

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXIV 2–2008

PERIPHERE STAATLICHKEIT **Kritische Staatstheorie des globalen Südens**

Schwerpunktredaktion: Ilker Ataç
Katharina Lenner
Wolfram Schaffar

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

- 4 ILKER ATAÇ, KATHARINA LENNER, WOLFRAM SCHAFFAR
Kritische Staatsanalyse(n) des globalen Südens
- 10 JOACHIM BECKER
Der kapitalistische Staat in der Peripherie:
polit-ökonomische Perspektiven
- 33 WOLFRAM SCHAFFAR
Birma: gescheiterter Staat oder (neue) Form peripherer
Staatlichkeit?
- 63 KATHARINA LENNER
Abhängige Staatlichkeit als umkämpftes Terrain – Politische
Ökonomie und Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989
- 92 OLIVER SCHWANK
Limits to a Developmental Regime in South Africa –
Industrial Policy Revisited
- 116 BERNHARD LEUBOLT, ANNE TITTOR
Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika:
Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich
- 142 Rezension
- 146 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 149 Impressum

WOLFRAM SCHAFFAR

Birma: gescheiterter Staat oder (neue) Form peripherer Staatlichkeit?¹

1. Einleitung

Seit den 1990er Jahren operieren Analysen zu Staatlichkeit in Ländern der Peripherie mit Kategorien wie *failed state* (Zartman 1995) oder *decaying state* (Schlichte 2000). Damit werden meist Regime bezeichnet, in denen die jeweiligen Regierungen in ihrem Staatsgebiet kein Gewaltmonopol durchsetzen können und nur beschränkt staatliche Hoheitsfunktionen ausüben. Meist herrscht in solchen Ländern Bürgerkrieg, und der Staat scheint zu kollabieren. Dass sich solche Strukturen von „Nicht-Staatlichkeit“ jedoch oft als langlebig erweisen und bürgerkriegsartige Zustände sich verstetigen, stellt eine Staatsanalyse vor Erklärungsprobleme.

Zahlreiche Ansätze suchen eine Erklärung in der Vergangenheit. In einem Machtvakuum nach dem Zusammenbruch der staatlichen Institutionen treten – so die Analysen – alte, vormoderne Strukturen zutage: ethnische Konflikte, Primordialismus etc. (Kaplan 1993). Eine ähnliche Analyse mit anderer Akzentuierung wird von Vertreterinnen und Vertretern der *Failed-state*-Debatte vorgebracht, die die Dynamik und Dauerhaftigkeit der lokal entstandenen Strukturen auf die Entstehung einer Kriegsökonomie und deren Einbettung in globale wirtschaftliche Kreisläufe zurückführen (Kaldor 2001, 2003; Münkler 2005).

Der vorliegende Beitrag behandelt die Frage nach dem Scheitern von Staatlichkeit am Beispiel Birmas. Ich werde zu zeigen versuchen, dass sich hinter dem Bild eines gescheiterten Staates eine funktionierende staatliche Ordnung erkennen lässt. Die Strukturen sind zum einen dauerhaft, so dass sie nicht einfach als Übergangsstrukturen gewertet werden können. Zum anderen erweisen sie sich auch als funktional in dem Sinne, dass sie

bestimmte Wirtschaftsprojekte und eine bestimmte Form von Akkumulation ermöglichen.

Parallelen zu Kolumbien (Zelik 2005, 2006) und afrikanischen Staaten (Hauck 2004) lassen hier ein Muster von peripherer Staatlichkeit aufscheinen, das von früheren Analysen im Rahmen der *Failed-state*-Debatte nur unzureichend erfasst wird. Ich werde im Folgenden daher ausführen, dass eine kritische Staatsanalyse zweierlei leisten muss: Zum einen müssen die Akteure und Akteurinnen benannt werden, die diese Form von Staatlichkeit herbeigeführt haben und davon profitieren. Zum anderen muss die Rolle dieser Regionen in einer global vernetzten Ökonomie analysiert werden.

2. Die staatlichen Strukturen in Birma

2.1 Birma – totalitärer oder gescheiterter Staat?

Birma erscheint von außen betrachtet wie eine Mischung aus autoritärem oder sogar totalitärem Staat, in dem der Staat alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens kontrolliert, und gescheitertem Staat, der in weiten Teilen des Landes nicht über das Gewaltmonopol verfügt.

Die Medienberichterstattung im Zusammenhang der Mönchsproteste im August und September 2007 waren geprägt vom Bild eines totalitären Staates. Nach dem Ausbruch der Proteste schaffte es die Regierung innerhalb weniger Tage, den Nachrichtenfluss ins Ausland zu kontrollieren und die Veröffentlichung von kompromittierenden Aufnahmen der Niederschlagung der Proteste zu verhindern. Darüber hinaus gelang es ihr die Proteste, die bereits als Vorboten einer landesweiten Erhebung oder gar einer Revolution gedeutet wurden, innerhalb weniger Tage zum Stillstand zu bringen. Beide Tatsachen legten den Schluss nahe, dass das Regime gleich einem totalitären Regime einen uneingeschränkten Zugriff auf die Bevölkerung hat oder zumindest in Krisenzeiten einen solchen Zugriff aktivieren kann.

Diese Analyse steht im Gegensatz zum Bild Birmas als gescheitertem Staat, der zentrale Funktionen von Staatlichkeit in weiten Teilen des Staatsgebiets nicht ausüben kann. Seit Jahrzehnten befinden sich zahlreiche ethnische Minderheitenarmeen² in einem offenen Kriegszustand mit der Zentralregierung und kontrollieren weite Teile der Grenzregionen. In diesen

Grenzregionen wurden zeitweise 90 Prozent des weltweit konsumierten Opiums und Heroins angebaut, und diese Spitzenposition wurde erst in den Jahren 2000–2003 von Afghanistan und Kolumbien übernommen, während sich in Birma die Produktion auf Metaamphetamine verlagerte (Kramer 2007: 23ff). In den Grenzregionen verfügt der Staat nicht nur über kein Gewaltmonopol, das die Sicherheit der Bewohner garantieren könnte – er versagt auch in der Bereitstellung anderer zentraler staatlicher Leistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung. Hier kommt es dazu, dass „inter-linking spirals of humanitarian emergencies have continued to mount, including refugees, internally-displaced persons, illicit narcotics production and the spread of such preventable diseases as HIV/AIDS and malaria“ (Smith 2007: 2). Smith charakterisiert den starken Staat in Birma daher als Fassade, hinter der er einen „schwachen Staat“, einen „Schattenstaat“ erkennt, der im Jahre 2007 auf einem *Failed-state*-Index auf Rang 14 gerutscht ist und damit als akut gescheitert gelten muss (Fund for Peace 2007).

2.2 Verwaltungseinheiten in Birma

Birma gilt als eines der ethnisch diversesten Länder der Welt. Die Regierung geht offiziell von 135 Ethnien aus, die ein Drittel der Bevölkerung ausmachen, und übernimmt damit die ethnische Kategorisierung des letzten Zensus der britischen Kolonialregierung. In der Verwaltung der Union von Birma spiegelt sich diese Diversität in den verschiedenen Verwaltungseinheiten wider: Das Land ist unterteilt in sieben Divisionen (birman. *taing*, engl. *divisions*), die mehrheitlich von Birmaninnen und Birmanen bewohnten Landesteile, und sieben Staaten (birman. *pyi-neh*, engl. *states*), die mehrheitlich von Minderheiten bewohnt werden. Die sieben Staaten – der Rakhine-Staat, Chin-, Kachin-, Shan-, Kayah-, Karen- und Mon-Staat – sind jeweils nach der größten ethnischen Gruppe benannt und befinden sich in den meist gebirgigen Regionen um das birmanische Kernland herum. Trotz der Namen ist der Siedlungsraum der jeweiligen Ethnien alles andere als deckungsgleich mit dieser administrativen Aufteilung: Viele Karen leben in der mehrheitlich von Birmaninnen und Birmanen bewohnten Irrawaddy-Division, viele Shan, Chin und andere Gruppen leben verstreut in den anderen Gebieten.

Unter der Oberfläche dieser offiziellen Verwaltungsstruktur verbirgt sich eine völlig andere Struktur: Weite Teile der unzugänglichen Grenzregionen werden von so genannten „ethnischen Minderheitenarmeen“ kontrolliert, wie z.B. der *Karen National Union* (KNU), die *Kachin Independence Army* (KIA) und die *Shan State Army* (SSA). Zum Teil befinden sich diese ethnischen Minderheitenarmeen in offener militärischer Auseinandersetzung mit der Zentralregierung, zum Teil haben sie den Weg einer friedlichen Koexistenz auf der Grundlage eines Waffenstillstandsabkommens gewählt. Dieser Zustand von schwacher und diffuser Staatlichkeit, in der die Zentralregierung nur bedingt Kontrolle über die äußeren Regionen des Territoriums ausübt, erscheint vor dem Hintergrund der birmanischen Geschichte jedoch nicht als Ausnahme, sondern als Regel.

2.3 Berg- vs. Talbevölkerung

Edmund Leach (1960) schreibt, dass die gesamte Region Festlandsüdostasiens von dem Zusammentreffen zweier Kulturkreise geprägt sei – dem indischen und dem chinesischen. Auch das Gebiet des heutigen Birma zerfiel auf der einen Seite in Talregionen, die von Nassreisenanbau, Theravada-Buddhismus und dem indisierten Herrschaftssystem des charismatischen Königtums (charismatischer Despot) geprägt waren, und auf der anderen Seite in Bergregionen mit Brandrodungsanbau, einer auf Handel basierten Wirtschaft, Animismus und einer kleinteiligen politischen Organisation nach dem Vorbild der chinesischen Bergvölker (patrilineare Aristokratie).

Bevor unter dem Einfluss des Kolonialismus die heutigen Staatsgrenzen definiert wurden, waren die vorkolonialen Grenzen fließend. Die Machtvorstellung der indisierten Staaten der Talbevölkerung lässt sich mit einem Mandala vergleichen. Sie kennt keine klaren Grenzen, sondern nur eine schrittweise Abnahme der Macht und Einflussphäre mit der Entfernung vom Zentrum. Dadurch genossen die Bergvölker in den unzugänglichen Regionen eine relative Autonomie in ihrer internen Herrschaftsstruktur. Eine Rationalisierung und Durchsetzung zentralistischer Machtausübung war nur im Zentrum oder in der Nähe des Zentrums gegeben.

2.4 Kolonialzeit und Unabhängigkeit

Im Lauf der der britischen Kolonialzeit wurde die Zweiteilung durch das administrative System der Briten noch verstärkt: Während die zentralen

Regionen in das indische Kolonialgebiet eingegliedert wurden, wurden eine Reihe von Gebieten, in denen Bergvölker lebten, aus Kostengründen in ihrer alten feudalen Verwaltungs- bzw. politischen Struktur belassen. Dies führte dazu, dass der dortigen Bevölkerung die Zerstörung ihrer politischen und gesellschaftlichen Strukturen erspart blieb, bedeutete jedoch gleichzeitig, dass ihre Wirtschaft und Infrastruktur vernachlässigt und von der wirtschaftlichen Entwicklung im birmanischen Kernland abgehängt wurde.

In der Zeit des Zweiten Weltkriegs wurde Birma zu einem zentralen Kriegsschauplatz der Kämpfe zwischen der britischen und der japanischen Armee, die die ethnischen Konflikte weiter anheizten (Zaw Oo/Win Min 2007: 4f). Zur Zeit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 befand sich Birma daher bereits in einem bürgerkriegsartigen Zustand. Die Konflikte wurden noch verstärkt, als die erste Regierung wegen der politischen Erfolge der Kommunistischen Partei um ihre Macht fürchtete und die ehemaligen Kampfgenossinnen und –genossen im Jahr 1947 in den Untergrund drängte. Die Kommunistische Partei, die zu diesem Zeitpunkt die zweitstärkste politische Kraft im Land war, zog sich in ländliche Gebiete nördlich der Hauptstadt Rangoon zurück und begann ihren bewaffneten Widerstand (Lindner 1999: 4).

In der Auseinandersetzung um die Frage, welchen konstitutionellen Rahmen die neu zu schaffende Union von Birma haben sollte, griff im Jahr 1949 die *Karen National Union* (KNU) zu den Waffen und befindet sich seither in einem offenen militärischen Konflikt mit der Zentralregierung. Weitere ethnische Minderheitengruppen folgten, wie die *Shan State Army* (SSA) und die *Kachin Independence Organisation* bzw. die *Kachin Independence Army* (KIO, KIA) (Zaw Oo/Win Min 2007: 6).

2.5 1962–1988 *Burmese Socialist Programme Party*

Diese Aufstände dienten General Ne Win als Rechtfertigung für einen Putsch. Ab 1962 errichtete er mit der *Burmese Socialist Programme Party* eine Einparteienregierung und die Versuche der Nationenbildung sowie der Umgang mit den ethnischen Minderheiten waren von zunehmender militärischer Gewalt geprägt. Die politischen Führerinnen und Führer der Ethnien wurden eliminiert und durch Parteikader ersetzt (Callahan 2007a: 12). Ne Win setzte großflächig und systematisch *Counter-insurgency-*

Methoden ein, und bis zum Jahr 1970 mussten sich alle aufständischen Armeen in die Grenzregionen zurückziehen. Dort konnten sie sich festsetzen und Birma befand sich in einem dauerhaften Bürgerkriegszustand, der laut Schätzungen 10.000 Tote pro Jahr forderte (Smith 1999: 101).

2.6 Die staatlichen Strukturen seit 1988

Die Ereignisse der Jahre 1988–1990 werden als entscheidende Jahre für die Etablierung der heutigen politischen Ordnung gesehen (Callahan 2007a: 15). Vor dem Hintergrund eines kontinuierlichen wirtschaftlichen Niedergangs entstand in den Städten eine von Studierenden getragene Demokratiebewegung. Trotz gewaltvoller Niederschlagung durch die Regierung schwoll diese Bewegung so weit an, dass Ne Win und die Regierung der *Burmese Socialist Programme Party* (BSPP) zurücktreten mussten. Auf Druck der Straße wurden Wahlen vorbereitet, bei denen 1990 die *National League for Democracy* (NLD) mit ihrer Spitzenkandidatin Aung San Suu Kyi die Mehrheit erreichte. Das Militär erkannte jedoch die Wahlen nicht an und formierte unter dem Namen *State Law and Order Council* (SLORC), später umbenannt in *State Peace and Development Council* (SPDC), eine neue Regierung, die seither im Amt ist und seit 1992 von General Than Shwe geleitet wird.

Die staatlichen Strukturen, die heute in Birma herrschen, sind von zwei Entwicklungen geprägt, die in den entscheidenden Ereignissen der Jahre 1988 bis 1990 ihren Anfang nahmen: zum einen der Aufbau und die Ausdehnung einer neuen Verwaltungsstruktur durch das *State Peace and Development Council* (SPDC), zum anderen der Abschluss von Waffenstillstandsabkommen, die zu charakteristischen administrativen Strukturen in weiten Teilen der von ethnischen Minderheiten bewohnten Gebieten führten.

Die Militärregierung (SPDC) errichtete über *Peace and Development Councils* (PDCs) eine zentralisierte Verwaltung auf regionaler und lokaler Ebene, die die alten Verwaltungsstrukturen ablösten. Darüber hinaus sind in größeren Städten Ministerialbeamtinnen und -beamten wichtiger Ministerien präsent, die die Aufgabe haben, in Kooperation mit den PDCs Regierungspolitik umzusetzen (Callahan 2007a: 6-7). Seit 1993 spielt die als landesweite Wohlfahrtsorganisation gegründete *Union Solidarity and Development Association* (USDA) in der Verwaltung eine immer wichtigere

Rolle. Sie bildet den „zivilen“ Arm der Militärregierung, über den sowohl Entwicklungsprojekte umgesetzt als auch eine Kontrolle über die Bevölkerung erreicht wird (Callahan 2007a: 8; Network for Democracy and Development 2006). Regionale Kommandeurinnen und Kommandeure, die direkt von Militär ernannt wurden, überwachen alle militärischen und administrativen Aufgaben und setzen Regierungsprojekte, wie z.B. den Bau von Schulen, Straßen und anderen Infrastrukturprojekten, um. Dazu werden *Ad-hoc*-Komitees aus Mitgliedern der verschiedenen lokalen Institutionen, PDC, USDA sowie von Ministerialbeamtinnen und -beamten gebildet und oft wird die konkrete Arbeit als Arbeitsdienst von der Bevölkerung eingefordert.

Ein weiterer wichtiger Schritt in der Etablierung der gegenwärtigen staatlichen Ordnung waren die Waffenstillstandsabkommen. Bis zum Jahr 2006 hatten 28 Gruppen Waffenstillstandsabkommen geschlossen, durch die siebzehn Sonderzonen, so genannte „special regions“, geschaffen wurden. Mehr als ein Dutzend Gruppen befinden sich jedoch noch im offenen Kampf gegen die Zentralregierung (Smith 2007). Die genauen Gründe für das Zustandekommen der Abkommen sind umstritten: Smith (2007) geht wie die meisten anderen Autorinnen und Autoren davon aus, dass das Militär durch die Demokratiedemonstrationen in den Städten in die Defensive geraten war und sich daher über die Waffenstillstandsabkommen Waffenruhe an einer Front erkaufen musste (Smith 2007: 40). Diese landläufige Interpretation wurde jedoch jüngst von Zaw Oo und Win Min (2007) in ihrer Auswertung der Waffenstillstandsabkommen angezweifelt. „Unlike ceasefires ending conflict in other countries, Burma’s ceasefires were not necessitated by a mutually hurting stalemate. Although the SLORC faced temporary vulnerability at the border in late 1988, there was no sense that the stalemate was painful for its leadership. [...] From the perspective of the ethnic groups, they suffered from battle fatigue, [...], although their morale and desire to achieve ethnic rights was still very high and the local population’s sympathy for the ethnic cause increased as a result of continuing human rights abuses“ (Zaw Oo/Win Min 2007: 14).

Laut der *International Crisis Group* (2003) begannen die Abkommen „somewhat by accident“: Im Jahr 1989 kam es in den Reihen der Kommunistischen Partei Birmas, die ein Gebiet im nördlichen Shan-Staat kontrollierte, zu einer Meuterei. Die alte Führung wurde abgesetzt und die bewaff-

neten Verbände reorganisierten sich als ethnische Minderheitenarmeen. Zwei dieser Splittergruppen, die *National Democracy Alliance Army* (Kokang) und die *United Wa State Army* (UWSA) waren die ersten, die erfolgreich ein Waffenstillstandsabkommen mit der Regierung schlossen.

Die genauen Bedingungen der meist mündlichen Waffenstillstandsabkommen sind nicht bekannt und sie variieren je nach Zeitpunkt, zu dem sie geschlossen wurden. In den frühen Abkommen konnten die Minderheitenarmeen meist weitreichende Zugeständnisse aushandeln und so erlangten die *United Wa State Army* (UWSA) und die Kokang faktische Autonomie, während sich spätere Gruppen mit weniger zufrieden geben musste. Allen Abkommen gemeinsam ist, dass die aufständischen Verbände ihre Waffen behalten durften und die Kontrolle, die sie über ihr Gebiet ausüben, anerkannt wurde (South 2004; Zaw Oo/Win Min 2007). Es handelt sich jedoch nicht um Friedensverträge, die eine dauerhafte politische Lösung darstellen, sondern die in den Abkommen getroffenen Absprachen sind rein militärischer Art und zum Teil auch nach Abschluss der Abkommen umkämpft.

Insgesamt konnte sich das Militär durch die Waffenstillstandspolitik konsolidieren und seit 1988 expandieren. Selth (2002) spricht von einer Verdopplung der Verbände zwischen 1989 und 1996 und einer Modernisierung der Waffenbestände durch chinesische Hilfe. Neben dieser organisatorischen Konsolidierung konnte das Militär und die Militärregierung in Regionen vorrücken, zu denen sie bisher keinen Zugang hatten (Callahan 2007a), um dort militärische und administrative Strukturen aufzubauen.

Eine genauere Analyse der Strukturen, die durch die Waffenstillstandsabkommen entstanden sind, zeigt jedoch, dass die Ausbreitung des Staates keine Rationalisierung der Verwaltung und keine Durchsetzung von Rechtssicherheit bedeutete, sondern eher zur Entstehung eines Mosaiks an Regionen geführt hat, in denen der Staat in unterschiedlicher Weise präsent ist. Callahan (2007a) benutzt hier das Konzept von Duffield (2001) und spricht von „emerging political complex“ – einer Art von flexiblem, anpassungsfähigem Netzwerk, das zentralstaatliche und andere politische Akteurinnen und Akteure, sowie heimische und ausländische wirtschaftliche Akteurinnen und Akteure verbindet (Callahan 2007a: xiv, 2007: 3ff; Duffield 2001: 156). Callahan unterscheidet drei Typen solcher politischer Komplexe:

2.6.1 Gebiete unter Belagerungszustand

Als Besatzungszonen bezeichnet Callahan all die Gebiete, in denen keine Waffenstillstandsabkommen geschlossen wurden. Das größte Gebiet ist das der Karen, wo die birmanische Armee durch ihre wiedergewonnene Stärke groß angelegte militärische Kampagnen unternehmen konnte und Gebiete, die früher von der KNU gehalten wurden, unter eine direkte Militärverwaltung stellte. Hier ist die Bevölkerung dem direkten Zugriff von bewaffneten Verbänden ausgesetzt. Umsiedlungen, die der *Counter-insurgency*-Logik der „vier Schnitte“ folgen und der KNU den Zugang zu Rekrutinnen und Rekruten, Nahrung, Finanzen und Informationen abschneiden sollen, sind an der Tagesordnung (Callahan 2007a: 33). Der Zentralstaat tritt hier als unmittelbare Besatzungsmacht in Erscheinung.

2.6.2 Gebiete mit faktischer Autonomie

Das andere Extrem bilden Regionen, in denen die aufständischen Armeen im Zuge eines Waffenstillstandsabkommens eine weitreichende Autonomie erreichen konnten, wie z.B. das Kokang-Gebiet oder das Gebiet, das die *United Wa State Army* (UWSA) kontrolliert. Die UWSA, die mit 20.000 Soldaten gegenwärtig die stärkste Minderheitenarmee in Birma darstellt, nennt das von ihr kontrollierte Gebiet Wa-Staat (birman. *wa pyi-neh*). Hier leben 600.000 Menschen verschiedener Ethnien, von denen die Wa mit 72 Prozent die Mehrheit bilden (Milson 2005). Der birmanische Zentralstaat ist so gut wie nicht mehr präsent, Angehörige der birmanischen Armee dürfen sich nur mit Genehmigung der Wa-Verwaltung in der Sonderzone bewegen, und der gesamte Handel und andere staatliche Hoheitsfunktionen werden von der UWSA und ihrem politischen Arm, der *United Wa State Party*, kontrolliert. Die Organisationsstruktur der *United Wa State Party* spiegelt das Erbe der kommunistischen Partei wieder und ist stark hierarchisch gegliedert: Ein Zentralkomitee steht sieben Ministerien vor. Die Partei hat eine Verwaltung von der Distrikt- bis hinunter zur Dorfebene aufgebaut und mit der Hilfe ausländischer Entwicklungshilfeorganisationen ein Netz von Krankenhäusern und Schulen errichtet, deren Funktionen jedoch nicht belegt ist (Kramer 2007: 32-39).

Kramer (2007) schätzt die Kapazität der UWSP, die Sonderzone zu verwalten, ambivalent ein: Die stark hierarchische Organisation, stark personalisierte Führungsstruktur und *Top-down*-Entscheidungen lassen

keine Opposition zu. Die meisten der UWSP-Mitglieder sind Analphabetinnen und Analphabeten und haben keine Erfahrung in ziviler Verwaltung oder Politik. Darüber hinaus ist der Charakter dieses neu entstandenen staatlichen Gebildes schwer einzuschätzen: Von der internationalen Gemeinschaft wird die UWSA als bedeutender Drogenproduzent eingestuft und auch nach öffentlich inszenierten Opium-Ausstiegsprogrammen gilt das Wa-Gebiet in der Wahrnehmung Thailands als Hauptquelle für Metaamphetamine. Kramer erkennt darüber hinaus eine ethnisch-nationalistische Agenda, die jedoch mangels klarer Vorstellungen über die Art von Staatlichkeit und mangels Strategien vage bleibt (Kramer 2007: 62f).

2.6.3 Gebiete der Koexistenz

In zahlreichen Regionen haben die Waffenstillstandabkommen zu Mischformen geführt, die Callahan (2007a) Regionen der Koexistenz nennt.

Ein Beispiel sind die Strukturen des Kachin-Staates, die auf zwei Waffenstillstandsabkommen zurückgehen. Durch ein Abkommen mit der *New Democratic Army, Kachin* (NDA-K) entstand im Jahr 1989 die *Kachin Special Region 1*, in einem weiteren Abkommen mit der *Kachin Independence Army/ Kachin Independance Organisation* (KIA, KIO) wurde im Jahr 1994 die *Kachin State Special Region 2* geschaffen. So etablierte sich ein Muster dreifach überlappender staatlicher Strukturen: Die KIA, die zum Zeitpunkt des Waffenstillstands 6.000 Mann unter Waffen hatte und ihr ziviler Arm, die KIO unterhalten eine eigene Verwaltung mit spezialisierten Ministerien. Sie haben sich einen Namen gemacht, ihren politischen und administrativen Spielraum am weitesten zum Wohl der Bevölkerung zu nutzen. Zwei unabhängige, international angesehene lokale NGOs arbeiten in der von der KIO kontrollierten Region und Infrastrukturmaßnahmen und die Bereitstellung von staatlichen Dienstleistungen konnte hier besser organisiert werden als in anderen Regionen Birmas (Zaw Oo/Win Min 2007: 51).

Trotzdem ist die KIO dem von der Zentralregierung gestellten Kommandeur der Nord-Region rapportpflichtig und jede Verbesserung der Lebensbedingungen, wie z.B. die Ausnahme von Zwangsarbeit für Christinnen und Christen an Sonntagen, muss den Regierungsstellen abgerungen werden. In einigen Regionen müssen NGOs sowohl vom lokalen *State and*

Peace Council (SPC) als auch von der KIO Genehmigungen einholen. Neben den zentralstaatlichen Stellen steht die KIO in Konkurrenz zur *New Democratic Army, Kachin* (NDA-K), deren Einflussosphäre in das Gebiet der KIO hineinreicht. Anders als die KIO wird die NDA-K eher als ein bewaffnetes Syndikat eingestuft (Callahan 2007a: 42) und es kam wiederholt zu Auseinandersetzungen zwischen beiden Gruppen, wer die Hoheit hat, Holzerschlagskonzessionen zu vergeben und die natürlichen Ressourcen abzuschöpfen (Global Witness 2005).

2.7 Eigenschaften der staatlichen Strukturen

So präsentiert sich der gegenwärtige Zustand wie eingangs beschrieben zum einen als autoritärer oder sogar totalitärer Staat, zum anderen als gescheiterter Staat. Unabhängig von der Zusammensetzung und vom Charakter der Akteure, die sich in den jeweils unterschiedenen „emerging political complexes“ treffen, macht Callahan (2007a: 18-25) folgende Gemeinsamkeiten aus:

Alle Regionen sind von einer Ausbreitung und Durchdringung staatlicher Strukturen geprägt, die in manchen Regionen so massiv ist, dass sie als Okkupation wahrgenommen wird. Dieses Vordringen des Staates zeigt sich in der Präsenz von Truppen, für deren Stationierung Land enteignet wird, sowie von Lehrerinnen und Lehrern, der *Union Solidarity and Development Association* (USDA), der Polizei und anderen Repräsentanten des Staates. Infrastrukturprojekte, für deren Umsetzung die Bevölkerung zur Zwangsarbeit herangezogen wird, sowie zahlreiche Abgaben und Steuern haben sprunghaft zugenommen.

In vielen Regionen ist die politische Führung jedoch umkämpft: In den Regionen mit offenen Kampfhandlungen wird dieser Kampf mit militärischen Mitteln ausgetragen. Aber auch in Waffenstillstandsregionen, in denen sich überlagerte Zuständigkeiten herausgebildet haben, müssen die Kräfteverhältnisse immer neu ausbalanciert werden.

In allen Gebieten tritt der Staat als räuberischer Staat in Erscheinung – sei es durch das Einfordern von Zwangsarbeit, Enteignungen oder Abgaben oder durch die außergewöhnlich habgierige und rücksichtslose Abschöpfung natürlicher Ressourcen (Callahan 2007a: 18). Diese Situation führt zu einem Zustand permanenter Unsicherheit für die Bewohnerinnen und

Bewohner aller Gebiete. Die Menschen sind der direkten Gewalt von regionalen Kommandantinnen und Kommandanten ausgesetzt und auch in Gebieten unter Waffenstillstandsabkommen wird die Bevölkerung nicht in Entscheidungen über Entwicklungsprojekte oder andere staatliche Maßnahmen einbezogen und kann nicht über ihr Schicksal entscheiden.

Ebenso stellt Mary Callahan heraus, dass die Einbindung der Regionen in globale Wirtschaftszusammenhänge seit den Waffenstillstandsabkommen eine neue Qualität erreicht hat (Callahan 2007a: 20f). Die Deregulierung des internationalen Handels und der Finanzmärkte hat zu einem Zustrom an Investitionen, namentlich aus China und Thailand geführt, und die Durchlässigkeit der Grenzen für Waren und Menschen hat zu einer Abschöpfung von Ressourcen und zu einer verstärkten Migration von Arbeiterinnen und Arbeitern nach Thailand geführt.

2.8 Interpretation des gegenwärtigen Zustands

Trotz der Zersplitterung der Regionen, der mangelnden Legitimität der Zentralregierung und trotz des permanent umkämpften Charakters der staatlichen Strukturen kann dieser Zustand nicht als Übergangerscheinung gewertet werden, sondern hält seit Ende der 1980er Jahre an. Die Fragen nach dem Charakter dieses bald totalitären, bald gescheiterten Staates sowie nach seiner Dauerhaftigkeit bilden den Ausgangspunkt einer Reihe von jüngeren Analysen, die ich danach klassifizieren möchte, welche Gründe sie für die Entstehung und die Dauerhaftigkeit der staatlichen Strukturen angeben.

2.8.1 Tribalismusthesen

Autorinnen und Autoren wie Adrian Cowell (2005) sehen die Strukturen in den von Minderheitenarmeen beherrschten Gebieten als Reflexion alter, vorkolonialer Strukturen. Durch die Krise der Zentralregierung, insbesondere durch die Krise der Militärs im Jahr 1988, entstand in den Grenzregionen ein Machtvakuum, in dem alte, vorkoloniale Stammesstrukturen wieder aufleben konnten. Der Zerfall der Kommunistischen Partei im nördlichen Shan-Staat in ethnisch definierte Gruppen erscheint so als ein Wiederaufleben alter ethnischer Identitäten und Konflikte. Ihre Zählebigkeit erklärt sich aus ihrer langen Geschichte sowie aus der Tatsache, dass sie

auf naturräumliche oder von der Natur geprägte wirtschaftliche Gegebenheiten zurückgehen.

2.8.2 Flaschengeist-Hypothese

Als Flaschengeist-Hypothesen möchte ich all die Erklärungsansätze bezeichnen, die von einer spezifischen Eigendynamik von Gewalt ausgehen (so z.B. Smith 1999, 2007, aber auch Callahan 2003). Die Langlebigkeit erklärt sich bei diesen Ansätzen aus einer besonderen irrationalen Eigendynamik von Gewalt oder anderen verstärkenden Momenten, wie der Verbindung von Gewalt und Kultur in einer „Kultur der Gewalt“ (Kaldor 2003: 123) oder in der Verbindung von Gewalt und niederen Regungen wie „Habgier“ (*Greed-and-grievances-Debatte*). Besonders deutlich scheint das Bild vom „Geist in der Flasche“ bei Smith auf, wenn er die kriegerischen Auseinandersetzungen der anti-kolonialen Befreiungskämpfe und die Verbreitung von Mao Zedongs Handbuch *Theorie des Guerillakrieges oder Strategie der Dritten Welt* als eine Initialzündung sieht, durch die die ethnischen Minderheitenarmeen einen „Lebensstil als Aufständische“ entwickelt hätten („insurgency as way of life“, Smith 1999: 88ff, 2007: 15f).

2.8.3 Failed-State-Debatte

Die Interpretation des Konflikts als Form des „Neuen Kriegs“ verschiebt die Perspektive und stellt die ökonomischen Grundlagen und die ökonomische Dynamik des Konflikts als Grund für die Dauerhaftigkeit heraus.

Das Neue an den Neuen Kriegen ist zweierlei: Zum einen scheinen nach dem Ende der Blockkonfrontation nicht mehr ideologische Auseinandersetzungen oder Stellvertreterkriege der primäre Grund für einen Krieg zu sein, sondern Auseinandersetzungen um Ressourcen treten in den Vordergrund. Zum anderen sind es die neuen Strukturen einer globalisierten Ökonomie, in denen Kapital, Produkte, Rohmaterialien und Menschen problemlos über Grenzen hinweg bewegt werden können, die die Ausbeutung von Ressourcen in entlegenen Gebieten ermöglichen und die sie zur ökonomischen Grundlage für Konflikte werden lassen.

Vor diesem Hintergrund stellt Callahan (2007a) in ihrer Beschreibung der „politischen Komplex“ heraus, welche Rolle wirtschaftliche Akteurinnen und Akteure einnehmen: Teil der Waffenstillstandsabkommen ist die Frage, wer Konzessionen für Holzeinschlag, für Ausbeutung von Minen

vergeben kann und wer den Grenzhandel kontrolliert, und diese Frage bestimmt die Dynamik in der umkämpften Balance der Akteurinnen und Akteure untereinander. In vielen Arbeiten wird darüber hinaus die internationale Einbettung der Kriegsökonomie wie z.B. die Rolle chinesischer Investorinnen und Investoren bei der Abschöpfung dieser Ressourcen hervorgehoben (Kramer 2007; Callahan 2007a).

2.9 Kritik der Ansätze

Keine der hier zitierten Arbeiten benutzt ausschließlich eine Gedankenfigur zur Erklärung der beobachtbaren Strukturen. In den tribalistischen Überlegungen von Adrian Cowell (2005) spielt die verstetigende Wirkung der Opiumwirtschaft eine Rolle. Bei Mary Kaldor, die in allgemeiner Form über Neue Kriege schreibt, finden wir neben der Analyse ökonomischer Strukturen auch Anspielungen auf „extremistische Viren“ und andere nicht-ökonomische Konzepte (Kaldor 2003: 122). Es ist daher möglich, zwei Grundgedanken zu identifizieren, die die hier skizzierten Erklärungsansätze trotz aller Unterschiede teilen.

2.9.1 Gründe für den Konflikt

Alle Arbeiten erklären den militärischen Aufstand, der zum Zusammenbruch des Gewaltmonopols geführt und die heute existierenden politischen Komplexe hervorgebracht hat, mit einem mehr oder weniger irrationalen Grund: Entweder sie naturalisieren den Konflikt und gehen vom Rückfall in einen Naturzustand aus, in dem vom Habitat bestimmte kulturelle Unterschiede zutage treten oder Ethnizität als naturgegebene Eigenschaft mit Konfliktpotenzial zum Problem wird. Ebenso irrational sind Konzepte, die von einer Eigendynamik von Gewalt ausgehen. Bei all diesen Ansätzen treten die Akteurinnen und Akteure der Konflikte in den Hintergrund. Wenn jedoch Akteurinnen und Akteure benannt werden, so sind deren Motive irrational – sie werden von „Gier“ getrieben oder pflegen „Aufstand als Lebensstil“.

Eine kritische Analyse sollte jedoch von einer Essentialisierung von kulturellen und ethnischen Unterschieden absehen und jenseits einer Personalisierung des Konflikts Akteurinnen und Akteure und deren Motive benennen.

2.9.2 Rolle der Ökonomie

Mit jeweils verschiedener Akzentuierung behandeln alle Ansätze das Verhältnis zwischen den im Konflikt entstandenen Strukturen und der Ökonomie in einer bestimmten Weise: Die Ökonomie ist sekundär und kommt als verstetigendes oder verstärkendes Moment ins Spiel. „The new wars generate a specific type of economy. Or to put it another way, these wars speed up the unravelling process described above and stimulate not a capitalist market but a new type of informally regulated economy based on violence“ (Kaldor 2003: 122). Laut Kaldor entsteht so eine Abwärtsspirale – ein Prozess der fortschreitenden Staatsauflösung: Steuereinnahmen sinken wegen zurückgehenden Investitionen und abnehmender Produktion, steigender Korruption, Klientelismus oder sinkender Legitimität. Zurückgehende Steuereinnahmen wiederum führen zu größerer Abhängigkeit von internen und externen privaten Einnahmequellen. Dadurch nehmen die informelle Wirtschaft, Ungleichheit sowie Arbeitslosigkeit zu und die abnehmende Legitimität des Staates führt zur weiteren Erosion der Rechtsstaatlichkeit und kann zur Wiederentstehung von privatisierten Formen von Gewalt führen (Kaldor 2003: 120).

Die Bedingungen der globalisierten Wirtschaft, unter denen Kapital, Waren und Menschen problemlos über Grenzen hinwegbewegt werden können, bieten sowohl die Grundlage für die Entstehung einer neuen Form von informeller Wirtschaft, als auch die Grundlage für die weltweite Ausbreitung der Schattenökonomie. „When one considers that the shadow trade in all types of goods, commodities and services is now a lifeline for millions in the South, the parallel or non-formal economy must now register as a major component of all global trade. It is this economy that has expanded and reintegrated the South within the liberal world system following its exclusion from the formal networks of the informational economy“ (Duffield 2001: 142).

Statt der Annahme, dass die globalisierte Wirtschaft eine besondere Form von Kriegsökonomie ermöglicht, die Konflikte auf Dauer stellt, muss eine kritische Analyse die Beobachtung von Mark Duffield weiterführen und die Frage behandeln, inwieweit das weltweit beobachtbare Muster informeller Ökonomie systematisch mit der formellen Ökonomie zusammenhängt. D.h. es muss erklärt werden, welche Rolle Regionen mit ihrer charakteristischen Wirtschaftsstruktur in einer globalen Ökonomie spielen.

3. Auf dem Weg zu einer kritischen Analyse

3.1 Staatszerfall und die Kontinuität von *Counter-insurgency-Programmen*

Als ersten Schritt einer kritischen Analyse der Staatlichkeit in Birma möchte ich den Ausgangspunkt für die Entstehung der porösen Staatlichkeit näher beleuchten. Dabei greife ich auf eine Gedankenfigur von Raul Zelik (2005, 2006) zurück, der in der Analyse der paramilitärischen Strukturen in Kolumbien die Erklärungsrichtung genau umdreht: Das Gewaltmonopol des Staates wird nicht von Aufständischen, die zu den Waffen greifen, herausgefordert und zerstört, sondern der Staat selbst führt diesen Zustand herbei, indem er Gewalt privatisiert. Erst diese Sichtweise rückt den Staat als Akteur in den Mittelpunkt und eröffnet eine neue Perspektive auf die Rationalität hinter den entstandenen politischen Komplexen.

Der kolumbianische Staat ähnelt in mehrerer Hinsicht Birma. Kolumbien rangiert in einer Spitzenposition auf der Liste der gescheiterten Staaten (Fund for Peace 2007), u.a. weil die Regierung in manchen Landesteilen kein Gewaltmonopol und keine Rechtsstaatlichkeit durchsetzen kann, sondern die linke Guerrilla-Bewegung FARC oder paramilitärische Verbände die militärische Kontrolle ausüben. Zum anderen hat sich Kolumbien einen Namen als Drogenproduzent gemacht, weil die dem Staat unzugänglichen Regionen als Drogenanbaugebiete genutzt werden.

Entscheidender Unterschied zwischen Birma und Kolumbien ist, dass der kolumbianische Konflikt nicht in erster Linie ein ethnischer ist. Raul Zelik zeichnet nach, dass in Kolumbien seit 1982 paramilitärische Einheiten als *Counter-insurgency*-Maßnahme von Staat gegründet wurden, um die linksgerichtete Guerilla zu bekämpfen. Zelik erkennt hier eine bewusst geplante und moderne Form der Herrschaftssicherung, die er in Anspielung auf Michel Foucault „Kriegsgouvernementalität“ nennt und die gekennzeichnet ist von einem bewussten *outsourcing* von Gewalt. Über formell unabhängige paramilitärische Verbände wird so eine staatliche Ordnung durch nicht-staatliche Mittel durchgesetzt. Nach vollzogener „Befriedung“ eines Gebiets – d.h. nach der Zerstörung der sozialen und politischen Infrastruktur durch den Terror der Paramilitärs – errichtet der Staat eine neue Ordnung, die dem Ziel der Aufrechterhaltung der Besitz- und Machtverhältnisse gerecht wird.

Auch in Birma kann der Verlust des Gewaltmonopols auf die verschiedenen *Counter-insurgency*-Strategien der Regierung zurückverfolgt werden. Bereits seit der Unabhängigkeit wurde die Gründung von Heimatwehren und paramilitärischen Verbänden praktiziert. Das größte Programm war das *Ka-Kwe-Ye*-Programm, das unter General Ne Win im Jahr 1962 begonnen wurde, um die Kommunistische Partei zu bekämpfen. Die Verbindung zu den heutigen Waffenstillstandsabkommen wird durch die personelle Kontinuität der Akteurinnen und Akteure auf beiden Seiten deutlich.

Lo Hsing-han befahl ab 1960 eine Heimatwehr in der Kokang-Region mit Hauptstützpunkt in Lashio im nördlichen Shan-Staat. 1970 bis 71 führte er an der Seite des Militärs eine entscheidende Schlacht gegen die Kommunistische Partei durch und im Gegenzug wurde ihm erlaubt, alle von der Regierung kontrollierten Straßen im Shan-Staat für den Opiumtransport zu nutzen. Als 1973 das *Ka-Kwe-Ye*-Programm gestoppt wurde und die Regierung die Verbände zur Aufgabe drängte, ging Lo zunächst in den Untergrund. 1980 kehrte er nach Lashio zurück und begann im Rahmen eines neuen *Counter-insurgency*-Programms sein Netzwerk neu aufzubauen (Smith 1999: 315). Das ist die Ausgangssituation, in der ihm im Jahr 1989 die Schlüsselrolle bei der Errichtung der neuen Sicherheitsarchitektur der Waffenstillstandsabkommen zufiel.

Durch den Zerfall der kommunistischen Partei hatten eine Reihe gut bewaffneter neuer „ethnischer“ Minderheitenarmeen die Bühne betreten, deren politische Strategie jedoch unklar war. In dieser Situation ergriff General Khin Nyunt, Geheimdienstchef und *Secretary-1* des *State Law and Order Restoration Council*, die Initiative: Im April 1989 fanden in Lashio mehrere Treffen statt, in denen Lo Hsing-han mit ranghohen Militärvertretern aus Rangoon und mit Khin Nyunt persönlich sprach. Schließlich wurde die Kokang-Region als *Northern Shan State Special Region No. 1* zur ersten Waffenstillstandsregion erklärt (Smith 1999: 378). Dieses Abkommen wurde zum Vorbild für die weiteren Waffenstillstandsabkommen, wie z.B. das Abkommen mit der *United Wa State Army* (UWSA), für das Lo als *peace broker* eingesetzt wurde.

Ähnlich wie in den alten Verträge zwischen den *Ka-Kwe-Ye*-Verbänden und dem Militär wurde den Waffenstillstandsgruppen freie Hand im Drogengeschäft zugesichert im Tausch gegen die Zusage, gegen andere rebellierende Gruppen vorzugehen. Die UWSA ließ sich z.B. zusichern,

die Gebiete, die sie den Gruppen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft abtrotzt, behalten zu dürfen, und konnte ihr Autonomiegebiet massiv erweitern (TNI 2003: 19).

So erscheinen die Waffenstillstandsabkommen als konsequente Fortsetzung einer Politik, die seit 1962 praktiziert wurde – sie sind weniger Friedensinitiativen, sondern funktionieren vielmehr als bewusste Herrschaftsstrategie über eine Privatisierung von Gewalt. In dieser Perspektive lässt sich auch der Charakter der Abkommen erfassen, der früheren Autorinnen und Autoren Rätsel aufgegeben hat. Nicht die Ermüdung der kämpfenden Parteien führte zu einem „Waffenstillstand“. Vielmehr schließen zwei Vertragsparteien ein Abkommen zur Nutzung der Waffen zum beidseitigen Vorteil, und charakteristischerweise sind die Verhandlungsführerinnen und -führer nicht einmal die Kombattantinnen und Kombattanden selbst, sondern Khin Nyunt als Geheimdienstchef und Lo Hsing-han als ehemaliger Paramilitär und Geschäftsmann.

Ich möchte an dieser Stelle die Gleichsetzung zwischen der Situation in Kolumbien und Birma in zweierlei Hinsicht relativieren: Zum einen möchte ich durch meine Gleichsetzung nicht behaupten, es gäbe in Birma keine ethnischen Konflikte. Ich stelle nur heraus, dass ethnische Konflikte keine ausschlaggebende Kategorie für die Analyse der beobachtbaren staatlichen Strukturen sind: Mon zählen zur ethnischen Kategorie der Talbevölkerung und haben trotzdem einen bewaffneten Kampf mit der Ethnie der Birmanen aufgenommen und der Regierung einen Waffenstillstandsvertrag abgerungen. Die *United Wa State Army*, die heute die stärkste ethnische Minderheitenarmee darstellt und eines der weitreichendsten Waffenstillstandsabkommen erreicht hat, ist erst im Jahr 1989 entstanden und vor dieser Zeit waren die Wa als Ethnie weder politisch noch militärisch organisiert.

Zum anderen unterscheiden sich die verschiedenen Waffenstillstandsabkommen untereinander erheblich. Einzelne Abkommen, wie z.B. das Waffenstillstandsabkommen zwischen der Regierung und der KIO (*Kachin Independence Organisation*), können nicht auf ihren militärischen Gehalt reduziert werden und die KIO kann nicht mit kolumbianischen Militärs gleichgesetzt werden. Dennoch hilft der Vergleich mit den Paramilitärs in Kolumbien, die Rationalität hinter den Abkommen zu begreifen.

3.2 Politische Ökonomie der parastaatlichen Strukturen

In Kolumbien ist die Privatisierung von Gewalt durch den Einsatz von Paramilitärs eng mit der Erschließung von Anbauflächen für Ölpalmen verknüpft. Der Kampf gegen die FARC-Guerilla dient dabei als Vorwand, in großem Maßstab Land zu rauben. Paramilitärs vertreiben die Bevölkerung von ihrem Land – entweder müssen sie ihr Land unter Zwang verkaufen oder es wird direkt enteignet. Sobald das Land in dieser Art „gesäubert“ ist, rücken Plantagen-Unternehmen nach. Nach diesem Muster, das auch bei der Erschließung von mineralischen Bodenschätzen zu erkennen ist, ist Kolumbien zu einem der größten Palmöl-Exporteure weltweit geworden. Die Armeechefs treten dabei als Handlanger für die Nutzbarmachung des Landes auf oder sind selbst als Unternehmer tätig, wie z.B. die Familie Castaño, die sich auf die größte paramilitärische Gruppe AUC stützt und selbst im Palmölgeschäft tätig ist (Mingorance 2007; Niesar 2007).

Ein ähnlicher Zusammenhang zwischen Waffenstillstandsgruppen und Wirtschaftsprojekten zeichnet sich auch in den von Callahan (2007a) beschriebenen politischen Komplexen in Birma ab. Der oben erwähnte Lo Hsing-han erhielt im Gegenzug für seine Vermittlungsdienste lukrative Geschäftszusagen von der Regierung, u.a. zur Erschließung eines Industriegebiets und eines neuen Hafens in der Umgebung von Rangoon. Die Firma seines Sohnes, *Asia World Company*, ist in zahlreichen Infrastrukturprojekten involviert und gehört mittlerweile zu den größten Unternehmen des Landes (Smith 1999: 428; Zaw Oo/Win Min 2007: 32). Wei Hsueh Kang, der als Architekt der wirtschaftlichen Entwicklung der Wa-Region gilt, soll Hauptanteiler an der *Hong Pang Group (Xinhong Company)* sein, eine Holding, die ein breites Spektrum von Unternehmen umfasst (Kramer 2007: 45). Zaw Oo und Win Min (2007) gehen davon aus, dass bei allen Waffenstillstandsabkommen der ersten Generation wirtschaftliche Interessen im Vordergrund standen.

Mehr noch als die Waffenstillstandsgruppen hat jedoch die Regierung von den Waffenstillstandsabkommen profitiert: „After the ceasefires, the military government earned enormous income through the border trade, which had previously been controlled by the armed opposition through the black market“ (Zaw Oo/Win Min 2007: 43). Mary Callahan wiederum stellt fest: „The military also expanded its economic and industrial base, and set up lucrative military corporate ventures, such as agricultural plantations,

banks and holding companies such as the Union of Myanmar Economic Holdings Limited (UMEHL)“ (Callahan 2007b: 43). Die verschiedenen wirtschaftlichen Unternehmungen lassen sich durch zwei Eigenschaften charakterisieren: Zum einen sind sie geprägt von der Anwendung von Zwang in Form von direkter staatlicher oder über die Waffenstillstandsgruppen vermittelter Gewalt. Zum anderen handelt es sich um Unternehmungen, die eng mit globalen Wirtschaftskreisläufen verknüpft sind.

3.2.1 Biotreibstoffe

Ähnlich wie in Kolumbien spielt der Anbau von Biotreibstoffen eine zunehmend bedeutende Rolle. Seit dem Jahr 2006 treibt die Regierung den Anbau von Ölnüssen (*jatropha curcas*) voran, um den nationalen Energiemix zu diversifizieren und sich auf dem weltweit entstehenden Markt für Biotreibstoffe zu platzieren. Sie schwimmt dabei mit auf einer Welle internationaler Begeisterung, im Zuge derer auch Indien und die Philippinen Biotreibstoffprojekte in *Public-Private-Partnership* mit Daimler Benz und BP als zukunftsweisende Entwicklungsprojekte fördern und viele NGOs die Ölnuss als revolutionäre *cash crop* im Kampf gegen ländliche Armut preisen.

Auf verschiedenen internationalen Foren treten seither hohe birmanische Regierungsvertreterinnen und -vertreter auf und verkünden Birmas ehrgeizige Pläne: Bis zum Jahr 2009 sollen pauschal in jedem Staat und jeder Division über 200.000 Hektar mit Ölnüssen bepflanzt werden. Die Umsetzung dieser Pläne ähnelt vielfach den Darstellungen der Projekte in Kolumbien: Laut Callahan (2007a: 20) treten alle staatlichen Stellen, die Armee, die Polizei, Ministerien und die USDA, zunehmend als Land- und Plantagenbesitzer in Erscheinung. Vielfach wurde das Land einfach enteignet. Von den Bevölkerung der Dörfer in unmittelbarer Umgebung der Plantagen – oftmals handelt es sich um die enteigneten Bauern und Bäuerinnen – wird erwartet, dass sie sich als Arbeitskräfte für die Bewirtschaftung der Plantagen zur Verfügung stellen (Callahan 2007a: 20). Im Rahmen von Joint Ventures engagieren sich auch ausländische Investorinnen und Investoren am Biotreibstoffsektor, wie die Astral Asia Berhad aus Malaysia, die mit 85 Prozent an einem 200 Millionen US-Dollar teuren Projekt in Südbirma beteiligt ist (Asia Pulse 2007).

3.2.2 Umsiedlungen in den autonomen Gebieten

Landenteignungen und massenhafte Umsiedlungen finden jedoch auch in den Gebieten statt, die weitgehenden Autonomiestatus erlangt haben. Mit Zustimmung der Zentralregierung wurden im Wa-Gebiet zwischen 1999 und 2002 50.000 bis 100.000 Wa von den Bergregionen in fruchtbarere Täler im Süden des Autonomiegebiets umgesiedelt. Als Folge der Umsiedlung flohen 4.000 der früheren Bewohnerinnen und Bewohner nach Thailand, weitere 4.500 in andere Regionen des Shan-Staates (Kramer 2007: 41f). Ausgeführt wurde das Programm von der UWSA, die die Umsiedlung als Mohn-Substitutionsprogramm begründete. Kritische Stimmen behaupten, dass die Wa anstatt Opium anzubauen nun in den Metaamphetamin-Fabriken an der thailändischen Grenze eingesetzt werden (wenngleich diese Quellen möglicherweise unzuverlässig sind).

3.2.3 Zugang zu Minen und Abschöpfung von natürlichen Ressourcen

Vertreibungen und Umsiedlungen sind auch im Kachin und im Mon-Staat an der Tagesordnung, wo laut Callahan (2007a) der Staat von der Koexistenz verschiedener staatlicher und parastaatlicher Akteure gekennzeichnet ist. Die Vertreibungen stehen hier meist im Zusammenhang mit der Ausbeutung mineralischer Bodenschätze durch birmanische oder ausländische Unternehmen, die seit den Waffenstillstandsabkommen in die bislang unzugänglichen Regionen vordringen können.

3.2.4 Ausbeutung der Arbeitskraft der vertriebenen Bevölkerung

Die Landenteignungen sowie die Degradierung von Ackerland durch Umweltschäden im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen und der Abholzung von Wäldern haben zu einem großen Strom von internen Flüchtlingen und zu einer massiven Migration von Arbeiterinnen und Arbeitern nach Thailand geführt. Schätzungen gehen davon aus, dass sich 2.000.000 Arbeiterinnen und Arbeiter aus Birma, mehrheitlich ohne legalen Status, in Thailand aufhalten – nicht weniger als 11 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung Birmas (Lubeigt 2007).

Um dieses Potenzial abzuschöpfen, hat Birma begonnen, im Zuge des plurilateralen Kooperationsprogramms *Ayeyawaddy (Irrawaddy)–Chao Phraya–Mekong Economic Cooperation Strategy* (ACMECS) sieben Milli-

onen Hektar Land an der thailändischen Grenze zu verleasen und Sonderwirtschaftszonen auszuweisen. Unter einem System von *contract farming* soll Zuckerrohr, Palmöl, Cassava und Gummi angebaut werden und in den Sonderwirtschaftszonen in unmittelbarer Nähe weiterverarbeitet werden. Guy Lubeigt (2007) sieht hier eine qualitativ neue Strategie der Nutzung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten: Während früher Menschen aus den Konfliktzonen geflohen sind und als so genannte illegale Migrantinnen und Migranten in Thailand versucht haben, ihr Auskommen zu finden, wird die Abschöpfung dieses Wirtschaftspotenzials nun zwischenstaatlich geregelt: „Whatever the reason given, Burmese and Thai authorities have jointly decided to exploit fully the human resources available in Burma. The Burmese side wants to get a share of the profits generated by the exploitation of its workforce in Thailand, while the Thai side will gladly take advantage of the cheap manpower offered by the Burmese junta“ (Lubeigt 2007).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die politischen Komplexe, die durch die Waffenstillstandsabkommen entstanden sind, eine bestimmte Form von wirtschaftlichen Projekten ermöglichen: Es handelt sich um Projekte auf der Basis primitiver Akkumulation. Kleinbauern und -bäuerinnen werden enteignet, um große Gebiete für industrielle landwirtschaftliche Produktion zu erschließen. Anschließend wird die enteignete Bevölkerung zu Zwangsarbeit für den Anbau von weltmarktrelevanten Produkten herangezogen. Natürliche Ressourcen wie Bodenschätze oder Holz werden räuberisch, d.h. ohne Rücksicht auf Umweltschäden und Arbeitsbedingungen ausgebeutet. Mit der Entwurzelung von Menschen werden rechtlose und daher billige Arbeitsmigrantinnen und -migranten geschaffen, die in Sonderwirtschaftszonen zur Arbeit herangezogen werden können.

3.3 Staatszerfall, Akkumulation und Regulation

Zur Einschätzung, wie die Form von Staatlichkeit mit der besonderen Form der Akkumulation zusammenhängt, ist die von Gerhard Hauck (2004) herangezogene begriffliche Unterscheidung von Akkumulations- sicherungsmacht und Regulationsmacht hilfreich.

Konfrontiert mit dem gleichen Phänomen wie in Birma, d.h. mit der offensichtlichen Dauerhaftigkeit der staatlichen Strukturen, unterscheidet Hauck in Bezug auf *failed states* in Afrika zwei grundsätzlich verschiedene Staatskonzepte: Staatlichkeit im westlichen Sinne/im Sinne des Nordens ist

dabei geprägt von der Vorstellung einer rationalen Verwaltung, einer Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und einem Gewaltmonopol – Grundlage dafür ist eine Trennung von Politik und Wirtschaft, in der der Staat darauf beschränkt ist, die Rahmenbedingungen der Akkumulation zu setzen und zu schützen.

Diese Form von Staatlichkeit sieht Hauck jedoch als historisch junge Erscheinung, die in Europa mit der Durchsetzung der Industrialisierung und der damit einhergehenden Modernisierung entstanden ist. Erst diese Form der kapitalistischen Akkumulation machte eine Trennung von Politik und Wirtschaft nötig und führte zu den rationalisierten staatlichen Strukturen der Moderne.

Andere Akkumulationsformen, die nicht auf einer industriellen Akkumulationslogik beruhen, bedürfen keiner strikten Trennung von Staat und Wirtschaft, keiner Durchsetzung eines Rechtsstaates, in dessen Rahmen auch ein Gewaltmonopol nötig wird. Hauck sieht das europäische Mittelalter von diesen Strukturen geprägt und argumentiert, dass auch die staatlichen Strukturen vieler Länder Afrikas so zu erfassen seien. Diese Staaten sind schwach im Sinne einer Regulationsmacht. Jedoch handelt es sich um starke Staaten im Sinne einer Akkumulationssicherungsmacht, die sicherstellt, dass die Herrschenden Reichtum abschöpfen können.

In dieser Perspektive erschließt sich der widersprüchliche Charakter des birmanischen Staates: Es handelt sich um einen starken Staat in dem Sinn, dass er seine Akkumulationssicherungsmacht konsolidieren und ausbauen konnte. Die Maßnahmen der Regierung, durch Waffenstillstandsabkommen den Zugang zu den wirtschaftlichen Ressourcen des Landes zu erschließen, kann als *Nation-Building* in diesem Sinne interpretiert werden – paradoxerweise führte also die partielle Aufgabe des Gewaltmonopols dazu, den Staat zu stärken, und die gegenwärtigen staatlichen Strukturen erweisen sich als funktional für die Sicherung der Akkumulation.

Mary Kaldor (2003) und Mark Duffield (2001) behandeln die politischen Komplexe und die mit ihnen verbundene Schattenwirtschaft als Abweichung von der Norm liberaler Staatlichkeit, die von Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) und von der Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols geprägt ist. Daher sehen sie die Ausbreitung dieser Gegenwelt als Bedrohung: „Indeed, these wars can be described as a central source of the globalized informal economy – the transnational criminal and semi-

legal economy that represents the underside of globalization“ (Kaldor 2003: 122). Während Duffield die Ausbreitung der Schattenwirtschaft als Resultat der Abkopplung der Länder des Südens von der Wissensökonomie des Nordens sieht, denn „[i]t is this economy that has expanded and reintegrated the South within the liberal world system following its exclusion from the formal networks of the informational economy“ (2001: 142), geht Kaldor so weit, die Entstehung der Kriegsökonomie auf die mangelnde Öffnung der betreffenden Staaten zurückzuführen: „Typically these [areas] are found in formerly closed authoritarian states whose structures have resisted the impact of opening (both political and economic) to the outside world“ (2003: 120). Laut Kaldor wird diese Abkopplung in der Abwärtsspirale der Staatsauflösung weiter verstärkt: Im Zuge interner Konflikte kommt es zu einer weiteren Zerstörung der Infrastruktur, der Handel wird unterbrochen und das Klima von Unsicherheit verhindert Investitionen (Kaldor 2003: 122).

Wie die oben angeführten Beispiele gezeigt haben, trifft diese Charakterisierung auf die Situation in Birma nicht zu. Anders als Kaldor oder Duffield darstellen, handelt es sich bei der Wirtschaft in Birma nicht um eine Schattenwirtschaft im Sinne einer Gegenwelt zur formellen Ökonomie des Nordens. Vielmehr sind die Wirtschaftsprjekte integraler Teil von transnationalen Produktionsketten, und sie sind in Wirtschaftsprjekte des globalen Nordens eingebunden: Biokraftstoffe werden im Norden als vielversprechendes Produkt/Entwicklungsprogramm gepriesen, u.a. um Fortschritte in der Reduzierung des CO₂-Ausschusses zu erlangen. Birma ist Gründungsmitglied der WTO und daher in das multilaterale Regelwerk der formellen Weltwirtschaft integriert und die beschriebenen Programme zur Errichtung von Sonderwirtschaftszonen beruhen auf bi- oder plurilateralen vertraglichen Vereinbarungen zwischen Birma und seinen Nachbarländern. Callahan (2007a) weist darauf hin, dass es gerade die engen Verknüpfungen der globalisierten Ökonomie sind, die eine Abschöpfung der Ressourcen ermöglicht, die von den politischen Komplexen reichlich genutzt wird. Infrastrukturmaßnahmen werden vorangetrieben – durch Zwangsarbeit – und erst der Zufluss von Investitionen hat die Abschöpfung der natürlichen Ressourcen ermöglicht.

Der so genannte „Staatszerfall“ ist also keine Folge der Abschottung der jeweiligen Länder und Regionen von der Weltwirtschaft, sondern

im Gegenteil, „Staatszerfall“ erscheint in meiner Analyse als eine Form von stabiler peripherer Staatlichkeit, die gerade auf der Grundlage einer extremen Außenorientierung der Wirtschaft entsteht. Dieses Muster fügt sich daher in die Analysen anderer Formen peripherer Staatlichkeit (Becker, in diesem Band) und muss im Rahmen einer allgemeinen Theorie peripherer Staatlichkeit, die sich an Weltsystemtheorie oder *Dependencia*-Theorien orientiert, berücksichtigt werden.

4. Ausblick

Die Behandlung gescheiterter Staaten als Typus peripherer Staatlichkeit wirft eine Reihe von Fragen auf, die hier nur angerissen werden konnten. Zunächst stellt sich die Frage, ob es sich bei dieser Form der Staatlichkeit um die Wiederkehr einer alten, vormodernen Form handelt. Haucks (2004) Ausführungen zu *failed states* in Afrika lassen diesen Schluss zu: Bei seiner Unterscheidung zwischen Akkumulationssicherungsmacht und Regulationsmacht deutet er eine Parallele zu mittelalterlichen Staatsformen in Europa an und Formen diffuser und sich überlappender staatlicher Gewalt haben auch andere Autorinnen und Autoren in anderen Zusammenhängen von einer Rückkehr des Mittelalters sprechen lassen (Deibert 1997). Dagegen wendet sich Zelik (2005, 2006) explizit gegen eine Analyse, die im brüchigen Gewaltmonopol der *failed states* einen Rückfall in die Zeit vor dem Westfälischen Frieden sieht. Für ihn hängt die auf Gewalt basierte Form primitiver Akkumulation mit einem neuen Modus von Gouvernamentalität zusammen, die er „Kriegsgouvernamentalität“ nennt.

Als weitere Frage stellt sich, wie wir uns den genauen Zusammenhang zwischen der Form von Staatlichkeit und der politischen Ökonomie eines *failed state* und der formalen Wirtschaft des Nordens vorzustellen haben. Handelt es sich um eine Entwicklung unter den Bedingungen der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit, oder geht die Verflechtung so weit, dass Änderungen in der Wirtschaft des Nordens (oder der Nachbarländer wie China und Indien) für die Entstehung und Ausbreitung dieser Art von Staatlichkeit an der Peripherie verantwortlich gemacht werden können? Zur Behandlung dieser Frage müssten neuere Entwicklungen der *Dependencia*- und Weltsystemtheorie (z.B. Bornschier/Trezzini 1996) oder

die Arbeiten des Bielefelder Verflechtungsansatzes (Smith/Wallerstein/Evers 1984) auf ihre Erklärungsstärke bezüglich der *failed states* überprüft werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu untersuchen, inwieweit die Ausübung von Zwang und Gewalt konstitutiv für die politische Ökonomie der *failed states* ist, wie es Zelik (2005, 2006) in seinem Konzept der „Kriegsgouvernementalität“ andeutet und wie es auch die Analyse der „begrenzten Hegemoniefähigkeit“ im Beitrag von Becker in diesem Band nahelegt.

Schließlich stellt sich die Frage, welche Implikationen diese Analyse für die Entwicklungszusammenarbeit hat. Vor dem Hintergrund der Einschätzung, Burma sei ein totalitärer/autoritärer Staat, rücken zentrale Akteurinnen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in Europa die Stärkung der Zivilgesellschaft ins Zentrum ihrer Strategie (EG o.J.). In die gleiche Richtung zielt die Einschätzung, Burma sei ein verspätetes sozialistisches Transformationsland, das an zu viel staatlicher Regulierung leide. Auf dieser Grundlage empfehlen internationale Finanzinstitutionen und weite Teile des akademischen Mainstream beherzte Schritte der wirtschaftlichen Deregulierung und Privatisierung. Wenn wir jedoch der Analyse folgen, die das Geflecht von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren als zentrales Problem Birmas herausstellt und den Mangel an Regulationsmacht als Charakteristikum eines *failed state* identifiziert, müssen Strategien wie „Stärkung der Zivilgesellschaft“ und „wirtschaftliche Deregulierung“ überdacht werden. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie die staatlichen Strukturen in ihrer Regulationsmacht gestärkt, demokratisiert und auf der Grundlage von sozialen und politischen Rechten zur Verantwortung gezogen werden können.

¹ Ich verwende im Text die Bezeichnung Burma als Landesnamen. Eine politische Positionierung jenseits derer, die aus dem Text selbst hervorgeht, ist damit nicht beabsichtigt. Wenn ich von Birmaninnen und Birmanen, Shan, Karen o.ä. spreche, meine ich die jeweilige ethnische Gruppe. Da dieser Beitrag nicht das Konzept von Ethnizität thematisiert, benutze ich diese Termini trotz aller Probleme entsprechend der üblichen Selbstbezeichnung der Ethnien. Neben den im Text zitierten Arbeiten stütze ich mich in meinem Beitrag auf eine Reihe von Interviews mit Bewohnerinnen und Bewohnern verschiedener Regionen Birmas, die ich im Zeitraum zwischen Januar und April 2008 in Bangkok führen konnte.

² Dieser Ausdruck, der sich in der Literatur eingebürgert hat, ist in mehrerer Hinsicht unzutreffend und sogar irreführend. Die Bezeichnung „Armee“ suggeriert eine ausgebildete Kampfeinheit, obwohl es sich bei manchen Gruppen eher um wenig or-

ganisierte bewaffnete Verbände handelt. Als „Minderheit“ wollen viele der Ethnien nicht bezeichnet werden, da dieser Ausdruck ein Herrschaftsverhältnis bezüglich der ethnischen Birmaninnen und Birmanen ausdrückt und sich die „Minderheiten“ in ihrem Staat als „Mehrheit“ sehen. Dass es sich um „ethnische“ bewaffnete Verbände handelt, werde ich im vorliegenden Beitrag problematisieren und zu zeigen versuchen, dass Ethnizität oftmals keine entscheidende Kategorie für die Analyse der staatlichen Strukturen ist, in denen diese Verbände eine Rolle spielen.

Literatur

- Asia Pulse (2007): Malaysia's Astral Asia in Oil Palm Plantation JV in Myanmar. In: Asia Pulse, 29. Oktober 2007.
- Bornschieer, Volker/Trezzini, Bruno (1996): Jenseits von Dependencia vs. Modernisierungstheorie: Differenzierungsprozesse in der Weltgesellschaft und ihre Erklärung. In: Müller, Hans-Peter (Hg.): Weltsystem und kulturelles Erbe. Berlin: Reimer, 53-79.
- Callahan, Mary P. (2003): Making Enemies. War and State Building in Burma. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Callahan, Mary P. (2007a): Political Authority in Burma's Ethnic Minority States: Devolution, Occupation, and Coexistence. Washington: East-West Center.
- Callahan, Mary P. (2007b): Of kyay-zu and kyet-su: the military in 2006. In: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (eds.): Myanmar the state, community and the environment. Canberra: The Australian National University/Asia Pacific Press, 36-53.
- Cerny, Philip G. (1998): Neomedievalism, Civil War and the New Security Dilemma: Globalisation as Durable Disorder. In: Civil Wars 1 (1), 36-64.
- Cowell, Adrian (2005): Opium and Anarchy in the Shan State of Burma. In: Jelsma, Martin/Kramer, Tom/Verwest, Pietje (Hg.): Trouble in the Triangle. Opium and Conflict in Burma. Chiangmai: Silkworm, 1-22.
- Deibert, Ronald J. (1997): „Exorcismus Theoriae“: Pragmatism, Metaphors and the Return of the Medieval in IR Theory. In: European Journal of International Relations 3 (2), 167-192.
- Duffield, Mark (2001): Global Governance and the New Wars. London/New York: Zed Books.
- EG (o.J.): Strategiepapier der EG für Birma/Myanmar (2007–2013). http://ec.europa.eu/external_relations/myanmar/csp/07_13_de.pdf, 25.4.2008.
- Global Witness (2005): A Choice for China: Ending the Destruction of Burma's Northern Frontier Forests. www.globalwitness.org/media_library_get.php/323/a_choice_for_china_low_res.pdf, 19.5.2008.
- Fund for Peace (2007): Failed States Index Scores 2007. <http://www.fundforpeace.org/web/>, 25. April 2008.

- Hauck, Gerhard (2004): Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungspolitischen Kategorie. In: *Peripherie* 96, 411-427.
- International Crisis Group (2003): Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=1528>, 19.5.2008.
- Kaldor, Mary (2001): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplan, Robert D. (1993): *Balkan Ghosts: A Journey through History*. London: McMillan.
- Kramer, Tom (2007): *The United Wa State Party: Narco-Army or Ethnic Nationalist Party?* Washington: East-West Center.
- Leach, Edmund (1960): The Frontiers of „Burma“. In: *Comparative Studies in Society and History* 3 (1), 49-68.
- Lindner, Bertil (1999): *Burma in Revolt. Opium and Insurgency Since 1948*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview.
- Lubeigt, Guy (2007): Industrial zones in Burma and Burmese labour in Thailand. In: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (Hg.): *Myanmar the state, community and the environment*. Canberra: The Australian National University/Asia Pacific Press, 159-188.
- Milson, Jeremy (2005): The Long Hard Way out of Drugs: The Case of the Wa. In: Jelsma, Martin/Kramer, Tom/Verwest, Pietje (Hg.): *Trouble in the Triangle. Opium and Conflict in Burma*. Chiangmai: Silkworm, 61-94.
- Mingorance, Fidel (2007): Palmölproduktion in Kolumbien: Ausbaupläne, geplante Verwendung, Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung. In: kolko e.V. *Menschenrechte für Kolumbien* (Hg.): *Volle Tanks – leere Dörfer. Vertreibung und Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien: Ölpalmanbau und Agrokraftstoffboom. Dokumentation des Seminars: „Agro-Treibstoffe und Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien“*, 30.11. bis 02.12.2007 in Walberberg, 10-14.
- Münkler, Herfried (2005): *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Network for Democracy and Development (2006): *The White Shirts: How the USDA Will Become the New Face of Burma's Dictatorship*. Mae Sariang/Mae Sot (Thailand): Network for Democracy and Development.
- Niesar, Sebastian (2007): Kolumbien: Gewaltfreier Widerstand inmitten eines schmutzigen Krieges. In: *IMI-Magazin*, August, 27-28.
- Schlichte, Klaus (Hg., 2000): *The Transformation of the State in the Third World*. London: Boulder.
- Selth, Martin (2002): *Burma's Armed Forces: Power Without Glory*. Norwalk: East-Bridge.
- Smith, Joan/Wallerstein, Immanuel/Evers, Hans-Dieter (Hg., 1984): *Households and the World Economy*, Beverly Hills/London: Sage.

- Smith, Martin (1999): *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London: Zed Books
- Smith, Martin (2007): *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*. Washington: East-West Center.
- South, Ashley (2004): *Political Transition in Burma: a New Model for Democratization*. In: *Contemporary Southeast Asia* 26 (2), 233-255.
- South, Ashley (2007): *Conflict and displacement in Burma/Myanmar*. In: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (Hg.): *Myanmar the state, community and the environment*. Canberra: The Australian National University/Asia Pacific Press, 54-81.
- TNI – Transnational Institute (2003): *Drugs and Conflict in Burma (Myanmar). Dilemmas for Policy Responses*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Zaw Oo/Win Min (2007): *Assessing Burma's Ceasefire Accords*. Washington: East-West Center.
- Zartman, I. William (Hg., 1995): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Boulder.
- Zelik, Raul (2005): *Staat und Gewaltzustand. Der kolumbianische Paramilitarismus vor dem Hintergrund der Debatte um Neue Kriege und Staatszerfall*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4, 483-492.
- Zelik, Raul (2006): *Kontrollwelten: Ausnahmezustand und Kriegsgouvernementalität am Beispiel Kolumbien*. Rede für die Auftaktdiskussion des BUKO 2006. <http://www.raulzelik.net/textarchiv/feuilleton/kontrollwelten.htm>. 25.4.2008.

Abstracts

In zahlreichen Publikationen erscheint Birma als gescheiterter Staat, der nicht in der Lage ist, ein Gewaltmonopol durchzusetzen. Eine genaue Analyse lässt jedoch hinter der Fassade eines *failed state* ein komplexes Netzwerk an staatlichen und parastaatlichen Akteuren erkennen, das sowohl dauerhaft als auch funktional in dem Sinne ist, dass es eine bestimmte Form von Akkumulation ermöglicht. Parallelen zu Kolumbien und afrikanischen Staaten lassen hier ein Muster von peripherer Staatlichkeit aufscheinen, das einer kritischen Analyse bedarf: Zum einen müssen die Akteure benannt werden, die diese Form von Staatlichkeit herbeigeführt haben und davon profitieren, zum anderen muss die Rolle dieser Regionen in einer global vernetzten Ökonomie analysiert werden.

Burma is often portrayed as a failed state which is unable to enforce a monopoly on violence. A closer analysis of the state structures, however, reveals a complex network of state and non-state actors which is both stable as well as functional in the sense that it allows a specific form of accumulation. Parallels to Columbia and African states suggest that failed states constitute a specific type of statehood at the global periphery. A critical analysis has to explain both, the actors behind state failure who profit from these structures, and the role of failed states in a globalised economy.

Wolfram Schaffar
Institut für Sozialwissenschaft
Universität Hildesheim
Marienburger Platz 22, Gebäude W 1
D-31141 Hildesheim
wolfram.schaffar@gmx.de