucrânia está preparada para percorrer a distância para cumprir os critérios de Copenhaga para aderir à UE. Gostaria de deixar claro que compreendemos que a maioria do trabalho para integrar a Ucrânia na UE tem de ser feito pelos ucranianos”,³⁵ um reconhecimento que a integração na OTAN e UE exige ainda o cumprimento de um número

³³ “EU-Ukraine start negotiations on new Enhanced Agreement”, 02/03/2007, IP/07/275, Bruxelas, 2 Março 2007. Em 2005 a Comissão havia afirmado que os critérios técnicos de concessão do estatuto de economia de mercado à Ucrânia estavam cumpridos, “Joint Statement: EU-Ukraine Summit”, Kiev, C/05/337, 15222/05 (Presse 337), 1 Dezembro 2005.

³⁴ Comissária Europeia para as Relações Externas e Política de Vizinhança citada em “EU-Ukraine start negotiations on new Enhanced Agreement”, 02/03/2007, IP/07/275, Bruxelas, 2 Março 2007.

³⁵ Presidente Yushchenko citado em “... declares EU membership as Ukraine's ultimate goal”, *RFE/RL Newsline*, 24 Fevereiro 2005.

alargado de reformas e de ampla reestruturação interna. Se a Revolução Laranja foi um indicador positivo, a estagnação que resultou de instabilidade política e da consequente incapacidade para ultrapassar dissensão têm sido motivo de preocupação.

Além do mais, o Presidente ucraniano deixou claro que o aprofundamento das relações com o ocidente não deveria prejudicar as ligações à Rússia, revelando uma abordagem cautelosa. Mas este balanceamento cuidado entre leste e oeste tem o efeito perverso de gerar suspeição sobre quais as verdadeiras intenções da Ucrânia, num jogo constante de equilíbrio entre duas vias difíceis de conjugar. A eleição de Yanukovych como primeiro-ministro levantou mesmo preocupações relativamente à possibilidade de mudança na orientação política, com uma retracção face à opção europeia. Contudo, desde logo, o líder de governo reiterou a UE como “objectivo estratégico” na política externa do país. Nova reviravolta política interna levou a coligação laranja de novo ao poder, e a opção ocidental ganhou nova força.

A UE reconhece a intenção ucraniana de integração, apesar do estatuto de membro não estar na agenda. A avaliação de progresso da parte da UE levou a um reforço de verbas no âmbito dos apoios à governação, com um apoio adicional de 22 milhões de euros à Ucrânia. Uma política de distinção e recompensa dos parceiros que cooperam como forma simultaneamente de reconhecimento destes, e de crítica e pressão implícita aos menos cooperantes. Pretende ainda servir como incentivo claro à prossecução da opção ocidental no modelo de desenvolvimento e governação na Ucrânia, que a UE pretende se consolide.

A parceria estratégica entre a UE e a Ucrânia visa promover a harmonização de relações de modo a facilitar cooperação económica e política. A UE apoia harmonização legislativa e abriu portas à negociação de uma área de livre comércio, na condição da Ucrânia aderir à Organização Mundial de Comércio

(OMC).³⁶ Após um processo longo de 14 anos, objecto de sucessivos adiamentos e aditamentos, a Ucrânia assinou a 5 de Fevereiro de 2008 a sua entrada na OMC, tendo ratificado o protocolo de adesão em 10 de Abril do mesmo ano. O Presidente Yushchenko comentou que essa assinatura significa apenas o início “do trabalho colossal de integração que a Ucrânia tem ainda pela frente”, sublinhando, no entanto, a expectativa de que a redução nas barreiras à exportação resulte num claro impulso económico para o país.³⁷ Na sequência desta, e cumprindo com os objectivos definidos, a UE iniciou negociações para o estabelecimento de uma área de comércio livre com a Ucrânia.³⁸

Em ligação estreita com a integração da Ucrânia na OMC tem estado a questão das relações com a Rússia e do facto de Kiev ter agora direito de veto sobre a entrada de Moscovo na organização. Mais uma vez, questões económicas e de decisão soberana ucraniana interligadas com o contexto mais amplo onde o país se insere e, de modo particular, com a vizinha Rússia. De acordo com autoridades ucranianas, Moscovo terá o apoio de Kiev para que num contexto institucional algumas das querelas entre os dois países possam mais facilmente ser resolvidos. Mas a sombra da desavença paira. Comentários contraditórios parecem reforçar o argumento de que não é claro o modo como a Ucrânia irá instrumentalizar a sua integração na OMC. Yushchenko anunciou a sua intenção de usar este elemento como factor de pressão sobre a Rússia, enquanto a primeira-ministra Yulia Tymoshenko apontava no sentido inverso, negando intenções de pressionar Moscovo. As restrições russas à importação de produtos ucranianos são um problema claro na relação, que tem contribuído para azedar as já difíceis relações bilaterais.³⁹

³⁶ Benita Ferrero-Waldner, “Ukraine”, Delegation of the European Commission to Ukraine, Moldova and Belarus, 19 Fevereiro 2005.

³⁷ “Ukraine Joins the W.T.O.”, *The New York Times*, 6 Fevereiro 2008, <http://www.nytimes.com/2008/02/06/business/worldbusiness/06trade.html?partner=rssnyt&emc=rss>.
“Ukraine sees WTO boost to economy”, *BBC News*, 6 Fevereiro 2008.

³⁸ Peter Mandelson, “What Ukraine’s WTO membership tells us about the global economy”, *Delo*, 18 Fevereiro 2008, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137779.pdf.

³⁹ Ver neste contexto Oleg Mityayev, “WTO – will Ukraine make life difficult for Russia?”, *RiaNovosti*, 6 Fevereiro 2008.

As relações com a Rússia e as suas implicações a ocidente: que (in)dependência?

A Ucrânia depende de recursos energéticos russos e da Rússia como parceiro comercial importante, o que confere à sua independência algum grau de dependência. Mas, e funcionando como contrapeso, Moscovo reconhece a relevância de boas relações com Kiev, devido à sua localização estratégica, potencial de mercado, e à presença de uma ampla minoria russa no país, não reduzindo a Ucrânia a um estatuto de subserviência, para descontentamento de Moscovo.⁴⁰ De facto, o abastecimento de gás e petróleo à Ucrânia a preços reduzidos tem sido matéria de discórdia. Acordos e desacordos têm pautado a relação bilateral Ucrânia-Rússia, e nem mesmo os meses de liderança de Yanukovych, um líder mais próximo do Kremlin, permitiram aliviar a tensão ou a negociação de tarifas preferenciais.

Janeiro de 2006 foi um mês de grandes dificuldades com a interrupção da distribuição de gás à Ucrânia, sentida em países europeus, como por exemplo a Alemanha, soando como sinal de alarme. Apesar de em 2007 ter havido um acordo prévio de modo a evitar uma repetição no corte dos abastecimentos, em Janeiro de 2008, de novo os problemas se fizeram sentir. Moscovo acusou a Ucrânia de não cumprir com os seus compromissos financeiros, protestando face à existência de uma dívida ucraniana considerável, bem como procurou desta forma aumentar o seu controlo sobre acções da companhia ucraniana Naftohaz, aumentando a presença da Gazprom no mercado ucraniano. Contudo, e após difíceis negociações bem como algumas restrições nos abastecimentos, uma solução foi encontrada na mesa negocial, já em Março de 2008.⁴¹ De novo, o gás a ser usado como arma negocial e de pressão sobre as autoridades ucranianas. Uma linha dura que parece não dar sinais de inversão no contexto da nova presidência russa face às políticas rígidas prosseguidas por Medvedev enquanto presidente da Gazprom.

⁴⁰ Maria Raquel Freire, "The Russian Federation and CIS States", in E. Kolodziej and R. Kanet (eds.), *Consensual or Coervive Hegemon: Either or Neither? American Power and Global Order*, Athens GA, University of Georgia Press, 2008.

⁴¹ Ver, por exemplo, "Ukraine, Russia resolve gas dispute", *RFE/RL*, 5 Março 2008.

Nesta linha, a relação entre a Ucrânia e a Rússia parece ter ultrapassado um período de personalização incarnada pelos Presidentes Ieltsin e Kuchma, para um de pragmatismo moderado, onde negociações complexas e longas parecem sublinhar interesses crescentemente difíceis de reconciliar. De facto, a Ucrânia é um dos membros fundadores da GUUAM (Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldova), uma alternativa aos esforços russos de integração, e beneficiando de apoio dos Estados Unidos. O Uzbequistão deixou a organização em 2002, seguindo-se uma reaproximação à Rússia e um afastamento claro do ocidente, reduzindo-a para GUAM. Com os problemas que a Comunidade de Estados Independentes enfrenta e as revoluções coloridas na Geórgia, Quirguistão e na Ucrânia, a GUAM tem sido objecto de um novo impulso, pretendendo assumir-se como promotora de cooperação na área da energia e dos transportes, bem como em matéria de segurança. Em Maio de 2006, os quatro membros acordaram na reformulação da sua designação para a Organização para a Democracia e Desenvolvimento Económico – GUAM, deixando claramente expressa a vontade de aproximação à UE e à OTAN, desenvolvimentos face aos quais a Rússia não permanecerá indiferente.⁴²

Na Cimeira de Bucareste da OTAN, entre 2 e 4 de Abril de 2008, não foi proposto à Ucrânia o Plano de Acção para Adesão, embora tenha ficado o compromisso praticamente expresso de que a adesão é uma perspectiva clara. De acordo com o Presidente Yushchenko, “no documento de hoje, pela primeira vez, os 26 Estados membros da OTAN formularam o princípio básico de que seremos membros da OTAN. Eu diria mesmo que este documento excedeu as nossas expectativas”.⁴³ Mas a Rússia mantém a sua postura muito crítica e reticente ao alargamento da OTAN a estas repúblicas. Os comentários de Putin são prova disso mesmo, bem como a já reiterada postura neste mesmo alinhamento do Presidente eleito e sucessor de Putin, Dmitry Medvedev. “A vida prova que este alargamento

⁴² Maria Raquel Freire, “The Russian Federation and CIS States”, in E. Kolodziej and R. Kanet (eds.), *Consensual or Coervive Hegemon: Either or Neither? American Power and Global Order*, Athens GA, University of Georgia Press, 2008.

⁴³ Presidente Viktor Yushchenko citado em “No MAP for Georgia or Ukraine, but NATO vows membership”, *RFE/RL*, 3 Abril 2008.

mecânico [da OTAN] não nos ajuda a responder efectivamente às principais ameaças que enfrentamos hoje. A expansão não pode e não pôde evitar os ataques terroristas em Madrid, nem nos ajudar a resolver os problemas da reconstrução do Afeganistão”.⁴⁴

Atrás do discurso usual de que é ainda necessário fortalecer reformas, consolidar políticas, assegurar estabilidade e combater a corrupção, a rejeição do Plano de Acção para Adesão à Ucrânia parece demonstrar o peso da Rússia e das relações energéticas dos Europeus no equacionamento do processo de integração ucraniano. De acordo com Javier Solana, o sistema político ucraniano permanece disfuncional, revelando falta de solidariedade política e de solidez ao nível da liderança, factores que contribuíram para o adiamento da proposta de adesão à Ucrânia.⁴⁵ Cerca de 80% do gás que a UE importa da Rússia atravessa a Ucrânia e qualquer iniciativa retaliatória da parte de Moscovo acarretaria custos muito elevados para a União. Roman Kupchinsky compara esta estratégia de dupla satisfação balançando entre aproximação mas não adesão da Ucrânia à UE, e de não alienação de Moscovo, com o estatuto da Finlândia na Guerra Fria, independente, mas simultaneamente servindo funções de contenção às políticas soviéticas em matéria securitária – chama-lhe mesmo a “Finlandização da Ucrânia”.⁴⁶ Assim sendo, a Ucrânia permanecerá fora de estruturas como a UE e a OTAN enquanto preenchendo o seu papel tampão de dissuasão entre a UE e a Rússia. Um cenário que parece demasiadamente fabricado e traduzindo uma estratégia que se poderá revelar desadequada, enfraquecendo a posição europeia, e mais genericamente ocidental, face a Moscovo, e enfraquecendo também a posição da própria Ucrânia.

⁴⁴ Presidente Vladimir Putin citado em “NATO: Expansion talk rekindles old debate for Russia”, *RFE/RL*, 1 Abril 2008.

⁴⁵ Javier Solana citado em “Ukraine: EU Official Says Political System Holds Kyiv Back”, *RFE/RL*, 8 Abril 2008.

⁴⁶ Roman Kupchinsky, “Commentary: To Steady EU and Ukrainian Courses, Rock the Boat”, *RFE/RL*, 8 Abril 2008.

Conclusão: Ucrânia e UE – cooperação (re)forçada?

Apesar da cooperação UE-Ucrânia estar altamente institucionalizada,⁴⁷ de modo a assegurar um processo evolutivo de transição e consolidação interno na Ucrânia e a crescente integração desta nas estruturas europeias, nem sempre esta institucionalização tem significado aproximação, enquanto entendida como uma parceria reforçada, com o mesmo significado para ambas as partes. As leituras têm sido diferenciadas, com a UE a sublinhar a PEV enquanto quadro institucional onde se desenrola esta parceria, e a Ucrânia a apontar na direcção da integração plena do país na UE, através da concretização de um processo de adesão. A actuação ucraniana tem, de facto, procurado reforçar esta via, e por exemplo, os parceiros PEV têm possibilidade de sempre que o entenderem alinharem as suas posições com a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, procedimento que a Ucrânia vem utilizando de forma crescentemente mais consistente, dando substância ao processo de maior integração na UE e simultaneamente reforçando os objectivos definidos.

Contudo, e como analisado, a relação UE-Ucrânia não tem sido linear. Um dos obstáculos tem claramente sido a PEV, entendida de forma diferenciada por ambas as partes. Para que a PEV no seu todo, e em particular nas relações com a Ucrânia, possa assumir-se em pleno, é necessária a desmistificação da dicotomia membro/não-membro enquanto entendida como dinâmica de exclusão. Só quando ultrapassado este entendimento, poderá a PEV oferecer maior consistência. Esta questão tem directamente a ver com o equacionamento da PEV como uma alternativa de segundo plano ao alargamento. Ou seja, as políticas são entendidas como hierarquicamente escalonadas, o que no entendimento ucraniano é um contra-senso. Mas para que a PEV possa ser entendida na vizinhança como uma política suficientemente coesa e atractiva face aquilo que os Estados parte definem como prioridades estratégicas no seu relacionamento com a UE, a clarificação de

⁴⁷ A teia institucional inclui as cimeiras bilaterais anuais, ao mais alto nível; os conselhos de cooperação anuais, a nível ministerial/comissários; os comités de cooperação e vários sub-comités que trabalham numa base mais continuada nas diferentes áreas de implementação definidas, com relevância para o comércio e investimento; energia, transportes, sociedade de informação, segurança nuclear e ambiente; e justiça, liberdade e segurança.

objectivos, procedimentos, políticas de condicionalidade e de recompensas é fundamental.

A par deste entendimento transparente é necessário que a actuação a nível procedimental dos instrumentos PEV não equivalha a uma imposição de reformas, mas sim a um encorajamento destas. O ímpeto reformista deverá traduzir a bi-direccionalidade do processo. Aqui está enraizado o espírito de “diplomacia transformativa” subjacente à actuação da UE, e que permite ambicionar pela criação desta área alargada de segurança e estabilidade. No entanto, e para que a PEV possa potenciar as suas múltiplas valências, é necessário equacionar de forma séria o seu futuro, ou seja, mais precisamente, o que se seguirá aos Planos de Acção, entendidos genericamente como insuficientes pelos países parceiros. A negociação de acordos reforçados foi já iniciada, como no caso ucraniano, mas a gestão das expectativas não deixa de ser um factor da maior relevância. Isto significa que é imperiosa uma coordenação entre expectativas, responsabilização e políticas para que os objectivos da PEV possam ser maximizados.

Relativamente à Ucrânia, e para além das críticas ao processo e discurso de Bruxelas, Kiev tem procurado no contexto pós-Revolução Laranja e apesar de toda a instabilidade político-institucional, manter uma articulação mais ou menos balanceada entre as dimensões leste e oeste da sua política externa. No entanto, para que este equilíbrio funcione, a estabilização interna é fundamental. Neste contexto, não só as opções e acções de política interna são relevantes, como a mobilização e participação da sociedade civil, através de movimentos de opinião, e da fomentação de pluralidade cívica. Se no momento “revolucionário” no Inverno de 2004, a sociedade civil desempenhou um papel fundamental nas mudanças estruturais que se iniciaram em termos de transformação política na Ucrânia, o seu contributo e relevância não se esgotou aí. Além do mais, a definição de uma política externa independente é possível na afirmação desta enquanto multi-vectorial, incluindo quer as relações com o ocidente, quer as relações a leste, e em particular com a Federação Russa. Pela sua localização estratégica e passado histórico, a Ucrânia não pode nem deve excluir relações minimamente cordiais com os seus

vizinhos, enquanto estratégia de estabilização, com vantagens para si e para a área onde está inserida.

O reforço da cooperação entre a UE e a Ucrânia patente na negociação de um acordo mais aprofundado, bem como no avanço para uma área de livre comércio, deve reflectir um esforço de aprofundamento de laços e não uma cooperação forçada resultante do avanço de um processo para o qual a UE não tem uma resposta clara. É fundamental a clarificação da UE em matéria PEV, para que o desenvolvimento desta relação bilateral possa seguir um curso minimamente estruturado e com um objectivo bem definido. No momento, a falta de uma estratégia clara da parte da UE relativamente ao futuro do modelo PEV, ainda em desenvolvimento, tem levantado questões e muitas reticências em países parte. Para que os objectivos subjacentes a esta política, e que perpassam a concepção da UE enquanto actor internacional, de cariz normativo e com uma actuação alargada que em termos político-securitários visa a construção de uma área alargada de segurança, a definição de objectivos tem de ser clara. Da sua parte, os países parceiros, e nomeadamente a Ucrânia, devem manter o esforço de reforma e mudança em curso, com todas as dificuldades inerentes, mas com provas dadas de que a opção política que passa pela integração europeia acarreta um significado simbólico e prático muito profundo.

A Ucrânia tem prosseguido uma política externa diversificada, com o Presidente Kuchma a jogar simultaneamente as cartas OTAN, UE e Rússia. Um sinal claro da identificação identitária ucraniana e que tem estado subjacente às opções políticas, simultaneamente permitindo este jogo constante entre as dimensões diferenciadas e nem sempre conciliáveis da sua política externa. Apesar da influência russa nas políticas do país, em particular no que toca as questões energéticas, e mais precisamente a dependência energética, esta não impediu a Ucrânia de prosseguir uma política externa multi-vectorial, que melhor reflecte os seus interesses. O impacto do 11 de Setembro de 2001, conjugado com os escândalos da administração Kuchma e as acusações relativas a violações de direitos humanos, levou ao distanciamento entre a Ucrânia e os seus parceiros

ocidentais. Estas tensões, no entanto, foram gradualmente ultrapassadas, com o movimento social de contestação ao regime a culminar na Revolução Laranja em finais de 2004, como um elemento de mudança positivo. O curso desde então afirmou-se pela opção democrática-liberal e pela inclusão nas estruturas europeias, sem significar um voltar de costas à Rússia. Apesar das muitas dificuldades, e de um longo caminho a percorrer, os objectivos estão traçados. Cabe agora à Ucrânia, agir em conformidade e gerir as relações com os parceiros a ocidente e com a Rússia a leste, de forma consistente, mas flexível.