



# 政变后缅甸的民族自治及其后果

危机组织亚洲简报 N°180

曼谷/布鲁塞尔, 2024 年 5 月 30 日. 英文翻译

**有什么新发现?** 缅甸军队在战场上面对反对派武装遭受了一系列的失败, 正在迅速地失去对该国周边地区的控制。精英份子指责总司令敏昂莱, 他掌权的日子已经屈指可数了, 但军队本身并没有处于崩溃的边缘。

**这为什么重要?** 缅甸国家机制随着少数民族武装团体巩固对家园的控制正在分裂, 而在该国中心, 一个软弱的政权紧握权力并对失去的领土发动报复性空袭。进一步的分裂似乎不可避免, 但并不一定预示着灾难性的群体间暴力。

**应该怎么做?** 缅甸的邻国应该更加灵活地与边境的非国家当局打交道。捐助者尽管倾向于与国家政府合作, 仍应探索可加强现有和新兴的次国家级政府的服务提供和治理功能的方法, 同时仍然关注冲突风险、人权考量和法律限制。

## I. 概览

缅甸军队遭受了一系列耻辱性的失败, 把领土、基地和城镇失去给了该国周边的少数民族武装团体。它不再控制缅甸大部分的边境, 而且似乎无法避免进一步丧失领土。尽管如此, 军队目前并未处于崩溃的边缘。其主要战场对手的重点是巩固对自己民族家园的控制, 而不是把战打到缅甸中部; 而旨在推翻政权的政变后抵抗力量没有足够的火力在自己的地盘上击败军队。以目前的趋势来看, 各民族军队将加强对外围自治州属的控制, 而弱势政权则粗暴地掌握权力中心。尽管令人担忧, 这种国家原子化的现象只会巩固长期存在的局面, 不一定会引发混乱的暴力。然而, 这需要希望支持缅甸人民的外部行为者意识到, 必须将缅甸视为一个次国家单位的集合而不是一个统一的国家, 以及与其进行接触的挑战。

军方最近的失败是戏剧性的。2023 年 10 月 27 日, 少数民族武装团体联盟发起联合攻势后, 军方失去了靠近中国边境的掸邦北部大片领土, 此后在若开邦北部和中部大部分地区更被若开军击溃, 失去对孟加拉国全部边境和部分印度洋沿岸的控制。自 2024 年三月以来, 它还面临来自遥远北部克钦独立军 (Kachin Independence Army) 的压力, 从有战略价值的山顶上被击退, 并失去了中国边境的一个重要贸易城镇。它对利润丰厚的玉石、黄金和琥珀矿区的控制也受到质疑。今年四月, 克伦族民族解放军 (Karen National Liberation Army) 暂时击败了泰国边境商业中心妙瓦底的政权部队, 不过军方随后在克伦族敌对派系的帮助下重新夺回了该城镇。

除了军事和经济后果以外, 这些损失还对首都内比都产生了巨大的政治影响。许多亲军方的精英份子认为, 政变领导人、总司令敏昂莱对这次失败负有主要责任。高级现役和退役军官公开批评他, 而著名僧侣和民族主义博主也公开呼吁他将军事指挥权交给更有能力的人。然而, 由于体制内没有罢免他的机制, 很难预测其他军

官是否或何时可能对这位最高将领采取行动。军队也不太可能在战场失败后解体—其最强大的对手民族武装团体几乎没有兴趣将斗争带到军队在中部平原和主要城市的堡垒区。目前，该政权可能仍盘踞内比都，从空中进行报复，并在未来一段时间内引发混乱的暴力事件。

相比之下，外围武装团体正在迅速巩固对少数民族家园的控制，并扩大其治理和行政体系。其中许多团体都致力于建立自治的、准独立的小国，以保护它们免受入侵。对于大多数的团体来说，这个目标一直是一个遥远的梦想，但现在似乎触手可及。国家的分裂已经在进行中，这对朝向成为该国许多人所渴望的统一联邦可能是一个障碍，而不是踏脚石。

然而，缅甸的分裂并不一定是如其他一些国家因内乱而发生灾难性群体间暴力的前奏。独立后的缅甸一直四分五裂，该国许多地区都处于少数民族武装团体的控制之下，这意味着今天的行为者对这种现有处境已有近八年的经验。尽管该政权对其失去的地区发动了惩罚性的空中和炮击，并通常针对平民，但迄今为止反政府组织之间的战斗仍然有限。一些运转作良好的少数民族小国很可能能够在衰退中的中央政权所带来的动荡中共存。

然而，就这一局势进行谈判对于缅甸的邻国以及国际捐助者和多边机构来说将是一个挑战。国际体系以国家之间的双边和多边关系为基础，很难与次国家组织进行有效接触。然而，随着该政权迅速失去对该国大部分边境的控制，邻国必须认真思考如何应对。从表面上看，他们明白良好的政策意味着他们必须加强与武装团体管理机构的接触，但他们担心自己可能会开创先例，因为一些武装团体正在与内部的叛乱或分裂势力斗争，并且可能会遇到其他局限。

西方和多边捐助者也需要探索更加灵活的援助应对措施，而不是以虚构的中央政府当局为基础。沿着这些思路调整的方法将背离传统的国家治理和建设模式，因此在制定时必须考虑到冲突风险、人权考虑和法律约束。尽管如此，外部行为者仍无法回避缅甸大部分地区在可预见的未来可能四分五裂的现实。与其是专注于建立强大的中央国家结构和机制—即使联邦有意这样做也不太可能获得太多支持—顺势地帮助新兴的地方行政机构加强现有机制更能够发挥最大潜力和正面的影响。

曼谷/布鲁塞尔，2024 年 5 月 30 日