

Consequências das Divergências entre os Estados no Desenvolvimento do “Espaço Schengen” da Europa*

Consequences of the Divergences among States on the Development of the European “Schengen Area”

Abel Laureano*

Altina Rento**

Universidade do Porto (Portugal)

* Docente da Universidade do Porto (Portugal). Mestre em Direito (Integração Europeia) pela Universidade de Coimbra (Portugal). Diploma de Estudios Aprofundizados (D.E.A.) pela Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Diploma em Estudos Europeus (D.E.E.) pela Universidade de Lisboa (Portugal). Pós-Graduado em Estudos Europeus pela Universidade de Lisboa (Portugal). Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal). alaureano1@gmail.com

** Inspectora Superior Principal da Polícia de Segurança Pública (Portugal). Auditora de Defesa Nacional (Portugal). Master of Business Administration em Finanças, com Especialização em Gestão Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Diploma de Estudos Avançados (D.E.A.) pelo Instituto da Defesa Nacional (Portugal). Pós-Graduada em Gestão Financeira Internacional pelo Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (Portugal). Licenciada em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal). altinarento@gmail.com

Resumen

A integração europeia foi concebida, desde o início, como assentando num sistema politicamente democrático e economicamente aberto, o que confere à liberdade de circulação um lugar primacial no desenho desta experiência de integração. Mas também é certo que a integração se viu dificultada, a partir de determinada altura, pelas crescentes divergências de interesses, de estratégias e de condições factuais entre os Estados envolvidos. Intimamente ligado à União Europeia, o “Espaço Schengen” também tem visto a sua edificação e evolução sujeitas às sobreditas disparidades estaduais, continuando a ressentir-se das inerentes indefinições, ineficiências e debates. Por isso, divide entre si os europeístas e os eurocépticos, face à pléiade de problemas em que se encontra imerso.

Palabras clave: “Espaço Schengen”. Circulação na Europa. Divergências entre os Estados.

Abstract

European integration was conceived, from its beginning, as based on a politically democratic and economically open system, thus attributing to freedom of movement a central place in the design of such international integration experiment. But it is also true that integration has been hampered, from a certain time on, by the growing divergences of interests, strategies and factual conditions among the participating States. Closely related to the European Union, the “Schengen Area” has also been conditioned by the aforesaid gaps among States, staying submitted to the inherent uncertainties, inefficiencies and debates. So, it divides Europeanists and Eurosceptics, given the plethora of problems in which it remains immersed.

Keywords: “Schengen Area”. Circulation in Europe. Divergences among States.

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2013

Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2013

1. INTRODUÇÃO

A integração europeia foi concebida como um modelo internacional assente nas magnas ideias de liberdade política e económica, assim se explicando o lugar central nela detido pela liberdade de circulação de pessoas e bens. À inicial ideia da construção dum mercado comum (com fronteiras internas franqueadas aos nacionais e às mercadorias dos Estados-Membros da área integrada), veio formalmente a suceder-se, dentro do mesmo rumo e numa fase já algo avançada do processo de integração, o projecto de edificação do mercado interno (um espaço sem fronteiras internas), consagrado formalmente no Tratado de Maastricht, assinado em 1992 e entrado em vigor em 1993.

Mas, já em meados dos anos oitenta, alguns Estados-Membros da Comunidade Europeia haviam assumido um compromisso de avançar mais rapidamente, na abolição de certos obstáculos à livre circulação no interior do espaço integrado (o “Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns”, de 1985), tendo-se sucedido a tal compromisso a “Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns”, de 1990.

Assim nasceu o chamado “Espaço Schengen”, cuja actual configuração resulta da adesão de vários outros Estados. Mais precisamente, o “Espaço Schengen” compreende a vasta maioria dos Estados-Membros da União Europeia, contando-se embora as excepções do Reino Unido e da Irlanda (vinculados embora pelas normas do mercado interno da União), da Bulgária e da Roménia (cujo início de participação se encontra ainda suspenso), da Croácia (muito recentemente entrada para a União e cuja participação no “Espaço Schengen” se prevê num futuro relativamente próximo), bem como de Chipre (devido à divisão interna deste Estado), para além de a Dinamarca gozar dum regime próprio: Sendo embora Estado-Membro da União Europeia e integrante do “Espaço Schengen”, a Dinamarca goza dum regime especial no

contexto deste último Espaço (podendo ir procedendo a auto-exclusões), nos termos do estatuído no Protocolo (nº 22) Relativo à Posição da Dinamarca anexo ao Tratado de Lisboa; em sentido oposto, pertencem todavia ao “Espaço Schengen” Estados terceiros, assim sucedendo com a Noruega, a Islândia e a Suíça.

Sem embargo destas diferenças, há pois uma tendencial identificação entre o “Espaço Schengen” e a União Europeia, o que acaba por resultar na transposição, para a arquitectura e evolução do “Espaço Schengen”, de contínuas divergências ou disparidades entre certos Estados-Membros da União Europeia, com a inerente dificuldade de estabelecer uma estratégia comum quanto ao formato e à progressão do “Espaço Schengen”.

Na verdade, as mencionadas diferenciações conduzem a posturas distintas dos Estados-Membros, relativamente a algumas temáticas essenciais para o delineamento dum espaço comum (vale dizer, semelhante ao espaço interno dum Estado), podendo, sem preocupações de exaustão, referir-se o tema do debuxo e demarcação das características preferenciais ou idealizadas das estruturas populacionais nacionais (com implicações, designadamente, nos campos da imigração e asilo); o tema dos estilos, filosofias ou prerrogativas da actividade policial (com consequências na colaboração entre forças policiais nacionais); o tema dos ideais, necessidades e níveis de desenvolvimento sócio-económicos nacionais (com consequências na configuração e gestão dos fluxos de pessoas e bens); o tema das prioridades e condicionantes nacionais de política externa (conducentes a diferentes visões quanto à importância de determinados segmentos da fronteira externa da União); o tema do próprio alcance e dimensão prática atribuídos ao princípio da solidariedade (sem esquecer a solidariedade financeira...); etc.

Foi, de resto, a constatação das diferenças, disparidades e posturas dos Estados-Membros da União, que conduziu à ideação e consagração, em termos gerais, da cooperação reforçada, como mecanismo para tentar fazer-lhes frente. Como já tivemos ocasião de escrever, subjazeu à cooperação reforçada o imperativo de proporcionar “uma resposta cabal às grandes diversidades existentes no seio da União, resultan-

tes, nomeadamente, do aumento dos seus Estados-Membros e da concomitante ampliação das respectivas heterogeneidades” (Laureano, 2010, p. 479). E o certo é que este mecanismo se tornou, pela sua simbologia, um referencial incontornável no contexto do Sistema Jurídico da União.

É fácil de compreender que a consecução do chamado “espaço de liberdade, segurança e justiça” (última configuração daquilo que se foi vulgarmente denominando como “Espaço Schengen”) implica um elevado grau de *interdependência* e *confiança* entre os Estados envolvidos, atentas às variadas implicações que acarreta. Ora, tendo em conta essa circunstância e atentando nos considerandos anteriormente expostos, torna-se de significado capital a existência dum ingrediente transversal de profunda *solidariedade*, como cimento estruturante de toda a construção; bem se entende, portanto, que o próprio Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia haja tido a preocupação de preceituar que as iniciativas tomadas no âmbito destas matérias são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro (art. 80º do TFUE).

Mas nem sempre as palavras, mesmo quando consubstanciam comandos de Direito, correspondem à realidade vivenciada, sobretudo quando os acontecimentos colidem, em casos concretos, com interesses específicos de determinados Estados... Ora, a imprevisibilidade de comportamentos dos Estados, em inopinadas circunstâncias, devido à prevalência de interesses nacionais, representa um sério obstáculo à consecução dum quadro de estabilidade, pelo conseqüente desconhecimento apriorístico de possíveis comportamentos futuros desses Estados; e desta maneira se afecta, inapelavelmente, o fundamental ingrediente da recíproca confiança e dependência. Teremos ocasião de voltar a falar de tal circunstância mais adiante, indicando como exemplo ilustrativo uma situação ainda recente, que consistiu no chamado “caso Itália / França”, surgido em sequência de efeitos colaterais da apelidada “Primavera Árabe”.

2. A IMIGRAÇÃO, QUESTÃO TRANSVERSAL E DE MÚLTIPLAS IMPLICAÇÕES

Começando por *aspectos centrais da política de imigração* relevantes no âmbito do “Espaço Schengen”, é de referir que, como *quadro jurídico de referência*, se determina liminarmente, em sede normativa, que a União Europeia desenvolve uma *política comum de imigração* destinada, nos termos legais, a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos (art. 79º, nº 1 do TFUE). Mas esta política comum de imigração tem sido objecto de críticas, havendo mesmo quem diga que o seu presente formato, com “a imigração legal abordada em jeito de remendos e a migração irregular muito desenvolvida”, está longe de merecer o rótulo duma verdadeira “política comum de imigração” (Pascouau, 2013, p. 1); num tom igualmente crítico, há mesmo quem rotule como uma “prioridade fundamental” da União Europeia “o desenvolvimento de uma política europeia sobre migração, destinada a completar as políticas dos Estados-Membros” (Nicoleta e Camelia-Daniela, 2011, p. 587). Também são apontados os problemas da integração dos imigrantes nos Estados de destino (Machitidze, 2012, pp. 23-28).

Em desenvolvimento das linhas básicas acima expressas, merecem ainda especial destaque dois outros preceitos. Um deles diz respeito aos usualmente chamados *acordos de readmissão*, prevendo-se que a União Europeia pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros (art. 79º, nº 3 do TFUE)¹. Por outro lado, deixa-se claro que a *gestão quantitativa dos níveis de imigração extra-comunitária* continua a ser matéria reservada às *competências nacionais*,

¹ Na doutrina, Atak, 2012, p. 132.

ao consignar-se que a Ordem Jurídica da União Europeia não afecta o direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado (art. 79º, nº 5 do TFUE).

Mas importa ir mais longe. Como é teoricamente sabido, a *emigração* e o *asilo* configuram realidades distintas: enquanto a imigração se funda em razões de natureza económica, o asilo baseia-se em motivos de cariz político. O *imigrante* é tipicamente uma pessoa que busca instalar-se no território de outro Estado para melhorar o seu padrão económico de vida, mediante a obtenção dum emprego ou o exercício de outros objectivos ligados ou decorrentes daquele, incluindo a reunificação com a sua família². O candidato a *asilo* é alguém que se não move por considerandos económicos, buscando ao invés uma protecção contra uma ameaça de que se sente vítima, causada por perseguições ideológicas ou de cariz análogo, atentatórias dos seus direitos; daí, a definição de pedido de asilo, logo constante do art. 1º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, como consistindo em qualquer pedido apresentado por escrito, oralmente ou de qualquer outro modo, por um estrangeiro na fronteira externa ou no território de uma parte contratante, com vista a obter o reconhecimento da sua qualidade de refugiado, ao abrigo da Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, bem como a beneficiar nesta qualidade de um direito de residência. Está bem de ver contudo que, em termos práticos, podem surgir dificuldades de apuramento da real condição de quem se apresenta para atravessar uma fronteira externa do “Espaço Schengen”; impõe-se, por isso, um escrutínio acurado da condição de quem se perfila como candidato a asilo, em ordem a “separar adequadamente as águas”, pois o tratamento jurídico de ambas as situações é naturalmente diverso; e, como também não é difícil de adivinhar, o problema que tipicamente se coloca, perante os Estados pertencentes ao “Espaço Schengen”, é o da eventualidade de situações

² Por todos, Veljanovska, 2012, p. 90.

de mascaramento de pretensões migratórias, sob a capa de pedidos de asilo³. Quanto à postura actual da União Europeia, dispõe-se que esta desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão (art. 78º, nº 1 do TFUE), embora haja quem faça a acusação de que, no “Espaço Schengen”, as medidas de controlo da migração irregular “são dirigidas indiscriminadamente contra imigrantes ilegais e requerentes de asilo” (Atak, 2012, p. 135); prevê-se ainda que, caso um ou mais Estados-Membros se vejam confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros (art. 78º, nº 3 do TFUE).

Em todo este contexto, importa salientar por fim uma crise recente do «Espaço Schengen», surgida por indefinições e ausência de unidade: referimo-nos às *sequelas da chamada “Primavera Árabe”*. Na verdade, talvez tenha tido foros de emblemática a situação ocorrida entre a Itália e a França no ano de 2011, resumível nos seguintes tópicos factuais básicos: como consequência colateral dos acontecimentos da “Primavera Árabe”, vários milhares de pessoas (cerca de 25.000)⁴, fugidas dos horrores da situação explosiva vivida no Norte de África, partiram essencialmente da Tunísia rumo à Itália; perante essa tragédia, a Itália decretou o estado de emergência humanitário, tendo insistido na solicitação de ajuda à União Europeia para lidar com tais afluxos de pessoas indocumentadas; tardando ajuda da União Europeia, a Itália decidiu, por aquelas razões humanitárias, conceder uma autorização temporária de residência dessas pessoas no seu território, atribuindo-lhes assim documentos, que supostamente lhes permitiriam circular livremente no “Espaço Schengen”; verdade é que bastantes pessoas o fizeram, efectivamente, assim entrando em França até este Estado-

³ Por todos, Veljanovska, 2012, p. 91.

⁴ Por todos, Pascouau, 2011c, p. 1.

Membro anunciar, pouco depois, a reintrodução de controlos na sua fronteira com a Itália.

Seguiram-se acusações directas recíprocas, entre a Itália e a França, de desrespeito pelas leis do “Espaço Schengen”: basicamente, a Itália acusava os demais Estados do “Espaço Schengen” de lhe não terem prestado assistência para lidar com a anormal situação que a atingira, ao mesmo tempo que acusava especificamente a França de violação da norma proibitiva do encerramento das fronteiras nacionais nas circunstâncias vertentes; a França retorquia que a Itália somente poderia, naquele tipo de caso e no exercício da sua soberania nacional, autorizar a entrada no respectivo território, por motivo humanitário e sob condição de os estrangeiros assim entrados ficarem confinados ao dito território italiano.

O incidente assim desencadeado veio posteriormente a suscitar uma tomada de posição diplomática comum franco-italiana, na qual se considerava sanado o acontecimento e se apelava aos órgãos da União Europeia no sentido duma revisão legal que conferisse, aos Estados-Membros, maior autonomia na gestão das respectivas fronteiras (contrariamente, aliás, à filosofia que presidira à delimitação do “Espaço Schengen”); mas a resposta da Comissão foi no sentido da “rejeição das tentativas, da Itália e da França, de ‘renacionalizar’ algumas partes do sistema de Schengen” (Pascouau, 2011b, p. 1).

Vieram igualmente tomar posições, nesta contenda, outros Estados componentes do “Espaço Schengen”: foi assim que a Áustria, a Alemanha, a Bélgica, a Finlândia, os Países Baixos e a Eslováquia tomaram partido pela França, clamando que a Itália dera um golpe de misericórdia no espírito do “Espaço Schengen” (Atak, 2012, p. 123). Ora, e independentemente da análise dos argumentos esgrimidos pelos Estados contendores, e pelos restantes, parece ter ficado espelhada neste «folhetim»⁵ uma nítida *falta de solidariedade*, uma *carência de confiança re-*

⁵ Sobre o curso detalhado dos mencionados acontecimentos, que suscitaram um intenso debate cuja análise pormenorizada exorbitaria dos nossos propósitos, por todos, Carrera, Guild, Merlino e Parkin, 2011.

cíproca e uma *deficiência de actuação empenhada e coordenada*, no conspecto dos grandes protagonistas do “Espaço Schengen”. Como oportunamente alguém comentou, não nos escusaremos porém a acrescentar que toda esta “saga” veio consubstanciar “uma perspectiva preocupante e merecedora de debate e monitoração” (Pascouau, 2011a, p. 2).

3. DIFICULDADES DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ENTIDADES POLICIAIS DOS ESTADOS

Ao analisar os traços gerais do “Espaço Schengen”, um ponto essencial a reter é o da *importância da cooperação policial*: num domínio onde a prevenção das infracções à lei tem especial relevância, compreende-se bem o lugar destacado que é atribuído à cooperação policial entre os Estados constitutivos do “Espaço Schengen”. De resto estabelece-se, nesse sentido, que a União Europeia desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria (art. 87º, nº 1 do TFUE).

A *cooperação policial* é decomponível em diferentes *vectores*: desdobra-se naturalmente em variados tipos de acções concretas, que passam nomeadamente por uma vertente informativa (conhecimento de factos) e por uma vertente de intervenção (actuação para prevenir infracções legais). Prevê-se, em consonância, que a cooperação policial se cifre designadamente numa componente de intercâmbio de informações, mais exactamente de recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes (art. 87º, nº 2, al. a) do TFUE) e em matéria de cooperação operacional (art. 87º, nº 3 do TFUE). Merece desde logo uma alusão especial o “*Sistema de Informação Schengen*” (SIS), grande base de dados de informações consideradas relevantes para o “Espaço Schengen” e autêntica peça fundamental de toda a sua arquitectura e estratégia de actuação (sucedeu-se à primeira versão do “SIS” a feitura dum “SIS II”, o qual, tendo deparado com variadas questões financeiras e atrasos de execução, entrou finalmente

em funcionamento no corrente ano de 2013)⁶. E é igualmente merecedora de apontamento destacado a *EUROPOL*, entidade à qual cabe apoiar e reforçar a acção das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afectem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objecto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenómenos (art. 88º, nº 1 do TFUE). Há quem aponte, contudo, que a *EUROPOL* “se encontra cada vez mais envolvida no controlo dos movimentos migratórios” (Atak, 2012, p. 131).

O “Espaço Schengen” tem se enfermado, porém, de *disfuncionamentos da cooperação policial*. Com efeito, a cooperação policial entre os Estados pertencentes ao “Espaço Schengen” não se tem pautado, em termos práticos, pela desejável solidariedade; tal fenómeno fica a dever-se ao espírito de “quintinhas” de cada Polícia Nacional, o qual conduz, *inter alia* e quase por natural instinto corporativo preservador duma protecção profissional e supostamente nacional, quer a limitações de vária ordem em operações conjuntas, quer (em sentido “contrário”) a contenções recíprocas relativamente a avaliações de actividades dos colegas de outros Estados⁷. Escusado será acentuar que tais anomalias são indesejáveis, constituindo entraves ao saudável rolamento do sistema jurídico instituído, para além de se traduzirem, objectivamente, num pernicioso alheamento ou falta de solidariedade relativamente aos problemas com que se defrontam as forças policiais dos restantes Estados; como repercussão ou reflexo de tais atitudes, certos mecanismos (práticos ou até essencialmente jurídicos) são susceptíveis de poderem deixar de funcionar correctamente, para além do risco de se tornarem alvo duma desconfiança que lhes mine a credibilidade e (consequentemente) o seu potencial de aplicação ou mesmo a sua própria eficácia⁸.

⁶ Sobre o percurso do “Sistema de Informação Schengen”, Parkin, 2011b e 2011a.

⁷ Por todos e em geral, Brady, 2012, p. 37.

⁸ Acerca do mandado de detenção europeu, por exemplo, Carrera, Guild e Heranz, 2013.

4. PROBLEMAS PARTICULARMENTE PERSISTENTES E DELICADOS, AO NÍVEL INDIVIDUALIZADO DE CERTOS ESTADOS COMPONENTES OU EXTERIORES AO “ESPAÇO SCHENGEN”

De entre os obstáculos que tendem a dificultar persistentemente o funcionamento do “Espaço Schengen”, encontram-se alguns problemas mais directamente relacionados com determinados Estados e portadores de contornos inconfundíveis. Podem elencar-se desde logo, numa breve listagem daqueles, os *problemas de identidade nacional*, contexto em que avultam Estados bálticos. De facto, a *Estónia* e a *Letónia* apresentam questões específicas, derivadas da circunstância de uma considerável percentagem dos respectivos habitantes ser de origem russa. Tal é fruto duma política seguida em tempos pela União Soviética, que, por razões estratégicas, estimulou a deslocação de muitos cidadãos para aqueles Estados, então incorporados no território soviético. A presença de habitantes russos (as leis de nacionalidade estónias e letãs seguem o princípio do *jus sanguinis*) não é vista com bons olhos pelos nacionais daqueles dois Estados, assim avessos ao multiculturalismo e, por extensão, receosos duma eventual “invasão” adicional dos respectivos territórios por fornecedores de mão-de-obra oriundos de outros Estados (sendo a imigração vista deste modo com particulares reticências nesses Estados, tementes duma ainda maior diluição das respectivas identidades nacionais). Diferente é, todavia, o caso da *Lituânia*, que optou por uma senda multiculturalista relativamente às populações de origem russa existentes no seu território (com as leis de nacionalidade lituanas pautadas pelo princípio do *jus soli*), vendo com olhos bastante menos apreensivos, consonantemente, novos eventuais fluxos migratórios.⁹

Existem também *problemas de incapacidade de controlo da fronteira externa do “Espaço Schengen”*, estando agora em causa a Grécia, a Bulgária e a Roménia. Assim, a permeabilidade ou “porosidade” das fronteiras da Grécia tem sido vista como uma severa deficiência de controlo da

⁹ Sobre os Estados bálticos, neste contexto, Best, 2013, pp. 33-41.

fronteira externa do “Espaço Schengen”. As fronteiras da Grécia são, designadamente pelo que toca à Turquia, bastante “porosas”: dum ponto de vista geográfico, a existência duma apreciável quantidade de ilhas, situadas próximo do território da Turquia, torna o controlo dos respectivos troços de fronteira extremamente difícil, requerendo meios humanos e materiais dispendiosos. Ora se, nomeadamente devido à sua condição económica, a Grécia sempre teve dificuldades em levar a cabo eficientes controlos das suas fronteiras, tais dificuldades têm-se visto recentemente muito agravadas, em sequência das gravíssimas restrições financeiras públicas a que se encontra sujeita, sendo pelas fronteiras gregas (com passagem pela Turquia) que entra o maior fluxo de imigração ilegal de Leste para o “Espaço Schengen”. E, para tornar mais negro o panorama, importa frisar que uma eficaz vigilância de fronteiras implica, actualmente, a posse e utilização de instrumentos tecnológicos cada vez mais sofisticados, cujo elevado preço origina, em termos práticos, uma quase impossibilidade do respectivo custeamento por banda da Grécia, atentos os mencionados estrangulamentos financeiros públicos. Há mesmo quem entenda que, relativamente ao euro e ao “Espaço Schengen”, a Grécia “suscita questões fundamentais sobre a sustentabilidade de ambos” (Brady, 2012, pp. 1 e 18-22).

Por outro lado, as posições da *Bulgária* e da *Roménia*, no concernente ao “Espaço Schengen”, são semelhantes entre si, e ambas têm tido como resultado as mesmas consequências. Tratando-se embora de Estados-Membros da União Europeia, e por conseguinte naturais titulares dum direito (ou, mais rigorosamente, dum poder-dever) de pertença ao “Espaço Schengen”, têm visto o dito poder-dever ainda não executado. Isto porque tem carecido de aprovação uma decisão, da competente autoridade, no sentido da aprovação do efectivo ingresso (que se encontra assim suspenso) daqueles Estados-Membros no “Espaço Schengen”. Como razão aponta-se, basicamente, que nenhum dos aludidos Estados-Membros da União se encontra em condições de assegurar adequadamente o controlo das respectivas porções da fronteira externa do “Espaço Schengen”, sendo tal circunstância devida a generalizados fenómenos de corrupção nas suas fronteiras, para além duma forte influência política do crime organizado. Assim foi dito pela França e

pela Alemanha, secundados nas suas posições críticas pela Áustria, Dinamarca, Suécia e Suíça; embora outros Estados (Polónia, República Checa, Grécia, Letónia e Eslovénia) tenham contraposto que a Bulgária e a Roménia “tinham seguido fielmente os critérios de adesão e não deveriam ser sujeitos depois a novas regras” (Parkes, 2011b, p. 2)¹⁰. Seja como for, e sem necessidade de aprofundar mais, parece poder subscrever-se como certa a afirmação de que o alargamento do “Espaço Schengen”, afinal, “só pode realmente considerar-se um sucesso, caso os Estados que adiram cumpram as suas obrigações”, o que poderá parecer um truísmo, mas foi em nossa opinião bem salientado por Parkes, 2011a, p. 5.

Contam-se ademais *problemas de ordem financeira*, com destaque para as *complicações específicas experimentadas pelos Estados-Membros do “Eurogrupo”*. Com efeito, apesar de não existir total coincidência entre os Estados constitutivos do “Espaço Schengen” e os Estados-Membros da União Europeia componentes da chamada “Eurozona” (ou “Eurogrupo”), verdade é que vários Estados Europeus integram simultaneamente uma e outra das referidas realidades. Ora, quase ocioso se torna, atenta a pública e notória “crise da Zona Euro”, salientar que alguns Estados-Membros desta Zona, devido às severas restrições financeiras de que têm sido alvo nos últimos tempos, deparam com acrescidos embaraços para poderem canalizar, para o cumprimento das suas obrigações decorrentes da pertença ao “Espaço Schengen” (nomeadamente a vigilância das respectivas porções da fronteira externa desse Espaço), os desejáveis montantes financeiros. Pode dizer-se que, desta perspectiva, o caso da Grécia acaba por aproximar-se do que sucede com outros Estados-Membros financeiramente debilitados, neste momento, pela chamada “crise do Euro”, como acontece com Portugal, a Espanha ou a Itália.

Um problema complexivo consiste nas *perenes questões (ou “eterno” enigma) da Turquia*. Colocando-nos num plano mais lato do que a te-

¹⁰ De resto, há quem conteste a aludida incapacidade de controlos fronteiriços, como Ivanoff, 2013, pp. 188-189; especificamente com relação à Roménia, David, 2011, designadamente pp. 25-26.

mática do “Espaço Schengen”, convém começar por salientar que a Turquia apresentou, já há longo tempo, uma candidatura de adesão à União Europeia, que desde então se manteve, assim demonstrando uma permanente vontade de acesso à União; existe ademais uma vasta comunidade turca num dos principais Estados-Membros da União (a Alemanha), o que naturalmente representa um poderoso factor de pressão sobre este Estado-Membro; por outro lado, a Turquia tem sido um aliado fiel dos Estados Europeus (e portanto também da União Europeia), como importante pilar da NATO na conturbada região geográfica onde se insere; ora, todas estas circunstâncias apontam num sentido positivo, relativamente àquela pretensão da Turquia; e, caso viesse a consumir-se a adesão, a Turquia entraria *ipso jure* na via do “Espaço Schengen” - já que, para efeitos das negociações de adesão de novos Estados-Membros à União Europeia, o acervo de Schengen e as demais medidas adoptadas pelas instituições no seu âmbito de aplicação entendem-se como sendo um acervo que deve ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão, por força do art. 7º do Protocolo (nº 19) Relativo ao Acervo de Schengen Integrado no Âmbito da União Europeia. Mas, ainda no respeitante à temática duma eventual adesão da Turquia à União Europeia, sérios obstáculos ou dificuldades se têm levantado: sem querer hierarquizar ou ordenar, bastará referir que a Turquia tem um nível sócio-económico muito baixo, quando comparado com a média da União; por outro lado, tem uma grande dimensão territorial, o que lhe conferiria um forte peso decisivo, no seio da União (facto que, naturalmente, preocupa sobremaneira os actuais Estados-Membros “grandes” da União); e contam-se também, como grandes condicionantes, diversidades de cariz religioso, já que a maioria populacional da Turquia é muçulmana. As negociações têm-se assim arrastado por anos, desconhecendo-se ainda qual o seu desfecho: há quem qualifique a actual situação da Turquia, face à respectiva candidatura de adesão à União Europeia, como constituindo uma situação de “limbo” (Knaus e Altfuldisch, 2013, p. 2).

No que em particular concerne ao “Espaço Schengen”, temem-se essencialmente duas situações, uma respeitante às fronteiras e outra à emigração. De um lado, receia-se uma debilidade de protecção das

fronteiras da Turquia, se tornadas fronteiras externas da União, o que desperta sérias apreensões, pois a Turquia tem fronteiras terrestres com zonas de enorme instabilidade política (Síria, Iraque, Irão). De outro lado, receia-se a ocorrência de eventuais emigrações maciças para o Ocidente Europeu, com todas as inerentes consequências e prováveis desequilíbrios; embora haja quem afirme que, no seu desejo de se alinhar pelos padrões jurídicos de emigração da União, a Turquia terá introduzido, na última década, variadas leis e orientações políticas conformes àqueles, pesem embora os pontos ainda carentes de reforma em matérias de emigração¹¹. Certo é que, seja como for, a importância do papel da Turquia requer uma aturada ponderação por banda das autoridades do “Espaço Schengen”¹².

Terminamos esta curta análise com uma referência a *problemas com uma forte componente geográfica: a Rússia (pela dimensão), bem como Marrocos e Argélia (pela proximidade)*. Por um lado, e apesar de o troço de fronteira externa do “Espaço Schengen” com a Rússia não ser muito extenso, percebe-se com facilidade, caso se tenha em conta a extensa área territorial deste último Estado, que as suas relações com o “Espaço Schengen” reclamam particulares atenções: em causa encontram-se temas como o próprio passado ainda não muito afastado da Rússia, o seu modo tradicional de governação, as diversidades de vária ordem existentes no seu seio, causadoras dum permanente risco de instabilidade política, o seu insuficiente desenvolvimento económico (com o inerente potencial de migrações), etc. Para lidar, de modo específico, com este Estado, a União Europeia tem optado por uma política de negociação reiterada, materializada em acordos internacionais tendentes a lograr uma certa estabilização, baseada em vantagens recíprocas que permitam a minoração ou eliminação de tensões. Há quem sublinhe, sem embargo, que tal cooperação internacional se tem centrado preferencialmente em aspectos securitários, com alguma secundarização das questões mais di-

¹¹ Assim, Elitok, 2013, pp. 3 e 4.

¹² Por todos, Brady, 2012.

rectamente concernentes à liberdade (como a promoção da democracia participativa ou da própria ideia geral de Estado de Direito)¹³.

Relativamente a *Marrocos*, é motivo de particular preocupação a sua caracterizada proximidade e facilidade de acesso ao “Espaço Schengen” (através da Espanha), sem esquecer aliás a sua fortíssima pressão migratória rumo a esse Espaço¹⁴; no respeitante à *Argélia*, e sem embargo duma menor proximidade (apesar de tudo relevante), verifica-se outrossim um elevado e semelhante tipo de pressão migratória¹⁵.

5. CONCLUSÕES

a) A concepção da integração europeia assentou ideologicamente, desde o seu início, na consecução dum sistema democrático e aberto, significando isto que a *liberdade de circulação no interior do espaço integrado* (nomeadamente a União Europeia) representa um eixo central da configuração do próprio espaço (na circunstância, e sobretudo, da própria União).

b) Ora, a consagração dum espaço sem fronteiras internas, com concomitante asseguramento da livre circulação no respectivo seio, implica a existência duma *fronteira externa comum*.

c) O talhe dessa fronteira externa suscita particulares e melindrosas dificuldades, destacando-se entre elas a questão da garantia de asseguramento dum adequado nível de *segurança* no interior do espaço integrado.

d) Para responder a este circunstancialismo, foi ideado o correntemente chamado “*Espaço Schengen*”, inicialmente edificado entre poucos Estados e ademais razoavelmente homogéneos, quer do ponto de vista sócio-económico quer dos respectivos interesses na temática em apreço (Alemanha, França, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo).

¹³ Hernández i Sagrera e Potemkina, 2013.

¹⁴ Pelo que especificamente tange a Marrocos, Figueiredo, 2012, pp. 153-175.

¹⁵ Sobre Marrocos e a Argélia, Santos, 2013, nomeadamente pp. 95 e 96.

e) A este grupo inicial vieram juntar-se, com o tempo, variados outros Estados, alguns dos quais, aliás, não são sequer membros da União Europeia: o conjunto dos Estados do “Espaço Schengen” não coincide inteiramente, por excesso e por defeito, com o conjunto dos Estados-Membros da União Europeia.

f) O empreendimento do “Espaço Schengen” tem vindo, porém, a revelar-se duma assaz difícil materialização e funcionamento, essencialmente devido às incessantes *divergências ou disparidades entre Estados envolvidos*, por seu turno geradoras da dificuldade de encontrar e gerir uma estratégia comum relativamente à configuração e desenvolvimento do dito Espaço.

g) Os interesses, ambições e estratégias dos Estados envolvidos no “Espaço Schengen” são diversos, variando consoante factores como a localização geográfica dos diversos Estados, a distinção entre Estados mais ricos e mais pobres, entre Estados “importadores” de mão-de-obra e Estados tendencialmente “exportadores” de mão-de-obra, entre Estados mais e menos “fechados” ao exterior, etc., o que se repercute nas respectivas concepções profundas quanto ao modelo e sustentação do próprio “Espaço Schengen”.

h) Deste modo, a evolução do “Espaço Schengen”, sujeita às ilustradas disparidades estaduais, continua a ressentir-se dos inerentes debates e de indefinições e ineficiências práticas: face à plêiade de problemas em que se encontra imerso, o “Espaço Schengen” constitui um campo fértil para o combate de ideias e de vontades que entre si dividem os europeístas e os eurocépticos.

i) No fundo, tais incertezas, ambiguidades e contradições nada mais representam, afinal, do que uma réplica daquilo que sucede ao nível geral da União Europeia, a qual assenta em alicerces frouxos, assim gerando a inexistência dum autêntico *animus societatis europensis*, capaz de conduzir aos necessários consensos de base geradores de institutos e iniciativas coerentes, abrangentes e sólidas.

j) Na ausência de tais iniciativas, aptas por seu turno a conferir efectiva aplicação ao imprescindível princípio da *solidariedade*, a falta deste ingrediente reflectir-se-á, com alta probabilidade, numa persistente execução deficiente, quando não mesmo em inexecuções mais ou menos grosseiras, do Direito do “Espaço Schengen”.

REFERÊNCIAS

- Atak, I. (2012). La crise de l’Espace Schengen pendant le printemps arabe: impact sur les droits humains des migrants et des demandeurs d’asile. *Revue québécoise de droit international*, Hors-série (décembre), 123-144.
- Best, M. (2013). The Ethnic Russian Minority: A Problematic Issue in the Baltic States. *Verges: Germanic & Slavic Studies in Review*, Vol. 2, N. 1, 33-41. Consultado em 14 de Agosto de 2013, em: <http://journals.uvic.ca/index.php/verges/article/download/11634/3698>.
- Brady, H. (2012). Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe. Centre for European Reform. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp_041_km-6422.pdf.
- Carrera, S., Guild, E., e Hernanz, N. (2013). Europe’s most wanted? Recalibrating Trust in the European Arrest Warrant System. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, N. 55. Consultado em 13 de Agosto de 2013, em: [http://aei.pitt.edu/41143/1/No_55_SC%2C_EG_%26_NH_on_the_EAW_final_\(revNH\)\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/41143/1/No_55_SC%2C_EG_%26_NH_on_the_EAW_final_(revNH)[1].pdf).
- Carrera, S., Guild, E., Merlino, M., e Parkin, J. (2011). A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: <http://www.ceps.be/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>.
- David, I. (2011). Freedom of Movement at European Level: Romania and the Schengen Area. *Journal of European Studies and International Relations*, Vol. 2, N. 1, 24-30. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: <http://rseri.srpsec.ro/wp-content/uploads/2011/04/FREEDOM-OF-MOVEMENT-AT-EUROPEAN-LEVEL-24-30.pdf>.
- Elitok, S. P. (2013). Turkey’s Negotiations on Migration: One-on-One or One-on-Twenty Seven? *IPC: Mercator Policy Briefs*. Consultado em 13 de Agosto de 2013, em: http://ipc.sabanciuniv.edu/en/wp-content/uploads/2013/04/sicilelitok_TR_EU_migration.pdf.

- Figueiredo, P. (2012). Muros do Mediterrâneo: Notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. *Cadernos de Estudos Africanos*, Nº 22, 153-175. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: <http://cea.revues.org/pdf/465>.
- Hernández i Sagrera, R., e Potemkina, O. (2013). Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, N. 54. Consultado em 13 de Agosto de 2013, em: <http://www.ceps.eu/ceps/dld/7768/pdf>.
- Ivanoff, I. V. (2013). Arbitrariness, Subcategory of the Abuse of Authority, as a Pathological Manifestation of Public Function. *Valahia University Law Study: Supplement*, Conference Paper Supplement of Valahia University Law Study. Târgoviste, Bibliotheca, 188-193
- Knaus, G., e Altfuldisch, C. (2013). The Pivotal Relationship. German Doubts and the Turkish-EU Accession Process. Stiftung Mercator, Istituto Affari Internazionali (IAI), Istanbul Policy Center (IPC), Commentary 07. Consultado em 14 de Agosto de 2013, em: http://www.iai.it/pdf/GTE/GTE_C_07.pdf.
- Laureano, A. (2010). Uma possível 'Importação' da Figura europeia da Cooperação Reforçada como Mola impulsadora do Mercosul?. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, Nº 13, 468-495. Consultado em 16 de Agosto de 2013, em: <http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/440/361>.
- Machitidze, I. (2012). «'Lost in Integration': Compromising Immigrant Inclusion for the Sake of Stable Society in the European Union Countries. *Journal of Social Sciences*, Vol. 1, N. 2, 23-28. Consultado em 14 de Agosto de 2013, em: <http://journal.ibsu.edu.ge/index.php/jss/article/download/372/335>.
- Nicoleta, S., e Camelia-Daniela, H. (2011). The Freedoms of Movement of the Single Market. in Dodescu, A., e Pop, N. Al. (eds. cient.), Pop Cohut, I., e Zmole, C. (eds.): *Conference Proceedings "European Integration. New Challenges*. scientific papers to be presented at the 7th ed., Oradea (Romania), May 27-28, 583-587
- Parkes, R. (2011a). Germany, the Schengen Crisis and Frontex: A Funny Kind of Pro-Europeanism. ARI Nº 99/2011. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1ef17f8046ff1bddb192bf00526b8882/ARI99-2011_Parkes_Germany_Schengen_Frontex.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1ef17f8046ff1bddb192bf00526b8882.
- Parkes, R. (2011b). Punitive European Policy: A View from the North. *Notes internacionais CIDOB*, Nº 30. Consultado em 15 de Agosto de 2013,

- em: http://www.cidob.org/en/content/download/26790/324252/file/NOTES+30_PARKES.pdf.
- Parkin, J. (2011a). The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of 'laboratories' and the cost for fundamental rights and the rule of law. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: <http://www.ceps.be/book/difficult-road-schengen-information-system-ii>.
- Parkin, J. (2011b). The Schengen Information System and the EU Rule of Law. *INEX Policy Briefs*, N. 13. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: <http://www.ceps.eu/book/schengen-information-system-and-eu-rule-law>.
- Pascouau, Y. (2013). EU immigration policy: Act now before it is too late. *EPC Commentaries*. Consultado em 14 de Agosto de 2013, em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3602_eu_immigration_policy.pdf.
- Pascouau, Y. (2011a). Internal Border Controls in the Schengen Area: Much Ado about Nothing? *EPC Commentaries*. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/130705/ipublicationdocument_singledocument/0be25523-53fd-4a44-a0b3-643cb60fe714/en/pub_1309_internal_border_controls_in_the_schengen_area_-_much_ado_about_nothing.pdf.
- Pascouau, Y. (2011b). Schengen Area under Pressure # 2: The Commission recalls the EU nature of the Schengen system. *EPC Commentaries*. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1275_schengen2.pdf.
- Pascouau, Y. (2011c). Schengen Area under Pressure: Controversial Responses and worrying Signs. *EPC Commentaries*. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1270_schengen_area_under_pressure_-_controversial_responses_and_worrying_signs.pdf.
- Santos, A. B. (2013). As principais motivações para a migração internacional: O caso do Marrocos para a Espanha. *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política*, N° 6, 92-113. Consultado em 30 de Agosto de 2013, em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/download/182/pdf>.
- Veljanovska, S. (2012). Danish 'No' for Schengen Agreement: Beginning of the Disintegration of the European Union? *Singidunum Journal of Applied Sciences*, Vol. 9, N. 1, 88-94. Consultado em 15 de Agosto de 2013, em: <http://www.journal.singidunum.ac.rs/files/2012-9-1/2012-9-1.pdf>.