
A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia*

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira*** e Francisco Silva de Melo******

O presente artigo perpassa dois eixos fundamentais: a relação da União Europeia (UE) com o Leste Europeu, e em particular com a Ucrânia,¹ e o conceito de *actorness* aplicado a essa organização.

* Artigo recebido em 1º de abril de 2013 e aprovado para publicação em 6 de junho de 2014. Este trabalho é financiado por fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade (Compete) e por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do projeto “As parcerias estratégicas da União Europeia como instrumento de ação global: racional e implicações”, com a referência PTDC/CPJ-CPO/11325/2009, coordenado por Laura C. Ferreira-Pereira.

** Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Kent (Canterbury, Reino Unido) e professora catedrática de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho (Braga, Portugal). E-mail: lpereira@eeg.uminho.pt.

*** Doutora em Ciência Política pela Universidade de Erlangen-Nuremberga (Alemanha), bolsista pós-doutoranda da Fundação Ciência e Tecnologia, professora na Universidade do Minho (Braga, Portugal) e pesquisadora do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho (NICPRI/UMinho). E-mail: vysotskayaa@gmail.com.

**** Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Minho (Braga, Portugal) e, entre 2010 e 2013, pesquisador no âmbito do projeto de pesquisa “As parcerias da União Europeia como instrumento de ação global: racional e implicações”, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). E-mail: francisco.silva.de.melo@gmail.com.

CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 36, nº 2, julho/dezembro 2014, p. 487-517.

487

Metodologicamente, este se baseia na consulta de fontes primárias e secundárias cuja problematização permitirá, através de um exercício hipotético-dedutivo, confirmar ou infirmar as hipóteses de uma crescente *actorness* da UE em relação à Ucrânia. De acordo com a tipologia de George e Bennett (2004, p. 77), a Ucrânia configura um estudo de caso “disciplinado-configurativo”. Além disso, a Ucrânia representa um caso “crucial” (GEORGE; BENNETT, 2004, p. 120-121), dada a sua importância e especificidade dos desafios para a UE. Finalmente, o caso ucraniano é relevante pelas implicações que a análise do mesmo acarreta para uma melhor compreensão da relação da UE com outros países localizados na mesma região, como por exemplo Moldova ou Geórgia.

Privilegiando a dimensão política e de segurança, o estudo aqui apresentado pretende escrutinar o tipo de opções políticas que a UE adotou relativamente ao Leste Europeu na sequência do alargamento de 2004. De fato, a abertura a dez novos países desta região moveu Bruxelas a uma reavaliação do seu relacionamento com os novos vizinhos que veio a refletir uma vontade de projeção de protagonismo na região em causa.

É neste contexto que emerge a Política Europeia de Vizinhança (PEV), uma política externa pós-moderna e proativa, originalmente destinada aos Novos Estados Independentes Ocidentais (i.e., Bielorrússia, Moldova e Ucrânia), ilustrativa do caráter de prioridade estratégica que o Leste Europeu ganhou na agenda internacional da UE. Nesta senda, embora em um registo distinto, seguir-se-lhe-iam as cooperações diferenciadas, designadamente, a Parceria Oriental (PO) e a Sinergia do Mar Negro (SMN), que confirmam o Leste Europeu como *locus* primário da afirmação internacional da UE.

A análise das dinâmicas associadas à PEV, à PO e à SMN serve de pano de fundo para analisar e discutir a evolução da relação entre a UE e a Ucrânia. A importância desta última, enquanto “país refletor”

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

de uma maior ambição de protagonismo internacional, remonta ao final da Guerra Fria, época em que Bruxelas relançou o seu projeto de integração política. Tanto no quadro relacional estabelecido sob a égide da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como no contexto da PEV, Kiev tem se beneficiado de um estatuto prioritário nas relações internacionais da UE.

Ora, aplicando às relações Bruxelas-Kiev o conceito de *actorness*, nos moldes em que este é articulado por Bretherton e Vogler, que se destaca em termos da operacionalização do modelo teórico, este artigo procura explicar em que medida a condição de ator global da UE se manifesta no âmbito das relações entre esta última e a Ucrânia, e o modo como esse relacionamento tem contribuído para o aprofundamento do protagonismo internacional da UE. O conceito em causa foi aplicado a outros estudos de caso (como, por exemplo, países do Mediterrâneo (SCHUMACHER, 2005)), mas nunca às relações da UE com a Ucrânia. Além disso, o conceito de *actorness* é importante, na medida em que permite o estudo das circunstâncias em que a atuação da UE tem êxito, ou, pelo contrário, pode não ser bem-sucedida. A conclusão aponta para a confirmação da *actorness* global da UE à luz de três dimensões: *oportunidade*, *presença* e *capacidade*. Isso porque, tal como este contributo demonstrará, esta organização soube, desde logo, usar as oportunidades abertas pelo sistema internacional para projetar o seu protagonismo no quadro das relações com a Ucrânia. Ademais, trata-se de um país onde a presença da UE tem tido eco considerável, tal como confirma o desejo dos governantes ucranianos em integrar projeto comunitário; e onde Bruxelas tem, igualmente, dado mostras de capacidade por lançar múltiplas iniciativas políticas que têm permitido cultivar o caráter prioritário de Kiev no quadro da política externa europeia. Por outro lado, ficará patente que o quadro analítico proposto por Bretherton e Vogler não consegue explicar cabalmente iniciativas, tais como a PO e a SMN, que re-

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

presentam exemplos de aprimoramento da assertividade internacional da UE.

1. A singularidade da União Europeia como ator internacional: considerações teóricas

A partir do início dos anos 1990, ao passo que a UE mostrava uma crescente disponibilidade para incrementar o seu protagonismo político internacional, os estudiosos viram-se confrontados com o desafio intelectual de explicar como um ator que não era um Estado podia formular e implementar uma política externa e, por meio dela, ganhar projeção e *leverage* internacionais.

Em um contexto internacional que tinha o Estado vestefaliano como grande referência analítica, o despontar de uma entidade dinâmica, com uma matriz e natureza híbridas, evidenciou as lacunas dos enunciados tradicionais, em particular do realismo. Perante a especificidade e complexidade do ator em apreço, essa escola de pensamento evidenciou dificuldades em esclarecer a capacidade de atuação internacional da UE. Acresce, ainda, o fato de o campo de observação realista ter um espectro curto no que concerne às atividades externas em que se focaliza – as chamadas *high politics* –, que privilegiam questões tais como o conflito, a diplomacia e a segurança (MORGENTHAU, 1985; WALT, 1991; WALTZ, 2008).

Ultrapassando, porém, a abordagem redutora defendida pela corrente realista, é possível caracterizar a ação externa da UE como relevante e distinta (GINSBERG, 1998), na medida em que a UE é detentora de uma política externa “incomum” (GORDON, 2008, p. 310), assentada em um “conjunto único de instrumentos de política externa” (LARSEN, 2002, p. 284).

Todavia, a natureza singular da política externa da UE e o reconhecimento acadêmico alargado do seu impacto internacional não permitem inferir a sua condição de ator internacional. Efetivamente, foi com vista a caracterizar e aferir a performance internacional da UE que surgiu um novo *framework* teórico: a *actorness*.

Também conhecida como “agência”, “capacidade”, “presença” e “actorship” (ÈMAKALOVÁ; ROLENC, 2012), a *actorness* tem evoluído como conceito ou quadro conceitual da ação de atores internacionais, em particular, da UE.² Enquanto conceito, tem sido moldado de acordo com a filiação teórica do autor que o articula, bem como do tempo histórico em que este se insere, tendo, por isso, uma indelével marca construtivista.

Tendo sido originalmente forjada por referência ao “Estado”, o que tornou difícil a sua afirmação, a *actorness* pretendia concluir quem tinha o direito, a capacidade e a oportunidade de agir na cena internacional. À medida que a dimensão da política externa europeia foi ganhando contornos mais definidos, multiplicaram-se as propostas teóricas sobre os requisitos que a UE deveria reunir de modo a poder ser descrita como ator global.

De fato, existe já um expressivo número de contributos teóricos que resultaram na estruturação e no aperfeiçoamento do conceito de *actorness*. Começando pelo contributo mais antigo de Gunnar Sjostedt (1977), até ao mais recente, de Thomas (2010), passando por Allen e Smith (1990), Hill (1993), Jupille e Caporaso (1998), Ginsberg (1999), entre outros, todos conceberam enunciados tendentes a descrever e caracterizar o protagonismo internacional da UE.

Entre as várias abordagens conceituais, e considerando o estudo de caso em apreço, o contributo articulado por Bretherton e Vogler (2006) é aquele que disponibiliza maior potencial explicativo e justificativo da condição de ator global da UE. Confirmando esta ideia, Èmakalová e Rolenc (2012, p. 262) asseveram que o argumento de

Bretherton e Vogler é o que consegue um compromisso mais sólido entre as teses behaviorista e estruturalista, em que “agência e estrutura estão envolvidas em uma relação dialética, mutuamente constitutiva”.

Bretherton e Vogler apresentam um arquétipo teórico ancorado nos conceitos de *actorness* e presença, que, distinguindo-se dos demais por destacar a relevância dos fatores exógenos, sugere também uma correlação direta entre o compromisso político e a influência política. Em um registo epistemológico construtivista, os autores frisam que a *actorness* é uma função das “capacidades internas” e das “oportunidades externas” (BREThERTON; VOGLER, 2006, p. 17), pelo que urdiram a sua própria sistematização conceitual assentada em três características fundamentais: “oportunidade”, “presença” e “capacidade”. Tais características servirão de eixos fundamentais na confirmação da *actorness* da UE na vizinhança do Leste e, em especial, em relação à Ucrânia.

Por “oportunidade”, os autores entendem a existência de determinado ambiente externo, acontecimentos, períodos ou ideias que podem restringir ou potenciar a *actorness*. Tais fatos podem reportar-se, por exemplo, a condições prevaletentes na arena internacional, à bipolaridade do período da Guerra Fria, a uma crise financeira mundial, entre outros.

A “presença” define a capacidade de exercício de influência além-fronteiras, por parte da UE, em virtude da sua simples existência. Esta característica não compreende qualquer ação intencional por parte da UE, conquanto é produto exclusivo da sua mera natureza e identidade.

Finalmente, a capacidade remete ao contexto interno da ação externa e é um fator revelador da aptidão (ou falta dela) evidenciada pela UE de, por via do processo decisório endógeno, explorar as oportunidades e maximizar a sua presença internacional.

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

Em resumo, a proposta teórica de Bretherton e Vogler permite olhar para uma União sob o prisma de um ator que deve fazer valer a sua imagem internacional e maximizá-la. Para tal, deverá cultivar a coesão interna, de modo a ser capaz de aproveitar, ao máximo, as oportunidades originadas pelo contexto internacional.

A primeira grande oportunidade histórica que se apresentou à UE foi suscitada pelo fim da Guerra Fria e a emergência, na Europa Central e do Leste, de um conjunto de novos Estados independentes, desejosos por integrar o bloco comunitário que, historicamente, irradiava paz, estabilidade social e prosperidade econômica. Essa viragem na história das relações internacionais compeliu a organização a preparar-se para um novo ciclo de alargamento das suas fronteiras, que iria consumir-se entre 2004 e 2007 com a adesão de doze novos Estados.³

2. A política europeia de vizinhança: uma preocupação europeia

A perspetiva do alargamento a dez novos membros, em 2004, levou a UE a conceber um quadro relacional mais atualizado e ambicioso, especialmente com aqueles países que seriam os seus futuros vizinhos. Tal como a Estratégia Europeia de Segurança (EES) (2003) enfatizou, na sequência de uma definição mais precisa da ação global da UE, era necessário tornar extensivo aos vizinhos do Leste os benefícios da cooperação econômica e política, enfrentando, paralelamente, os problemas políticos que os afetam. Mais tarde, o Relatório sobre a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança (2008) reforçaria esta intenção.

Era, por isso, dado adquirido nos corredores de Bruxelas que a afirmação da UE como ator global convocava o desempenho de um papel significativo no relacionamento com a vizinhança ao Leste, con-

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

siderada estratégica, sob pena de se agitar uma onda de descrédito relativamente à sua *actorness* internacional.

A rigor, foi esta fronteira oriental e a perspectiva de um novo alargamento que originaram a necessidade de a UE reinventar a sua política de vizinhança no sentido de responder a desafios de segurança cada vez mais complexos (no pós-11 de setembro de 2001), de preencher o vácuo político deixado pela desintegração da União Soviética e de esbater as disparidades existentes entre níveis de desenvolvimento econômico e social, que a futura adesão dos Estados da Europa Central e do Leste tenderia a exacerbar.

A centralidade do Leste Europeu na reestruturação do mapa político europeu ficou espelhada naquela que viria a ser a primeira pedra da nova política de vizinhança europeia: a carta enviada pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Jack Straw, à presidência espanhola do Conselho da UE, em abril de 2002. Nela, Straw alertava para a premência de atribuir o estatuto de “vizinho especial” (STRAW, 2002) aos “Novos Estados Independentes Ocidentais”,⁴ bem como a preocupação de evitar criar no continente “linhas divisórias entre os que ‘têm e não têm’” (STRAW, 2002).

Esse impulso político ganharia maior concretização meses mais tarde, quando a Comissão Europeia lançou a *Wider Europe Initiative*, a qual, tendo em mente o futuro alargamento, procurava aprofundar a relação com os Estados vizinhos. Esta iniciativa inaugurou o racional e a abordagem metodológica que iria inspirar e justificar a PEV (GEBHARD, 2007).

Em maio de 2004, as iniciativas preliminares e os anseios nelas contidos frutificaram na PEV. Divulgada em um *Strategy Paper*, a PEV foi descrita pela Comissão Europeia como uma política que visava “partilhar os benefícios do alargamento de 2004 com os países vizinhos, contribuindo para uma maior estabilidade, segurança e bem-estar de todos os envolvidos” (COMISSÃO DAS COMUNIDA-

DES EUROPEIAS, 2004, p. 3). Implícita aqui estava, pois, a necessidade de impedir que a União fosse confrontada com a imprevisibilidade e instabilidade nas suas fronteiras, evitando-se um eventual efeito fraturante do alargamento.

A PEV espelhava uma UE ambiciosa nos seus propósitos, porquanto tomava como seu o desiderato de envolver um “arco de países, que partilham valores e objetivos fundamentais da UE, atraídos por uma relação de proximidade crescente, que ia para além da mera cooperação, atingido um grau significativo de integração econômica e política” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004, p. 5). Este foi, portanto, o reconhecimento, por parte da UE, da importância da estabilidade política e do desenvolvimento econômico-social na vizinhança do Leste para a sua própria segurança. Nesta medida, a PEV pode considerar-se, simultaneamente, o pretexto e o instrumento usados na reconceitualização da projeção internacional da UE na sua vizinhança oriental.

Concebida, elaborada e estruturada em um estágio temporal posterior aos ataques do 11 de setembro de 2001, acontecimento que associou o terrorismo transnacional ao fundamentalismo islâmico, a PEV não previa, no seu figurino original, a inclusão dos países do Mediterrâneo Sul.⁵ Essa exclusão *a priori* foi sintomática quanto à prioridade do Leste Europeu na agenda externa europeia (CASIER, 2010).

Reconhecendo que o sucesso da PEV teria uma repercussão direta na sua imagem enquanto ator internacional (GEBHARD, 2007), a UE procurou dotar esta política de coerência, fazendo da Comissão Europeia o seu “centro gravitacional”, em uma tentativa de emular “o maior sucesso de política externa da UE” (KELLEY, 2006, p. 31). A PEV trilha, assim, os caminhos do alargamento, mas com diferenças no plano do discurso e da práxis. No primeiro caso, assiste-se à substituição da *membership approach* pela *partnership approach* (KOROSTELEVA, 2012, p. 4). No segundo caso, procede-se à troca

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

da *golden carrot* (adesão) pela *silver carrot* (VYSOTSKAYA GUEDES VIEIRA, 2013).⁶

Perante a impossibilidade de alargar, de forma contínua, a fronteira da UE, a PEV podia ser vista como representando uma tentativa válida de articular uma política externa mais sustentável (PATTEN, 2003, p. 1). Deste modo, Bruxelas optou por uma política híbrida, que permitia um progresso desigual, entre diversos países, nos mais variados campos de atuação.

Juntamente com a formulação política, os instrumentos previstos na PEV vieram confirmar que era da UE a responsabilidade de monitorar os progressos nas relações bilaterais, bem como a supervisão e análise da situação política, econômica e social de cada país. Para esse fim, a PEV dispunha do chamado Plano de Ação (PA).

Em linha com a experiência histórica que caracterizava o relacionamento existente entre cada um dos países envolvidos e a UE, o PA da PEV assentava sobre a moldura legal e institucional dos acordos prévios, ou seja, o Acordo de Parceria e Cooperação (APC), no caso do Leste Europeu.⁷ O PA, que cobre um período de três anos, é o documento que materializava a ligação bilateral entre a UE e os países abrangidos pela PEV. Nesse documento, constam as reformas políticas, econômicas e sociais a realizar em cada um dos Estados, sendo que a ênfase é colocada nas prioridades de curto e médio prazo. A eficácia da reestruturação pretendida estava diretamente associada ao aspecto-chave introduzido pela PEV, a saber, o princípio da condicionalidade. Nas linhas orientadoras do diálogo político com a Ucrânia, o PA estipulava medidas tendentes a contribuir para a funcionalidade do regime democrático e para eficiência da economia de mercado, embora uma ênfase especial tenha sido conferida à aproximação do país ao *acquis* comunitário.

Em paralelo com a formulação política, a PEV trouxe consigo um novo mecanismo de ajuda técnica e financeira: o European Neigh-

bourhood and Partnership Instrument (ENPI). Este instrumento aspirava a um reforço da assistência técnica, bem como a uma alocação mais eficaz dos recursos financeiros, que dependiam das necessidades de cada parceiro (BLOCKMANS, 2008).

Nesta linha de raciocínio, podemos afirmar que a PEV, não obstante as suas reconhecidas insuficiências e inconsistências, representou, portanto, um esforço político assinalável, ilustrativo da forma como a própria UE se define e age internacionalmente (DELCOUR; TULMETS, 2008). Dito isso, o descontentamento que “uma política para dois mundos” (leia-se, Leste Europeu e Mediterrâneo Sul) gerou, em particular junto dos vizinhos europeus, forçou a UE a encontrar novas fórmulas políticas.

3. Readaptar a PEV ao Leste Europeu: a parceria oriental e a Sinergia do Mar Negro

Enquanto instrumento de projeção de protagonismo internacional, a PEV, na sua fórmula original, cedo provou ser inadequada, especialmente para os vizinhos que dela se beneficiavam e que aspiravam fazer parte da UE. Daí a necessidade sentida pela UE de reinventar a sua política externa para o Leste Europeu através da criação da Parceria Oriental, apresentada em 26 de maio de 2008 ao Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas.

Procurando contrabalançar a “Dimensão Sul”⁸ da política externa europeia, a virtude maior da PO estava na “separação dos vizinhos do Leste do ‘círculo de amigos’ que a PEV aglomerou” (ADAMCZYK, 2010, p. 199). Garantia-se assim, sob a égide da PEV, uma cooperação diferenciada e a divisão temática entre os dois grupos de Estados que a PEV havia unido.

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

Do ponto de vista da formulação política, a PO não se desvia do propósito da PEV de projetar a *actorness* da UE. Contudo, a primeira consubstancia uma abordagem mais ambiciosa e direcionada para os países abrangidos.⁹ Na senda da PEV, a PO procurava uma maneira mais eficaz de robustecer o protagonismo da UE na região em causa. Tal como salientou Korosteleva (2012, p. 7), a PO foi concebida como o passo seguinte para diversificar os recursos da PEV e aumentar o impacto da organização na vizinhança do Leste.

Ao estabelecer um dos programas mais ambiciosos de desenvolvimento institucional até a data (FERRERO-WALDNER, 2009, p. 2), a PO pretendia reforçar a PEV por via de uma abordagem distinta. Desde logo, avançou-se com a noção de *joint ownership*, segundo a qual as partes tinham compromissos mútuos no que respeitava aos campos de atuação elencados. Posteriormente, destacou-se a introdução de um nível multilateral de cooperação que representou um valor acrescentado em relação à componente bilateral exclusiva da PEV (BALCER, 2011).

Em nome do bom funcionamento, este quadro trouxe consigo uma estrutura operacional composta por quatro níveis, a saber: encontros bianuais de chefes de Estado e de governo; reuniões anuais dos ministros dos Negócios Estrangeiros; quatro plataformas temáticas a realizar pelo menos duas vezes por ano, incidindo sobre as principais áreas de cooperação;¹⁰ e ainda os painéis de apoio às plataformas temáticas, cujos moldes seriam determinados de acordo com cada caso (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008). Ao nível do financiamento, a PO previa a alocação de 600 milhões de euros para o triênio 2010-2013 através do ENPI (BOONSTRA; SHAPOVALOVA, 2010, p. 8).¹¹

De acordo com a própria conclusão do documento fundador, a fórmula da PO refletia bem as ambições internacionalistas da UE, conquanto era seu propósito incentivar as reformas, integrar os merca-

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

dos e as sociedades, projetar estabilidade e prevenir a emergência de novas fronteiras no continente europeu.

A aposta de Bruxelas no flanco oriental e a determinação de conferir uma roupagem distinta à assertividade internacional da UE naquela área ficaram igualmente demonstradas com a fundação da Sinergia do Mar Negro, que inclui a maioria dos países da PO.¹² Alinhando pelo tom da PO, a SMN visava claramente cimentar a *actorness* da UE, tal como notou Emerson (2008, p. 4): “a UE parece principalmente motivada em ver todas as regiões da sua vizinhança tão integradas quanto possível com a sua economia e a convergir para as suas normas políticas”.¹³ Este fomento da cooperação intrarregional fazia da noção de *local ownership* um dos elementos fulcrais da Sinergia.

Nesta perspetiva, a PO e a SMN correspondem a domínios políticos diferenciados e derivados de uma mesma política (i.e., a PEV), que pretendem enquadrar os destinatários em hierarquias de poder distintas, transmitindo-lhes a ideia de uma “onipresença comunitária”. Ao fazê-lo, a UE conseguiu um efeito mutuamente reforçador, quer da “política-mãe” PEV, quer da sua projeção de protagonismo a Leste. Ora, a perspetiva de Bretherton e Vogler (nomeadamente, o seu enfoque nas dimensões de oportunidade, presença e capacidade) não permite uma explicação cabal da evolução da postura da UE no quadro das iniciativas da PO ou da SMN.

4. As relações entre a UE e a Ucrânia: um caso de ambivalência estratégica

A relevância da Ucrânia, enquanto país participante na PEV, na PO e na SMN, não constitui um fenómeno recente. Tal como a nossa análise nas seções precedentes demonstrou, após a implosão da União Soviética, em 1991, a UE saiu da sombra determinada a projetar a sua

**Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo**

actorness a Leste. Ora, desde essa altura, a Ucrânia tornou-se inquestionavelmente um dos principais alvos da ação europeia nesta região.

No espaço pós-soviético, a UE optou por uma abordagem dual, que distinguia os Estados da Europa Central e do Leste e os Novos Estados Independentes. Ao passo que ao primeiro grupo foram oferecidos os Acordos de Associação, que comportavam uma perspetiva de plena adesão à UE, para o segundo foram concebidos os Acordos de Parceria e Cooperação (APC) destituídos de qualquer possibilidade de entrada na União.

Percebendo o seu papel capital entre os Novos Estados Independentes, a UE não quis perder Kiev na incerteza pós-bipolar, tendo avançado imediatamente com um APC, de modo a atrair este país para a sua órbita. A centralidade da Ucrânia ficou, assim, demonstrada na circunstância de este ter sido o primeiro Estado a assinar um acordo deste tipo com a UE, em 14 de junho de 1994, fazendo-o antes mesmo da Rússia (SCHNEIDER, 2001).

O APC veio reconhecer formalmente a importância estratégica de Kiev para a UE, em uma altura em que a Ucrânia era vista, um pouco por todo o Ocidente, como tendo uma liderança política ambígua, sobretudo devido à relutância do respectivo Executivo em avançar com reformas políticas e económicas significativas.

Válido por um período de dez anos, o APC foi o primeiro quadro regulador de relacionamento entre Bruxelas e Kiev, que pretendia aproximar posições, facilitar consensos, desenvolver e intensificar laços entre as altas partes contratantes (APC UE-UCRÂNIA, artigo 1^o, 1994). Como acordo evolutivo que era, o APC mencionava a possibilidade de estabelecimento de uma zona de livre comércio entre as partes, incentivo foi conjugado com um número de áreas onde a adaptação e a aproximação legal entre as partes eram encaradas.

**A União Europeia como Ator na Vizinhança
do Leste: O Caso da Ucrânia**

Para além da relevância que assumiu como primeiro documento enquadrador das relações UE-Ucrânia, o APC criava também, segundo Keukeleire e MacNaughtan (2008), “toda uma maquinaria de política externa” que possibilitava a convergência de posições em assuntos internacionais de interesse mútuo e facilitava a cooperação no tocante ao fortalecimento da estabilidade e da segurança na Europa.

Não sendo desprovido de um propósito político, o APC tinha um pendor mormente econômico. Na sequência da evolução da PESC, porém, a dimensão política acabaria por ser incorporada na dinâmica bilateral através da adoção de alguns instrumentos que essa política comum havia atribuído à ação externa da UE.

Deste modo, em novembro de 1994, o Conselho adotou a Posição Comum para a Ucrânia, que veio basicamente reiterar os compromissos assumidos em sede do APC, acrescentando alguns pontos que o APC deixou de fora, como, por exemplo, o desarmamento nuclear.

Em resultado da maior sintonia entre as partes, em 1998, o Executivo ucraniano liderado por Leonid Kuchma adotou a “Estratégia da Integração da Ucrânia na União Europeia” (PRESIDENTE DA UCRÂNIA, 1998), na qual a adesão à UE figurava como um objetivo estratégico de longo prazo. Tal gesto mereceu uma “meia resposta” por parte de Bruxelas, que se consubstanciou na Estratégia Comum (EC) para a Ucrânia.¹⁴ Neste documento-chave para o entendimento da evolução do relacionamento bilateral em causa, a UE reconheceu e elogiou a escolha pró-europeia de Kiev, sem, no entanto, considerar uma eventual adesão de pleno direito da Ucrânia (PETROV, 2002). A EC, “primeira verdadeira tentativa por parte da UE para demonstrar que a Ucrânia era realmente importante”, nas palavras de Iryna Solonenko (2007, p. 144), emergiu como documento eminentemente político que visava conferir maior formalidade à estratégia europeia para aquele país do Leste.

**Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo**

Neste sentido, o enunciado da EC elenca três grandes objetivos que são sintomáticos do crescente protagonismo político internacional da UE. Entre eles, encontravam-se os seguintes: apoiar os processos de transição democrática e econômica na Ucrânia; assegurar a estabilidade e a segurança e enfrentar os desafios comuns no continente europeu; e fomentar a cooperação reforçada entre UE e Ucrânia no contexto do alargamento (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1999).

Este documento apelida a relação bilateral de “parceria estratégica”, atendendo, particularmente, à “sua geografia, a sua dimensão, os recursos da sua população e ainda a sua localização ao longo dos eixos Norte-Sul e Leste-Oeste”, o que é revelador do destaque concedido à Ucrânia na agenda internacional da UE (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1999, p. 1).

Importa referir, neste ponto, que o não acolhimento europeu das pretensões ucranianas não foi suficiente para demover Kiev do caminho rumo a uma maior integração, pelo que, em setembro de 2000, o Executivo liderado por Kuchma delineou o “Programa de Integração da Ucrânia na União Europeia” (PRESIDENTE DA UCRÂNIA, 2000). Tendo percebido que o processo de reformas institucionais proposto pelo programa não tinha impressionado Bruxelas, a Ucrânia procurou apresentar-se como um parceiro construtivo e útil, através da participação em missões conduzidas sob a PESD, na condição de terceiro Estado. Essa intenção foi expressamente reconhecida no Conselho Europeu de Nice (dezembro de 2000), tendo sido mais tarde acolhida pelo Conselho Europeu de Gotemburgo (junho de 2001), no quadro do qual a Ucrânia veio integrar um grupo restrito de potenciais contribuintes.

Consequentemente, tal como frisou Zarembo (2011, p. 2), a Ucrânia passou a gozar de um “estatuto privilegiado” ao nível da PESD, ao abrigo do qual tem participado de várias missões desde a inaugura-

ção dessa componente operacional europeia, em 2003.¹⁵ Para além desta participação concreta, foi igualmente aberta ao país a possibilidade de mostrar o seu alinhamento político relativamente às decisões e declarações produzidas no âmbito da PESC.

Não obstante os progressos referidos, o compromisso entre a UE e a Ucrânia de Kuchma tendeu a esfumar-se perante a postura errática dos ucranianos marcada por sinais contraditórios, procedentes da esfera interna e externa, que tiveram as suas repercussões no *rapport* UE-Ucrânia (KUZIO, 2005).

Em resultado disso, as relações UE-Ucrânia esfriaram, sendo que só começariam a se recuperar dessa fase menos positiva com a aproximação das eleições presidenciais de 2004. O alargamento da UE a dez novos países tornou igualmente imperioso reatar relações que permitissem negociar favoravelmente um quadro relacional renovado com um Estado parceiro que, doravante, seria um importante vizinho. Tal quadro relacional ficaria subsumido na concepção da PEV, cujo perfil e alcance foram discutidos em uma seção anterior.

Com efeito, o sufrágio presidencial trouxe uma dinâmica renovada à relação bilateral, não pela saída de cena de Leonid Kuchma, mas porque a UE mostrou um engajamento assinalável com a causa democrática ucraniana, após as perturbações verificadas na primeira ronda eleitoral. Ao denunciar as fraudes eleitorais, Bruxelas foi ganhando um capital de confiança crescente entre os ucranianos, o qual ficaria materializado no apoio junto dos movimentos civis que protagonizaram a Revolução Laranja, algo que ajudou a propiciar uma segunda volta condizente com os mais básicos princípios democráticos.

Observadores atentos identificaram aqui o início de uma nova fase na capacidade da UE para projetar o seu protagonismo no quadro das suas relações com a Ucrânia. De fato, tal como notaram Barysch e Grant (2004, p. 2), a UE mostrou uma eficiência notável na gestão

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

dos acontecimentos na Ucrânia, revelando uma harmonia forte entre as percepções e crenças das suas instituições e Estados-membros.

A vitória de Viktor Yushchenko significou a assunção definitiva da “Escolha Europeia” enquanto grande vetor mobilizador de política externa da Ucrânia. Apesar da boa recepção desse desenvolvimento, a postura não mudara significativamente em Bruxelas: à opção estratégica do novo Executivo ucraniano, a UE respondeu com o princípio da condicionalidade como elemento *sine qua non* para elevar a relação para novos patamares. Esta necessidade obrigava a Ucrânia a uma reestruturação real, que ia além de uma opção de política externa puramente retórica ou “declarativa” (WOLCZUK, 2003).

A postura renitente da UE expressa na recusa de tratar a Ucrânia como potencial Estado-membro rapidamente gerou um sentimento generalizado de desilusão no seio do governo laranja.¹⁶

Considerando a evolução da relação UE-Ucrânia, em última análise, é plausível comparar esse relacionamento a um “diálogo de surdos”. Isso porque ao mesmo tempo em que Kiev apresentava argumentos históricos e geográficos válidos para que uma hipotética adesão pudesse ser considerada, Bruxelas apelava à necessidade de implementação das reformas, antes de estar sequer disposta a considerar uma candidatura ucraniana.

O fato de a PEV, enquanto instrumento de *leverage* europeia na Ucrânia, dar mostras de esgotamento agravou mais esse cenário, o que obrigou Bruxelas ao desenvolvimento do Novo Acordo Reforçado (NAR) como necessidade estratégica.¹⁷

A Ucrânia teve uma importância fulcral no quadro da negociação do NAR. Com efeito, a patente insatisfação de Kiev com a forma e substância da PEV constituiu um fator preponderante na conceitualização do NAR como incentivo político. Como sinal disso mesmo, em janeiro de 2007, pouco depois de a UE anunciar que estava a cogitar

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

no lançamento de um framework de reforçador da PEV (dezembro de 2006), o Conselho já adotava as diretivas negociais para um “Novo Acordo Reforçado entre a UE e Ucrânia” (HILLON, 2007). Consequentemente, o acordo reforçado entre UE e Ucrânia tornou-se o primeiro de uma nova geração de acordos externos negociados entre a UE e um terceiro país sob a égide da PEV (PETROV, 2009).

Nesta perspectiva, a emergência do NAR ajuda a corroborar a ideia de que a busca contínua pela consolidação da *actorness* da UE na vizinhança do Leste, desde meados dos anos 1990, estava intrinsecamente ligada à evolução favorável das relações com a Ucrânia. Prova disso foi a recente reestruturação do NAR, que passou a denominar-se Acordo de Associação, incluindo uma Zona de Comércio Livre Aprofundada e Alargada como componente central. A negociação deste último está concluída, sendo certo que recentes desenvolvimentos políticos na Ucrânia¹⁸ têm impedido a sua entrada em vigor.

Nesta sequência evolutiva, é consensualmente aceito pelos especialistas (NATORSKI, 2008; ADAMCZYK, 2010) que o estabelecimento e o desenvolvimento da PO tinha como particular desiderato conferir um “novo fôlego” às relações UE-Ucrânia, não se restringindo, portanto, ao propósito de abrir uma “Dimensão Leste” na política externa da UE, em sentido geral. A boa recepção da PO em Kiev representou uma garantia de continuidade da influência da UE na região (SOLOMONENKO, 2011). Esta linha de raciocínio é extensível à SMN. Na realidade, no âmbito das relações UE-Ucrânia, a PO, assim como a SMN, constituem espaços de cooperação diferenciados com objetivos semelhantes: projetar a imagem internacional da UE no contexto do relacionamento dessa organização com a Ucrânia. Dito isso, a novidade trazida por ambas as iniciativas é que estas concedem um enfoque distinto à *actorness* da UE, na medida em que transcendem a lógica exclusivamente bilateral, para tomar forma em quadros e envolvências distintas.

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

Conclusão

Considerando a abordagem teórico-conceitual adotada, bem como a subsequente análise empírica que teve na Ucrânia o seu estudo de caso, o presente estudo permitiu corroborar o entendimento de que a UE é um ator global que projeta a sua *actorness* na sua vizinhança ao Leste e, em especial, no quadro das suas relações com a Ucrânia. Igualmente importante, este artigo suscitou a validação da ideia de que essa ligação bilateral tem desempenhado um papel instrumental no aprofundamento da condição de ator político global da UE. É digno de nota que o “magnetismo” da UE não tem diminuído, em um contexto marcado pela crise econômico-financeira em vários Estados-membros, e, em particular, pela crise na Zona Euro, que tem vindo a dificultar os esforços de afirmação da UE enquanto ator internacional. Essa conclusão desafia a corrente de opinião, ainda influente na literatura acadêmica, que nega a qualidade de *actorness* à UE, enfatizando, exclusivamente, o papel dos Estados-membros e a importância dos respectivos interesses nacionais.

A confirmação da *actorness* da UE, no caso particular do seu relacionamento com o Estado ucraniano, foi derivada da comprovação das ações da UE no caso vertente, à luz dos preceitos teóricos enunciados por Bretherton e Vogler. De fato, no seguimento da discussão aqui produzida, foi possível elucidar de que forma a *oportunidade*, a *presença* e a *capacidade* se manifestam no âmbito das relações Bruxelas-Kiev.

Desde logo, a *oportunidade*, conceitualizada como a competência de a UE aproveitar uma determinada fase, acontecimento ou época internacional para impulsionar a sua projeção global, tornou-se um elemento evidente no relacionamento entre a organização e a Ucrânia. Em um processo de busca crescente de afirmação internacional, a UE procurou, no seu relacionamento com o Estado em causa, tirar partido das principais oportunidades suscitadas pelo próprio sistema in-

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

ternacional, designadamente as geradas pelo fim da Guerra Fria e da reunificação da Alemanha. Tais oportunidades lhe permitiriam firmar, definitivamente, o seu projeto político em torno da PESC e da PCSD, e, com ele, alastrar intencionalmente a sua influência aos novos Estados saídos do jugo soviético – com destaque para a Ucrânia.

O APC UE-Ucrânia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1994), *framework* que inaugura relações oficiais entre as partes, foi o primeiro sinal de que Bruxelas havia explorado com sucesso uma arena internacional em mutação, elegendo a Ucrânia como ponto fulcral da sua projeção internacional na vizinhança ao Leste em recomposição. Mais tarde, também a PEV surgiu na senda da maximização de uma dada conjuntura internacional por parte de Bruxelas. Neste caso, tratou-se do alargamento de 2004, o qual, ao acrescentar à UE dez novos países da Europa Central e do Leste, tornou indispensável a articulação de uma nova política tendente a renovar o impacto e a *leverage* da UE na nova vizinhança, em particular em Kiev. Por fim, o compromisso demonstrado para com a causa ucraniana quando da fraude das eleições presidenciais de 2004, e a ajuda europeia concedida na criação das condições necessárias à realização de uma segunda ronda eleitoral condizente com os princípios democráticos tornaram a Ucrânia ainda mais sensível à projeção de protagonismo da União.

No que diz respeito ao segundo elemento, a *presença*, este é notório na percepção da UE como “modelo” aos olhos dos sucessivos governantes ucranianos. Enquanto comunidade de segurança e modelo de prosperidade, a mera existência desta organização tem ajudado a “modelar” as preferências e decisões de Kiev, que, de forma mais ou menos consistente, tem expressado um desejo de adesão à família europeia. A própria PEV trouxe consigo uma agenda que, ao elencar valores e princípios comuns, e ao fazer da harmonização com o acervo comunitário uma necessidade incontornável, veio robustecer a *actorness* da UE pelo simples fato de traduzir uma forma distinta de

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

formulação e implementação de política externa no quadro das relações internacionais hodiernas.

Finalmente, a UE demonstrou também *capacidade* no contexto do seu *rapport* com a Ucrânia. O fato de este Estado gozar de um estatuto prioritário para Bruxelas é, por si só, sinal da habilidade de Bruxelas em formular prioridades e desenvolver políticas específicas para Kiev. Com efeito, a Ucrânia foi o primeiro país do Leste a assinar um APC com a UE, fazendo-o antes mesmo da Federação Russa. O caráter prioritário atribuído a este Estado ficou ainda revelado no reforço do APC mediante a adoção de uma Posição Comum (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1994) e, mais tarde, de uma Estratégia Comum (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1999). Essas ações denunciaram uma UE dotada de instrumentos diversos e vontade política que lhe permitiram a prossecução de uma linha de ação coerente e célere em relação a Kiev.

Já em sede da PEV, o desagrado evidenciado pelos líderes ucranianos para com a moldura desta causou a nova demonstração de capacidade por parte de Bruxelas, que avançou imediatamente com o NAR. Neste particular, sublinhe-se que os *inputs* gerados pela Polónia não colocaram em causa a solidez da abordagem comunitária para a Ucrânia, porquanto têm representado um contributo construtivo tendente a manter o Leste Europeu no topo da agenda internacional da UE.

Quanto à PO e à SMN, estas iniciativas políticas não são cabalmente explicadas à luz do conceito de *actorness* articulado por Bretherton e Vogler. Mais concretamente, este quadro conceitual não é capaz de explicar todas as ações da UE enquanto ator global porque a qualidade e a lógica de evolução da sua *actorness* é mais complexa do que o alcance das três dimensões propostas pelos dois autores. Isso porque as dinâmicas cooperativas que aquelas iniciativas projetam contêm certos elementos concebidos pela UE para aprofundar a sua condição

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

de ator global na região em causa, sendo certo que esses não são diretamente abrangidos pelas dimensões de oportunidade, presença e capacidade.

Notas

- 1.** Este artigo foi redigido antes da secessão da Crimeia e dos acontecimentos que se sucederam durante os primeiros meses de 2014. Estes acontecimentos reforçam a importância da Ucrânia para a União Europeia, que resulta do fato de a Ucrânia ser um dos maiores países da Europa, possuir uma população de mais de 40 milhões de pessoas, uma posição geográfica estratégica e um potencial militar e energético crucial para a UE. Além disso, a importância da Rússia e a sua própria política em relação à Ucrânia têm garantido à Ucrânia um lugar de destaque na agenda da UE (VYSOTSKAYA GUEDES VIEIRA, 2013).
- 2.** Para além dos conceitos referidos, destaca-se a abordagem à UE enquanto “agência” (JUPILLE; CAPORASO, 1998), bem como os trabalhos que analisam a UE sob o prisma de um “poder” normativo (MANNERS, 2002) e um poder “modelo” (FERREIRA-PEREIRA, 2012).
- 3.** Em 2004, aderiram à UE dez novos Estados-membros, a saber: o Chipre, a Eslováquia, a Eslovênia, a Estônia, a Hungria, a Letônia, a Lituânia, Malta, a Polónia e a República Tcheca. Em 2007, somaram-se mais dois: a Bulgária e a Romênia.
- 4.** Os Novos Estados Independentes Ocidentais são a Bielorrússia, a Moldova e a Ucrânia.
- 5.** Originalmente, a PEV visava reforçar as relações da UE com os países do Leste (primariamente com a Ucrânia, Moldova e Bielorrússia, para além dos países do Cáucaso do Sul, a saber, a Geórgia, Armênia e Azerbaijão). A inclusão dos países do Mediterrâneo (já abrangidos pelas iniciativas da UE, tais como o processo de Barcelona e o Diálogo para o Mediterrâneo) resultou de um compromisso político que procurou ir ao encontro da preocupação dos países-membros do Sul da UE (i.e., França, Espanha e Portugal), relativamente a um desequilíbrio entre a atenção dada aos países do Leste e aquela dispensada aos vizinhos no Sul da UE.

**Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo**

- 6.** Na base da abordagem da UE e especialmente na PEV, é o princípio de condicionalidade política: os países vizinhos se beneficiarão de uma aproximação com a UE à medida que cumprirem as regras e as exigências avançadas pela UE (VYSOTSKAYA GUEDES VIEIRA, 2013).
- 7.** No caso dos vizinhos do Mediterrâneo Sul, a PEV assentava sobre o “Processo de Barcelona”.
- 8.** Recorde-se que poucos anos antes, o então presidente francês Nicolas Sarkozy empreendeu uma iniciativa tendente a revigorar esta dimensão política da UE, que ficou conhecida como “União para o Mediterrâneo”.
- 9.** Os países abrangidos pela PO são Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldova e Ucrânia.
- 10.** As áreas de cooperação eram, neste caso: a democracia, boa governação e estabilidade; a integração econômica e convergência com as políticas da UE; a segurança energética e ainda os contatos entre as populações.
- 11.** Deve-se dizer que esta quantia excluía outros financiamentos do ENPI para os países da vizinhança e que são de natureza bilateral.
- 12.** Dos países abrangidos pela PO, só não estão ao abrigo da SMN a Bielorrússia e a Geórgia. A SMN inclui, então, Grécia, Bulgária, Romênia e Moldova (no Ocidente), Ucrânia e Rússia (ao Norte), Armênia e Azerbaijão (ao Leste) e Turquia (ao Sul).
- 13.** Para mais informação sobre a SMN, consultar Aydin (2005), Cichocki (2010) e Emerson (2008).
- 14.** Após a Ação Comum e a Posição Comum contempladas pelo Tratado de Maastricht, a Estratégia Comum foi introduzida pelo Tratado de Amsterdã como instrumento da PESC.
- 15.** Entre as primeiras missões europeias em que a Ucrânia participou, encontram-se a Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia-Herzegovina (EUPM – BiH), a EUPOL Proxima e a Missão de Assistência Fronteiriça para a Moldova e Ucrânia (EUBAM Moldova/Ukraine). Mais recentemente, Kiev contribuiu com operacionais para a missão da UE na orla costeira da Somália (EU NAVFOR ATLANTA), sendo ainda o primeiro país não membro da UE a participar de um “battlegroup” da UE, o HelBRoC.
- 16.** Refira-se, a este propósito, que mesmo após a entrada do executivo de Viktor Yushchenko, o Plano de Ação da PEV para a Ucrânia foi adotado, praticamente, sem alterações em relação ao que havia sido negociado como anterior executivo.

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

17. Foi a Comissão Europeia que, em dezembro de 2006, anunciou um conjunto de propostas destinadas a reforçar a PEV através da “Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu sobre o fortalecimento da Política Europeia de Vizinhança”. Disponível em: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf>.

18. Entre esses, contam-se, por exemplo, o obscuro processo contra a antiga primeira-ministra Yulia Tymoshenko, que terminou na sua prisão e impossibilidade de participação nas eleições legislativas de outubro de 2012; a detenção do ex-ministro dos Assuntos Internos, Yuri Lutsenko; ou, mais recentemente, as notícias de novas obstruções à livre expressão dos cidadãos nas eleições parlamentares de 28 de outubro de 2012.

Referências Bibliográficas

ADAMCZYK, Artur. The Role of Poland in the Creation Process of the Eastern Partnership. **Yearbook of Polish European Studies**, v. 13, p. 195-204, 2010.

ALLEN, David; SMITH, Michael. Western Europe’s Presence in the Contemporary International Arena. **Review of International Studies**, v. 16, n. 1, p. 19-37, 1990.

AYDIN, Mustafa. Europe’s New Region: The Black Sea in the Wider Europe Neighbourhood. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 5, n. 2, p. 257-283, 2005.

BALCER, Adam. In Search of the Philosopher’s Stone: The Prospects of the Eastern Partnership. In: _____ (Ed.). **The Eastern Partnership in the Black Sea Region: Towards a New Synergy**. Warsaw: Centre for European Strategy, 2011. p. 89-127.

BARYSCH, Katinka; GRANT, Charles. Russia, the EU and Ukraine: Not a Tug of War. **Centre for European Reform, Policy Brief**, 2004.

BLOCKMANS, Steven. EU-Russia through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument. **European Foreign Affairs Review**, n. 13, p. 167-187, 2008.

**Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo**

BOONSTRA, Jos; SHAPOVALOVA, Natalia. The EU's Eastern Partnership: One Year Backwards. **FRIDE Working Paper**, n. 99, 2010.

BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor**. Nova York: Routledge, 2006.

CASIER, Tom. The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region. In: BINDI, F. (Ed.). **The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World**. Washington DC: Brookings, 2010. p. 99-115.

CICHOCKI, Marek. European Neighbourhood Policy or Neighbourhood Policies? In: HENDERSON, K.; WEAVER, C. (Ed.). **The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas**. Farnham: Ashgate, 2010.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão** – A Política Europeia de Vizinhança. COM(2004) 373, Bruxelas, 12 mai. 2004.

—. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu** – Parceria Oriental. COM(2008) 823, Bruxelas, 3 dez. 2008.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum para a Ucrânia**. 94/779/CFSP, Bruxelas, 28 nov. 1994.

—. **Estratégia Comum para a Ucrânia**. 1999/877/CFSP, Bruxelas, 11 dez. 1999.

DELCOUR, Laure; TULMETS, Elsa (Ed.). **Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood**. Baden-Baden: Nomos, 2008.

ÈMAKALOVÁ, Kateřina; ROLENC, Jan Martin. Actorness and Legitimacy of the European Union. **Cooperation and Conflict**, v. 47, n. 2, p. 260-270, 2012.

EMERSON, Michael. The EU's New Black Sea Policy: What Kind of Regionalism is this? **CEPS Working Document**, n. 297, 2008.

ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA. **Uma Europa segura em um mundo melhor**. Bruxelas, 12 dez. 2003.

FERREIRA-PEREIRA, Laura. The European Union as a "Model Power": Spreading Peace, Democracy and Human Rights in the Wider World. In:

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

BINDI, F. (Ed.). **The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World**. Washington DC: Brookings, 2012. p. 293-305.

FERRERO-WALDNER, Benita. **The European Neighbourhood Policy – Making Europe more secure**. Discurso 09/112, Bruxelas, 12 mar. 2009.

GEBHARD, Carmen. Assessing EU Actorness towards its “Near Abroad”: The European Neighbourhood Policy. **Cyprus Center of European and International Affairs**, n. 5, 2007.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: The MIT Press, 2004.

GINSBERG, Roy. The EU's CFSP: The Politics of Procedure. In: HOLLAND, M. (Ed.). **Common Foreign and Security Policy: The Record and Reform**. Londres: Frances Pinter, 1998.

_____. Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap. **Journal of Common Market Studies**, v. 37, n. 3, p. 429-454, 1999.

GORDON, Philip H. The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy. In: REES, W.; SMITH, M. **International Relations of the European Union: Volume III**. Londres: SAGE Publications, 2008.

HILL, Christopher. The Capability – Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 3, p. 305-328, 1993.

HILLON, Christophe. Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine Enhanced Agreement. **European Foreign Affairs Review**, n. 12, p. 169-182, 2007.

JUPILLE, Joseph; CAPORASO, James. States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics. In: RHODES, C. (Ed.). **The European Union in the World Community**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

KELLEY, Judith. New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy. **Journal of Common Market Studies**, v. 44, n. 1, p. 29-55, 2006.

**Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo**

KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. **The Foreign Policy of the European Union**. Londres: Palgrave Macmillan, 2008.

KOROSTELEVA, Elena. **The European Union and its Eastern Neighbours: Towards a more Ambitious Partnership?** Nova York: Routledge, 2012.

KUZIO, Taras. Neither East Nor West: Ukraine's Security Policy Under Kuchma. **Problems of Post-Communism**, v. 52, n. 5, p. 59-68, 2005.

LARSEN, Henrik. The EU: A Global Military Actor? **Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association**, v. 37, n. 3, p. 283-302, 2002.

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? **Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 2, p. 235-258, Jun. 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. Nova York: Knopf, 1985.

NATORSKI, Michal. National Concerns in the EU Neighbourhood: Spanish and Polish Policies on the Southern and Eastern Dimensions. In: DELCOUR, L.; TULMETS, E. (Ed.). **Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood**. Baden-Baden: Nomos, 2008. p. 57-75.

PATTEN, Chris. Comissão das Comunidades Europeias. In: **Wider Europe – Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours**. IP/03/358, 11 mar. 2003.

PETROV, Roman. The Partnership and Cooperation Agreements with the Newly Independent States. In: OTT, A.; INGLIS, K. (Ed.). **European Enlargement Handbook**. Asser Press: The Hague, 2002. p. 175-194.

_____. The New EU-Ukraine Enhanced Agreement versus the EU-Ukraine Partnership and Cooperation Agreement: Transitional Path or Final Destination? In: MAIANI, F.; PETROV, R.; MOULIAROVA, E. (Ed.). **European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives**. **European University Institute Working Papers**, 2009.

PRESIDENTE DA UCRÂNIA. Estratégia da integração da Ucrânia na União Europeia. Decreto Presidencial nº 615/98, 1998.

_____. Programa de integração da Ucrânia na União Europeia. Decreto Presidencial nº 1072/00, 2000.

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

RELATÓRIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA. **Proporcionando Segurança em um Mundo em Mudança**. S407/08, Bruxelas, 11 dez. 2008.

SCHNEIDER, Klaus. The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality. In: HOFFMANN, L.; MOLLERS, F. (Ed.). **Ukraine on the Road to Europe**. Physica-Verl: Heidelberg, 2001. p. 66-78.

SCHUMACHER, Tobias. **Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum**. “Actor Capability” und EU-Mittelmeerpolitik. Baden-Baden: Nomos, 2005.

SJOSTEDT, Gunnar. **The External Role of the European Community**. Farnborough: Saxon House, 1977.

SOLOMONENKO, Iryna. The EU Impact on Democratic Transformation in Ukraine. In: VELYCHENKO, S. (Ed.). **Ukraine, the EU and Russia: History, Culture and International Relations**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 138-150.

_____. Added Value? Eastern Partnership and EU-Ukraine Bilateral Relations. **IPG**, n. 3, p. 120-133, 2011.

STRAW, Jack. Quoted in: CASTLE, Stephen, Straw looks to EU's Futures Frontiers. **The Independent**, Londres, 16 abr. 2002.

THOMAS, Daniel. Still Punching below its Weight? Actorness and Effectiveness in EU Foreign Policy. In: **UACES 40th Annual Conference**. Bruges, 2010.

VYSOTSKAYA GUEDES VIEIRA, Alena. The Many Patterns of Europeanization: European Union Relations with Russia, Ukraine and Belarus. In: CIERCO, T. (Ed.). **The European Union Neighbourhood**. Challenges and Opportunities. Londres: Ashgate, 2013. p. 57-82.

WALT, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, 1991.

WALTZ, Kenneth N. **Realism and International Politics**. Nova York: Routledge, 2008.

WOLCZUK, Kataryna. Ukraine's Policy Toward the European Union: A Case of Declarative Europeanization. **Centre for Russian and East European Studies**. Birmingham: European Research Institute, 2003.

ZAREMBO, Kateryna. Ukraine in EU Security: An Undervalued Partner. **FRIDE Policy Brief**, n. 88, p. 1-5, 2011.

Laura C. Ferreira-Pereira, Alena Vysotskaya
Guedes Vieira e Francisco Silva de Melo

Resumo

A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia

O objetivo deste trabalho é analisar e discutir o protagonismo da União Europeia (UE) na sua vizinhança do Leste, visando demonstrar que as relações UE-Ucrânia têm sido instrumentais no aprimoramento da condição de ator internacional desta organização. Tomando como ponto de partida a conceitualização de *actorness* proposta por Bretherton e Vogler (2006), e sob o pano de fundo da evolução positiva que tem pautado as relações UE-Ucrânia, o presente estudo confirma estarem reunidos, no contexto dessa relação bilateral, os requisitos teóricos indispensáveis à caracterização da UE como ator internacional. Por um lado, no caso ucraniano, Bruxelas conseguiu maximizar as *oportunidades* abertas pelo sistema internacional, ao passo que tem sabido usar a atração que Kiev sente pelo modelo europeu (*presença*) como catalisador da influência da UE neste país. A evolução da relação bilateral é, igualmente, sintomática da *capacidade* da UE, quer na definição da Ucrânia como prioridade da sua atuação internacional, quer no empenhamento de uma diversidade de instrumentos políticos tendo em vista o estreitamento dessa relação (na ausência de uma perspectiva de adesão). Por fim, ficará demonstrado que iniciativas tais como a Parceria Oriental (PO) ou a Sinergia do Mar Negro (SMN) escapam ao modelo teórico de Bretherton e Vogler, configurando casos de aperfeiçoamento da assertividade internacional da UE.

Palavras-chave: União Europeia – Ucrânia – *Actorness* – Vizinhança do Leste

Abstract

The European Union Actorness in the Eastern Neighbourhood: The Case of Ukraine

This article examines and discusses the European Union's *actorness* in its Eastern Neighbourhood, and specially the case of Ukraine. Against this backdrop, it demonstrates that EU-Ukraine relations have been

**A União Europeia como Ator na Vizinhança
do Leste: O Caso da Ucrânia**

instrumental in the consolidation and enhancement of the EU condition as an international actor. The present study corroborates the characterization of the EU as an international actor based on the conceptualization of *actorness* advanced by Bretherton and Vogler (2006) while taking into consideration the positive evolution of the EU-Ukraine relations. On the one hand, in the Ukrainian case, Brussels has shown the ability to seize all major *opportunities* to boost its international visibility. On the other hand, it has succeeded in capitalizing on Kiev's attraction for the European model, to maximize its *presence* and influence in the country. The evolution of the bilateral rapport is also symptomatic of the EU's *capacity* that reveals itself not only in the identification of Ukraine as a priority of its foreign policy in the Eastern Neighborhood, but also in the utilization of various political instruments with the deepening of the bilateral relations in view. Finally, this article will attempt to show that the Bretherton and Vogler's framework cannot fully explain such EU's initiatives targeting Ukraine, as the Black Sea Synergy and the Eastern Partnership, which point to a growing improvement of the international assertiveness of the EU.

Keywords: European Union – Ukraine – Actorness – Eastern Neighbourhood