



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

MARIA RAQUEL FREIRE

**(DES)ARTICULAÇÃO NAS ABORDAGENS AO
TERRORISMO: O CASO UE-RÚSSIA**

**Janeiro de 2012
Oficina nº 377**

Maria Raquel Freire

(Des)articulação nas abordagens ao terrorismo: o caso UE-Rússia

**Oficina do CES n.º 377
Janeiro de 2012**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3000-995 COIMBRA, Portugal

Maria Raquel Freire

Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Economia

Universidade de Coimbra

(Des)articulação nas abordagens ao terrorismo: o caso UE-Rússia*

Resumo: Neste texto são analisados o terrorismo transnacional e a cooperação policial no quadro das relações entre a União Europeia (UE) e a Federação Russa. O texto argumenta que a cooperação policial, sendo uma área extensa de atividade, não está ainda totalmente desenvolvida, na falta de uma abordagem partilhada comum entre a UE e a Rússia. Tal é visível nas dificuldades que resultam da fusão da temática do terrorismo transnacional, inserido na dimensão da política externa da UE, com atividades relacionadas com o contraterrorismo que são definidas como sendo internas às suas políticas (justiça e administração interna), e do tratamento que as mesmas têm na Rússia, no quadro das suas políticas internas, com implicações concretas nas relações UE-Rússia.

Introdução

Neste texto são analisados o terrorismo transnacional e a cooperação policial no quadro das relações entre a União Europeia (UE) e a Federação Russa. Estamos aqui perante entidades diferentes: a primeira, uma organização internacional dotada de um complexo processo de decisão, envolvendo 27 Estados-Membros e com dificuldades na definição de uma política externa comum abrangente; a última, um Estado soberano, com um governo centralizado, onde a política externa segue diretrizes claras enunciadas na documentação oficial. No entanto, apesar das diferenças, as relações UE-Rússia têm vindo a desenvolver-se no quadro de uma “parceria estratégica”, prevendo uma cooperação em vários domínios, incluindo no que toca às questões de segurança. A cooperação policial encaixa-se na agenda das relações UE-Rússia. Porém, o acordo da inclusão destas questões na agenda não significa um acordo na forma como esta cooperação é desenvolvida.

Neste texto é analisada a cooperação policial entre a UE e a Rússia, tendo em conta os processos de internalização e externalização de normas e procedimentos, procurando-se esclarecer de que forma diferenças na abordagem, nas políticas e nas ações se manifestam nas relações UE-Rússia. O processo de interação social incluído neste relacionamento

* Este texto serviu de base à comunicação apresentada no XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, “Diversidades e (Des)Igualdades”, que decorreu em Salvador, Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Campos de Ondina, entre 7 e 10 de agosto de 2011, no âmbito do Eixo Temático “Relações internacionais, Estado e pluralidade cultural: projetos, conflitos e conexões”, no Grupo de Trabalho “A externalização da segurança interna: Dinâmicas interestaduais, transgovernamentais e transnacionais”. A autora agradece ao Centro de Estudos Sociais (CES) o apoio financeiro para a apresentação deste trabalho.

permitiu a evolução desta parceria com base na existência de interesses comuns, bem como no reconhecimento de diferenças. Na verdade, tal como argumentado no texto, embora se partilhem questões relevantes, tais como ameaças associadas ao terrorismo transnacional, as partes não foram capazes de efetivar muitos dos compromissos acordados. A natureza complementar das políticas internas e transnacionais, que servem de base para a cooperação policial e as atividades contraterroristas, não têm permitido a consolidação de uma base comum para a decisão e a ação.

Deste modo, este texto procura demonstrar que a cooperação policial, sendo uma área extensa de atividade, não está ainda totalmente desenvolvida, na falta de uma abordagem partilhada comum entre a UE e a Rússia. Tal é visível nas dificuldades que resultam da fusão da temática do terrorismo transnacional, inserido na dimensão da política externa da UE, com atividades relacionadas com o contraterrorismo que são definidas como sendo internas nas políticas da UE (esferas da justiça e da administração interna). A análise deste processo dual é enquadrada na conceptualização da UE e da Rússia como diferentes atores, e na forma como estes têm vindo a moldar as suas políticas e abordagens em questões de segurança. Têm surgido diferenças originadas por procedimentos internalizados que resultam de experiências passadas, visto que o terrorismo não é um fenómeno novo nem para a UE nem para a Rússia, mas também diferenças originadas na política de externalização que tem sido seguida pela UE e que procura socializar o “outro” (Rússia) nas suas respostas (políticas e procedimentos). Este processo de externalização tem encontrado entraves por parte de Moscovo, que o considera como uma negação das suas diferenças e como um sinal de tratamento desigual por parte da UE. Desta forma, é necessária a clarificação de conteúdos, para lá do acordado oficialmente.

Externalização de normas e procedimentos nas relações UE-Rússia

A vida internacional é regulada por normas que procuram definir limites, fronteiras e códigos de conduta com o propósito de enquadrar o relacionamento entre diferentes atores, assim como de equilibrar perspetivas opostas e objetivos contrários. As normas são, desta forma, um aspeto fundamental da vida internacional, influenciando processos de tomada de decisão, através do condicionamento ou do estímulo de decisões ou atitudes, tais como aquelas que ocorrem no quadro das relações UE-Rússia. As normas internacionais surgem da iniciativa dos atores internacionais, e a sua implementação e interpretação dependem dos mesmos. Em muitos casos, as regras pelas quais os mais poderosos se regem são aquelas que traduzem e promovem os seus interesses.

A ambivalência inerente às normas internacionais permite comportamentos díspares de acordo com interesses particulares, que em muitos casos ultrapassam compromissos coletivos e práticas partilhadas. “As razões para a realização de reivindicações normativas ou o enquadramento dos interesses em linguagem normativa podem ser puramente instrumentais. Esta atuação legítima e torna universal reivindicações que de outro modo seriam parciais ou particulares. Também pode refletir diretamente cálculos de interesses” (Hurrell, 2003). Assim, na maioria das vezes, os problemas surgem não ao nível das normas mas ao nível dos responsáveis pela sua implementação. No entanto, existe uma necessidade assumida de um enquadramento geral regulador no qual as interações internacionais possam ocorrer, reduzindo a incerteza e a imprevisibilidade nas relações internacionais. Neste sentido, as normas internacionais “ajudam a promover a ordem num mundo anárquico” (Kegley and Wittkopf, 1995: 515).

A identificação da UE como um poder “normativo” ou “civil” permitiu a criação da sua própria identidade como um promotor de normas. “Uma das principais bases conceptuais para a discussão sobre as fontes da influência da UE no mundo tem sido a do ‘poder civil’” (Nicolaidis e Howse, 2002: 770-771). Laidi defende que a UE não é uma entidade tradicional com instrumentos de política externa tradicionais; a projeção externa de normas tem sido antes a forma de a UE promover o seu papel a nível internacional (Laidi, 2007: 5-6). Seguindo o mesmo raciocínio, Candas (2010) defende que esta é a razão pela qual “a UE considera a promoção externa do seu património [*acquis*] (legal e democrático) como uma parte intrínseca da sua política externa”, procurando “criar um ambiente legal amistoso para além das suas fronteiras, efetivas e potenciais” (Candas, 2010). Este processo de externalização de normas tem constituído o núcleo da política externa da UE, visível nas políticas desenvolvidas para a sua vizinhança, onde “pacotes” de normas e procedimentos fazem parte de Planos de Ação e Estratégias Nacionais.

Nas palavras de Ian Manners, “o factor mais importante na caracterização do papel internacional da UE não é o que esta faz ou diz, mas o que representa” (Manners, 2002: 252), e desta forma, o exemplo que a própria UE representa. A externalização de normas e procedimentos da UE tem como objetivo standardizar procedimentos em diferentes áreas, sublinhando a ideia de que, se os outros se adaptarem aos procedimentos e às regras da União, os relacionamentos com esta serão facilitados. Esta racionalidade é sustentada por uma agenda político-democrática e por princípios económicos liberais, que têm estado no núcleo do desenvolvimento da UE. Algumas críticas têm sido apontadas à forma como a UE condiciona o diálogo com os seus vizinhos a uma lógica de desigualdade. O chamado

princípio de harmonização de políticas pode ser visto como uma forma de estabelecer relações mais estreitas e de construção da estabilidade na vizinhança da UE. No entanto, isto pode ser compreendido como um ‘rótulo’ que esconde políticas expansionistas de imposição de um quadro político e legal baseado no *acquis communautaire*. A UE deve continuar atenta a sinais de desconforto na sua vizinhança, de forma a corresponder às expectativas destes países. Desta forma, pode promover o seu poder de atração de forma positiva e evitar o aprofundar da distância que resulta de expectativas não cumpridas, contrariando por sua vez o objetivo de construção de uma Europa mais segura.

Esta é uma questão fulcral no relacionamento entre a UE e a Rússia, onde a compreensão mútua nem sempre é fácil. Os princípios e valores nucleares que permanecem centrais nas relações da UE com a Rússia estão expressos nos principais documentos bilaterais, embora surjam diferenças de interpretação, que podem resultar do uso de certos conceitos, como por exemplo o de “democracia”. Estas diferenças, também refletidas nas estratégias de externalização, têm impacto nas relações bilaterais, visto que a UE segue uma abordagem normativa, enquanto a Rússia é mais realista nos seus procedimentos e entendimentos. Este cenário provoca claramente tensões.

Promovendo durante muitos anos uma política de promoção do Estado de Direito, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a UE encontra-se perante um dilema no qual procura cooperação na luta contra o terrorismo com agências policiais que não estão totalmente independentes do poder executivo, e que não aplicam os mais básicos princípios de justiça. (Wolff, 2006: 1)

As políticas da UE relativas à área da Justiça e Administração Interna (JAI) têm como objetivo promover a segurança internacional através do reforço da segurança em países terceiros, principalmente Estados vizinhos,¹ inclusivamente através da gestão de fronteiras. Logo, “é dogma central da dimensão externa que a segurança é relacional, e que a melhor opção para a UE seria a cooperação intensiva” (Balzacq, 2009: 3). Balzacq prossegue defendendo que isto provoca um relacionamento consideravelmente assimétrico, tal como no caso da cooperação em matéria de segurança entre a Rússia e a UE. A externalização de políticas e procedimentos da UE tem encontrado resistência por parte das autoridades russas. Logo, mesmo que exista cooperação, tal não significa que as relações

¹ Na área da Segurança, Liberdade e Justiça, o Programa de Haia (2004) declarava a relevância das parcerias em desenvolvimento para a resposta a muitos desafios que a UE enfrentava no mundo globalizado, tais como o terrorismo e o crime organizado, relativo a atuações internas e externas da UE. Este documento e o Plano de Ação para a sua implementação serviram de base para a Estratégia da Dimensão Externa da Justiça e Administração Interna [JHA] (2005), tal como é analisado no texto.

não sejam tensas nem que a Rússia não tenha vindo a internalizar normas da UE relativamente à Justiça e à Administração Interna. Desta forma, mesmo quando as partes estão de acordo e existem progressos, deve clarificar-se que a UE e a Rússia se mantêm como atores diferentes. A Rússia,

[...] estando à margem, garante um impacto específico potencial em áreas vizinhas. As margens têm sempre uma escolha a fazer, e os centros podem competir pela sua lealdade. [...] A procura de soluções intermédias é uma parte intrínseca de um conjunto de “estratégias de margem” que algumas regiões fronteiriças tentam implementar. (Makarychev, 2009: 86)

A autoidentificação e a forma como olhamos o “outro”, neste caso, a forma como a UE e a Rússia se definem e compreendem o “outro”, são fundamentais para a definição das suas relações. A Rússia gostaria de ver um processo político mais igualitário que deveria servir de base para a colaboração UE-Rússia. Por seu lado, a UE gostaria de ver uma Rússia mais empenhada nos valores e princípios declarados.

A institucionalização de abordagens que resulta das posições díspares no que se refere aos entendimentos em áreas de impacto da segurança, tais como a cooperação policial, torna mais difícil encontrar uma base de entendimento. O diálogo parece muitas vezes insuficiente, com acusações por parte da Rússia de interferência por parte da UE nos seus assuntos internos, e o desconforto da UE perante as práticas russas, dentro e fora do país. A mistura de políticas e abordagens cooperativas e competitivas confere uma dimensão interessante à relação: ambos reconhecem a relevância do outro, os benefícios estratégicos resultantes do entendimento mútuo, e os ganhos possíveis da colaboração, não só para os dois mas para a estabilidade regional. Mas também reconhecem as diferenças profundas nos entendimentos e nas abordagens.

O desenvolvimento de uma área europeia de liberdade, segurança e justiça “pressupõe vários níveis de “inclusões” e “exclusões” para os Estados-Membros e para os não membros. A construção consiste num “núcleo” com fronteiras claramente definidas e uma “periferia” com limites difusos” (Potemkina, 2002: 1). Até que a Rússia se sinta parte desse núcleo, continuará crítica e não-cooperativa num relacionamento que considera dever ser de igual para igual. A guerra contra o terrorismo tornou-se neste contexto um exemplo de diferenças fundamentais, de leituras e práticas, e a razão pela qual a construção de uma área de segurança alargada é um objetivo tão difícil de alcançar.

A luta contra o terrorismo está num caminho dividido: primeiro, existe a dimensão interna, contraterrorista, dentro da UE; depois existe a dimensão externa, anti-terrorista [...]. A cooperação com terceiros é conseguida através da inclusão de cláusulas anti-terroristas estandardizadas em acordos bilaterais, oferecendo assistência técnica a países afetados pelo terrorismo e a novos membros da UE, e fazendo declarações conjuntas, acordos de troca de informações e assistência legal, e acordos de extradição com terceiros. (Martín, 2004)

A externalização das práticas de segurança da UE – nomeadamente da cooperação policial, incluindo a luta contra o terrorismo – é vista como a melhor forma de influenciar terceiros, incluindo a vizinha Rússia. Combina claramente as dimensões interna e externa da ação da UE, sublinhando uma abordagem abrangente (a dinâmica pilar transversal pré-Lisboa) para resolver questões de segurança. Porém, este processo levanta uma questão fundamental relativa ao “quando e como” envolver a Rússia em assuntos que tradicionalmente recaem sobre a administração interna da UE e que são igualmente relevantes na dimensão externa da UE.

Claramente, o terrorismo é uma questão que merece atenção, tanto a nível das políticas internas como transnacionais, pois rompe a divisão política externo-interno. Por exemplo, o Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça existe para facilitar o movimento de pessoas e bens entre a UE e a Rússia, “num contexto livre da ameaça terrorista, do crime organizado e da corrupção”, e é complementado pelos objetivos do Espaço Comum de Segurança Externa, que inclui “cooperação na segurança e gestão de crises de forma a responder aos desafios regionais e globais e às ameaças chave de hoje, principalmente o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, e conflitos regionais ou locais, existentes ou potenciais” (National Indicative Programme, 2007-2010: 3). Logo, o desafio centra-se na forma como uma abordagem contraterrorista abrangente envolvendo a Rússia e a UE, que vai para lá dos documentos oficiais, poderá ser posta em prática, através de um planeamento estratégico e de medidas operacionais concretas.

Cooperação policial e contraterrorismo: UE-Rússia

O Acordo de Parceria e Cooperação (APC) assinado em Junho de 1994 fixa as fundações legais para o relacionamento UE-Rússia, com o objetivo de promover a segurança e a paz internacional, o desenvolvimento de uma sociedade democrática, um espírito de parceria e cooperação, e o reforço do comércio e dos laços políticos, económicos e culturais. O APC entrou em vigor apenas em Dezembro de 1997, com uma duração de dez anos, principalmente devido ao conflito na Chechénia (1994-1996). A incapacidade de as partes

renegociarem um novo acordo depois de 2007 levou à sua renovação automática, numa base anual, até que se chegue a um novo acordo. No entanto, apesar de existirem pontos de desacordo, ambas as partes reconhecem a relevância de um bom relacionamento e do compromisso de cooperação (ver por exemplo Ferrero-Waldner, 2009; Vladimir Chizhov, Embaixador da Rússia na UE, citado em NYT, 2010).

Até que um novo documento seja finalizado, os princípios dos quatro “espaços comuns” acordados na Conferência de Maio de 2003 em São Petersburgo (EU Russia Common Spaces, n.d.) e os desenvolvimentos posteriores através da definição de diretrizes para implementação em 2005 (Common Spaces Road Map, 2005) têm sido os pilares do diálogo UE-Rússia. A definição destes espaços comuns contribuiu para um novo enquadramento do relacionamento, tendo organizado as áreas de cooperação e as principais questões a serem tratadas em quatro largas categorias: um espaço económico comum; um espaço comum de liberdade, segurança e justiça;² um espaço comum de cooperação no campo da segurança externa (estes dois incluem um enfoque especial sobre o terrorismo); e um espaço comum de educação, pesquisa e cultura (EU-Russia, 2005). O APC já havia estabelecido o subcomité de Justiça e Administração Interna, e o Conselho Permanente da Parceria para a Justiça e a Administração Interna, a nível ministerial. O plano do acordo do espaço comum, consolidando quadros de cooperação nas áreas da liberdade, segurança e justiça, prepara Conselhos Permanentes da Parceria que avaliam as necessidades e monitorizam o progresso.

Nas áreas da segurança externa, liberdade, segurança e justiça, tópicos relevantes têm promovido o reforço das relações entre as agências russas e a EUROPOL,³ aprofundando a cooperação na gestão das fronteiras e no combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento de atividades terroristas, à corrupção, à migração e ao tráfico de drogas e de seres humanos. Deve ser reconhecido que a cooperação policial entre a UE e a Rússia segue os princípios que servem de base à parceria, tal como acordado no APC, incluindo o respeito pela democracia e pelo Estado de direito, um poder judicial independente e transparente, e o respeito pelos direitos humanos, o direito internacional e as liberdades fundamentais (Delegation of the EU to Russia, n.d.).

² O estabelecimento de um Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça é reconhecido na Estratégia para a Dimensão Externa de Justiça e Administração Interna da UE, como resultado da cooperação UE-Rússia desenvolvida no quadro do APC. Ver a Estratégia da UE para a Dimensão Externa da JAI (2005).

³ A EUROPOL é a agência policial da União Europeia responsável pela informação criminal entre as autoridades competentes dos Estados-Membros na prevenção e no combate da criminalidade internacional relevante. A agência não tem poderes executivos, e só está autorizada a partilhar dados pessoais com terceiros se existir um acordo, como se verifica com a Federação Russa.

As questões relevantes da cooperação policial e do terrorismo transnacional atravessam o espaço comum de liberdade, segurança e justiça e de segurança externa. Tal é revelado pela interligação entre estas matérias, tanto nas dinâmicas internas como transnacionais, que requerem uma abordagem que combine instrumentos e mecanismos previstos em ambas as dimensões. O primeiro centra-se em aspetos tais como a gestão de fronteiras, o tráfico, a luta contra o crime organizado e o contraterrorismo. A segunda, ligada à primeira, inclui o terrorismo transnacional como uma dimensão fundamental da agenda de segurança externa, fazendo referência a convenções internacionais e à coordenação da cooperação UE-Rússia no contexto de outras organizações, incluindo as Nações Unidas e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Após os ataques terroristas de 11 de Setembro nos EUA, a UE aprovou rapidamente um “Plano de Ação para a Luta contra o Terrorismo” (Extraordinary European Council, 2001), dirigido essencialmente para procedimentos internos, incluindo o reforço da EUROPOL e o estabelecimento do Eurojust em Fevereiro de 2002, com o objetivo de aumentar a interação entre autoridades judiciais e de tornar a questão do financiamento de atividades terroristas uma prioridade.⁴ Este Plano de Ação foi reforçado em 2004, essencialmente salientando maior cooperação com países terceiros. A ideia de base é a de que o terrorismo transnacional é um fenómeno complexo que exige uma resposta integrada, abrangente e cooperativa.⁵ Este princípio entrou para o quadro definido de cooperação entre a UE e a Rússia após o 11 de Setembro, revelando ser “essencial para garantir a segurança das fronteiras, ao mesmo tempo evitando que as mesmas se tornem uma barreira imensurável para os cidadãos” (EU-Russia Summit, 2010). A cooperação policial aparece como uma questão central, promovendo a troca de informação acerca da movimentação de pessoas, capitais e bens, armamento e novas formas de atividades terroristas. O documento refere também o aumento da cooperação com terceiros, mantendo a ONU como quadro referencial. No entanto, não são discriminadas medidas concretas para a cooperação contraterrorista entre a Rússia e a UE, sendo salientada a necessidade de partilha de informação, o que revela de forma clara as dificuldades na definição de um campo comum de ação.

É interessante notar que a Estratégia de Segurança Nacional para 2020, publicada em Maio de 2009 pela Federação Russa, declara que a Rússia “ultrapassou o nacionalismo,

⁴ Estes desenvolvimentos irão permitir a adoção do Council Framework Decision de Junho de 2002.

⁵ Em Março de 2004, seguindo a estratégia da União, foi criado o cargo de Coordenador para o Contraterrorismo (European Council, 2004).

separatismo e terrorismo, assegurou a sua integralidade territorial e restaurou as bases para melhorar a sua competitividade e defender os interesses da nação” (Schroder, 2009: 8). Quando comparado com o Conceito de Segurança Nacional russo de 2000, o terrorismo é menos visível no novo documento, visto que a Chechénia não é considerada como uma prioridade na agenda de segurança russa (Dimitrakopoulou e Liaropoulos, 2010: 41). No entanto, o novo documento sublinha problemas de segurança internos, tais como problemas demográficos, a pobreza, cuidados de saúde insuficientes, mas também o terrorismo, o separatismo, o radicalismo, o extremismo, o crime organizado e a corrupção (ver Haas, 2009: 3) como áreas que requerem maior atenção.

A ligação entre terrorismo internacional e crime organizado transnacional, drogas, lavagem de dinheiro, tráfico ilegal de armas, e o tráfico ilegal de material nuclear, químico, biológico, ou outros potencialmente letais, é clara nos documentos assinados entre a UE e a Rússia. Mas os passos concretos para abordar conjuntamente a questão do terrorismo foram muito latos, inclusivamente no que tem a ver com as referências à troca de informações técnicas e estratégicas e o aprofundamento da cooperação judicial, com poucos detalhes relativamente a procedimentos. Os documentos reiteram a base comum que condena e combate “todos os atos terroristas”, e afirma o respeito pelo “Estado de direito, pelos princípios democráticos e pela integridade territorial dos Estados” (ver, por exemplo, o “Joint Statement on the Fight Against Terrorismo”, 2002; Russia-EU Summit, Moscow, 29 Maio 2002).

O documento salienta ainda questões de liberdade, cooperação aprofundada nos campos da Justiça e Administração Interna, incluindo a gestão de fronteiras, assuntos relativos à migração e a luta contra o crime organizado (EU-Russia Summit, 2003), juntamente com a necessidade de definir medidas específicas para atingir resultados concretos. A cooperação relacionada com a gestão de fronteiras é uma área de relevância primordial em vários aspetos, visto que o carácter transnacional das atividades ilegais contribui significativamente para a expansão do terrorismo. E esta tornou-se a área prioritária para a cooperação entre a Rússia e a UE, mostrando o desenvolvimento da convergência na luta contra o terrorismo (ver “Communication from the Commission”, 2004).

A nossa cooperação contribui para o objetivo da construção de uma nova Europa, sem linhas divisórias e que facilite a mobilidade a todos os Europeus, criando condições efetivas de combate à imigração ilegal. Além disso, a UE tem um interesse considerável no aprofundamento da cooperação com a Rússia através de uma

abordagem a problemas comuns, como o crime organizado, o terrorismo e outras atividades ilegais com natureza transfronteiriça. (Common Spaces, n.d.)

Em Janeiro de 2006 foi assinado um acordo entre a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da UE (Frontex) e a Rússia, com o objetivo de promover avaliações de risco conjuntas, treino e a modernização de infraestruturas e equipamentos nos postos fronteiriços, incentivando uma cooperação mais estreita na gestão das fronteiras comuns, inclusivamente em questões relacionadas com a imigração e o asilo (sob a Convenção da ONU acerca do Estatuto dos Refugiados de 1951). Foram concluídos acordos de readmissão na Cimeira UE-Rússia em Sochi, em Maio de 2006, versando sobre a repatriação de nacionais da UE, da Rússia ou de Estados terceiros e de apátridas residindo ilegalmente na UE ou no território da Federação Russa. Um acordo de facilitação de vistos foi também concluído, para combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos.⁶ Em Samara, os líderes da UE e da Rússia debateram a aplicação de novos modelos simplificados para a emissão de vistos e procedimentos de readmissão (EU-Russia Summit, 2007), e na Cimeira UE-Rússia em Khanti Mansiisk, em Junho de 2008, foi emitida uma declaração conjunta sobre projetos de cooperação transfronteiriça orientados para a promoção do desenvolvimento económico e social das regiões fronteiriças (EU-Russia Summit, 2008) envolvendo as agências europeias de gestão de fronteiras (tais como o Frontex) e o Serviço Federal de Segurança de Fronteiras russo. Mais tarde, na Cimeira UE-Rússia que teve lugar em Rostov-on-Don, a 31 de Maio e 1 de Junho de 2010, as partes reiteraram o seu compromisso com o “objetivo a longo prazo de viagens isentas de visto entre a UE e a Rússia com base numa abordagem passo-a-passo focada na substância e em progressos verificáveis”. O trabalho no sentido de formulação de uma lista comum de passos para um regime de viagem sem vistos foi definido nesta altura (EU-Russia Summit, 2010).

Na área da segurança, e em estreita ligação com as anteriores áreas de cooperação, as atividades contra o tráfico e o crime organizado são prioridades na agenda UE-Rússia, operacionalizadas através de um compromisso de cooperação entre a EUROPOL e as autoridades russas. Reuniões regulares que promovem a cooperação entre oficiais de polícia são programadas para debater questões de lavagem de dinheiro (Financial Intelligence Units que envolvem os Estados-Membros da UE e a Rússia), o tráfico de

⁶ Os acordos assinados incluem o Acordo entre a Federação Russa e a Comunidade Europeia na facilitação da emissão de vistos para os cidadãos da Federação Russa e da União Europeia, e o acordo entre a Federação Russa e a Comunidade Europeia acerca da readmissão (EU-Russia Summit, 2006).

drogas (principalmente relativo às drogas de origem afegã, transportadas através da Ásia Central e do Cáucaso do Sul), o tráfico de seres humanos, o cibercrime, o contraterrorismo.⁷ Um exemplo concreto inclui a troca de relatórios entre as partes, em que neste caso a Rússia elabora um documento relativo à avaliação de ameaças ao seu país resultantes de atividades criminosas a desenvolverem-se na UE, e a UE faz o mesmo em relação à Rússia.⁸ Em 2000, o Conselho Europeu adotou o EU Action Plan on Common Action for the Russian Federation on Combating Organized Crime, descrito como essencial na luta contra o crime e o terrorismo (Council of the EU, 2000). O objetivo é trabalhar em conjunto na prevenção do terrorismo através da redução do radicalismo e da monitorização próxima dos mecanismos de financiamento, incluindo, quando necessário, o congelamento de bens. Estão planeadas medidas concretas para lidar com dados pessoais, assegurando a proteção de direitos individuais, assim como a proteção da infraestrutura crítica, um alvo comum para os grupos terroristas (Delegation of the EU to Russia, n.d.). Apesar do reconhecimento da relevância da participação em exercícios de avaliação detalhados, algumas diferenças jurídicas, em particular na proteção de dados pessoais, têm sido consideradas como obstáculos para a operacionalização das medidas acordadas.⁹ Logo, embora contribuam para um aprofundamento do conhecimento, estes Planos de Ação são claramente insuficientes a nível operacional.

No que se refere à cooperação em termos jurídicos, esta tem lugar no quadro da colaboração do Eurojust com as autoridades russas, sob o Conselho relativo a Protocolos e Convenções Europeias, do qual a Rússia também faz parte. Em Novembro de 2003, a EUROPOL, a agência policial da UE, assinou um Acordo de Cooperação com a Rússia, definindo a cooperação em assuntos criminais entre a agência da UE e as agências judiciárias russas (Delegation of the EU to Russia, n.d.). Foi considerado um passo fundamental para o enquadramento da cooperação policial entre a UE e a Rússia.

O novo acordo permite às autoridades judiciárias da Federação Russa e à EUROPOL a troca de informação técnica e estratégica de interesse mútuo no combate a formas sérias de criminalidade organizada, tais como o tráfico de drogas, a imigração ilegal, o tráfico de seres humanos, a lavagem de dinheiro e o terrorismo. Num segundo momento, o acordo deverá ser alargado para incluir cooperação operacional e de investigação. (Europol Press Release, 2003)

⁷ Para mais informações sobre projetos comuns, tal como os de combate à fraude através de Internet Banking e ao tráfico de heroína, ver Meeting of the EU Liaison Officers in Russia (2010) e também National Indicative Programme (2007-2010: 15-16).

⁸ Entrevista ao Conselheiro de Embaixada, Missão da Rússia junto da UE, Bruxelas, 19 de Janeiro de 2011.

⁹ Entrevista ao Conselheiro de Embaixada, Missão da Rússia junto da UE, Bruxelas, 19 de Janeiro de 2011.

Apesar da consolidação da cooperação através de acordos concretos, existem ainda dificuldades relativamente a normas de implementação. De facto, a inexistência de princípios explícitos para a troca de dados operacionais, a falta de pontos de contacto, a falta de cooperação na troca de informação entre Estados-Membros da UE, tem reflexo nas relações com a Rússia. Por seu turno, na Rússia os contactos estão principalmente concentrados no Ministério da Administração Interna, enquanto outras agências que estão envolvidas não são representadas por este Ministério, tais como o Serviço Federal de Segurança, o Comité Estadual das Alfândegas e o Comité Estadual Anti-Drogas (Block, 2007: 373). Houve várias reuniões e vários acordos foram assinados, mas as medidas operacionais não acompanharam o intenso diálogo político entre as partes. Porém, e é essencial sublinhar este ponto, a assinatura de acordos é de grande importância como medida de consolidação de confiança na construção de uma parceria estratégica. Na ausência de uma parceria sólida, o progresso continuará a ser limitado. “Antes de podermos assegurar uma implementação efetiva dos acordos, precisamos de nos aproximar e de aprofundar os contactos.”¹⁰

A inter-relação entre os diversos campos de atividade acima mencionados, e particularmente relacionados com a cooperação policial, é clara no conteúdo dos documentos. Embora a cooperação policial e a luta contra o terrorismo tenham sido questões já abordadas aquando da assinatura do APC em 1994, elas ganharam uma nova dimensão sobretudo após o acordo dos quatro espaços comuns e o planeamento das medidas de implementação. O progresso é claro na chegada a acordos gerais, mas a promoção da colaboração em termos práticos continua a encontrar problemas, tal como analisado em seguida.

A construção da cooperação através de uma abordagem compreensiva: pontos em comum e diferenças entre a UE e a Rússia

Apesar de existirem desafios partilhados e a necessidade de uma abordagem comum, os problemas persistem. A confiança é um dos maiores desafios, visto que, enquanto persistir um baixo nível de confiança, o progresso será limitado, particularmente no que se refere a matérias sensíveis, como a cooperação policial, que requer a troca de informações, uma gestão conjunta de procedimentos e uma coordenação de respostas. As assimetrias que permanecem neste relacionamento bilateral foram aprofundadas por aquilo que a Rússia

¹⁰ Entrevista ao Conselheiro de Embaixada, Missão da Rússia junto da UE, Bruxelas, 19 de Janeiro de 2011.

considera como medidas impostas pela UE, em vez de ações coordenadas mutuamente. Tal levou a uma crítica por parte das autoridades russas do modelo de imposição de princípios da UE, que claramente tem restringido os esforços de externalização da UE em vários domínios, aqui especificamente no que se refere à cooperação policial e às ações que lhe estão conexas.

A característica problemática do desenho dos “espaços comuns” tem sido inevitavelmente a sua manifesta assimetria, seja ele o espaço comum de livre circulação, de acordo com as regras internas da UE, o espaço comum de governação transfronteiriça, constituído pela extensão dos modelos de governação da UE através de assistência técnica, ou da entidade regional transfronteiriça de Euregio Karelia, estruturalmente direcionada para minimizar a capacidade de tomada de decisão da parte russa. (Pozorov, 2006: 176)

A Rússia acusa a UE de não seguir uma abordagem equilibrada. A dimensão normativa da política externa da UE, expressa na externalização de procedimentos, tem sido vista por Moscovo como uma forma de imposição que tem vindo a restringir o progresso e o acordo em questões sensíveis como a cooperação policial. Por exemplo, o Ministro da Defesa Ivanov criticou duramente os europeus, a quem acusa de duplicidade de critérios, porque “são negados vistos a muitos cidadãos russos, enquanto terroristas obtêm facilmente vistos Schengen. Por exemplo, Akhmed Zakayev, com um mandato de captura russo, esteve inicialmente na Dinamarca e vive agora no Reino Unido. Em Janeiro visitou a Alemanha” (Pravda, 2004). A Rússia considera ainda que a UE restringe o seu envolvimento em ações que podem promover a cooperação contraterrorista e contribuir para a segurança regional. “A cooperação militar ou policial continua obstruída pela ausência de um mandato geral político para o envolvimento da Rússia, mesmo no papel limitado de parceiro externo no processo europeu da PESD” (Nikitin, 2006: 8).

O acordo dos espaços comuns e os planos para a implementação oferecem a oportunidade de melhorar a cooperação em vários domínios, assim como um fórum onde as diferenças se tornam claras. “O espaço comum pode ser um espaço de interação entre comunidades particulares e grupos com identidades estáveis e delimitadas, mas deve manter-se um espaço de diferença irreduzível” (Pozorov, 2006: 177). Isto significa que este enquadramento pode ou não constituir um espaço para cooperação. A realização das possibilidades e dos limites deve estar sempre presente no diálogo, na negociação e na implementação prática das decisões tomadas.

Estas dificuldades são reais, e tal é visível através do progresso lento sofrido pela cooperação policial e, num espectro mais alargado, pela cooperação em termos de justiça e administração interna. Mais do que acordos e reuniões, são necessárias ações concretas para que se operacionalizem as políticas e os mecanismos que poderão fazer a diferença no desenvolvimento e na coordenação dos esforços comuns, indispensáveis à promoção da segurança europeia.

Medidas de “combate à lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, assistência mútua em questões alfandegárias e em outras áreas relevantes” (Statement on International Terrorism) [2001] são mais discutidas do que implementadas. É preciso fazer muito mais para reforçar os laços entre o Ministério da Administração Interna russo e a EUROPOL, “o escritório russo” da EUROPOL é uma ideia, não ainda uma realidade. (Potemkina, 2002: 5)

Cada vez mais, são referidos problemas burocráticos, a falta de fundos, a corrupção e a dependência política das agências judiciárias, dificuldades linguísticas e culturais, particularmente entre oficiais de ligação (Block, 2007: 378-279), como os principais obstáculos ao progresso. O facto de muitos contactos existirem a nível bilateral entre a Rússia e os estados membros da UE, tornando menos relevantes os acordos existentes entre a UE e a Rússia, limita desde logo a sua importância e potencial. De acordo com Block (2007: 381), “entre os Estados membros da UE e a Federação Russa existe um *status quo* estável de cooperação policial, que pode ser qualificado como predominantemente bilateral na sua natureza sem que haja incentivos significativos para uma mudança neste momento.”

É igualmente importante referir que a documentação oficial russa raramente menciona a UE como um parceiro privilegiado na luta contra o terrorismo, não indo além de formulações generalistas. De facto, é dada ênfase à cooperação no quadro da Comunidade de Estados Independentes (CEI), particularmente no contexto da Organização do Tratado de Segurança Colectiva e da Organização para a Cooperação de Xangai como organizações operacionais para o reforço da dimensão externa de luta contra o terrorismo. Este exemplo é ilustrativo dos limites da cooperação nestas áreas, visto que a Rússia assume a liderança nestas organizações multilaterais. Logo, medidas para o aumento da confiança, políticas de transparência e o fim de linhas de divisão são pré-requisitos para a efetividade da parceria entre a Rússia e a UE, permitindo a promoção dos espaços comuns da liberdade, segurança e justiça.

As medidas excepcionais que se seguiram ao impacto do 11 de Setembro (reforçadas pelos atentados em Madrid, Londres e Moscovo, entre outros), baseadas num

consentimento público, levaram, por um lado, ao reforço das medidas de segurança no combate a esta ameaça transnacional e, por outro lado, permitiram a adoção de procedimentos contraterroristas que põem em causa liberdades fundamentais e ameaçam os princípios democráticos que têm sido os pilares da segurança europeia. A linguagem relativa à ameaça do terrorismo e que preencheu o discurso público legitimou ações extremas, deixando pouco espaço a críticas ou repreensões. “A ‘guerra contra o terrorismo’ é simultaneamente um conjunto de práticas atuais – guerras, operações secretas, agências, instituições – acompanhado por uma série de assunções, dogmas, justificações e narrativas – é uma nova linguagem ou discurso” (Jackson, 2005: 18). Este facto tem igualmente dado forma ao relacionamento entre a UE e a Rússia no que se refere aos esforços no domínio do contraterrorismo, servindo tanto a projeção da cooperação como assinalando o desacordo entre as partes (Freire, 2009b).

De acordo com Barysch (2006: 2), “diplomatas e oficiais despendem agora menos tempo debatendo os princípios. Em vez disso, exploram de que forma valores ou interesses comuns ou divergentes têm impacto no dia-a-dia da cooperação. Parece que o progresso se tornou possível precisamente porque a UE e a Rússia têm a coragem de estar em desacordo em algumas ocasiões – continuando no entanto a trabalhar.” Esta abordagem pragmática não significa, no entanto, que a dimensão normativa da UE, como foi enunciado previamente, e os princípios fundamentais que servem de base à relação entre a Rússia e a UE sejam ignorados; em contrapartida, chama a atenção para a necessidade de abordagens flexíveis e procedimentos inovadores que possam ultrapassar entendimentos negativos do “outro”, que se foram institucionalizando com o tempo. O processo de internalização e externalização das normas e dos procedimentos deve tornar claro os valores que sustentam esta parceira estratégica, ao mesmo tempo que a reforçam. Embora estas assimetrias sejam reais, a sua leitura não necessita de ser negativa, deverá antes contribuir para clarificar pontos convergentes e divergentes entre a UE e a Rússia como ponto de partida para o diálogo. Além do mais, estes dois atores continuarão a ser distintos, e este reconhecimento deverá ser feito para que o diálogo conduza de facto à ação concreta.

Conclusão

A cooperação entre a UE e a Rússia, como um domínio extenso de atividade, não tem um enquadramento comum reconhecido pelos atores. Mesmo com os acordos assinados referentes a diversas questões, desde a facilitação da emissão de vistos até à criminalidade, as maiores dificuldades referentes à implementação e ao enfoque nos contactos bilaterais

têm sublinhado os limites para uma cooperação mais alargada. Este problema tem-se intensificado, como foi referenciado, devido à fusão entre as questões de dimensão externa e interna. É essencial que se obtenham progressos no que se refere ao tratamento da natureza dual deste relacionamento, por exemplo, na coordenação de atividades contraterroristas e criminais. O reforço da cooperação policial e da atividade contraterrorista traria certamente confiança à parceria, contribuindo eventualmente de forma positiva para o espaço comum de liberdade, segurança e justiça.

A singularidade da UE e da Rússia como atores na segurança europeia, refletida em políticas e abordagens diferentes no que se refere a temas de segurança, não constitui necessariamente um problema insuperável. Têm surgido diferenças e desentendimentos, mas tal não significa que a cooperação seja impossível. De facto, abordagens comuns têm resultado na assinatura de acordos. Logo, o que é realmente necessário é que os procedimentos internalizados, que resultam de experiências passadas e da história, tanto da UE como da Rússia, e as políticas de externalização sejam seguidas numa atmosfera cooperativa e não envoltas em acusações de imposição, harmonização negativa ou falta de vontade de colaboração. A parceria estratégica deve ser compreendida por ambas as partes como fundada na igualdade entre os atores, e pela convicção de que quando estes estão sentados à mesa das negociações partilham o objetivo fundamental que é a construção de uma Europa mais segura através da coordenação de procedimentos e políticas, particularmente nos assuntos que assumem uma dimensão transnacional.

A forma como a UE vê a Rússia, assim como a forma como a Rússia entende a UE, deve libertar-se dos constrangimentos negativos que têm marcado a relação. Ambas as partes precisam de lidar com as diferenças, percebendo que mesmo na diferença a cooperação é possível. A Rússia e a UE nunca serão similares em termos políticos, económicos e sociais. No entanto, a diferenciação pode ser positiva, trazendo abordagens inovadoras para problemas partilhados no exercício da procura de uma base comum. Desta forma, será possível a construção e consolidação da confiança, fundamental para o desenvolvimento da relação numa parceria construtiva.

Tal como a Rússia pode legitimamente optar por não intervir nos processos internos de integração da UE e da emergência de uma política europeia, a UE pode optar por se abster da cooperação com a Rússia, caso se aperceba que as diferenças políticas entre as partes são tão incomensuráveis que é impossível chegar a uma interface construtiva. [...] Logo, a receptividade ao “internacional” requer uma atitude de maior humildade perante a sua própria identidade, a sua reavaliação como pouco mais do que a diferença para com os outros. (Prozorov, 2006: 181)

Desta forma, os esforços de externalização levados a cabo pela UE não devem ser entendidos como visando eliminar diferenças, mas sim permitir harmonização de procedimentos com o objetivo de facilitar a cooperação. A UE não deve tentar modelar a Rússia segundo a sua própria imagem, assim como a Federação Russa não deve opor-se a um processo que, respeitando as diferenças, poderá promover esta parceria estratégica em diferentes níveis de cooperação. A construção desta dinâmica de cooperação, reconhecendo diferença, tem-se revelado um processo difícil, mas serão que tudo indica constitui um caminho que vale a pena seguir.

Referências bibliográficas

- Balzacq, Thierry (2009), “The Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs”, in Thierry Balzacq (org.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 1-34.
- Barysch, Katinka (2006), “The EU and Russia: From Principle to Pragmatism?”, Policy Brief. London: Centre for European Reform.
- Block, Ludo (2007) “International Policing in Russia: Police Co-operation between the European Union Member States and the Russian Federation”, *Policing and Society*, 17(4), 367-387.
- Candas, Ulas (2010) “EU’s External Relations, Instrument for the Externalisation of the Acquis Communautaire”, *The EU and External Representation*, The Institute for European Studies. Página consultada a 18/03/2011 em <http://www.ies.be/taxonomy/term/169>.
- Common Spaces (n.d.), “Freedom, Security and Justice”. European Union External Action. Página consultada a 18/03/2011 em http://www.eeas.europa.eu/russia/common_spaces/fsj_en.htm.
- Council of the EU (2000), “EU Action Plan on Common Action for the Russian Federation on Combating Organised Crime”. Página consultada a 18/03/2011 em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/en/EJN328.pdf.
- Dimitrakopoulou, Sophia; Liaropoulos, Andrew (2010), “Russia’s New National Security Strategy to 2020: A Great Power in the Making?”, *Caucasian Review of International Affairs*, 4(1), 35-42.
- EU-Russia (2005), “EU-Russia: Road map for the 4 Common Spaces”, EU-Russia Summit, Moscow, General Affairs and External Relations Council, 10 de Maio. Página

- consultada a 18/03/2011 em
http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/10-4spaces/4spaces.pdf.
- EU-Russia Summit (2001), “Areas of EU-Russia Cooperation in the Fight against Terrorism”, Bruxelas, 3 de Outubro.
- EU-Russia Summit (2003), “EU-Russia Partnership and Cooperation Agreement”, Joint Statement, São Petersburgo, 31 de Maio.
- EU- Russia Summit (2006), Sochi, Maio. Página consultada em 18/05/2011 em
http://eeas.europa.eu/russia/sum05_06/index_en.htm.
- EU-Russia Summit (2007), Samara, 18 de Maio. Página consultada a 18/05/2011 em
http://eeas.europa.eu/russia/sum05_07/index_en.htm.
- EU-Russia Summit (2008), “EU-Russia Summit: The Start of a New Age”, Khanti Mansiisk, Russia, 27 de Junho. Página consultada a 18/05/2011 em
http://eeas.europa.eu/russia/sum06_08/index_en.htm.
- EU-Russia Summit (2010), “EU and Russia Launch New Partnership for Modernization”, IP/10/649, Bruxelas, 1 Junho. Página consultada a 18/05/2011 em
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/649>.
- EU Russia Common Spaces (n.d.), Informação e acesso a documentos disponível em
http://www.eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm (página consultada a 18/05/2011).
- EU Strategy for the External Dimension of JHA (2005), “A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice”, Council of the European Union, Bruxelas, 14366/3/05 REV3, 30 de Novembro. Página consultada a 18/05/2011 em
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>.
- European Council (2004), “Establishment of the Position of a Counter-Terrorism Coordinator”, EC14, 25 de Março.
- Europol Press Release (2003), “Russia Joins EU Efforts in Combating Organised Crime”, Haia, 6 Novembro. Página consultada a 18/05/2011 em
<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr031106.htm>.
- Extraordinary European Council (2001) “Plan of Action to Combat Terrorism of 21 September”. Página consultada a Europol Press Release (2003), “Russia Joins EU Efforts in Combating Organised Crime em
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf.
- Ferrero-Waldner, Benita (2009), “EU-Russia Summit on 21-22 May in Khabarovsk”, Bruxelas, IP/09/817, 20 Maio.

- Freire, Maria Raquel (2009a), “The EU and Russia: Forging a Strategic Partnership?”, in Roger E. Kanet (org.), *A Resurgent Russia and the West: The European Union, NATO and Beyond*. Dordrecht: Republic of Letters, 71-92.
- Freire, Maria Raquel (2009b), “(Des)securitizing Policies and Practices: EU-Russia Relations and the ‘War on Terrorism’ – Building Bridges or Closing Borders?”, *Oficina do CES*, Centro de Estudos Sociais, Working Paper 329.
- Hurrell, Andrew (2003), “International Law and Boundaries”, in Allen Buchanan and Margaret Moore (org.), *States, Nations, and Borders. The Ethics of Making Boundaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 275-297.
- Haas, Marcel de (2009) “Medvedev’s Security Policy: A Provisional Assessment”, Russia’s National Security Strategy, *Russian Analytical Digest*, 62, 18 de Junho, 2-5.
- Jackson, Richard (2005) *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*. Manchester: Manchester University Press.
- “Joint Statement on the Fight against Terrorism” (2002), Russia-EU Summit, Bruxelas, 11 de Novembro.
- Kegley, Charles Jr.; Wittkopf, Eugene (1995), *World Politics, Trend and Transformation*. New York: St. Martin’s Press [5.ª ed.].
- Laïdi, Zaki (2007), “The Unintended Consequences of European Power”, *Cahiers européens de Sciences Po*, 5/2007. Página consultada a 18/03/2011 em <http://www.cee.sciences-po.fr/fr/publications/les-cahiers-europeens.html>.
- Laqueur, Walter (1999), *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press.
- Makarychev, Andrey S. (2008) “An Encounter of Two Marginalities: EU-Russia Transborder Relations in Russian Discourse”, in Noel Parker (org.), *The Geopolitics of Europe’s Identity: Centers, Boundaries, and Margins*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 85-101.
- Manners, Ian (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.
- Martín, Félix Arteaga (2004) “The European Union and its Fight against Terrorism”, *ARI Papers*, 42. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Meeting of the EU Liaison Officers in Russia (2010), Moscovo. Página consultada a 18/05/2011 em <http://police-eu2010.be/mu-eu2010/en/international-police-cooperation/representatives-of-the-belgian-integrated-police-abroad/meeting-of-the-eu-liaison-officers-in-russia-moscow-2/>.

- National Indicative Programme, 2007-2010, Russian Federation, ENPI, DG RELEX E1, Annex1.
- National Security Concept of the Russian Federation, Approved by Presidential Decree No. 1300 of 17 December 1999 (given in the wording of Presidential Decree No. 24 of 10 January 2000). Tradução integral em inglês para *Rossiiskaya Gazeta*, 18 de Janeiro de 2000. Página consultada a 18/05/2011 em <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>.
- Nicolaidis, Kalypso, and Robert Howse (2002), “‘This Is My EUtopia...’: Narrative as Power”, *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 767-792.
- Nikitin, Alexander (2006), “Russian Perceptions and Approaches to Cooperation in ESDP”, Analysis Report. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- NYT (2010), “Russia Wants to Formalize Relation with E.U.”, *The New York Times*, 17 Outubro. Versão eletrónica consultada a 18/05/2011 em <http://www.nytimes.com/2010/10/18/world/europe/18iht-germany.html>.
- Potemkina, Olga (2002), “Russia’s Engagement with Justice and Home Affairs: A Question of Mutual Trust”, CEPS Policy Brief 16, Bruxelas, Março.
- Pravda* (2004), “Anti-Terrorism Fight Is Priority in Russia-NATO Cooperation”, 6 de Abril. Página consultada a 18/05/2011 em <http://english.pravda.ru/news/world/06-04-2004/56416-0/>.
- Press Release (2008), “EU-Russia: First Round of Negotiations for the New Agreement”, IP/08/1099, Bruxelas, 3 de Julho. Página consultada a 18/05/2011 em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1099&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Prozorov, Sergei (2006) *Understanding Conflict between Russia and the EU: The Limits of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schröder, Henning (2009), “Russia’s National Security Strategy to 2020”, Russia’s National Security Strategy, *Russian Analytical Digest*, 62, 18 de Junho, 6-10.
- Statement on International Terrorism (2001) “Joint Statement. Statement on International Terrorism”, EU-Russia Summit, Bruxelas, 3 Outubro. Press Release 342, 12423/01. Página consultada a 18/05/2011 em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/12423.en1.doc.html.
- The Hague Programme (2004), “Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union”, Presidency Conclusions, Bruxelas, 4-5 Novembro, Annex I. Página consultada a

18/05/2011 em [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF).

Wolff, Sarah (2006) “The Externalisation of Justice and Home Affairs to the Southern Neighbours: the EU’s Dilemmas in the Fight against Terrorism”, EuroMeSCo 2006 Annual Conference, *Paths to democracy and inclusion within diversity*. Working Group on “The Linkage between Justice and Terrorism in the Euro-Mediterranean Area”, Istanbul. Página consultada a 18/05/2011 em www.euromesco.net/images/wg5_swolff_paper_en_for.doc.