

# A "Iniciativa de Schengen" como precursora da Cooperação Reforçada da União Europeia

Abel Laureano\*

Altina Rento\*\*

## Resumo

Explora-se neste estudo a abordagem dos termos numa relação entre duas realidades, ambas cogitadas tendo como pano de fundo o processo de integração europeia, e para lidar com problemas advindos fundamentalmente das disparidades e discrepâncias entre os Estados-Membros da União Europeia. Trata-se, por um lado, da iniciativa de 1985 geradora do "Espaço Schengen" e, por outro lado, do mecanismo da cooperação reforçada criado em 1997. Dada a persistência daqueles mecanismos até à atualidade, visa-se deste modo contribuir para aquilatar dos termos, designadamente temporais, da verdadeira dimensão e relevância de fatores de afastamento significativos entre Estados-Membros da União Europeia.

Palavras-chave: União Europeia, "Espaço Schengen", Cooperação reforçada.

## Introdução

Como surgiu e evoluiu o que podemos denominar como "Iniciativa de Schengen"? Para o descobrir e entender, convém começar por recuar no tempo até meados do século passado, altura dos inícios do processo europeu de integração. A mais importante das Comunidades então fundadas, a Comunidade Económica Europeia (CEE), nasceu em 1957, com o assumido propósito de vir a configurar-se, num prazo relativamente curto, como um mercado comum. O respetivo Tratado Institutivo previa, na verdade, que o mercado comum seria progressivamente estabelecido ao

---

\* Docente da Universidade do Porto (Portugal). Mestre em Direito (Integração Europeia) pela Universidade de Coimbra (Portugal). Diploma de Estudos 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). Email: [alaureano1@gmail.com](mailto: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). Email: [altinarento@gmail.com](mailto:altinarento@gmail.com).

longo de um período de transição de doze anos (art. 8º, § 1 do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia - TCEE).

O *mercado comum*, uma das formas ou etapas da integração económica internacional, caracteriza-se por abranger, para além da livre circulação de mercadorias (característica da figura da zona de comércio livre) e duma pauta aduaneira externa comum (característica da figura da união aduaneira), a livre circulação dos fatores de produção, a existência de certas políticas comuns e a harmonização das legislações em determinadas áreas. Esclareça-se, pormenorizando, que a *liberdade de circulação* adotada pela Comunidade Económica Europeia se aplicava: aos trabalhadores subordinados (art. 48º do TCEE); aos titulares do direito de estabelecimento, ou seja, profissionais não assalariados e empresários (art. 52º do TCEE); às mercadorias ou produtos (art. 9º do TCEE); aos serviços, vale dizer, prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não fossem reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas (art. 60º do TCEE); e ainda aos capitais, ou seja, movimentos de capitais e respetivos pagamentos correntes (art. 67º do TCEE).

O mercado comum tem uma definida razão de surgimento, pois representa uma tentativa de aperfeiçoamento de certos pontos, que a união aduaneira deixa por contemplar. A liberdade de circulação de fatores de produção permite uma melhoria do desempenho económico, pois aqueles tenderão a ocorrer aos locais onde se revelem mais rentáveis (quer dizer, onde forem economicamente mais úteis). A existência de determinadas políticas comuns (política agrícola, política das pescas, política de transportes, política comercial externa) releva de motivos quer de natureza puramente económica quer de cariz sócio-económico. A harmonização das legislações em certas matérias económicas tem por objetivo permitir a efetiva circulação dos fatores de produção e das mercadorias, por vezes impossibilitada ou dificultada por regimes jurídicos nacionais divergentes e incompatíveis, configuradores de autênticos impedimentos.

Avulta transversalmente no desenho do mercado comum, como facilmente se lobra, o magno pilar da *liberdade de circulação*, cuja salvaguarda se apresenta assim como imperativa para o sucesso do empreendimento da integração. Daí, nomeadamente, o consenso mais ou menos generalizado de que o "Espaço Schengen" consubstancia "uma das mais significativas realizações da política europeia recente" (Zaiotti, 2008:265). Por isso se prescrevia em termos genéricos, logo no início do articulado do Tratado Institutivo da Comunidade Económica Europeia, que a ação da Comunidade implicava, segundo o calendário previsto no Tratado, a abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais (art. 3º, al. c) do TCEE). Isto, para além de se impor, no mesmo artigo, a eliminação, entre os Estados-Membros, dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas à importação e à exportação de mercadorias, bem como de todas as medidas de efeito equivalente (art. 3º, al. a) do TCEE).

Pode ancorar-se aqui, por conseguinte (para além dos vários afloramentos ao longo do Tratado), um princípio de liberdade económica (que pode apelar-se, visto por um prisma subjetivo, como liberdade de exercício de atividade económica ou direito ao livre exercício de atividade económica). Este princípio é tradução da tutela da faculdade tendencialmente irrestrita de os agentes económicos, sob forma individual ou coletiva, participarem na produção (por forma autónoma/empresarial ou trabalhando por conta de outrem) e no consumo. A ideia basilar é a da plena interpenetração de todo o espaço comunitário, mediante a concomitante inexistência de estrangulamentos constrangedores.

A integração europeia começou por funcionar razoavelmente bem, embora tenha sofrido algum resfriamento desde meados da década de setenta, tendo-se mesmo verificado que, já na década de oitenta, ainda subsistiam barreiras de vária ordem (físicas, técnicas e fiscais) à liberdade de circulação no espaço intracomunitário. Entretanto, a composição inicial da Comunidade Económica Europeia havia-se alterado, mediante os dois primeiros alargamentos. O primeiro, abrangendo a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido (por força do Tratado de 22 de Janeiro de 1972, com as adesões daqueles Estados consumadas em 1 de Janeiro de 1973), e o segundo

contemplando a Grécia (mediante o Tratado de 28 de Maio de 1979, consumando-se a adesão em 1 de Janeiro de 1981).

Estes alargamentos vieram dalgum modo começar a descaracterizar alguns rumos do processo de integração, devido à introdução duma heterogeneidade, entre os Estados-Membros, até então despicienda ou mesmo inexistente. Acrescidas dificuldades de obtenção de consensos iam tornando as coisas mais difíceis, no contexto duma realidade por definição evolutiva, como era o processo de integração.

Até que se deu uma primeira cisão do espírito de corpo da Comunidade, aliás motivada por um incidente. Essa cisão materializou-se no que pode denominar-se como "Iniciativa de Schengen". Ora, vários anos decorridos, o mecanismo da cooperação reforçada representou outra manifestação de fragmentação no seio do processo de integração europeia. Este circunstancialismo levanta, naturalmente, a interrogação sobre uma eventual correlação entre ambas as realidades, de modo a poder apurar-se da existência, ou não, dalgum fio condutor explicativo de ambos os fenómenos.

### **Traços gerais da "Iniciativa de Schengen" e da cooperação reforçada**

A "Iniciativa de Schengen" faz-nos remontar ao ano de 1984, mais precisamente

"quando camionistas bloquearam algumas fronteiras, o que levou vários Estados a repensar os controlos fronteiriços. A França e a República Federal da Alemanha (RFA) assinaram em 13 de Julho 1984 o acordo de Saarbrücken, que previa a supressão gradual dos controlos de mercadorias e pessoas nas suas fronteiras. Os Estados do Benelux já haviam acordado uma livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços entre eles, pelo Tratado de 1 de Novembro de 1960, que instituiu a União Económica Benelux" (Oustrive, 2001:44-45).

Estas diligências tiveram sequência mediante o chamado *Acordo de Schengen*, de seu nome canónico "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 (doravante Schengen-85), ao qual se sucedeu a *Convenção de Schengen*, de seu nome canónico "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 (doravante Schengen-90; para uma sucinta panorâmica destes primeiros passos do "Espaço Schengen" ver Bertozzi, 2008:3-5).

O surgimento deste fracionamento no seio da Comunidade - tanto mais significativo quanto é certo que, neste domínio, a "confiança recíproca" entre os intervenientes constitui um ingrediente crucial (Thwaites, 2003:261) - deu origem a que se tivesse comentado, já em inícios do presente milénio, que a ideia de liberdade de circulação sofreu "um processo evolutivo algo desarticulado desde meados dos anos oitenta" (LUQUE GONZÁLEZ, 2004:140). E o descrito ambiente de progressiva dissemelhança entre Estados-Membros foi-se acentuando, paralelamente ao prosseguimento dos alargamentos: logo devido ao terceiro alargamento, extensivo a Espanha e a Portugal (produzido pelo Tratado de 12 de Junho de 1985, consumando-se as adesões em 1 de Janeiro de 1986), e ao quarto alargamento, com a entrada na União Europeia da Áustria, da Finlândia e da Suécia (nos termos do Tratado de 23 de Junho de 1994, com as adesões consumadas em 1 de Janeiro de 1995).

Posteriormente, os acordos de Schengen vieram a ser integrados no *adquirido comunitário* da União Europeia, por força do Tratado de Amesterdão (assinado em 2 de Outubro de 1997 e entrado em vigor em 1 de Maio de 1999), sendo que o "Espaço Schengen" representa presentemente um "papel central na mobilidade europeia" (Ferreira, 2009:4).

De seu lado, a *cooperação reforçada* foi criada, como figura geral, na Ordem Jurídica da União Europeia, mediante a nova versão introduzida pelo Tratado de Amesterdão no Tratado da União Europeia (TUE), mais exatamente por força dos arts. 43º, 44º e 45º do TUE-Amest<sup>1</sup>. Foi assim bastante mais tarde do que a falada "Iniciativa de Schengen", e portanto no contexto dum panorama cada vez mais complexo e de

---

<sup>1</sup> Da muito vasta bibliografia utilizável para a análise da figura da cooperação reforçada, pode ver-se um extenso rol em Laureano (2011:198, nota número 2).

difícil governação, que veio a surgir o mecanismo jurídico da cooperação reforçada - não faltando, de resto, quem tivesse destacado expressamente que o Acordo de Schengen teve lugar face à não previsão, nos Tratados Comunitários, da figura da cooperação reforçada (Illamola Dausà, 2009:11). No domínio do sequente Tratado de Nice (assinado em 26 de Fevereiro de 2001, entrado em vigor em 1 de Fevereiro de 2003 e introdutor duma nova versão do Tratado da União Europeia), a cooperação reforçada passou a estender-se, como instituto geral, pelos arts. 43º, 43º-A, 43º-B, 44º, 44º-A e 45º do TUE-Nice.

Atualmente, nos termos da última redação do Tratado da União Europeia, decorrente do Tratado de Lisboa (assinado em 13 de Dezembro de 2007 e entrado em vigor em 1 de Dezembro de 2009), a cooperação reforçada encontra-se prevista, como mecanismo geral, nos arts. 20º do TUE-Lisb e 326º a 334º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), continuando a existir regulações especiais delimitadas por um critério material.

Não existe um conceito legal da figura da cooperação reforçada, limitando-se os textos dos Tratados a definir o respetivo regime jurídico. E trata-se dum mecanismo de difícil definição, do que é bem reveladora a circunstância de se chegar ao ponto de topar com noções tautológicas, como o dizer-se que a cooperação reforçada é um mecanismo pelo qual certos Estados-Membros "são autorizados a cooperar entre si duma forma reforçada" (Urrea Corres, 2002:163). Sem embargo, pode contudo dizer-se que a cooperação reforçada se caracteriza, na sua essência, por permitir um aprofundamento ou um mais rápido avanço da integração europeia, em certos domínios, independentemente da participação da totalidade dos Estados-Membros.

### **O interesse da "Iniciativa de Schengen" e da cooperação reforçada**

Mas qual o interesse de nos debruçarmos sobre a "Iniciativa de Schengen" e a cooperação reforçada? Deve começar por notar-se que as dificuldades que presentemente afetam o "Espaço Schengen" não são, na essência da sua repercussão,

dificuldades novas. Isso mesmo é demonstrado pela circunstância de os Estados-Membros que lançaram a "Iniciativa de Schengen" se terem circunscrito, basicamente, aos Estados da chamada "Pequena Europa"<sup>2</sup>. Estes Estados, dada a sua homogeneidade e o seu alto nível de desenvolvimento, não viam efetivamente grandes problemas na abolição dos controlos nas respetivas fronteiras entre si. Na verdade, fenómenos como o da imigração clandestina provinda do Leste da Europa e de territórios extraeuropeus (Norte de África e Próximo Oriente), assim como as deslocações de outros itinerantes tidos por menos convenientes ou menos desejados, não se colocavam no contexto do território correspondente à "Iniciativa de Schengen". E tais fenómenos não estão a receber, na atualidade, um tratamento adequado, nomeadamente devido a insuficiências, insipiências ou incapacidades de alguns Estados componentes do "Espaço Schengen", numa clara demonstração de assimetrias existentes no interior desse Espaço.

Por outro lado, caso se descubra, na "Iniciativa de Schengen", alguma identificação com a figura da cooperação reforçada, isso revelará, afinal, que as necessidades às quais a cooperação reforçada visa dar resposta, já teriam suscitado uma resposta análoga, embora fora do âmbito do Tratado da União Europeia, uma década antes da criação daquele expediente jurídico. O apuramento desta circunstância constituirá um elemento a ter em conta, portanto, no debate sobre o sentido, necessidade, eficácia e alcance do próprio mecanismo atual da cooperação reforçada da União.

Como a cooperação reforçada só foi introduzida no Tratado da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão de 1997, julga-se haver ponderoso interesse em apurar se as necessidades, às quais a mesma quis dar resposta, se haviam já manifestado antes ou não, tendo nomeadamente em conta que a heterogeneidade dos Estados-Membros da União Europeia foi aumentando com os alargamentos desta última, um dos quais ocorreu aliás pouco antes do próprio Tratado de Amesterdão.

Independentemente das virtudes ou defeitos do mecanismo consubstanciado na cooperação reforçada, pode todavia questionar-se do seu grau de importância. Ora, apesar de não existir consensualidade no tocante ao balanço entre as suas valias e

---

<sup>2</sup> Mais exatamente e recordando, Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.

deficiências, a cooperação reforçada tornou-se um tema de abordagem obrigatória no desenho estrutural da União Europeia. Na verdade, se podemos facilmente compreender que tenha estado presente, no espírito dos Pais Fundadores da Comunidade Económica Europeia, a filosofia dum avanço unitário de todos os Estados-Membros no processo de integração, a introdução de elementos diferenciadores (resultantes dos alargamentos que se foram sucedendo, com a entrada de novos Estados-Membros para a União) tornou inviável um inicial modelo idealizado do avanço de "todos ou nenhum".

Assim sendo, e caso se não queira reformular de cima a baixo a estrutura da União Europeia (como tem acontecido), impõe-se fatalmente (como tem estado em cima da mesa) a cogitação de modos de diferenciação entre os Estados-Membros. E o único sistema geral de diferenciação que mereceu consagração nos Tratados consistiu, precisamente, no expediente da cooperação reforçada. Desde a criação desta, com efeito, nada mais está ao dispor dos Estados-Membros como alternativa jurídica para lidar com as diferenças, disparidades ou divergências que os apartam.

Donde, a fundamental importância deste mecanismo, como única forma juridicamente admissível, na atualidade, de obstar ao surgimento de novos fossos, ou ao agravamento dos já existentes (com os inerentes perigos de novas tensões, senão mesmo do empolamento de discórdias já visíveis ou inclusivamente, no limite, do próprio risco de implosão da União). Cabe ademais ressaltar, na circunstância, que a cooperação reforçada é teoricamente vista, por muitos, como a grande forma concebível de fazer progredir um agrupamento de Estados tão heterogéneo como a União Europeia, ou mesmo como o único expediente teoricamente exequível para lograr tal efeito (Alcoceba, 2005; Badinter, 2005; Su, 2005; Linder Paniagua e Mellado Prado, 2006; Martín y Pérez de Nanclares, 2007; Urrea Corres, 2007).



## **Um pioneirismo quanto às circunstâncias justificativas da cooperação reforçada**

No nosso exercício de comparação entre a "Iniciativa de Schengen" e a cooperação reforçada, tem cabimento uma primeira e basilar interrogação: que circunstâncias justificaram concretamente a "Iniciativa de Schengen"?

Como dissemos, os embaraços e dificuldades experimentados na vida quotidiana da Comunidade Europeia foram-se acentuando progressivamente, e com maior nitidez no curso da década de oitenta, circunstância aliás agravada pelo facto de o ambiente internacional externo não ser então propício a grandes audácias ou otimismo. Isto, mormente pelos danos advenientes em sequência da chamada Primeira Crise Petrolífera, que atingira em cheio a Europa em meados da década de setenta, flagelando a Economia e tendendo a afastar entre si os Estados Europeus, absorvidos com os seus diversos problemas internos e menos crentes em soluções conjuntas.

A "Iniciativa de Schengen" gerava, assim, o primeiro modelo do chamado "Espaço Schengen", que de resto consubstanciava uma manifestação de falta de unidade no processo integrativo comunitário, pois os Estados Europeus envolvidos na dita "Iniciativa" resolutamente "procuraram, para prosseguir caminho, um mecanismo alternativo à tradicional via jurídica" até então seguida.

Como facilmente se vê, a composição inicial do "Espaço Schengen" (o qual também viria posteriormente a passar, aliás, por um folhetim de alargamentos) reproduzia rigorosamente, com exceção da Itália, o conjunto de Estados que se havia encontrado na génese do movimento de integração europeia. Não se tratou dum acaso: eram Estados geograficamente contíguos, com níveis de desenvolvimento sócio-económico semelhantes e imbuídos duma filosofia política idêntica e duma visão análoga relativamente ao futuro da Europa. Tudo isso lhes permitia constituir, na altura, um bloco coeso e desejoso de progredir na senda da integração europeia, mesmo que isso implicasse deixar para trás os que não quisessem ou não pudessem avançar. E mais nenhum avançou.

Os Estados-Membros iniciadores da integração europeia tinham entre si uma certa homogeneidade, cujo influxo na Comunidade Europeia se foi diluindo com os sucessivos alargamentos desta. As crescentes divergências de interesses, de estratégias e de condições factuais entre os Estados-Membros foram-se assim progressivamente projetando no caminho da integração. Como fruto destas circunstâncias, para além de outros dados externos à própria integração, esta sofreu um esmorecimento nos finais da década de setenta e inícios da década de oitenta. Foi então que houve um novo movimento impulsionador, mas desta vez restrito a alguns Estados-Membros da Comunidade e consistente na tentativa de materialização dum espaço sem controlos nas fronteiras internas (a iniciativa do "Espaço Schengen"). Este reconhecimento duma impossibilidade, inconveniência ou dificuldade de agrupar todos os Estados-Membros numa iniciativa comum, consubstanciou, pelas suas características, um precursor do futuro mecanismo da cooperação reforçada da União Europeia.

Passando agora a uma breve análise das circunstâncias justificativas do aparecimento e manutenção da cooperação reforçada, deve voltar a insistir-se, liminarmente, no facto de que, pelo menos desde a década de oitenta, a disparidade de atitudes e posições dos Estados-Membros (consoante as variáveis em jogo nas diversas situações concretas) não mais abandonou o destino do processo de integração europeia.

Ora, o mecanismo da cooperação reforçada foi precisamente engendrado em consequência da constatação de que nem sempre todos os Estados-Membros se vinham encontrando na disposição de avançar ao mesmo ritmo na construção comunitária. Havia Estados-Membros (como era tipicamente o caso do Reino Unido) que pareciam andar um pouco "a reboque" dos restantes, ao passo que outros tomavam normalmente a dianteira.

Acabou por estabelecer-se formalmente, mediante o expediente da cooperação reforçada, o entendimento de não ser desejável que os Estados-Membros dispostos a avançar mais na via da integração, ficassem limitados pelos que não

quisessem progredir à mesma velocidade. Mas também se aceitou a ideia de que seria falho de sentido obrigar todos os Estados-Membros a mover-se mais rapidamente, sempre que alguns não pretendessem fazê-lo.

A fórmula encontrada visou pois satisfazer ambas as considerações: permitir, aos que desejassem ir mais velozmente, fazê-lo, sem prejuízo todavia da posição dos restantes. Procurou-se afinal "agradar a Gregos e a Troianos" ou conseguir o milagre do "dois em um"... com as inerentes vantagens e inconvenientes, possibilidades e impossibilidades, facilidades e dificuldades, satisfações e frustrações.

### **Um pioneirismo quanto aos requisitos da cooperação reforçada**

Não é muito linear a destrição de certos requisitos da participação dos Estados no "Espaço Schengen", embora possam lobrigar-se, na Convenção de Schengen de 1990, algumas disposições razoavelmente elucidativas. Já a cooperação reforçada veio a encontrar-se logo na origem, por força da sua cautelosa delineação, sujeita à existência de requisitos apertadamente expressos. Na verdade, o art. 43º da versão do Tratado da União Europeia resultante do Tratado de Amesterdão assumiu, ao permitir a instituição da cooperação reforçada, uma posição algo "prudente", procurando rodeá-la de várias explícitas e severas condicionantes ou limitações. E o atual Tratado da União Europeia, bem como o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia seguem basicamente, em assinalável continuidade, dentro da mesma linha de soluções normativas.

Por seu turno, a Convenção de Schengen reza, logo nos inícios, que as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo das pessoas seja efetuado (art. 2º, § 1 Schengen-90), e que as fronteiras externas só podem em princípio ser transpostas nos pontos de passagem fronteiriços e durante as horas de abertura fixadas (art. 3º, § 1 Schengen-90). Ou seja, os Estados vinculados por este tratado têm de dar materialização, pelos expostos meios, a uma ampliada liberdade de circulação no interior do "Espaço Schengen", bem como à garantia da preservação da integridade deste "Espaço" contra indesejáveis intrusões provindas do exterior.

Ora, numa esteira mais abstrata mas de semelhante essência, veio mais tarde a preceituar-se que as cooperações reforçadas têm de visar favorecer a realização dos objetivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração (art. 20º, § 1 do TUE-Lisb). Este mecanismo jurídico é pois encarado pelo legislador "constitucional" da União, nesta medida, como um fator de *aprofundamento do processo de integração*. Parece, com efeito, não querer deixar-se qualquer dúvida sobre o desiderato último de levar mais adiante o processo integrativo, que poderá ver-se acelerado pelo uso deste expediente, assim tornado um "valor acrescentado" para tal processo (Mangas Martín, 2000:112).

Por outro lado, os Estados mentores da "Iniciativa de Schengen" tiveram o cuidado de recordar expressamente que o Tratado da Comunidade Europeia, completado pelo Ato Único Europeu, previa que o mercado interno compreenderia um espaço sem fronteiras internas (considerando 3º Schengen-90), bem como que a finalidade prosseguida por aqueles Estados coincidia com o dito objetivo, sem prejuízo das medidas que fossem tomadas em aplicação das disposições do Tratado (considerando 4º Schengen-90). Mas, e sobretudo, era bem claro o normativo onde se veio dispor que os preceitos da Convenção de Schengen somente eram aplicáveis na medida em que fossem compatíveis com o Direito Comunitário (art. 134º Schengen-90). Vale dizer, os Estados assumiram aqui expressamente as conquistas da integração europeia, por cujo respeito pautariam as suas condutas no âmbito do "Espaço Schengen".

Dentro do mesmo diapasão, veio mais tarde a ser determinado que as cooperações reforçadas têm de respeitar os Tratados e o Direito da União (art. 326º, primeiro parágrafo do TFUE; ver também Pons Rafols, 2008:646). E este imperativo explícito de preservação do edifício jurídico existente é tradução, bem vistas as coisas, da fundamental exigência, imposta à cooperação reforçada, de não atentar contra o chamado *adquirido comunitário* ou *acquis communautaire* (lembre-se que, por força do subprincípio do adquirido comunitário, os Estados-Membros têm de aceitar a sua

vinculação a todo o material jurídico-político acumulado desde o início da vida comunitária).

Deparamos seguidamente com uma primeira *diferença*, relativamente ao que viria a suceder com a cooperação reforçada, na medida em que a constituição do "Espaço Schengen" não ficou formalmente dependente da existência ou manutenção de qualquer *quantitativo mínimo específico de Estados participantes*. Tratou-se duma opção que não deve ser todavia sobreavaliada no contexto do nosso estudo, dado que, não revestindo a qualidade de especificamente caracterizadora do "Espaço Schengen", em nada depõe para as conclusões finais. De resto, comprovar-se-á de seguida que se tratou de algo envolto em polémica, no seio da cooperação reforçada, com posições sucessivamente oscilantes do legislador da União. Na verdade, qualquer projeto de cooperação reforçada terá de envolver, pelo menos, nove Estados-Membros (art. 20º, § 2 do TUE-Lisb)<sup>3</sup>.

Este requisito poderia contudo ser delineado doutro modo, no tocante ao número mínimo de Estados-Membros exigível, como sucedeu em regulamentações anteriores. O Tratado de Amesterdão exigira, como limiar mínimo, a maioria dos Estados-Membros (alínea *d*) do § 1 do art. 43º do TUE-Amest), e o posterior Tratado de Nice veio obrigar ao envolvimento de pelo menos oito Estados-Membros (art. 43º, al. *g*) do TUE-Nice). Trata-se duma escolha algo dilemática para o legislador, pois comporta, inevitavelmente, uma solução algo desfavorável para o processo de integração. Caso se opte por um limiar mínimo elevado de Estados-Membros, dificultar-se-á conseqüentemente a constituição de cooperações reforçadas, assim se impedindo potenciais iniciativas de desbloqueio de impasses; caso se opte por um limiar mínimo mais baixo, abre-se a porta a uma eventual proliferação indesejável, porque excessivamente fragmentadora da unidade jurídico-comunitária, de cooperações reforçadas.

Passando agora para o tema do *mercado interno* da União Europeia, podemos licitamente interrogar-nos, dada a falta de disposições específicas sobre alguns aspetos relacionados com ele, e relativas, designadamente, à obrigatória compatibilização da

---

<sup>3</sup> Assim, e por exemplo, dando assentimento à solução mas preferindo um referencial percentual, Tekin e Wessels (2008:4-5).

regulamentação de Schengen com alicerces do dito mercado (como a *proibição de restrições ou discriminações ao comércio intracomunitário* ou como a *interdição de distorções da concorrência*), sobre se tais condicionamentos terão constituído também requisitos, embora não expressos, da edificação do "Espaço Schengen". E cremos que a resposta não pode deixar de ser afirmativa: bem claro é sobretudo o normativo, que de novo chamamos à colação, onde se determinou que os preceitos da Convenção de Schengen só são aplicáveis na medida em que sejam compatíveis com o Direito Comunitário (art. 134º Schengen-90) — o que traduz, afinal, uma explícita assunção, por banda dos Estados do "Espaço Schengen", da subordinação das suas realizações, nesse domínio, à Ordem Jurídica Geral da integração europeia.

Das cooperações reforçadas, por seu turno, reza expressamente a lei da União que não podem (numa fórmula sintética) lesar o mercado interno, sendo-lhes especificamente vedado corporizar uma restrição ou discriminação ao comércio entre os Estados-Membros, ou provocar distorções de concorrência entre eles, para além de lhes ser defeso prejudicarem a coesão económica, social e territorial (art. 326º, segundo parágrafo do TFUE) — precaução que se justificaria, face à consideração do mercado interno como peça central do processo de integração (Martín Y Pérez De Nanclares, 1998:224).

Com efeito, o *mercado interno* constitui um elemento fulcral do processo de integração europeia, o qual pressupõe um comércio intracomunitário livre de entraves e pautado pelo respeito das normas da concorrência. Uma das suas peças-chave é, com efeito, a *liberdade de circulação* intracomunitária, que comporta nomeadamente a liberdade de trocas comerciais entre os Estados-Membros. Nestes termos, um atentado a essas liberdades daria um rude golpe na própria essência da integração (a essência do conceito de mercado interno, definido no art. 26º, § 2 do TFUE, reside na total interpenetração do espaço da União através da eliminação das suas fronteiras internas, ou seja, das fronteiras separadoras dos Estados-membros entre si) — o que aliás, na prática e segundo alguns sublinham, terá transformado algumas funções de

guarda fronteiriça interna em funções de controlo interno de polícia de imigrantes ilegais (Colombeau, 2010)<sup>4</sup>.

Por outro lado, um dos princípios gerais do Sistema Jurídico da União é o da igualdade dos Estados-Membros (em cujos termos não existem, no Direito da União, estatutos jurídicos diferenciados consoante os Estados-Membros em causa, todos tendo igual dignidade jurídica). A formulação "negativa" deste imperativo consiste na *proibição de discriminações* entre os referidos Estados, sendo vedado à União aprovar regras jurídicas ou tolerar quaisquer atos que, sem fundamento bastante, estabeleçam tratamentos materiais desiguais entre os Estados-Membros. Não poderia pois ser lícito, que uma cooperação reforçada implicasse discriminações entre esses Estados, por uma elementar questão de coerência sistemática (na modalidade da coerência hierárquica ou hierarquização, já que a cooperação reforçada se consubstancia numa "sub-União", vale dizer, numa espécie de Organização menor, englobada no âmbito mais vasto da própria União).

A defesa da *concorrência* representa, de outra banda, um esteio fundamental da preservação do sistema económico da União (para além de disposições esparsas, há um capítulo inteiro relativo às regras da concorrência, abrangendo os arts. 101º a 109º do TFUE), não podendo portanto admitir-se, que esta seja posta em xeque pela via do mecanismo ora sob análise. E a cooperação reforçada não pode, noutro plano, atentar contra a *coesão da União*, encarada na tripla dimensão económica (combate às disparidades de riqueza), social (pugna contra as desigualdades entre estratos da sociedade civil) e territorial (luta contra as assimetrias entre os Estados-Membros).

Nada se loriga também explicitamente, na Convenção de Schengen, que se reporte à *preservação do estatuto dos Estados não integrantes* do "Espaço Schengen". Mas, na circunstância, parece-nos tratar-se de algo de somenos importância, que temos mesmo por desnecessário. É certo que, relativamente à cooperação reforçada, se preceitua expressamente que aquela tem de respeitar as competências, direitos e

---

<sup>4</sup> Sobre a problemática da imigração ilegal, e designadamente na ótica do binómio liberdade/segurança, consultar Bigo (2009). Com referência ao papel da segurança no contexto do "Espaço Schengen", há mesmo quem fale duma "cultura Schengen da segurança" (Zaiotti, 2007 :63), embora existam cambiantes de opinião (como Castan Pinos, 2013). Centrando-se, por sua vez, na temática dos direitos fundamentais, Brouwer (2008).

deveres dos Estados-Membros não participantes (art. 327º do TFUE). Bastar-nos-emos porém com o comentário de que a cooperação reforçada consubstancia, obviamente, um mecanismo que não visa prejudicar os Estados-Membros não aderentes, nem poderia validamente fazê-lo (não falta de resto quem, numa postura crítica, veja esta disposição como redundante (Pons Rafols, 2008:647)).

No concernente ao magno *princípio da abertura*, expressão dum espírito de proximidade e de corpo entre os Estados-Membros envolvidos no processo de integração europeia, não deixou o mesmo de ficar consignado em letra de forma na "Iniciativa de Schengen", quando se proclamou que qualquer Estado-Membro das Comunidades Europeias podia tornar-se parte na Convenção, sendo a respetiva adesão objeto dum acordo, celebrado entre esse Estado e os Estados do "Espaço Schengen" (art. 140º, § 1 Schengen-90).

De modo idêntico, o acesso a qualquer cooperação reforçada veio também a encontrar-se franqueado a todos os Estados-Membros da União Europeia (art. 20º, § 1, segundo parágrafo, segundo período do TUE-Lisb e art. 328º, § 1 do TFUE), ou seja, a cooperação reforçada não pode ser fechada, tendo de permitir o acesso posterior dos outros Estados-Membros (Alcoceba, 2005:61). Eis assim nova expressa consagração do princípio da abertura, votado a obstar ao surgimento de círculos restritos ("clubes") de Estados-Membros, excludentes dos restantes. Dito doutra forma, está-se perante um mecanismo que, sem poder qualificar-se de inclusivo, não visa todavia proceder a exclusões. O natural destino de todos os Estados-Membros será a plena participação, em igualdade de estatuto, na vida da União Europeia, pelo que a ideia de abertura significará também, vista doutro ângulo, que as diferenças de estatuto estarão vocacionadas para revestir, ao menos tendencialmente, uma natureza efémera.

Terminamos o presente Ponto com algo relativamente ao qual pouco ou nada se oferece mencionar, com referência ao "Espaço Schengen", e que, sem o caracterizar essencialmente, é *descoincidente*, em termos jurídicos, com o que viria a suceder relativamente à cooperação reforçada. Temos em vista a circunstância de não ter sido juridicamente exigível, para o surgimento do "Espaço Schengen", que se houvesse



constatado tratar-se dum *expediente de último recurso*. O próprio pioneirismo do "Espaço Schengen" oferece, todavia, uma explicação para o facto, o que dispensa mais comentários (sem esquecer aliás que, dum ponto de vista político, os primeiros cinco Estados do "Espaço Schengen" apenas avançaram para essa solução após se terem gorado as negociações no seio dum órgão da Comunidade Europeia).

A cautelosa, posterior e nessa medida mais madura, delineação da cooperação reforçada veio, diversamente, estabelecer que as cooperações reforçadas apenas são admissíveis quando outra solução não seja viável — vale dizer, como solução de derradeiro remédio ou expediente de *ultima ratio* (art. 20º, § 2 do TUE-Lisb), somente admissível quando outro caminho seja inviável (nos termos do requisito em apreço, a cooperação reforçada vale apenas para situações extremas, desempenhando nesta medida um papel subsidiário (Cremona, 2009)). Se facilmente se compreende a simples desejabilidade de contactos políticos prévios entre os Estados-Membros da União Europeia, quando estes tenham em vista alguma iniciativa suscetível de, numa primeira fase, não abarcar todos, a estatuição jurídica duma obrigatoriedade coaduna-se sem dificuldade com a natureza fortemente integrada da própria União Europeia. Mas teremos de recordar, uma vez mais, que é diferente a situação do "Espaço Schengen", no qual participam Estados terceiros (como sucede com a Noruega, a Islândia e a Suíça), e existem Estados-Membros da União que dele não fazem parte (como o Reino Unido e a Irlanda, nomeadamente, para além do regime especial da Dinamarca).

### **Um reflexo nas virtualidades e inconvenientes da cooperação reforçada**

As proximidades conceptuais e teóricas que se surpreendem entre o mecanismo do "Espaço Schengen" e o mecanismo da cooperação reforçada serão, afinal, confirmadas por um derradeiro teste, consistente nas respetivas avaliações críticas? Que o mesmo é, passando a um último Ponto, perguntar o seguinte: a "Iniciativa de Schengen" e o correspondente "Espaço Schengen" implicaram, feitas as contas, *virtualidades e inconvenientes*. Será que, no concernente a estes tópicos,

podem detetar-se, na cooperação reforçada, reflexos dos predicados e defeitos da "Iniciativa de Schengen"? Sem pretensão de exaustividade, face à dimensão deste ensaio, deixamos alinhados alguns tópicos mais significativos.

Iniciando a elucubração pelas *vantagens* (ou faces "positivas"), talvez seja de começar por averbar-se, em abono da "Iniciativa de Schengen", que esta diligência desbloqueou uma situação que, doutro modo, talvez não avançasse (ou somente avançasse mais tarde), contribuindo para acelerar a materialização da *liberdade de circulação no interior do espaço integrado* (liberdade que, lembre-se, representa um eixo central da configuração desse espaço). Por outro lado, e em decorrência da referida aceleração, aumentou-se diretamente a liberdade dos residentes do "Espaço Schengen", permitindo-lhes maior desembaraço na gestão das suas atividades transfronteiriças.

Passando agora aos benefícios elencáveis no ativo da cooperação reforçada, cabe salientar que este mecanismo veio permitir, igualmente, evitar impasses e viabilizar uma gestão mais adequada de certas áreas de colaboração entre Estados-Membros, quando não mesmo viabilizar o próprio surgimento e a desejável subsistência de novos campos de colaboração. Parece inegável, doutra banda, que a cooperação reforçada veio representar "uma tentativa séria e estrutural de responder a um problema profundo da União Europeia" (Laureano, 2012:3).

Como reverso da medalha, a "Iniciativa de Schengen" também se cifrou em alguns *inconvenientes*. Não foi decerto o menor, a circunstância de ter confiado ou descarregado o peso da proteção da fronteira comum do "Espaço Schengen" nos Estados aos quais, por razões geográficas, cabe uma parte dessa fronteira, sem ter posto em devida prática mecanismos efetivos de adequada solidariedade — lembrem-se, nomeadamente, os casos da Roménia e da Bulgária, que, sentindo dificuldades em garantir uma proteção apropriada duma porção da fronteira comum<sup>5</sup>, veem, como

---

<sup>5</sup> Sobre questões da fronteira leste da União Europeia, Gruszczak (2010) e Parkes (2010). Ou ainda, Tóth et. al. (2008).

imediate resposta, a suspensão da sua efetiva participação no "Espaço Schengen"<sup>6</sup>. A "Iniciativa de Schengen" veio, outrossim, precipitar dalgum modo um empreendimento de assaz difícil funcionamento, essencialmente devido às constantes *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 "Espaço Schengen". Além do exposto, acabou por vir a originar uma construção cujas *concepções profundas*, quanto ao respetivo modelo e sustentação, são *controvertidas* em consequência das diversas estratégias, ambições e interesses dos Estados envolvidos no "Espaço Schengen", devidas a persistentes fatores de discrepância (localização geográfica, grau de desenvolvimento económico, tipo de estrutura social, tipo de abertura ao mundo externo, etc.). E não é arriscado prever que, salvas profundas aproximações entre os Estados do "Espaço Schengen", inspiradas e guiadas pelo princípio da *solidariedade*, a ausência ou debilidade deste ingrediente tenderá a refletir-se numa contumaz execução deficiente, quando não mesmo em inexecuções mais ou menos grosseiras, do Direito do "Espaço Schengen".

O mecanismo da cooperação reforçada apresenta igualmente, por seu turno, algumas desvantagens. Desde logo, a aplicação da cooperação reforçada gera uma "Europa a duas velocidades" (ou mesmo "a várias velocidades") — quer dizer, o modelo da integração deixa de ser unitário (uniforme em cada período temporal), para passarem a poder coexistir dois (ou mais) graus diferentes de integração, com alguns Estados no grau (ou graus) mais avançado(s) e outros no grau (ou graus) menos profundo(s). Para além disso, a cooperação reforçada, "como expediente eminentemente jurídico (ou jurídico-político), não pode colmatar ou suprir condicionantes de natureza fáctica, nem, se estas ultrapassarem determinados níveis, neutralizar consequências contraproducentes das mesmas" (Laureano, 2010:488).

---

<sup>6</sup> Numa posição visivelmente crítica, tendo ainda em vista os Países da Europa Central e Oriental, Borissova (2002).

## Conclusões

Os Estados-Membros iniciadores da integração europeia tinham entre si uma certa homogeneidade, cujo influxo na Comunidade Europeia se foi diluindo com os sucessivos alargamentos desta. Como consequência das crescentes discrepâncias de interesses, de estratégias e de condições factuais entre os Estados-Membros, a integração europeia sofreu um esmorecimento nos finais da década de setenta e inícios da década de oitenta. Surgiu então um novo impulso, porém restrito a alguns Estados-Membros da Comunidade e consistente na tentativa de materialização dum espaço sem controlos nas fronteiras internas, mediante o qual se pretendeu materializar a liberdade de circulação de pessoas e bens no seio do espaço da integração (a iniciativa do "Espaço Schengen").

Este reconhecimento duma inconveniência, dificuldade ou até impossibilidade de mobilizar todos os Estados-Membros para uma iniciativa comum foi, pelas suas características, um precursor do futuro mecanismo da cooperação reforçada da União Europeia. O pioneirismo da "Iniciativa de Schengen" também se reflete no desenho das circunstâncias justificativas da cooperação reforçada, resumíveis na necessidade de lidar com as disparidades dos Estados envolvidos no processo de integração europeia e seus consequentes contratempos e complicações. Descobre-se igualmente um pioneirismo, na "Iniciativa de Schengen", pelo que concerne aos requisitos da cooperação reforçada, relativamente aos quais, como oportunamente se viu, existe uma coincidência no respeitante aos elementos fundamentais. É ademais visível, em elementos-chave da cooperação reforçada, um reflexo das virtualidades e inconvenientes do "Espaço Schengen", o que acaba por confirmar os essenciais pontos de contacto, entre ambas as realidades.

Porque surgiu, afinal, a "Iniciativa de Schengen", e em que medida o contributo daquela tem significado para o atual figurino da União Europeia? O problema das discrepâncias, desencontros e divergências, no seio da União, continua a existir, tendo mesmo sofrido um agravamento nos tempos mais recentes. As sobreditas

condicionantes, que estiveram na raiz do avanço parcelar de alguns Estados, traduzido na "Iniciativa de Schengen", foram motivos que a evolução das coisas veio confirmar como persistentes no seio da União Europeia, que procurou fazer-lhes face mediante o expediente jurídico da cooperação reforçada. Mas, como se viu, são motivos já antigos, que o presente estudo demonstra remontarem pelo menos a três décadas, sem que se lobrigue uma ultrapassagem dos mesmos. E três dezenas de anos, no Mundo contemporâneo em rápida transformação, representam um decurso de tempo demasiado grande. Por isso, disfuncionamentos de tanta magnitude não podem deixar de ser devidamente tidos em conta por todos os interessados no conhecimento e na vivência da União Europeia.

### Referências bibliográficas

**Alcoceba, María Amparo. 2005.** *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

**Badinter, Robert. 2005.** Ideas propias para la constitucionalización de Europa, in Vidal-Beneyto, J. (coord.), e Alguacil González-Auriolles, J. (colab.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, pp. 27-37.

**Bertozi, Stefano. 2008.** "Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km<sup>2</sup>", In: *CEPS Working Documents*, N. 284, February, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<<http://www.ceps.eu/book/schengenachievements-and-challenges-managing-area-encompassing-36-million-km%C2%B2>>

**Bigo, Didier. 2009.** "Immigration controls and free movement in Europe", In: *International Review of the Red Cross*, September, Vol. 91, N. 875, pp. 579-591, consultado em 15 de agosto, em 2013:

<<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-875-bigo.pdf>>

**Borissova, Lora. 2002.** "The Adoption of the Schengen and the Justice and Home Affairs Acquis: Two Stumbling Blocks on the Way to Successful Enlargement?", In: *German Law Journal*, Vol. 3, N. 12, consultado em 15 de Agosto de 2013, em:

<<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=211>>

**Brouwer, Evelien. 2008.** "The Other Side of Moon — The Schengen Information System and Human Rights: A Task for National Courts", In: *CEPS Working Documents*, N. 288, April, consultado em 15 de Agosto de 2013, em:

<<http://www.ceps.eu/book/other-side-moons-schengen-information-system-and-human-rights-task-national-courts>>

**Castan Pinos, Jaume. 2013.** "Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla", In: *CIBR Working Papers*, N. 18, consultado em 15 de agosto, em:

<<http://www.gub.ac.uk/research-centres/CentreforInternationalBordersResearch/Publications/WorkingPapers/CIBRWorkingPapers/Fileupload,174398,en.pdf>>

**Colombeau, Sara Casella. 2010.** "Border guards as an 'alien police': Usages of the Schengen Agreement in France", In: *Les Cahiers européens de Sciences Po.*, décembre, N. 04/2010, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<<http://www.cee.sciences-po.fr/fr/publications/les-cahiers-europeens/2010/doc/93/raw>>

**Cremona, Marise. 2009.** "Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU", In: *EUI Working Papers: Law*, N. 2009/21, consultado em 29 de agosto de 2013, em:

<[http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13002/1/LAW\\_2009\\_21.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/13002/1/LAW_2009_21.pdf)>

**Ferreira, Alexandra Corina da Silva. 2009.** *A Emigração Portuguesa e as Políticas Migratórias Europeias*, dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<<http://ria.ua.pt/bitstream/10773/3447/1/2010001057.pdf>>

**Gruszczak, Artur. 2010.** "The Securitization of the Eastern Borders of the European Union. Walls or Bridges?", Paper to the UACES 40th Annual Conference *Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads*, Bruges, 6-8 September, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<<http://www.uaces.org/documents/papers/1001/gruszczak.pdf>>

**Illamola Dausà, Mariona. 2008.** "Hacia una gestión integrada de las fronteras: El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea", In: *Documentos CIDOB: Migraciones*, N. 15, enero, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<[http://www.cidob.org/es/content/download/6640/66512/file/doc\\_migraciones\\_15.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/6640/66512/file/doc_migraciones_15.pdf)>

**Laureano, Abel. 2012.** "As Cooperações Reforçadas e os Direitos Fundamentais na União Europeia", In: *Derecho y Cambio Social*, Año 9, N. 30, consultado em 16 de agosto de 2013, em: <[http://www.derechoycambiosocial.com/revista030/cooperacion\\_y\\_derechos\\_fundamentales.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista030/cooperacion_y_derechos_fundamentales.pdf)>

**Laureano, Abel. 2011.** "Dificuldades e Soluções (ou Pseudo-Soluções) da Integração: A 'Cooperação Reforçada' Europeia, Mecanismo de Integração ou nova Forma de mera Cooperação Internacional?", In: *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, enero-junio, N. 18, pp. 191-212.

**Laureano, Abel. 2010.** "Uma possível 'Importação' da Figura europeia da Cooperação Reforçada como Mola impulsadora do Mercosul?", In: *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, N. 13, pp. 468-495, consultado em 16 de agosto de 2013, em:

<<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/440/361>>

**Linde Paniagua, Enrique, e Mellado Prado, Pilar. 2006.** *Iniciación al derecho de la Unión Europea*, 3ª ed., Majadahonda (Madrid), Colex.

**Luque González, José Manuel. 2004.** "Schengen: Un espacio de libertad, seguridad y justicia", In: *Revista de Derecho (Universidad del Norte)*, N. 21, pp. 139-149, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2955/2034>>

**Mangas Martín, Araceli. 2000.** "La Europa de geometría variable: la integración diferenciada", In: Díez de Velasco Vallejo, M. (ed.), *La Unión Europea tras la reforma*, Santander, Universidad de Cantabria — Parlamento de Cantabria, pp. 105-126.

**Martín Y Pérez de Nanclares, José. 1998.** "La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: Especial referencia a la noción de cooperación reforzada", In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 2, N. 3, pp. 205-232.

**Martín Y Pérez de Nanclares, José. 2007.** "Versión abreviada del Tratado Constitucional. Salidas al actual callejón constitucional de la Unión Europea: la opción de un Tratado reducido", In: Méndez de Vigo, I. (dir.): *¿Qué fue de la Constitución Europea?: El Tratado de Lisboa: Un camino hacia el futuro*, Madrid, CEU, Instituto Universitario de Estudios Europeos, pp. 225-237

**Outrive, Lode Van. 2001.** "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen", In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N. 53, pp. 43-61, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<<http://www.cidob.org/es/content/download/5142/51971/file/53outrive.pdf>>

**Parkes, Roderick. 2010.** "When Home Affairs Becomes Foreign Policy: Lessons from EU Immigration Policy towards North Africa and Eastern Europe", In: *SWP Comments, December*, N. 2010/C 32, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010C32\\_pks\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010C32_pks_ks.pdf)>

**Pons Rafols, Xavier. 2008.** "Las potencialidades de las cooperaciones reforzadas en la Unión", In: Martín Y Pérez DE Nanclares, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional — AEPDIRI— celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007, Madrid, pp. 627-660.

**Su, Hungdah. 2005.** "The Dynamics of Widening on the Deepening of the European Union: The Constitutionalization of Enhanced Cooperation", In: *EurAmerica*, September, Vol. 35, N. 3, pp. 501-545.

**Tekin, Funda, e Wessels, Wolfgang. 2008.** "Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?", In: *EIPASCOPE*, N. 1, pp. 25-31, pp. 4-5, consultado em 29 de agosto de 2013, em:

<[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509184449\\_SCOPE2008-1-5\\_TekinandWessels.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509184449_SCOPE2008-1-5_TekinandWessels.pdf)>

**Thwaites, Nadine. 2003.** "Mutual Trust in Criminal Matters: The European Court of Justice gives a first interpretation of a provision of the Convention implementing the Schengen Agreement: Judgment of the European Court of Justice of 11 February 2003 in Joined Cases C-187/01 and C-385/01, Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge", In: *German Law Journal*, Vol. 4, N. 3, pp. 253-262, consultado em 15 de agosto de 2013, em:

<[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol04No03/PDF\\_Vol\\_04\\_No\\_03\\_253-262\\_European\\_Thwaites.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol04No03/PDF_Vol_04_No_03_253-262_European_Thwaites.pdf)>

**Tóth, Judit Mária, Balázs, Péter, Duleba, Alexander, Schneider, Jirí, e Smolar, Eugeniusz. 2008.** "The Impact of the enlarged Schengen Zone on the Eastern Neighbourhood Policy: From proper Assessment to pragmatic Adjustment", New ENP Project Joint Policy Brief, Prague Security Studies Institute, February, consultado em 15 de agosto de 2013, em: <[http://www.pssi.cz/download/docs/75\\_new-enp-project-joint-policy-brief.pdf](http://www.pssi.cz/download/docs/75_new-enp-project-joint-policy-brief.pdf)>

**Urrea Corres, Mariola. 2007.** "La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión", In: Martín Y Pérez de Nanclares, J. (coord.). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional — AEPDIRI—* celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre, Madrid, 2008, pp. 687-703.

**Urrea Corres, Mariola. 2002.** *La cooperación reforzada en la Unión Europea: Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex.

**Zaiotti, Ruben. 2007.** "La propagation de la sécurité: l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage", In: *Cultures & Conflits*, été, N. 66, pp. 61-76, consultado em 15 de agosto de 2013, em: <<http://conflits.revues.org/pdf/2471>>

**Zaiotti, Ruben. 2008.** *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers*, thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political Science, University of Toronto, consultado em 15 de agosto de 2013, em: <[https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/17311/1/Zaiotti\\_Ruben\\_200811\\_PhD\\_The\\_sis.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/17311/1/Zaiotti_Ruben_200811_PhD_The_sis.pdf)>

## Abstract

### The "Schengen Initiative" as a Precursor of the European Union's Enhanced Cooperation

This study explores an approach to the terms of a relationship between two realities achieved having as background the process of European integration, and conceived for dealing with problems primarily arising from differences and discrepancies among Member States of the European Union. One of those realities is the initiative of 1985 that generated the "Schengen Area", and the other is the mechanism of enhanced cooperation established in 1997. Given the persistence of those mechanisms up to nowadays, the study seeks to contribute for assessing the terms, namely in what refers to time, of the true extent and relevance of significant factors of separation among Member States of the European Union.

**Key-words:** European Union. "Schengen Area". Enhanced Cooperation

*Tramitação do artigo na revista*  
*Submetido: 31/08/2013*  
*Revisões requeridas: 30/10/2013*  
*Versão revista: 11/11/2013*  
*Aceito: 20/11/2013*