

Lorch, Jasmin; Will, Gerhard

**Research Report**

## Birmas vergessene Konflikte: Ein Risiko für die Sicherheit der Region

SWP-Aktuell, No. 32/2009

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Lorch, Jasmin; Will, Gerhard (2009) : Birmas vergessene Konflikte: Ein Risiko für die Sicherheit der Region, SWP-Aktuell, No. 32/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254836>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Birmas vergessene Konflikte

Ein Risiko für die Sicherheit der Region

Jasmin Lorch / Gerhard Will

Der am 18. Mai 2009 eröffnete Prozess gegen Aung San Suu Kyi, Führerin der birmanischen Oppositionspartei NLD, sorgt seit Wochen weltweit für Empörung. Dabei werden leicht die sich zuspitzenden Konflikte zwischen der Zentralregierung und den ethnischen Minderheiten übersehen, die ein sehr großes Gewaltpotenzial bergen. Seit 1989 beruht die relative Stabilität im Land auf Waffenstillstandsvereinbarungen, die mit den Minderheitsparteien ausgehandelt wurden. Der Versuch des Regimes, anstelle dieser Vereinbarungen eine neue, zentralistisch angelegte Verfassung durchzusetzen, schürt eher latente Konflikte, als dass er sie einer Lösung zuführen würde. Ein Wiederaufflammen bewaffneter Auseinandersetzungen wäre ein enormes Sicherheitsrisiko für die gesamte Region. Diese Bedrohung verlangt daher eine gemeinsame Antwort der Nachbarländer, bei deren Formulierung die EU eine vermittelnde Rolle spielen könnte.

Seit Beginn des Schauprozesses gegen die Führerin der demokratischen Opposition, Aung San Suu Kyi, steht Birma wieder im Blickpunkt der Weltöffentlichkeit. Mit diesem Verfahren versucht die Militärführung, die Friedensnobelpreisträgerin von den für 2010 angesetzten Wahlen auszuschließen.

Der gegenwärtige Fokus des öffentlichen Interesses ist Ausdruck einer seit langem etablierten Betrachtungsweise, die als Ursache der politischen Krise in Birma nahezu ausschließlich einen Konflikt zwischen dem als weitgehend stabil betrachteten Militärregime und Aung San Suu Kyis Oppositionspartei *National League for Democracy* (NLD) wahrnimmt.

Von den westlichen Medien nahezu unbeachtet haben sich gleichzeitig während

der vergangenen Wochen die Spannungen zwischen der Zentralregierung im Kernland, das vorwiegend von der Mehrheitsethnie der Burmesen bewohnt wird, und den bewaffneten Verbänden der ethnischen Minderheiten in den Grenzgebieten zugespitzt. Anfang Juni 2009 flohen mehrere tausend Angehörige der ethnischen Gruppe der Karen vor Angriffen durch regimetreue Truppen in das benachbarte Thailand.

Seit April 2008 fordert die Militärführung die Waffenstillstandsparteien dazu auf, ihre Armeen bis zu den Wahlen 2010 entweder zu entwaffnen oder sie in »Grenztruppen« umzustrukturieren und der Kontrolle der Zentralregierung zu unterstellen. Die *United Wa State Army* (UWSA), die mit etwa 20 000 Soldaten

militärisch bedeutendste Waffenstillstandspartei, hat diese Forderung bereits zurückgewiesen. In Kachin-Staat, einem der insgesamt sieben als »Staaten« bezeichneten Minderheitsgebiete, sowie auf beiden Seiten der Grenze zwischen Kachin- und Shan-Staat werden verstärkte Truppenbewegungen beobachtet. Sowohl die *Kachin Independence Army* (KIA) als auch die Armee der Zentralregierung scheinen sich auf eine erneute bewaffnete Konfrontation vorzubereiten.

### **Waffenstillstände, aber kein Frieden**

Mit über 100 verschiedenen ethnischen und linguistischen Gruppen zählt Birma zu den ethnisch heterogensten Ländern der Welt. Rund 30 Prozent der ungefähr 50 Millionen Einwohner gehören einer nicht-burmesischen Ethnie an. Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1948 kam es immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der Zentralregierung und den nicht-burmesischen Bevölkerungsgruppen. Während die Militärdiktatur Ne Wins (1962–1988) die Strategie verfolgte, die ethnischen Autonomiebestrebungen mit Waffengewalt niederzuschlagen, setzte die im Jahr 1989 an die Macht gelangte Militärjunta verstärkt auf die Aushandlung von Waffenstillständen.

Die Initiative zu diesen Verhandlungen ging vor allem auf den damaligen Geheimdienstchef General Khin Nyunt zurück, der im Jahr 2004 allerdings im Zuge eines internen Putsches abgesetzt wurde. Seit 1989 hat die Regierung mit den meisten militärisch bedeutsamen Widerstandsgruppen – nach offiziellen Angaben insgesamt siebzehn – Waffenruhen ausgehandelt.

Unabhängige Beobachter haben hingegen weit mehr Waffenstillstandsparteien gezählt. Im Shan-Staat allein soll es demnach – kleine Splittergruppen von einigen Dutzend Kämpfern eingerechnet – nahezu 50 solche Gruppen geben.

Derzeit existieren noch dreizehn der ursprünglich siebzehn offiziellen Waffenstillstandsparteien. Drei dieser Parteien, die Gebiete des Shan-Staates kontrollierten,

mussten sich ergeben: im Jahr 2005 die *Palaung State Liberation Army* (PSLA) und die *Shan State National Army* (SSNA) und im Jahr 2008 die *Shan State Nationalities People Liberation Organisation* (SNPLO). Der im Jahr 1995 mit der *Karenni National Progressive Party* (KNPP) geschlossene Waffenstillstand war nicht von Dauer.

Zu den wichtigsten Waffenstillstandsparteien gehören die *United Wa State Party* (UWSP), deren Armee UWSA etwa 20 000 Soldaten zählt, und die *Kachin Independence Organisation* (KIO), deren bewaffneter Flügel KIA aus ungefähr 4000 Mann besteht. Die Territorien beider Parteien grenzen an China. Die bedeutendste Aufstandsbewegung, die nach wie vor gegen die birmanische Armee kämpft, ist die *Karen National Union* (KNU), die an der Grenze zu Thailand operiert und deren Truppe *Karen National Liberation Army* (KNLA) nach Angaben der *Jane's Information Group* etwa 2500 Soldaten hat. Zwar hat die Zentralregierung auch mit der KNU bereits mehrfach Waffenstillstandsverhandlungen geführt, jedoch stets ohne Erfolg.

Ogleich die Waffenruhen bislang weitgehend stabil waren, sind sie keineswegs mit Friedensverträgen gleichzusetzen und fast ausschließlich als rein militärische *Gentlemen's Agreements* anzusehen. Die meisten Minderheitsarmeen behielten ihre Waffen und demobilisierten ihre Kämpfer nicht. Nach Angaben des *Jane's Intelligence Review* hat die UWSA ihr Arsenal seit Abschluss der Waffenruhe mit Lieferungen aus China sogar aufgestockt. Die meisten Waffenstillstandsabkommen regeln lediglich die Größe der Territorien, welche die Waffenstillstandsparteien kontrollieren dürfen, und billigen ihnen oftmals informell zu, die in diesen Gebieten vorhandenen natürlichen Ressourcen zu nutzen bzw. auszubeuten. Die Vereinbarungen enthalten weder politische Garantien und Autonomierechte noch wirtschaftliche Zusagen der Zentralregierung an die Minderheitsparteien. Da rechtsverbindliche politische und wirtschaftliche Zusagen der Zentralregierung zur formalen Absiche-

rung der Waffenstillstände fehlen, betrachten viele Minderheitsparteien die mit Waffengewalt behauptete Autonomie als einzige Garantie ihrer Interessen.

Beinahe zwanzig Jahre lang begnügte sich das Regime mit den existierenden Waffenruhen und verzichtete auf die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols. So bildete sich eine komplexe politische Struktur mit parallelen und sich partiell überlappenden Souveränitäten heraus. Zwar erschließt die Zentralregierung die Waffenstillstandsgebiete durch den Ausbau von Verkehrswegen und etabliert dort teilweise auch administrative Strukturen. Doch sind einige Minderheitsgebiete de facto autonom. So unterhalten etwa die UWSP/UWSA in der Wa-Region des Shan-Staates und die KIO im Kachin-Staat und im Nordosten des Shan-Staats eigene Lokalverwaltungen, Schulen und Polizeieinheiten. Die KIO hat eigene Zollbeamte, die den Grenzhandel mit China kontrollieren. Die gängige Währung in der Wa-Region ist der chinesische Yuan und nicht der birmanische Kyawt.

### **Größe und Strukturen der Waffenstillstandsparteien**

Generell variieren die Truppenstärken der Waffenstillstandsparteien beträchtlich. Im Unterschied zur UWSA (20 000 Soldaten) und der KIA (4000 Soldaten) verfügen einige kleine Gruppierungen lediglich über mehrere hundert oder nur mehrere Dutzend bewaffnete Kämpfer. Aber auch innerhalb der einzelnen Waffenstillstandsgebiete gibt es eine Vielzahl von ethnischen und religiösen Gruppierungen, die teilweise eigene bewaffnete Verbände befehligen.

Auch in ihrem Regierungshandeln unterscheiden sich die Minderheitsparteien. Während einige Gruppen, wie etwa die KIO, Ansätze einer partizipatorischen Regierungsführung erkennen lassen, regieren andere Parteien, etwa die UWSP/UWSA, ihre Gebiete strikt autokratisch.

Ebenso unterscheiden sich die Waffenstillstandsparteien im Grad ihrer Involvie-

rung in grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten, zu denen vor allem der illegale Abbau und Export von Teakholz und Drogenhandel zählen. Nach Angaben eines *CRS Report for Congress* vom April 2009 sollen einige dieser Gruppen – darunter die UWSA, die *Shan State Army-North* (SSA-N) und die *Democratic Karen Buddhist Army* (DKBA) – sowie verschiedene Syndikate kriminelle Netzwerke unterhalten, deren Operationsgebiete von Indien bis nach Malaysia und China reichen.

Die UWSA gilt als größter Drogenproduzent Südostasiens und handelt sowohl mit Opium und Heroin als auch mit synthetischen Drogen wie Metamphetaminen. Auch die DKBA ist für ihre Verstrickung in Drogenhandel, illegalen Holzeinschlag und Ausbeutung von Arbeitsmigranten berüchtigt. Gemeinsam ist einem Großteil der Minderheitsgebiete das Fortbestehen extraktionsbasierter Kriegsökonomien, die auch nach Eintreten der Waffenruhen meist nicht durch alternative Wirtschaftsformen ersetzt wurden.

Neben den oben genannten Gruppierungen profitieren auch zahlreiche Vertreter der Zentralregierung von diesen grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten. Angehörige ihres Polizei- und Militärapparats in den Grenzregionen sind in das Drogengeschäft, illegalen Grenzhandel sowie in Geldwäsche verstrickt. Bisweilen ermutigen Regimevertreter Drogenhändler sogar gezielt dazu, in nationale Wirtschaftszweige wie Infrastruktur und Transport zu investieren.

### **Interessen Chinas**

Die Nachbarländer Birmas profitieren in hohem Maße wirtschaftlich von den Waffenstillständen. Dies gilt vor allem für die VR China, die derzeit den Bau einer Pipeline für Öl und Gas von Kunming durch birmanische Waffenstillstandsgebiete bis zur Bucht von Bengalen plant. Mit der Realisierung dieses Projekts will sie ihre Abhängigkeit von der Straße von Malacca als Transportweg für Öl verringern. Chine-

sische Firmen sind dabei, zahlreiche Wasserkraftwerke an den nördlichen Nebenflüssen des Irrawaddy zu bauen. Der Import von birmanischem Teakholz und anderen natürlichen Rohstoffen nach China floriert ebenso wie der Export chinesischer Elektro- und Textilwaren nach Birma.

Die VR China ist auf höchst komplexe Weise in die Wirtschafts- und Konfliktstrukturen der Minderheitsgebiete eingebunden. Ebenso ist sie der wichtigste Bündnispartner der Zentralregierung. Die Verbindungen der VR China zu den Aufstandsarmeen gehen dabei bis in die 1970er Jahre zurück, als Peking noch die *Burma Communist Party* (BCP) in deren Kampf gegen das Regime Ne Wins unterstützte. Im Jahr 1989 zerbrach die BCP in verschiedene, zum Teil heute noch bestehende Gruppen, zu denen auch die UWSA gehört.

### »Roadmap-Prozess« und neue Verfassung

General Khin Nyunt hatte als Geheimdienstchef viele der Waffenstillstandsvereinbarungen initiiert, teilweise auch ausgehandelt. Als Ministerpräsident legte er im August 2003 eine sieben Punkte umfassende Roadmap vor, die dazu dienen sollte, den verfassungslosen Zustand zu beenden und die Militärregierung durch eine nominell demokratische Regierung abzulösen. In einem Drei-Stufen-Prozess war zunächst die erneute Einberufung einer *National Convention* (NC) vorgesehen, die seit 1996 nicht mehr getagt hatte. Ihr war die Aufgabe zugeordnet, die Grundprinzipien einer Verfassung auszuarbeiten, auf deren Basis dann Wahlen stattfinden würden.

Bereits vor Ankündigung der Roadmap war im Mai 2003 eine neue NC zusammengetreten. Folgt man offiziellen Angaben, so stammten etwa 60 Prozent ihrer Mitglieder aus Gebieten, die von Minderheiten regiert werden, obgleich deren Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 30 Prozent beträgt. Der Beratungsprozess, über den kaum Informationen nach außen drangen, erstreck-

te sich über vier Jahre. Schon diese Tatsache allein weist darauf hin, dass sich die Regierung durchaus bewusst war, mit ernst zu nehmenden Verhandlungspartnern an einem Tisch zu sitzen, die über nicht unerhebliche militärische und wirtschaftliche Ressourcen verfügten.

Umso mehr überraschte die offizielle Verlautbarung vom 3. September 2007, die NC habe ihre Arbeit bereits abgeschlossen und alle »Grundprinzipien« einer zukünftigen Verfassung definiert. Im Februar 2008 wurde ein endgültiger Verfassungstext vorgelegt, der sogleich für sakrosankt erklärt wurde. Wer Änderungsvorschläge, Kritik oder gar offene Ablehnung äußerte, musste mit mehrjährigen Haftstrafen rechnen. Ungeachtet der verheerenden Wirbelsturmkatastrophe *Nargis* vom 2. und 3. Mai 2008 bestand die Regierung darauf, am 10. und 24. Mai ein Referendum abzuhalten, das allen Grundsätzen eines demokratischen Verfahrens Hohn sprach; die mehr als 90-prozentige Zustimmungsrate verwunderte daher kaum.

Die nunmehr geltende Verfassung trägt den vielfältigen Forderungen und Vorstellungen verschiedener Gruppierungen der Ethnien in keiner Weise Rechnung. Statt eines föderalistischen Systems, das den Minderheiten klar fixierte Rechte zusichert, sieht die Verfassung einen strikt zentralistisch aufgebauten Staat vor. »Unauflösbarkeit der Union und der nationalen Solidarität« werden als oberste Verfassungsgrundsätze proklamiert. Der Präsident und die militärische Führung besitzen umfassende Vollmachten, die durch Ausrufung des nationalen Notstands nahezu unbegrenzt ausgedehnt werden können.

In der Verfassung ist zwar die Rede von »selbstverwalteten Gebieten«, die auch über eigene Parlamente verfügen. Aber die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Zentrale und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ist höchst unklar geregelt. Der Chef der Exekutive wird laut Verfassung auf regionaler und lokaler Ebene vom Präsidenten ernannt und darf von den jeweiligen Parlamenten nicht ab-

gelehnt werden. Insofern ist nur folgerichtig, dass er nicht gegenüber dem jeweiligen Parlament, sondern nur gegenüber dem Präsidenten verantwortlich ist. Der weitgehende Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen, den die meisten Waffenstillstandsvereinbarungen ermöglichten, wird durch die Verfassung stark eingeschränkt. Nur in weniger lukrativen Bereichen haben die untergeordneten Ebenen Verfügungsgewalt, während in den gewinnträchtigen Sektoren (Rohstoffe, Energie etc.) Gesetze und Bestimmungen greifen, die auf zentraler Ebene erlassen werden.

### **Aufruf zur Transformation der Minderheitsarmeen**

Im Zuge der Implementierung der neuen Verfassung und der Vorbereitung der für 2010 angekündigten Wahlen hat die Militärführung zwei alternative Modelle entwickelt, um die Minderheitsgebiete de facto der Autorität der Zentralregierung zu unterstellen. Seit Ende April verhandeln Regimevertreter mit den Waffenstillstandsparteien und fordern sie dazu auf, ihre militärischen Verbände bis zur Wahl entweder zu entwaffnen und aufzulösen oder in Grenztruppen (*Border Guard Forces*) zu transformieren und der Kontrolle der birmanischen Armee zu unterstellen. Bei den ersten Unterhandlungen setzten die Repräsentanten der Zentralregierung den Parteien der Minderheiten Fristen bis Ende Mai oder Ende Juni. Bis dahin sollten sie sich für eine der beiden Optionen entscheiden.

Die derzeitigen Berichte über die geplante Kommandostruktur der Grenztruppen weichen leicht voneinander ab. Klar scheint aber zu sein, dass die Zentralregierung darauf besteht, diese Verbände in die nationale Armee zu integrieren und ihrer Kontrolle zu unterstellen. Pressemeldungen aus der Region zufolge sollen die einzelnen Grenztruppen-Bataillone 326 Soldaten umfassen, von denen mindestens 30 aus der Regierungsarmee kommen müssen. Das Einsatzkommando würden zwei Offiziere der ethnischen Waffenstillstandsparteien

und ein Armee-Offizier der Zentralregierung gemeinsam innehaben. Für den Sold der Soldaten will die Zentralregierung aufkommen. Alle Soldaten der Grenztruppen müssen an militärischen Übungen und Ausbildungsprogrammen unter dem Kommando der birmanischen Armee teilnehmen.

Nach den Vorstellungen der Regierung soll die Transformation der bewaffneten Einheiten der Waffenstillstandsparteien innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein und von Komitees überwacht werden, die allein aus Amtsträgern der Zentralregierung und Offizieren der birmanischen Regierungsarmee bestehen. Zudem verlangt das Regime, dass die Waffenstillstandsparteien politische Parteien bilden, die sich an den Wahlen im Jahr 2010 beteiligen sollen.

### **Reaktion der Waffenstillstandsparteien**

Die Waffenstillstandsparteien haben auf die Forderungen des Regimes unterschiedlich reagiert. Die UWSP/UWSA ignorierte die Option der Entwaffnung und lehnte bereits im Mai den Aufruf der Regierung, ihre Armee in eine Grenztruppe umzuwandeln, rundweg ab. Auch nachdem die Regierung sie aufgerufen hatte, ihre Entscheidung zu überdenken, lenkte die UWSP/UWSA nicht ein. Einer Forderung der Zentralregierung, ihre Truppen von drei strategisch wichtigen Punkten an der thailändisch-burmesischen Grenze nahe der Provinz Chiangmai abzuziehen, kam die UWSA ebenso wenig nach.

Die KIO verhandelt noch mit der Zentralregierung. Allerdings verkündete der Stabschef der KIA, General Gam Shawng Gunhtang, bereits öffentlich, dass eine Transformation der KIA-Truppen nicht in Frage komme, solange die politischen Konflikte zwischen Regime und KIO nicht gelöst seien. Schon in der Vergangenheit hat die KIO die Aushandlung einer politischen Lösung mehrfach zur unabdingbaren Voraussetzung dafür erklärt, über eine mög-

liche Entwaffnung der KIA auch nur zu diskutieren. Selbst die einflussreichen Führer der christlichen Kirche in den KIO-kontrollierten Gebieten, die maßgeblich an der Aushandlung des Waffenstillstandsabkommens im Jahr 1994 beteiligt waren, wiesen den Vorschlag zurück, die KIA zu einer Grenztruppe umzuwandeln. In den vergangenen Wochen zog die KIA ihre Truppen zusammen und rekrutierte verstärkt neue Soldaten. Am 16. Juni 2009 meldete die *Kachin News Group*, KIA-Einheiten hätten sich in den Dschungel zurückgezogen, um sich auf einen möglichen Angriff durch die Truppen der Zentralregierung vorzubereiten. Am 21. Juni teilte die KIO den Verhandlungsführern des Regimes mit, sie werde die KIA eher in eine Sicherheitstruppe innerhalb ihres Staatsgebiets (*State Security Force*) als in eine Grenztruppe umwandeln. Wie die *Kachin News Group* meldete, stationierte die Zentralregierung daraufhin zusätzliche Militärkontingente in Kachin-Staat sowie an der Grenze zwischen Kachin- und Shan-Staat. Zudem hätten lokale Beobachter über vermehrte Bewegungen von Regierungs- wie auch von KIA-Truppen entlang illegaler Handelsrouten an der Grenze zwischen Kachin-Staat und China berichtet.

Angesichts dieser zusehends angespannteren Situation muss mit einem Wiederaufflammen bewaffneter Auseinandersetzungen gerechnet werden.

Demgegenüber scheint die eher regime-treue DKBA, die 1995 aus einer Abspaltung von der KNU/KNLA hervorgegangen war und laut einem *Jane's World Insurgency and Terrorism*-Bericht rund 1000 aktive Kämpfer hat, zu einer Transformation ihrer Verbände in Grenztruppen bereit zu sein. Die DKBA will diese Option offenbar bewusst nutzen, um ihre Verbände weiter auszubauen. So meldete die Exilzeitung *The Irrawaddy* seit Anfang Juni verstärkte Zwangsrekrutierungen von Zivilisten, die in den künftigen DKBA-Grenztruppen dienen sollen. Ein weiteres wichtiges Motiv der DKBA mag darin liegen, dass sie sich von einer militärischen Kooperation mit der Armee der Zentralregierung Vorteile

in ihrer noch andauernden Konfrontation mit der KNU/KNLA verspricht.

Auch die *Pa-O National Organisation* (PNO), die sich als isoliert und von der Armee der Zentralregierung eingekreist sieht, lässt große Bereitschaft erkennen, das Angebot des Regimes anzunehmen.

Es ist jedoch absehbar, dass diejenigen Waffenstillstandsparteien, die bereit sind, das Oberkommando ihrer Truppen der Zentralregierung zu übergeben, die Kontrolle über einen Teil ihrer Einheiten und Soldaten verlieren werden. Einzelne Kämpfer werden zu oppositionellen Truppen überlaufen oder es könnten sich neue Splittergruppen bilden. Der Transformationsprozess droht folglich eine noch stärkere Fragmentierung der ethnischen Gewaltakteure nach sich zu ziehen.

### **Grenzüberschreitenden Auswirkungen der ethnischen Konflikte**

Birma wird seit fast 50 Jahren von einem repressiven Militärregime regiert, dessen Herrschaft im mehrheitlich burmesischen Kernland weitgehend stabil ist. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Staat sein Gewaltmonopol in den Minderheitsgebieten nur teilweise behaupten kann. Eine weitere Erosion der Waffenstillstände würde die Stabilität Birmas ernsthaft gefährden.

Im Falle einer bewaffneten Eskalation der ethnischen Konflikte ist mit Flüchtlingsströmen in die Nachbarländer zu rechnen, vor allem in die VR China und das derzeit ohnehin politisch turbulente Thailand.

Zudem könnten bewaffnete Auseinandersetzungen in den Minderheitsgebieten die Staatsgrenzen Birmas überschreiten. Darüber hinaus wird die Nachfrage an Waffen, vor allem Kleinwaffen, zunehmen und diejenigen Gruppierungen stärken, die in den internationalen Waffenhandel involviert sind. Zu diesen Profiteuren würde unter anderem auch die UWSA gehören, die nicht nur auf ihrem Territorium selbst Waffen produziert, sondern laut *Jane's Intel-*

lidence Review auch in transnationale Waffengeschäfte verstrickt ist. So habe diese Organisation mehrfach als »Mittelsmann« Waffenlieferungen aus China an Aufstandsbewegungen im instabilen Nordosten Indiens verschoben.

Im Falle erneuter bewaffneter Konflikte sähen sich die ethnischen Widerstandsgruppen außerdem gezwungen, ihre transnationalen kriminellen Aktivitäten zu intensivieren, vor allem den Drogenhandel, um den Waffengang zu finanzieren. Dadurch würden die minimalen Fortschritte gefährdet, die in der Zeit der Waffenruhen beim Abbau kriegsökonomischer Strukturen erzielt worden sind. So konnte etwa der Opiumanbau in Birma von 1998 bis 2006 massiv eingedämmt werden. Betrug die Anbaufläche im Jahr 1997 noch 155 100 ha, so waren es 2007 nach Angaben des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) nur noch 27 700 ha.

Bei dieser Flächenverkleinerung erhielten Regierung und Waffenstillstandsparteien Unterstützung von UNODC. Da aber nur unzureichend alternative Einkommensmöglichkeiten für die ehemaligen Opiumbauern geschaffen wurden, sind die erzielten Fortschritte fragil.

Sie könnten schnell zunichte gemacht werden, wenn insbesondere die UWSA zur Finanzierung von Kampfeinsätzen wieder verstärkt auf Einnahmen aus dem Opiumanbau setzen würde. Ein Anstieg solch transnationaler krimineller Aktivitäten hätte notwendigerweise gravierende Auswirkungen auf die Sicherheitslage in den Nachbarländern.

Nicht zuletzt wären auch deren kommerzielle Interessen betroffen. Denn im Falle bewaffneter Konflikte in den Minderheitsgebieten würden auch die Stromgewinnung aus Wasserkraft, der Abbau natürlicher Ressourcen und der Grenzhandel beeinträchtigt.

Probleme für die gesamte Region und insbesondere für Thailand resultieren aktuell auch daraus, dass die birmanische Zentralregierung den militärischen Druck auf die KNU/KNLA erhöht, die bislang noch

keine Waffenruhe mit dem Regime ausgehandelt hat. Anfang Juni flohen mehrere Tausend ethnische Karen über die Grenze nach Thailand, um Angriffen der Regierungsarmee und der mit ihr verbündeten DKBA gegen Stellungen der KNU/KNLA auszuweichen und Zwangsrekrutierungen zu entgehen. Am 12. Juni bezifferte ein Sprecher des *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) die Zahl der Flüchtlinge auf rund 2000. Mehrere Hilfsorganisationen sprachen hingegen von über 4000 Vertriebenen. Amnesty International (AI) registriert schon seit Ende 2005 verstärkte militärische Übergriffe der birmanischen Armee auf Zivilisten, die der Ethnie der Karen angehören. Schätzungen von AI zufolge sind in Karen-Staat und der Division Bago nahezu 147 800 Binnenvertriebene auf der Flucht.

Schon seit vielen Jahren suchen Hunderttausende Vertriebene aus Birma in den Nachbarländern Schutz. Nach Angaben des UNHCR lebten im Februar 2009 rund 111 000 registrierte Flüchtlinge in Lagern an der thailändisch-burmesischen Grenze. Darüber hinaus geht das *Thai Burma Border Consortiums* (TBBC) von einer großen Anzahl nicht registrierter Flüchtlinge aus.

Laut Human Rights Watch leben im Bundesstaat Mizoram im Nordosten Indiens rund 100 000 Angehörige der ethnischen Gruppe der Chin, die vor Repressionen und schweren Menschenrechtsverletzungen durch die Armee der Zentralregierung aus dem Chin-Staat nach Indien geflohen sind.

Nach Bangladesch wurden rund 200 000 Angehörige der Rohingya vertrieben, einer ethnischen Minderheit muslimischen Glaubens. In Birma hatten sie unter religiöser Diskriminierung, Enteignungen und Zwangsarbeit zu leiden. Viele wurden von den birmanischen Streitkräften gefoltert oder gar ermordet.

### **Diplomatische Initiativen gefordert**

Angesichts der aufgezeigten und zunehmenden Spannungen muss das Verhältnis zwischen der birmanischen Regierung und



den nicht-burmesischen Ethnien in Brüssel deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denn hinter der Bezeichnung »ethnische Parteien« stehen höchst unterschiedliche politische und soziale Gebilde. Einige weisen eigene Verwaltungsstrukturen auf und sind zumindest bemüht, ihren Einwohnern ein Mindestmaß an staatlichen Leistungen bereitzustellen. Andere sind schlicht Teil transnationaler krimineller Netzwerke.

Im Rahmen des »Gemeinsamen Standpunktes«, in dem die EU ihre Politik gegenüber Birma definiert, sollten daher nicht zuletzt eine differenzierte Position der EU zu den verschiedenen Waffenstillstandsparteien sowie grundlegende Prinzipien formuliert werden, die Brüssel für ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen Birmas als unabdingbar ansieht. Hierzu gehört nicht nur die Wahrung kultureller Rechte, wie der ungehinderte Gebrauch der eigenen Sprache, sondern auch das Recht auf weitgehende politische Selbstverwaltung und nicht zuletzt die nachhaltige Nutzung und faire Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen, die in den verschiedenen Regionen verfügbar sind.

Bei der Positionierung in diesen Fragen scheint eine enge Konsultation und Abstimmung mit der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) unerlässlich. Zwei ASEAN-Mitglieder, Laos und Thailand, teilen mit Birma eine Grenze und würden sehr schnell von bewaffneten Zusammenstößen in den von den Minderheiten besiedelten Grenzgebieten betroffen sein.

Bei den jüngsten ASEAN-EU-Ministertreffen in Phnom Penh zeigte sich bereits, dass EU und ASEAN in der Verurteilung der erneuten Inhaftierung Aung San Suu Kyis weitgehend übereinstimmen, auch wenn die jüngeren ASEAN-Mitglieder, darunter Laos, sich nach Kräften um eine konziliantere Haltung gegenüber der birmanischen Regierung bemühten. Da in der Frage der Minderheitenpolitik vitale Sicherheitsinteressen Thailands und Laos' auf dem Spiel stehen, ist zu erwarten, dass man hier eher

zu einer gemeinsamen Position finden wird als bei Fragen, die an die innenpolitischen Ordnungsvorstellungen einiger ASEAN-Mitglieder rühren.

Die beiden Großmächte Indien und China sind während des vergangenen Jahrzehnts im Nachbarland Birma meist als Konkurrenten um Energie-Ressourcen und politischen Einfluss aufgetreten. Sie können diese Interessen aber nur dann mit Erfolg durchsetzen, wenn in Birma und nicht zuletzt in dessen Grenzgebieten ein gewisses Maß an öffentlicher Ordnung herrscht. Dies macht sie zu wichtigen Partnern in einem die Region übergreifenden Sicherheitsdialog.

Die Bereitschaft, sich auf einen solchen Dialog einzulassen, dürfte auf Seiten Indiens etwas größer sein als auf Seiten der VR China. Letztere befindet sich hier in einer nicht ganz unkomplizierten Lage: China hat gute Beziehungen zur Zentralregierung Birmas wie zu den ethnischen Gruppierungen in der Grenzregion. Aber dieses Netz an vielfältigen Beziehungen, das für die Umsetzung der weit gefächerten Wirtschaftsinteressen Chinas unabdingbar ist, könnte sich als Fallstrick erweisen, wenn zwischen Chinas Koalitionspartnern in Birma erneut bewaffnete Auseinandersetzungen ausbrechen.

Bei der internationalen Geberkonferenz, die im Sommer 2008 über Hilfsmaßnahmen für die Opfer der Wirbelsturmkatastrophe *Nargis* beriet, wurde bereits deutlich, dass Peking sich sehr rasch an einer Dialog-Initiative beteiligt, sobald sich auf regionaler und internationaler Ebene eine erfolgversprechende Strategie abzeichnet. Um eine solche Strategie zu erarbeiten, ist der Austausch öffentlicher Erklärungen sicher weniger zielführend als intensive Gespräche mit China und den anderen Nachbarländern Birmas hinter verschlossenen Türen. Die EU könnte hierbei eine konstruktive Rolle spielen. Hat sie doch bei der Beilegung des Aceh-Konflikts bewiesen, dass sie – gerade in der Kooperation mit der ASEAN – wesentlich zum Erfolg einer solchen Vermittlungsaktion beitragen kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364