Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 29.03.2017 www.osw.waw.pl

UE–Gruzja: zniesienie wiz i co dalej?

Maciej Falkowski

28 marca weszła w życie decyzja Unii Europejskiej o zniesieniu krótkoterminowych wiz dla obywateli gruzińskich. W wymiarze politycznym jest to niewątpliwy sukces Gruzji na jej drodze do struktur euroatlantyckich. Ruch bezwizowy, a wcześniej wejście w życie umowy stowarzyszeniowej i umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu z UE (DCFTA) są równoznaczne z realizacją najważniejszych celów Partnerstwa Wschodniego w odniesieniu do Gruzji. Dążenie do osiągnięcia tych celów było motorem reform wewnętrznych w tym kraju. W obecnej sytuacji politycznej w Europie nie ma szans na przyznanie Tbilisi perspektywy członkostwa w UE oraz NATO. Dlatego też dalsza droga Gruzji na Zachód może stanąć pod znakiem zapytania – brakuje bowiem jasno sprecyzowanego celu. Istnieje ryzyko, że Gruzja – lider reform na obszarze postsowieckim – pozostanie w przedsionku Europy, co może doprowadzić do kryzysu prozachodniej polityki zagranicznej i wewnętrznych wstrząsów. Na taki scenariusz liczy Rosja, która zdając sobie sprawę z powyższych uwarunkowań, nie postrzega dotychczasowego zbliżania się Gruzji do UE jako poważnego zagrożenia dla własnych interesów w regionie.

More for more w praktyce

Od 28 marca Gruzini mogą podróżować do państw strefy Schengen na podstawie paszportów biometrycznych i przebywać tam maksymalnie 90 dni w ciągu każdego półrocza. Nie daje im to możliwości legalnego podejmowania pracy. Podróżując do strefy Schengen, będą musieli uzasadnić i udokumentować cel wizyty, przedstawić bilet powrotny i wykazać posiadanie wystarczających środków na pokrycie kosztów pobytu. Ze względu na trudną sytuację ekonomiczną bezpośrednio po zniesieniu wiz można spodziewać się zwiększonej presji migracyjnej ze strony obywateli gruzińskich. Nic nie wskazuje jednak na to, aby – podobnie jak to miało miejsce w przypadku Mołdawii w 2014 roku – napływ gruzińskich migrantów był na tyle duży, aby spowodować problemy wewnętrzne w państwach strefy Schengen.

Zniesienie wiz stanowi zwieńczenie dotychczasowej drogi Gruzji w kierunku Europy, którą ten kraj odbył począwszy od rewolucji róż z 2003 roku. Jej najważniejszymi etapami było objęcie Gruzji Europejską Polityką Sąsiedztwa (2005), Partnerstwem Wschodnim (2009), powołanie misji EUMM (European Union Monitoring Mission) po wojnie z Rosją (2008), wreszcie podpisanie umowy stowarzyszeniowej i DCFTA (2014). W tym okresie, mimo licznych zewnętrznych i wewnętrznych turbulencji, Gruzja dokonała gigantycznego skoku cywilizacyjnego od państwa upadłego do funkcjonalnego i zrealizowała program głębokich reform wewnętrznych, wypełniając zalecenia Unii Europejskiej i NATO. Wprowadzenie ruchu

bezwizowego jest więc zastosowaniem w praktyce zasady *more for more*, stanowiącej jedną z fundamentalnych zasad Partnerstwa Wschodniego. Prozachodnim wektorem i dominującymi w Gruzji nastrojami prozachodnimi nie zachwiała ani wojna z Rosją, ani utrata Abchazji i Osetii Południowej, ani zmiana ekipy rządzącej w 2012 roku (formację prezydenta Micheila Saakaszwilego zastąpiło Gruzińskie Marzenie).

Gruzja spełniła warunki zniesienia wiz do strefy Schengen jeszcze w grudniu 2015 roku, jednak wprowadzenie ruchu bezwizowego zostało opóźnione ze względu na kryzys migracyjny w Europie. Poskutkował on przyjęciem przez stronę unijną mechanizmu uproszczonego przywracania obowiązku wizowego w stosunku do państw, których obywatele będą stanowili migracyjne zagrożenie dla UE.

Zniesienie wiz i co dalej?

Zniesienie wiz oznacza realizację ostatniego wymiernego celu, jaki UE i Gruzja postawiły sobie w ramach Partnerstwa Wschodniego. Kończy więc pewien etap we wzajemnych relacjach. Rodzi to pytanie o kontynuację prozachodniej polityki Gruzji oraz dalszą politykę Brukseli wobec Tbilisi.

W dotychczasowej i obecnej optyce władz gruzińskich wszystkie dotychczasowe etapy zbliżania się do Zachodu (UE i NATO) były jedynie kolejnymi krokami przybliżającymi osiągnięcie ostatecznego celu – wstąpienia do Unii Europejskiej i NATO. Tymczasem pogłębiające się problemy wewnętrzne w Unii Europejskiej, kryzys migracyjny oraz niekorzystny klimat polityczny (zarówno na forum unijnym, jak i w większości państw członkowskich), jeśli chodzi o dalsze rozszerzanie Wspólnoty, sprawiają, że dyskusja o perspektywie członkostwa dla Gruzji wydaje się dziś polityczną utopią. Brak perspektyw, kolejnych wyznaczonych etapów może w konsekwencji doprowadzić do frustracji, osłabienia motywacji oraz kryzysu prozachodniego wektora w polityce zagranicznej Gruzji, a w skrajnym wypadku rewersu, jeśli chodzi o wewnętrzne reformy.

Dodatkowym wyzwaniem jest fakt, że choć gruzińskie społeczeństwo docenia reformy wdrażane od 2003 roku (skuteczną walkę z korupcją, przywrócenie funkcjonalności instytucjom państwowym itd.), to jednocześnie ma duże, niezaspokojone oczekiwania, jeśli chodzi o sytuację materialną, wiążąc je z integracją europejską. Możliwość swobodnego podróżowania do strefy Schengen jest dużym ułatwieniem, podobnie jak w przypadku umowy stowarzyszeniowej i DCFTA, nie przekłada się jednak wymiernie na poprawę sytuacji ekonomicznej w Gruzji oraz warunków życia jej mieszkańców (wysokie bezrobocie, niskie płace itd.). Realną poprawę sytuacji mogłyby przynieść inwestycje zagraniczne, rozwój rodzimej produkcji, zwiększenie eksportu (w tym na rynki unijne), wreszcie otwarcie rynku pracy dla Gruzinów. Jest to jednak scenariusz mało realny ze względu na niewielką atrakcyjność rynku gruzińskiego, brak miejscowego kapitału do rozwoju produkcji, niekonkurencyjność (w tym niespełnianie norm unijnych) większości gruzińskich produktów, a także brak perspektyw na otwarcie unijnego rynku pracy dla obywateli Gruzji. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Mołdawii – stowarzyszenie z UE i wprowadzenie ruchu bezwizowego nie doprowadziły do poprawy sytuacji ekonomicznej, przyspieszenia reform wewnętrznych czy sukcesów w walce z korupcją. Co więcej, w ostatnim czasie nastąpił wzrost nastrojów prorosyjskich i eurosceptycznych.

Podejrzany spokój Rosji

Gdy między UE i Gruzją trwały negocjacje dotyczące ruchu bezwizowego, wydawało się, że Rosja może podjąć kroki prowadzące do utrudnienia tego procesu lub przynajmniej zneutralizowania pozytywnego efektu zniesienia wiz, np. poprzez próbę destabilizacji sytuacji wewnętrznej w tym kraju lub zniesienie wiz dla Gruzinów do Rosji. Fakt, że Moskwa zignorowała wprowadzenie ruchu bezwizowego, a wcześniej również podpisanie umowy stowarzyszeniowej Gruzji z UE, świadczy o tym, że nie postrzega tych procesów w kategoriach istotnego zagrożenia dla własnych interesów na Kaukazie. Rosja zdaje sobie sprawę z ich niewielkiego wpływu na geopolityczny układ sił w regionie i niewielkich szans na członkostwo Gruzji w strukturach euroatlantyckich.

Dobrym przykładem ilustrującym politykę rosyjską w tym wymiarze jest również Armenia. W 2013 roku, na kilka miesięcy przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, Rosja zablokowała podpisanie przez Armenię umowy stowarzyszeniowej z UE i zmusiła Erywań do przystąpienia do Unii Eurazjatyckiej. Nie podjęła tymczasem żadnych działań mających na celu storpedowanie nowej umowy unijno-armeńskiej (EU-Armenia Comprehensive end Enhanced Partnership Agreement), która ma zostać podpisana w maju br. W 2013 roku stawką było jednak wykolejenie procesu podpisania umowy stowarzyszeniowej UE z Ukrainą, a Erywań został wykorzystany w tej grze instrumentalnie. Obecnie Moskwa nie uważa zbliżenia na linii UE–Armenia za zagrożenie, zdając sobie sprawę z systemowego uzależnienia Armenii od Rosji. W podobnym wymiarze można postrzegać stosunek Rosji do proeuropejskich aspiracji Gruzji.