

## **Anuario Internacional CIDOB 2005 edición 2006**

### **Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005**

Las relaciones entre la UE y Ucrania: de asociación a integración real.  
Olga Shumylo

# Las relaciones entre la UE y Ucrania: de asociación a integración *real*

Olga Shumylo,  
responsable del Programa Integración Europea,  
Centro Internacional de Estudios Políticos, Kiev

El mayor proceso de ampliación en la historia de la Unión Europea ha finalizado y su impacto sobre Ucrania no es, en términos generales, especialmente negativo. Los datos indican una disminución de los flujos comerciales con los nuevos miembros de la UE y dificultades en los contactos entre personas tras la introducción del nuevo régimen fronterizo y de una política de visados más estricta para con Ucrania. Por otro lado, compartir una frontera con la UE ha supuesto nuevas oportunidades para Ucrania. Las relaciones entre la UE y Ucrania se desarrollaron a partir de una asociación a principios de los noventa hasta alcanzar una forma de cooperación más avanzada. Diversos pasos dados por ambos lados permiten concluir que las partes están avanzando hacia una “integración real”. El período de insatisfacción y desilusión mutuas ha terminado. La UE y Ucrania tienen mayores problemas de los que ocuparse. La UE está lidiando con la crisis institucional y el crecimiento económico de varios estados miembros antiguos se está ralentizando. A Ucrania le falta encontrar todavía un modelo creíble de transformación política y económica.

Este artículo aborda en retrospectiva las relaciones entre la UE y Ucrania desde principios de los noventa hasta el año 2004, punto de inflexión hacia la “integración real” entre ambas partes. Se describe el nuevo contexto tanto de la UE como de Ucrania y se pasa revista a los principales factores que han estructurado

las relaciones actuales y que seguirán influyendo en las futuras relaciones entre la UE y Ucrania. Las conclusiones examinan las posibilidades que una integración más profunda de Ucrania con la UE podría conllevar y plantean el interrogante acerca de cómo estas posibilidades pueden convertirse en soluciones para superar los desafíos de la globalización y para resolver problemas internos de ambas partes.

## Las relaciones entre la UE y Ucrania antes de 2004

### Una “zona gris”

Inmediatamente después de la independencia de Ucrania, el país se encontró en una situación de “aislamiento virtual” con respecto a Occidente (Pavliuk, 1998). Su salida de la Unión Soviética se percibió como un error o como un fenómeno pasajero, al tiempo que Rusia se esforzaba por mantener la imagen de Ucrania como satélite. Al retrasarse el proceso de reformas, Ucrania se encontró atrapada en una “zona gris”. La actitud de Occidente para con Ucrania estaba moldeada por el hecho de que ésta pertenecía a la esfera de intereses rusa. Las reticencias de la UE para admitir a Ucrania como candidata a la adhesión ayudaron a demostrar que el lugar de Ucrania estaba en el mismo saco que Rusia. A resultas de ello, la transformación del país fue valorada a partir de un enfoque de talla única aplicado a toda la “zona gris” de la ex URSS.

### Entre Oriente y Occidente

La dependencia de Ucrania de los recursos energéticos y mercados de exportación de Rusia la llevó a estar siempre pendiente de Rusia. A partir de 1991 Ucrania fue arrastrada a diversos tipos de esquemas de integración con Rusia. Al mismo tiempo, Ucrania proclamó una “opción europea” que la obligó a buscar unas relaciones más profundas con la UE. Sin embargo, pese a esta declarada apuesta europea y a la importancia geoestratégica del país, la UE ha mostrado reticencias a la hora de colocar a Ucrania en la vía de la adhesión. Con un gran socio a cada lado, Ucrania estaba condenada a mantener el equilibrio entre ellos.

### El Acuerdo de Colaboración y Cooperación no se había convertido en el motor de nada muy sustancial

Ucrania fue uno de los primeros ex países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en firmar un Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) con la UE en 1994. El acuerdo pretendía contribuir a la consolidación de la democracia del país y al desarrollo de su economía. Regulaba las relaciones políticas, económicas y culturales y el comercio bilateral entre la UE y Ucrania. Pero el ACC entró en vigor sólo en 1998, dado que a los parlamentos de los estados miembros les llevó casi cuatro años ratificar el acuerdo.

**“Con un gran socio a cada lado, Ucrania estaba condenada a mantener el equilibrio entre ellos”**

En términos generales, la estructura del ACC era similar a la estructura de los Acuerdos Europeos firmados por la UE y los países de Europa Central y Oriental. No obstante, el ACC no se convirtió en un motor de cambio para Ucrania. Unos cuantos rasgos distintivos permiten discernir el impacto insignificante del ACC en la transición de Ucrania. El acuerdo era casi no condicional. Por lo tanto, no proporcionó incentivos para la reforma. La perspectiva de la adhesión estaba excluida, en tanto que la principal *zanahoria* del ACC –un área de libre comercio– estaba prevista sólo para cuando el acuerdo estuviera totalmente aplicado. La aplicación ha sido supervisada por las dos partes por separado y los resultados de las evaluaciones fueron considerablemente diferentes. La parte ucraniana sostenía que la aplicación había sido exitosa y que el grado de cumplimiento con el acervo de la UE era significativo. La parte europea, por su parte, acusaba a su socio de tomar medidas discriminatorias que afectaban a las exportaciones de la UE, así como de que el nivel de aplicación de la legislación vinculada al ACC era bajo. Sólo cinco años después de la ratificación ambas partes acordaron llevar a cabo una valoración conjunta de la aplicación del ACC. El informe subrayó algunos aspectos positivos por parte ucraniana, insistiendo al mismo tiempo en la necesidad de hacer mayores progresos en diversas áreas (por ejemplo, cooperación política, reforma judicial y reforma económica).

Ucrania intentó la integración con la UE sin europeización, o sea, sin “cambio importante de las instituciones y políticas a nivel interno en línea con las metas más o menos explícitas de la UE” (Wolczuk, 2004). Dado que el incumplimiento de Ucrania con las exigencias de la UE no conllevaba costes, las élites gobernantes no tenían incentivos para aplicar el ACC y para emprender unas reformas internas coherentes. El temor de que sus opciones políticas quedaran mucho más limitadas en caso de una integración más profunda con la UE superó para éstas al atractivo de la potencial asistencia técnica y los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED), que podían desarrollarse si Ucrania era colocada en la vía de la adhesión.

### **El impacto de la asistencia técnica de la UE a Ucrania**

La UE ha prestado asistencia técnica a Ucrania desde 1991, cuando se inició el programa TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*, “Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes”) para Ucrania y otros países de la ex URSS. El objetivo del programa era apoyar el proceso

de transición en esos estados. Aunque había alguna referencia a la asistencia técnica en el ACC, ésta no tenía ningún vínculo con la agenda de reformas del Gobierno. La asistencia técnica de la UE a los países candidatos ha desempeñado un papel significativo en su transformación económica y democrática. Pese a que los montos fueron relativamente semejantes, la asistencia técnica a Ucrania produjo unos resultados menos tangibles en lo que respecta a la transición del país. Junto con la falta de coordinación entre los donantes y una asistencia ad hoc y no sistémica bajo la forma de asesoramiento sobre políticas, el resultado ha sido una transformación considerablemente lenta en todos los aspectos (Nanivska V. y O. Shumylo, 2002).

La falta de una estrategia unificada ha creado un entorno de asistencia técnica predominantemente no coordinado, sin metas, no controlado y no cooperativo. Recibir la ayuda de la UE fue algo nuevo para Ucrania. No había un Gobierno y unas estructuras civiles que aseguraran que la ayuda fuera usada con eficacia. Los funcionarios públicos carecían de experiencia para identificar las necesidades de asistencia técnica del país, así como de capacidad administrativa para tomar parte en el desarrollo de los programas de los donantes. Además, sin una estrategia nacional que enmarcara el diseño y la implementación de esa asistencia técnica en Ucrania resultaba difícil encontrar puntos de referencia con los que medir el grado de aplicación de los proyectos, productos y resultados. Esa falta de criterios impidió que la asistencia técnica lograra unos resultados sostenibles.

### **Cooperación comercial e IED**

La UE dio varios pasos positivos en el sentido de garantizar a los bienes ucranianos un mejor acceso a sus mercados. En junio de 1996 se firmaron acuerdos especiales sobre comercio de acero y textiles. Durante la última década la UE se ha convertido en el segundo socio comercial de Ucrania, mientras que Ucrania sigue siendo un pequeño abastecedor de importaciones para el mercado de la UE. En 2003 el porcentaje representado por Ucrania en las importaciones totales extra-UE fue sólo del 0,7% (DG Comercio, 2004). A nivel sectorial en su conjunto, sólo hay dos sectores en los que el porcentaje representado por Ucrania en las importaciones de la UE supera el 1%: el de los cueros y pieles sin curtir y el de hierro y acero. Con relación a otros países, las importaciones de la UE provenientes de Ucrania se concentran en un pequeño número de líneas productivas. En 2003 se cubrió apenas un número insignificante de las categorías de productos disponibles. En cambio, la estructura de los productos de las exportaciones ucranianas a la CEI es considerablemente mayor que la de las exportaciones a la UE.

Los flujos de IED europea hacia Ucrania también son mejorables. En 2004 la IED proveniente de la UE-25 representó apenas algo más de 465 millones de dólares (Banco Nacional de Ucrania, 2005). Una mejora en el

clima de inversiones, sobre todo a través de una aplicación más eficaz de la legislación adoptada y de la conclusión del proceso de reformas, es fundamental si Ucrania quiere atraer más IED. Los principales obstáculos con los que se han encontrado los inversores (y con los que se siguen encontrando) son los cambios frecuentes en la normativa que afecta al comercio exterior y las inversiones, la falta de transparencia, la aplicación incompleta de la legislación, unas normas discriminatorias, la corrupción y el papeleo exagerado.

### La estrategia común: la visión de la UE frente a las aspiraciones de Ucrania

El siguiente hito importante en las relaciones entre la UE y Ucrania fue la adopción de la estrategia común de la UE sobre Ucrania en 1999. En ese momento, la parte ucraniana estaba poniendo en cuestión la suficiencia del ACC e intentaba que la UE aceptara dar una perspectiva de adhesión al país (Pavliuk, 2001). Sin embargo, la parte europea señaló claramente que Ucrania debía centrarse en las reformas internas, así como en la aplicación del ACC. La estrategia tenía el objetivo de apoyar la transición democrática y económica de Ucrania y cooperar para superar los desafíos comunes (por ejemplo, la seguridad, la estabilidad, el medio ambiente, la energía y la seguridad nuclear). Tomaba nota de las “aspiraciones europeas” del país y saludaba positivamente su “opción europea”. Sin embargo, no incluía una cláusula reconociendo el derecho de Ucrania a convertirse en un miembro de la Unión tras el cumplimiento de los criterios de Copenhague.

El período que antecedió a la ampliación de 2004 estuvo marcado por la desilusión de la UE ante la falta de reformas significativas en Ucrania por un lado y por la insatisfacción de Ucrania ante la falta de respuesta a sus aspiraciones a la adhesión, por otro. El resultado fue que las relaciones entre la UE y Ucrania permanecieron frías casi hasta comienzos del año 2004.

### El nuevo contexto de las relaciones entre la UE y Ucrania después de 2004

En los últimos años, tanto la UE como Ucrania se han encontrado en un contexto político y económico absolutamente nuevo. Unos pocos acontecimientos importantes han influenciado las relaciones entre la UE y Ucrania.

La ampliación de 2004 a diez nuevos países tuvo implicaciones significativas en todos los aspectos de la Unión, ya fueran políticos, económicos, presupuestarios, institucionales o sociales. Al mismo tiempo, la UE declaró su objetivo de convertirse en un actor global significativo y en una de las economías más competitivas. Sin embargo, la no ratificación del Tratado Constitucional situó a la UE en un punto muerto institucional y la instó a reflexionar sobre el futuro de la unión. Además de esto, la UE está sufriendo una

ralentización de su crecimiento económico, así como una crisis demográfica que lleva a la caída de la tasa de población en edad de trabajar con respecto a la población total. Las próximas adhesiones de Rumanía y Bulgaria no hacen más que distraer la atención de la UE de estos problemas internos. Y, el hecho de que la ampliación de 2004 desplazara la frontera de la UE hacia el Este obligó a los estados miembros a pensar sobre los nuevos vecinos.

En lo que respecta a Ucrania, el país se ha recuperado finalmente de la profunda recesión económica que vivió a principios de la década de los noventa. El auge mundial del acero, sumado a algunas reformas económicas dispersas, llevó a un rápido crecimiento económico durante los últimos años. El país se ha estado preparando para la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que en términos generales representará un avance importante en la integración a la economía global. En lo que respecta a la democracia, la Revolución Naranja de 2004 demostró claramente la voluntad de los ucranianos de romper con la democracia *defectuosa* y pasar a una democracia real. Las elecciones parlamentarias libres y justas que tuvieron lugar más tarde, en marzo de 2006, volvieron a confirmar el cambio hacia la democracia y la economía de mercado. Sin embargo, estas rupturas políticas llevaron a la ruptura de viejos vínculos con Rusia. Habiendo tropezado con el fin de las importaciones de energía barata de Rusia y con el declive del auge mundial del acero, Ucrania se vio obligada a pensar una nueva estrategia económica.

### El impacto de la ampliación de la UE y la Política Europea de Vecindad

Como ya se ha apuntado, tras la ampliación de 2004, el desplazamiento de sus fronteras hacia el Este ha obligado a la Unión Europea a plantearse la nueva situación que supone la vecindad con una zona inestable y subdesarrollada. Por un lado, la UE pretendía mantener fuera de su agenda la cuestión de la adhesión de países como Ucrania y Moldova. Por otro, se imponía la necesidad de mantener una vecindad estable y segura y evitar el surgimiento de líneas divisorias en Europa. Para Ucrania la ampliación de 2004 tuvo una influencia indirecta tangible, al poner una vez más en evidencia los beneficios de la inclusión y los costes de la exclusión del círculo de la UE.

La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada como una política marco para las relaciones con todos los vecinos de la UE, incluyendo a Ucrania. La PEV es un marco más bien vago, aunque flexible, que va más allá de las relaciones existentes y plantea la posibilidad de establecer una relación política y una integración económica más profundas. La principal *zanahoria* de la PEV es una participación en el mercado interior de la UE en respuesta a las importantes reformas del lado ucraniano. En términos generales esta *zanahoria* puede servir de incentivo para que

Ucrania cumpla con el acervo comunitario. Aunque la perspectiva de la adhesión no formaba parte de la oferta, la PEV dio lugar a algunos cambios positivos y comprobados mediante la política de condicionalidad de la UE vinculada a los planes de acción bilaterales. El Plan de Acción UE-Ucrania se firmó en la primavera de 2005. Es un documento mutuamente acordado que establece la agenda de las reformas económicas y políticas del país, con unas prioridades a corto y medio plazo claramente definidas. El proceso de aplicación estará controlado por la Comisión Europea, que presentará un informe al respecto a principios de 2007.

Dado el breve período transcurrido en la aplicación de la PEV, es difícil valorar el impacto de su condicionalidad en la transformación de Ucrania. Sin embargo, es cierto que la PEV sentó las bases para una integración más profunda de Ucrania con la UE. La inclusión de los criterios políticos de Copenhague en la Política Europea de Vecindad condujo a una mayor democratización. El control regular de la aplicación del Plan de Acción, de manera semejante a los informes periódicos de la Comisión sobre los países candidatos a la adhesión,

puede hacer que los incumplimientos resulten más costosos para la parte ucraniana.

**“Las elecciones en marzo de 2006 volvieron a confirmar el cambio hacia la democracia y la economía de mercado”**

#### **El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA): ¿asistencia para el cumplimiento?**

La asistencia general de la UE a Ucrania sigue todavía siendo proporcionada a través del programa TACIS. En lo que respecta a los programas

temáticos, la asistencia está cubierta por la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), impulsada por el Parlamento europeo. El Banco Europeo de Inversiones prestará a Ucrania y a otros beneficiarios de TACIS alrededor de 500 millones de euros<sup>1</sup>.

A partir del inicio de las nuevas perspectivas financieras en 2007 la asistencia a Ucrania será proporcionada mediante el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (Comisión Europea, 2004). La UE sostuvo que el IEVA sería un instrumento más flexible y orientado a las políticas. Su objetivo debería ser asistir a Ucrania y a otros países PEV en la aplicación de las prioridades de los Planes de Acción. Las nuevas formas de asistencia técnica, que demostraron tener éxito en los países candidatos a la adhesión, se ofrecieron también a Ucrania. La parte ucraniana recibirá una asistencia focalizada de expertos a través de la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX-*Technical Assistance Information Exchange Office*) y unos esquemas de hermanamiento a largo

plazo con administraciones de los estados miembros de la UE. Las nuevas prioridades en materia de asistencia técnica se identificarán en colaboración con la parte ucraniana y se vincularán a las prioridades del Plan de Acción UE-Ucrania.

La ampliación de los instrumentos de asistencia técnica antes mencionados representa un paso positivo por parte de la UE. Sin embargo, en el momento actual, la asistencia técnica de la UE no está todavía diseñada para apoyar directamente la aplicación del Plan de Acción UE-Ucrania. La coordinación de los objetivos IEVA y de las prioridades del Plan de Acción está prevista sólo a partir de 2007 (cuando comience la aplicación de las nuevas perspectivas financieras). Dado que la aplicación del Plan de Acción estará casi totalmente completada para ese entonces, es importante redireccionar la asistencia IEVA al cumplimiento de otros objetivos, por ejemplo, las reformas necesarias para el cumplimiento de Ucrania con el acervo y para ayudar al país a acceder al mercado interior de la UE.

#### **Las consecuencias de la Revolución Naranja ucraniana**

Aunque la Revolución Naranja no provocó un cambio considerable en la actitud de la UE hacia Ucrania, sí llevó a la creación de un nuevo plan para las relaciones con el país. En primer lugar, la UE introdujo una condicionalidad suplementaria para profundizar en las relaciones. Las primeras consultas sobre un acuerdo reforzado UE-Ucrania avanzado comenzarían tan pronto como se empezara a trabajar en las prioridades políticas del Plan de Acción. Se invitó a Ucrania a alinearse con las posiciones/declaraciones sobre cuestiones internacionales. Además, el país recibió una invitación para cooperar más estrechamente en el marco de la política exterior y de seguridad y de las operaciones PESD (Política de Seguridad y Defensa). La participación de Ucrania en la resolución del conflicto del Transdniéster es uno de los ejemplos de esa cooperación. En mayo de 2005 Ucrania anuló los requisitos de visado para los ciudadanos de la UE, EEUU y Japón. En respuesta al gesto, la UE inició negociaciones sobre concesión de visados para determinados grupos de la sociedad ucraniana (por ejemplo, estudiantes, profesores universitarios, hombres de negocios e investigadores) y prosiguió las negociaciones sobre un acuerdo de readmisión UE-Ucrania. En el aspecto económico Ucrania recibió apoyo de la UE para su adhesión a la OMC y una promesa de iniciar negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre la UE y Ucrania. Además de ello, los instrumentos para la asistencia técnica de la UE hacia Ucrania serían tomados de los procesos de adhesión (es decir, TAIEX y los hermanamientos), la asistencia financiera a Ucrania se vería aumentada y el acceso al Banco Europeo de Inversiones se incrementaría hasta alcanzar los 250 millones de euros<sup>2</sup>.

### La Cumbre de diciembre de 2005: los primeros pasos hacia la integración sectorial real

La cumbre UE-Ucrania celebrada en diciembre de 2005 fue destacable porque resumió los resultados de la cooperación emprendida tras la Revolución Naranja y porque definió las prioridades de la integración sectorial. Un rasgo excelente de la Cumbre fue el número de resultados específicos y de acuerdos que surgieron de ella (Centro Internacional de Estudios Políticos, 2005).

La UE anunció la concesión a Ucrania del tan deseado reconocimiento de su condición de economía de mercado. Además, las dos partes firmaron un memorándum de entendimiento y cooperación en la esfera de la energía que amplió las oportunidades de exportar electricidad ucraniana a la UE. Se firmó un acuerdo en materia de aviación con el objetivo de abrir el mercado ucraniano a todas las líneas aéreas europeas y establecer estándares comunitarios para la aviación civil en Ucrania. También se suscribió un acuerdo sobre navegación civil de satélites que abrió la puerta a que Ucrania se uniera al Sistema de Navegación por Satélite Galileo. La UE se manifestó satisfecha ante los progresos de Ucrania en la aplicación de nuevas reformas democráticas y económicas.

La UE presentó un informe sobre los progresos de Ucrania en la aplicación del Plan de Acción UE-Ucrania en 2005 (Comisión Europea, 2005). Según esta valoración, la aplicación -que abarcó un amplio espectro de áreas de cooperación- ha mostrado un progreso significativo, especialmente en el área política y en lo que respecta al alineamiento con las posiciones de la UE de relevancia regional e internacional. Los avances de Ucrania hacia la consolidación del Estado de derecho, así como la reforma de los servicios de aduana y la liberalización de los medios de comunicación de masas, fueron señalados como positivos. También se reconoció un progreso significativo en diversas áreas vinculadas al comercio, tales como los automóviles, el MFS (Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) y las adquisiciones públicas. Sin embargo la UE insistió en la necesidad de mejorar males sistémicos (por ejemplo, la corrupción, la falta de una auténtica oposición o la ausencia de un poder judicial independiente) para crear una política económica clara y para mejorar el clima empresarial. Finalmente la UE confirmó su disposición a iniciar un proceso de consultas en diversas áreas, que iban desde el establecimiento de zonas de libre comercio a la concesión de visados y readmisión, y hacia un nuevo acuerdo reforzado para reemplazar el ACC.

### ¿Qué depara el futuro?

#### El foco en la integración regional: una posible solución para ambas partes

No siendo una economía basada en los recursos naturales, Ucrania tiene pocas posibilidades de convertirse en una economía próspera y competitiva si no se abre y se integra a los esquemas regionales y globales (Emer-

son, 2006). Desgraciadamente, ni la adhesión a la OMC ni la participación en la Zona Económica Común con Rusia, Bielarús y Kazajstán, permiten alcanzar, por sí solo, ese resultado. Por otro lado, la UE podría proporcionar ese modelo por la vía de un acuerdo de libre comercio si determinadas condiciones fueran satisfechas por la parte ucraniana.

La década de política exterior multidimensional ha finalizado. Ningún país puede cerrarse al resto del mundo y quedar inmune a los desafíos de la globalización. Ucrania debe aceptar los desafíos que acarrea la globalización e identificar las necesidades de transición del país. Para ambas tareas hay que encontrar instrumentos adecuados. La integración regional o, en otras palabras, los bloques comerciales regionales, podrían representar una de las soluciones a los retos que plantea la globalización. En las últimas décadas, las formas de integración regional avanzaron desde la sencilla reducción de aranceles para el comercio de bienes hasta unos esquemas más abiertos con el propósito de reforzar las economías de sus miembros (OCDE, 2001). Los datos demuestran que la integración regional podría contribuir a hacer frente a los riesgos de la globalización y a convertirlos en ventajas.

No obstante, el debate debería tener en cuenta una serie de consideraciones. Tanto la UE como Ucrania deberían plantarse algunos interrogantes respecto al futuro de sus relaciones. La UE podría valorar sus necesidades actuales y futuras y analizar cómo podría contribuir Ucrania a superar los desafíos de la globalización y convertirlos en ventajas. Por ejemplo, Ucrania puede convertirse en un socio de confianza en la promoción del comercio entre la UE y Asia a través de las redes interregionales que pasarán a través de Ucrania. Además Ucrania podría integrarse en las cadenas de aprovisionamiento de las empresas europeas y convertirse en un abastecedor rápido de los principales insumos. Finalmente, con sus 40 millones de habitantes Ucrania representa un mercado atractivo para los bienes y servicios producidos por las empresas de la UE.

Al formar parte de cualquier esquema regional Ucrania debería buscar la mejora de la seguridad del país con relación al resto del mundo, el reforzamiento de su capacidad negociadora y el efecto *candado* para su agenda de reformas internas. Además, mientras persigue una integración más profunda con un esquema regional ya existente o creando uno nuevo, Ucrania debería tener en cuenta la profundidad y amplitud de la integración dentro de ese esquema y sopesarlas con la viabilidad y con los costes y beneficios para el país.

#### La profundización del libre comercio entre la UE y Ucrania es una herramienta para la transición de Ucrania y una puerta que se abre a las industrias de la UE enfrentadas a los desafíos de la globalización.

Los datos muestran que una combinación de apertura económica hacia la UE, la convergencia con los

estándares comunitarios y la proximidad del mercado interior de la Unión pueden conducir a Ucrania a una vía de crecimiento sostenible. El primer paso para una integración más profunda entre Ucrania y la UE, es decir la adhesión a la OMC, aún no se ha dado. Al mismo tiempo, la adhesión a la OMC no es una panacea para el incremento de los flujos comerciales entre la UE y Ucrania, ni para la modernización de la economía de Ucrania o para la mejora de la gobernanza económica del país. Pese a unos aranceles relativamente bajos de ambos lados, los flujos comerciales entre la UE y Ucrania están obstaculizados por barreras no arancelarias y no fronterizas, como por ejemplo las barreras administrativas a las actividades comerciales y un clima de inversiones poco seguro. Dado el bajo nivel de armonización política según las reglas de adhesión de la OMC, la mayor parte de las barreras están aún por replantearse con la ayuda de otros instrumentos (Shumylo, 2006).

En este caso la UE podría contribuir firmando un acuerdo comercial con Ucrania. La diversidad de acuerdos de libre comercio existentes va desde acuerdos simples (por ejemplo, con los países mediterráneos) a una

**“El alineamiento con los estándares de la UE debe ser guiado por las necesidades del país, a saber, modernización de la economía y mejora de la gobernanza económica”**

integración total de los mercados (por ejemplo, el Espacio Económico Europeo) (Shumylo, 2006). La primera supone la abolición de los aranceles aduaneros para el comercio de bienes, mientras que la última cubre las “cuatro libertades” y entraña el cumplimiento total con el acervo del mercado interior de la UE y el reconocimiento mutuo. Dado que la perspectiva de la adhesión de

Ucrania no está en la agenda

de la UE, el país es libre de elegir hasta dónde y a qué velocidad convergir con las normas regulatorias de la UE y sus estándares técnicos.

El cumplimiento del acervo de la UE conduce también a la cuestión de los costes que representa el cumplimiento. Por lo tanto es importante valorar los objetivos globales de Ucrania, sopesarlos en relación a los costes del cumplimiento y seleccionar la amplitud y la secuencia más adecuadas para el cumplimiento del acervo de la UE. Lo que se debe tener en cuenta es que el alineamiento con los estándares de la UE debe ser guiado por las necesidades del país, a saber, modernización de la economía y mejora de la gobernanza económica. En la elección de un formato óptimo para un Área de Libre Comercio UE-Ucrania, es importante buscar un equilibrio entre la viabilidad y los beneficios de ambas partes.

Diversas opciones políticas para un acuerdo de libre comercio entre la UE y Ucrania fueron analizadas en un estudio independiente realizado recientemente sobre la viabilidad y el impacto económico de un área de libre comercio<sup>3</sup>. La conclusión es que la opción más beneficiosa, aunque no la de aplicación más sencilla, sería un *paquete de libre comercio profundo*, lo que implica libre comercio de bienes y servicios junto a un conjunto amplio de acciones prioritarias<sup>4</sup>. Si está bien diseñada y es aplicada en su totalidad, un área de libre comercio profunda puede influir positivamente en un crecimiento rápido y sostenible y ayudar a Ucrania a reestructurarse como economía eficiente desde el punto de vista energético. Para la UE los efectos económicos del libre comercio profundo supondrán unos beneficios menores. Sin embargo, éste puede representar nuevas oportunidades para las industrias de la UE que están siendo confrontadas a los desafíos de la globalización y a la competencia de Asia.

#### **Nuevo acuerdo reforzado para reemplazar al ACC**

Todavía es muy pronto para especular sobre la forma y el contenido del nuevo acuerdo reforzado que reemplace al ACC. Por el momento está claro que la cuestión turca, la parálisis constitucional y el temor a la inmigración sin control no permitirán a la UE relacionarse con Ucrania fuera del marco PEV y ofrecerle una perspectiva de adhesión (tan deseable para algunos políticos ucranianos). Lo más probable es que la UE busque una fórmula basada en incentivos para la reforma de Ucrania y beneficios económicos de cooperación unidos a una asistencia técnica más eficaz. Es muy probable que un acuerdo de libre comercio se convierta en la base del nuevo acuerdo. Dada la avanzada cooperación en el terreno de la política exterior y de seguridad, una mayor amplitud en el nuevo acuerdo a este respecto resulta difícilmente previsible.

El reconocimiento formal de la perspectiva de adhesión de Ucrania no contribuiría a la transformación del país, mientras que la integración real -es decir, el cumplimiento de las normas de la UE y el acceso al mercado interior de la UE- supondría unos beneficios considerables para Ucrania (Bobitski, 2006). Al redactar un nuevo acuerdo con la UE, Ucrania debería establecer el siguiente objetivo: el acuerdo debe contribuir a crear un efecto *candado* para reformas internas y recortar las posibilidades de obtener beneficios privados, mientras que a nivel externo debe enviar una señal a los inversores extranjeros y reducir el nivel de riesgo-país. Por parte europea es importante que el nuevo acuerdo asegure la transformación de Ucrania en un socio pleno y creíble para ayudar a que la UE alcance sus objetivos y supere los desafíos de la globalización.

## Notas

1. Ver la web de TACIS [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm)
2. Las actividades antes mencionadas fueron iniciadas por Javier Solana, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, en los llamados “diez puntos” para una cooperación más estrecha entre la UE y Ucrania.
3. El Centro de Estudios Políticos Europeos (Bruselas), el Instituto de Economía Mundial (Kiev) y el Centro Internacional de Estudios Políticos (Kiev) elaboraron un informe sobre viabilidad e impacto económico de un área de libre comercio UE-Ucrania. Véase el informe completo en [www.ceps.be](http://www.ceps.be)
4. Por ejemplo la reforma de los servicios aduaneros, las normas de productos, la adopción de normas sanitarias y fitosanitarias, la convergencia de políticas regulatorias, la reforma de los servicios financieros, la cooperación en materia de aviación civil, la cooperación en materia de transportes por carretera, la apertura total del sector de telecomunicaciones, el buen cumplimiento del acervo del sector de la energía, el ajuste de la política de la competencia a la de la UE, etc.

## Referencias bibliográficas

- BANCO NACIONAL DE UCRAÑA “Balance of Payments of Ukraine for 2004”, *Quarterly Analytical-Statistical Publication*, Kiev, 2005.
- BOBITSKI N. “Ukraine-EU: On the Road to New Agreement”, *Mirror Weekly*, 14-20 de enero de 2006, Kiev ([www.zn.kiev.ua](http://www.zn.kiev.ua))
- CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS *Political Commentary*, No. 30/12, Kiev, 2005.
- COMISIÓN EUROPEA *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*, COM(2004) 628 final, Bruselas, septiembre de 2004.
- COMISIÓN EUROPEA *Implementation of the EU-Ukraine Action Plan: Achievements and Challenges*, Bruselas, noviembre de 2005.
- DG COMERCIO de la Comisión Europea. Resumen de la *Fact Sheet on Ukraine*, A2/CG/SG/WB, Bruselas, mayo de 2004.
- EMERSON M. et al. *The Prospects of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine*, CEPS, Bruselas, abril de 2006.
- NANIVSKA V. y O. SHUMYLO “Technical Assistance: Two views”, *ICPS Policy Studies*, No. 18, Kiev, noviembre 2002. El presente párrafo está muy basado en este texto.
- OCDE *Regional Integration Agreements*, Informe, París, enero 2001.
- PAVLIUK, O. *Ukraine's Transition and Western Strategies*, Discussion paper, mesa redonda ‘Ukraine in Transition and Western Strategy’, Washington DC, 1998.
- PAVLIUK O. “Ukraine and the EU: The Risk of Being Excluded”. En: Kempe I. (ed.), *Beyond EU Enlargement*, vol. 1. Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001.
- SHUMYLO O. “Ukraine and the European Neighbourhood Policy: Ensuring the Free Trade in Goods and Services”, *CEPS Working Document* No. 240, Bruselas, marzo de 2006.
- WOLCZUK, W. “Integration without Europeanization: Ukraine and its Policy towards the European Union”, *Working Paper*, Robert Schumann Centre, European University Institute, Florence, 2004.

# ANEXOS

