



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 65 (1813), 21 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy sukcesji władzy w Kazachstanie

Arkadiusz Legieć

W Kazachstanie 9 czerwca br. odbędą się wybory prezydenckie, w których pierwszy raz w historii nie weźmie udziału Nursułtan Nazarbajew. Mimo rezygnacji z urzędu prezydenta utrzymał on wpływy polityczne w państwie i będzie kontrolował przebieg sukcesji. Pokojowe przekazanie władzy wpłynie pozytywnie na stabilność Azji Centralnej i będzie sprzyjać interesom UE w regionie.

Po ponad 28 latach sprawowania urzędu prezydenta Kazachstanu 19 marca br. Nursułtan Nazarbajew ogłosił swoją dymisję. Dzień później, zgodnie z konstytucją, jego obowiązki przejął przewodniczący Senatu i członek partii rządzącej Nur Otan – Kasym Żomart-Tokajew. Wyzaczył on przedterminowe wybory prezydenckie na 9 czerwca br. Podczas nadzwyczajnego zjazdu 23 kwietnia br. Nur Otan, której przewodniczącym pozostaje Nazarbajew, jednogłośnie wskazała Tokajewa jako swojego kandydata w wyborach.

Uwarunkowania sukcesji. Nazarbajew podjął decyzję o rezygnacji, mimo że nie dotyczyło go ograniczenie kadencyjności (w 2007 r. parlament nadał mu tytuł „Ojca Narodu” i prawnie zagwarantował możliwość dożywotniego ubiegania się o fotel prezydenta), a dotychczasowe wybory wygrywał z ogromną przewagą (w 2015 r. uzyskał 97,75% głosów, przy czym żadne wybory w historii Kazachstanu nie spełniły standardów demokratycznych w opinii OBWE). Celem Nazarbajewa jest najprawdopodobniej kontrolowane przekazanie władzy inspirowane postacią Lee Kuan Yewa – pierwszego premiera Singapuru, który odchodząc z urzędu w 1990 r., przyjął rolę „ministra seniora” i zachował kontrolę nad państwem przez kolejne lata.

Rezygnacja Nazarbajewa była uwarunkowana jego wiekiem (79 lat), stanem zdrowia i przebiegiem sukcesji w innych państwach regionu. Ich liderzy tracili władzę w wyniku rewolucji (Askar Akajew i Kurmambek Bakijew w Kirgistanie) lub w związku z konstytucyjnymi ograniczeniami liczby kadencji (Roza Otunbajewa i Ałmazbek Atambajew w Kirgistanie). Dwóch kolejnych – Saparmurat Nijazow w Turkmenistanie i Islom Karimow w Uzbekistanie – zmarło w trakcie pełnienia urzędu, nie zapewniwszy bezpieczeństwa swoim rodzinom. Nazarbajew wyciągnął wnioski zwłaszcza z wydarzeń po śmierci Karimowa w 2016 r. Uzbecki prezydent nie przygotował swojej sukcesji, przez co w elicie rządzącej wybuchła rywalizacja o władzę, a jego córka Gulnara znalazła się w więzieniu w związku z zarzutami korupcyjnymi.

Przebieg sukcesji. Nazarbajew przygotowywał swoją rezygnację od wielu lat. Na mocy ustaw z 2010 r. wraz ze swoją rodziną uzyskał immunitet cywilny, karny i podatkowy. W 2013 r. mianował na przewodniczącego Senatu, czyli formalnie drugą osobę w państwie, swojego bliskiego współpracownika Kasyma Żomarta-Tokajewa. W 2016 r. kolejny z bliskich współpracowników Nazarbajewa, Karim Masimow, został przewodniczącym Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego (KBN), organu zarządzającego strukturami bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu. Nazarbajew wzmocnił też rolę Rady Bezpieczeństwa jako konstytucyjnego organu koordynacyjnego w dziedzinie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej przy urzędzie prezydenta, aby potem osobiście objąć funkcję jej przewodniczącego. Zmonopolizował w ten sposób

kontrolę nad sektorem siłowym. Z uwagi na umiejscowienie instytucjonalne (szef partii rządzącej i Rady Bezpieczeństwa) i znaczenie dla polityki tożsamościowej Kazachstanu Nazarabajew najpewniej zachowa dożywno rozległy wpływ w państwie.

Ze względu na autorytarny charakter systemu politycznego Kazachstanu nominacja Tokajewa przez rządzącą partię gwarantuje mu zwycięstwo w wyborach prezydenckich. Ich szybkie wyznaczenie świadczy o jego mocnej pozycji wśród elity rządzącej, której podstawą jest patronat Nazarabajewa. Podczas sukcesji Tokajew będzie dążył do wzmocnienia swojej legitymacji do rządzenia zarówno poprzez wynik wyborczy, jak i dbałość o wymogi prawne (23 kwietnia br. zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o potwierdzenie jego biernego prawa wyborczego).

Jednak wiek Tokajewa (67 lat) będzie ograniczeniem dla długotrwałości jego rządów, co w perspektywie zwiększa rolę innych osób z otoczenia Nazarabajewa, takich jak Karim Masimow (szef KBN, etniczny Ujgur), Samat Abisz Satybałdy (zastępca Masimowa, bratanek Nazarabajewa), Askar Mamin (premier), Timur Kulibajew (mąż Dinary Nazarabajewej, córki Nazarabajewa) czy Dariga Nazarabajewa, która 20 marca br. zastąpiła Tokajewa na stanowisku przewodniczącego Senatu. Trwałość sukcesji będzie zależeć od lojalności aparatu siłowego wobec rodziny Nazarabajewa po jego śmierci.

Wyzwania w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Władze Kazachstanu spróbują utrzymać balans między Rosją i Chinami. Świadczą o tym pierwsze po rezygnacji Nazarabajewa wizyty zagraniczne: Tokajew 3 kwietnia br. pojechał do Rosji, a Masimow 9 kwietnia br. – do Chin. Z jednej strony [Kazachstan pozostanie zaangażowany w rosyjskie struktury integracyjne](#), takie jak Eurazjatycka Unia Gospodarcza (EUG) czy Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Z drugiej chińska inicjatywa Pasa i Szlaku będzie dla tego państwa kluczowym instrumentem rozwoju gospodarczego. Wyzwaniem będzie polityka Rosji zmierzająca do pogłębiania integracji w ramach EUG i związana z tym presja polityczna. Problemami w relacjach z Chinami pozostaną sytuacja Kazachów i Ujgurów represjonowanych przez chińskie władze oraz wzrost politycznego i militarnego zaangażowania Chin w regionie.

Wyzwaniami dla władz Kazachstanu w polityce wewnętrznej wciąż będą stabilizacja gospodarki i waluty oraz zapewnienie bezpieczeństwa w kontekście zagrożenia terrorystycznego, napięć etnicznych czy antyrządowych protestów. Wytyczone przez Nazarabajewa kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w średniej i długiej perspektywie (do 2050 r.) będą zapewne kontynuowane, podobnie jak zaplanowane do 2025 r. przejście na alfabet łaciński.

Wnioski. Rezygnacja Nazarabajewa rozpoczęła okres przejściowy w systemie politycznym Kazachstanu. Zapewnieniu stabilności państwa w okresie sukcesji ma służyć wzmocnienie roli instytucji państwowych oraz zachowanie ważnej roli Nazarabajewa w życiu publicznym, jako czynnika gwarantującego ciągłość systemu. Były prezydent dzięki swojej pozycji będzie autoryzował działania nowych władz, stojąc na czele instytucji politycznych (partia Nur Otan, Rada Bezpieczeństwa) oraz utrzymując wpływy w strukturach siłowych (za pośrednictwem szefa KBN – Masimowa). Zachowane zostanie znaczenie systemu klanów rodzinnych i biznesowych. Nie należy oczekiwać, że sukcesja wpłynie na demokratyzację Kazachstanu lub że osłabieniu ulegnie autokratyczny system zbudowany przez Nazarabajewa.

Proces kontrolowanej sukcesji ma znaczenie międzynarodowe, gdyż przejawy destabilizacji Kazachstanu mogłyby zostać zinstrumentalizowane przez Rosję i Chiny. Pod pretekstem ewentualnego pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa lub statusu mniejszości rosyjskiej w Kazachstanie (23% populacji) możliwe byłoby np. zwiększenie militarnej obecności Rosji w tym kraju oraz presji politycznej na jego władze. Elementem przekazania władzy w Kazachstanie pozostanie tym samym kontynuacja wielowektorowej polityki zagranicznej i strategicznego partnerstwa z Rosją.

W przypadku efektywnego przekazania władzy w Kazachstanie taki model sukcesji będzie w przyszłości atrakcyjny dla innych liderów w regionie, chcących zapewnić stabilność państwa i bezpieczeństwo ich rodzin, jak prezydent Tadżykistanu Emomali Rahmon czy Turkmenistanu Gurbanguly Berdimuchamedow. Większa przewidywalność sukcesji w niedemokratycznych państwach Azji Centralnej zmniejszyłaby ryzyko ich destabilizacji i zwiększonej podatności na presję zewnętrzną. Działania podjęte przez Nazarabajewa pokazują jednak, że jest to proces długotrwały i wieloaspektowy – wymagający zmian prawnych i ruchów personalnych, uzależniony od nastrojów społecznych i otoczenia międzynarodowego. Taki model sukcesji zapewne nie znajdzie zastosowania w Kirgistanie, będącym najbardziej demokratycznym państwem w regionie.

Podobne rozwiązania trudno będzie zastosować Władimirowi Putinowi w Rosji po upływie jego czwartej kadencji w 2024 r., gdyż nie odgrywa on takiej roli jak Nazarabajew w Kazachstanie – nie jest elementem tożsamości narodowej, a jego rodzina nie jest zaangażowana w politykę. Jednak przykład reform prawnych i instytucjonalnych, przygotowujących państwo do sukcesji, może być wykorzystany także w Rosji w przypadku zmiany konstytucji i zniesienia ograniczeń kadencyjności prezydenta lub przygotowania dla Putina funkcji umożliwiającej mu rządzenie państwem z pozycji innej niż prezydent.