

TỪ CHIA CẮT ĐẾN KIỂM SOÁT: QUÁ TRÌNH TÁI CẤU TRÚC LÃNH THỔ - HÀNH CHÍNH Ở MIỀN ĐIỆN DƯỚI THỜI THUỘC ĐỊA ANH ^(*)

ĐÀM THỊ ĐÀO*

Trong khảo cứu lịch sử *The River of Lost Footsteps: Histories of Burma*, Thant Myint-U nhận định rằng: “Miền Điện là vùng đất nơi Thế chiến II chưa bao giờ thực sự kết thúc” (1). Từ năm 1941 đến nay, chưa có chính quyền nào kiểm soát được toàn bộ lãnh thổ đất nước này; súng đạn và tình trạng chia cắt về lãnh thổ - đặc biệt ở các vùng biên giới - vẫn luôn hiện diện như một thực tế dai dẳng. Câu hỏi đặt ra là vì sao một quốc gia có diện tích và dân số không quá lớn lại liên tục rơi vào tình trạng xung đột kéo dài như vậy? Bài viết này lập luận rằng một phần nguyên nhân nằm ở chính cấu trúc lãnh thổ - hành chính được thiết lập dưới thời thuộc địa Anh. Cấu trúc lãnh thổ - hành chính ở đây được hiểu là sự phân chia không gian lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính bao gồm cấp tỉnh, huyện/quận, làng xã, cùng với bộ máy chính quyền hành chính tương ứng.

Trước khi bị sáp nhập vào đế quốc Anh, dưới các triều đại Toungoo và Konbaung, lãnh thổ Miền Điện tồn tại như một không gian đa tầng, chia làm ba vùng chính theo học giả Victor Lieberman. “Vùng trung tâm” (nuclear zone), bao gồm các đồng bằng sông Irrawaddy, do nhà vua trực tiếp cai

trị thông qua các đại thần, thân vương và giới quý tộc trung thành. Vùng thứ hai, hay “vùng tỉnh phụ thuộc” (zone of dependent provinces) - được đặt dưới quyền lực của các quan chức do hoàng gia bổ nhiệm, thường gọi là myo-wun, những người đại diện trực tiếp cho nhà vua. Khác với các quan chức cấp tỉnh thời Bagan, các myo-wun không có quyền lực độc lập mà chỉ thực hiện các mệnh lệnh của triều đình trung ương. Vùng thứ ba, hay “vùng chư hầu” (zone of the tributaries) - nằm ngoài tầm kiểm soát trực tiếp của nhà vua - do các nhà lãnh đạo đến từ nhiều nền văn hóa và tộc người khác nhau, theo truyền thống cha truyền con nối, cai trị trực tiếp (2). Đây là nơi tập trung các thủ lĩnh như sawbwa người Shan, các tù trưởng duwa người Kachin, thủ lĩnh người Kayin và người Chin... Quan hệ của họ với triều đình trung ương chủ yếu được duy trì qua các hình thức cống nạp, hôn nhân chính trị và liên minh quân sự. Khi không tạo ra mối đe dọa đối với quyền lực trung ương, các chư hầu này được phép tự trị như những tiểu quốc riêng mà không bị triều đình can thiệp vào công việc nội bộ (3).

Từ một cấu trúc lãnh thổ linh hoạt và đa trung tâm, Miền Điện đã dần bị tái cấu

*TS. Viện Nghiên cứu châu Á - Thái Bình Dương, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam

trúc theo mô hình nhà nước lãnh thổ hiện đại dưới sự thống trị của Anh kể từ sau cuộc chiến tranh Anh - Miến lần thứ nhất (1824-1826). Trong vòng hơn một thế kỷ, từng phần lãnh thổ rời rạc được sáp nhập qua ba cuộc chiến tranh cùng với việc áp đặt các đường biên giới cố định, chia tách rõ rệt giữa vùng thấp và vùng cao, chia tách đất nước thành “Miến Điện chính quốc” (Burma Proper) và các “vùng biên giới” (Frontier Areas) và thiết lập mô hình hành chính phân tầng kiểu Ấn Độ thuộc Anh. Mục tiêu cốt lõi của các chính sách này là kiểm soát hiệu quả dân cư và tài nguyên, đồng thời duy trì trật tự thực dân một cách tiện lợi với chi phí thấp (4). Những chính sách như vậy đã góp phần định hình không gian chính trị mới cho nhà nước Miến Điện hiện đại. Tuy nhiên, những ranh giới hành chính mang tính chất áp đặt này đã để lại nhiều hệ quả sâu sắc và lâu dài, đặc biệt là là tình trạng phân mảnh chính trị, bất bình đẳng vùng miền và những căng thẳng sắc tộc không có hồi kết - những yếu tố tiếp tục ảnh hưởng đến cấu trúc nhà nước và sự bất ổn ở quốc gia này cho đến tận ngày nay.

Bài viết này tập trung phân tích một số vấn đề nổi bật liên quan đến cấu trúc lãnh thổ - hành chính của Miến Điện (5) dưới thời thuộc địa Anh, bao gồm quá trình tái tổ chức không gian hành chính và những hệ quả lâu dài của nó. Thông qua việc khảo cứu các tài liệu lịch sử hiện có, bài viết nhằm làm sáng tỏ mối liên hệ giữa di sản thuộc địa và các thách thức lãnh thổ - hành chính mà đất nước Myanmar hiện nay vẫn đang đối mặt.

1. Quá trình tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính ở Miến Điện thời thuộc địa

1.1. Quá trình tái cấu trúc lãnh thổ

Sau ba cuộc chiến tranh Anh - Miến (1824-1826, 1852-1853 và 1885), cùng với những diễn biến trong phần còn lại của thế

kỷ XIX, lãnh thổ Miến Điện đã bị chia cắt thành hai thực thể đối lập: một triều đình trung ương độc lập ngày càng bị thu hẹp ở phía Bắc, và một vùng lãnh thổ thuộc địa ngày càng mở rộng dưới quyền kiểm soát của Anh ở phía Nam. Chính quá trình thuộc địa hóa này đã góp phần định hình gần như toàn bộ hình ảnh về một nước “Miến Điện” hiện đại mà thế giới bên ngoài biết đến ngày nay (6).

Sau cuộc chiến tranh Anh - Miến lần thứ nhất (1824-1826), lãnh thổ Miến Điện lần đầu tiên bị cắt xẻ và tái cấu trúc theo mô hình thuộc địa. Hai vùng Arakan và Tenasserim bị sáp nhập vào đế quốc Ấn Độ thuộc Anh, đánh dấu bước khởi đầu cho quá trình thực dân hóa Miến Điện. Cả hai khu vực này được đặt dưới sự quản lý trực tiếp của Toàn quyền Ấn Độ, nhưng với những điểm khác biệt đáng chú ý trong tổ chức hành chính. Do gần gũi Ấn Độ về mặt địa lý, Arakan nhanh chóng được chuyển giao cho Chính phủ Bengal và đến năm 1828, vị trí giám sát Arakan được đặt dưới quyền Ủy viên Chittagong. Đến năm 1831, một hệ thống hành chính hoàn chỉnh được áp đặt tại đây, mang tính “từ trên xuống” và được mô phỏng theo mô hình hành chính mà Warren Hastings và Lord Cornwallis, đã triển khai trước đó ở Ấn Độ (7). Việc tổ chức lại lãnh thổ không xuất phát từ nhu cầu địa phương mà phục vụ chủ yếu cho mục tiêu kiểm soát hành chính và tài chính của chính quyền thuộc địa. Trong khi đó, Tenasserim vẫn nằm dưới quyền quản lý trực tiếp của Toàn quyền Ấn Độ cho đến năm 1834, khi các lĩnh vực tư pháp và tài chính được chuyển giao cho Bengal. Nhờ đó, Tenasserim có một giai đoạn phát triển hành chính tương đối độc lập kéo dài gần một thập niên (8).

Sau cuộc chiến tranh Anh - Miến lần thứ hai (1852), lãnh thổ Miến Điện tiếp tục

được mở rộng dưới sự kiểm soát của chính quyền thuộc địa Anh. Hai vùng lãnh thổ quan trọng là Pegu và Martaban lần lượt rơi vào tay người Anh. Trong giai đoạn đầu, Pegu được tổ chức thành một đơn vị hành chính độc lập dưới quyền của một ủy viên riêng biệt, trực tiếp chịu trách nhiệm trước Toàn quyền Ấn Độ. Trong khi đó, Martaban được sáp nhập như một tỉnh riêng biệt trực thuộc quyền quản lý của Ủy viên Tenasserim (9). Đến năm 1858, toàn bộ phần lãnh thổ của Anh tại Miến Điện - cùng với các vùng khác ở Ấn Độ - chính thức chuyển từ quyền kiểm soát của Công ty Đông Ấn Anh sang chính quyền Hoàng gia (The Crown), đánh dấu một bước chuyển quan trọng trong cấu trúc hành chính - thuộc địa. Tính đến thời điểm này, trong một khu vực tương đối nhỏ và tương đối đồng nhất về mặt địa lý - chủ yếu là vùng đồng bằng hạ lưu sông Irrawaddy - tồn tại tới bốn đơn vị hành chính tách biệt, được vận hành theo cùng một hệ thống nhưng dưới các bộ máy riêng biệt. Cấu trúc phân mảnh này không những gây tốn kém mà còn dẫn đến sự chồng chéo và thiếu hiệu quả trong quản trị. Do đó, vào năm 1862, chính quyền thuộc địa quyết định hợp nhất các vùng lãnh thổ này thành một đơn vị hành chính duy nhất mang tên Tỉnh Miến Điện thuộc Anh (Province of British Burma), do một Ủy viên trưởng (Chief Commissioner) đứng đầu và đặt trụ sở tại Rangoon (10). Đây là bước đi quan trọng trong tiến trình hợp nhất lãnh thổ Miến Điện hạ lưu dưới một bộ máy hành chính thống nhất, chuẩn bị tiền đề cho việc sáp nhập Thượng Miến sau này.

Sau cuộc Chiến tranh Anh - Miến lần thứ ba vào năm 1885, Miến Điện chính thức bị sáp nhập hoàn toàn vào đế quốc Anh, trở thành một tỉnh của Ấn Độ thuộc Anh. Sự kiện này đánh dấu bước hoàn tất

quá trình chinh phục lãnh thổ kéo dài hơn sáu thập niên của thực dân Anh tại đây. Với việc kiểm soát toàn bộ lãnh thổ Miến Điện, chính quyền thuộc địa đã tiến hành tái cấu trúc không gian hành chính bằng cách chia đất nước thành hai khu vực địa lý - hành chính rõ rệt. *Thứ nhất* là "Miến Điện chính quốc" (Burma Proper), bao gồm vùng đồng bằng trung tâm với các thành phố lớn như Mandalay, Bago và Yangon. Đây là nơi cư trú chủ yếu của người nói tiếng Miến (Burmese) và Mon - những nhóm sắc tộc chiếm đa số và có vai trò lịch sử trong việc hình thành vương quốc tiền thuộc địa (11). Khu vực này được đặt dưới sự cai trị trực tiếp của chính quyền thực dân theo mô hình hành chính của Ấn Độ thuộc Anh, với hệ thống cấp tỉnh, huyện và làng được tổ chức theo chiều dọc hành chính tập quyền. *Thứ hai* là các "vùng biên giới" (Frontier Areas), nơi sinh sống của các cộng đồng dân tộc thiểu số như Shan, Kachin, Chin, Karen và Karenni. Không giống với vùng đồng bằng, các vùng này được quản trị theo mô hình "gián tiếp" (indirect rule), thông qua các thủ lĩnh bản địa theo truyền thống (12).

Điều đáng chú ý là mô hình "cai trị gián tiếp" (indirect rule) mà thực dân Anh áp dụng tại các vùng biên giới của Miến Điện không phải là một hiện tượng riêng biệt. Trên thực tế, đây là chiến lược phổ biến của thực dân Anh tại nhiều vùng ngoại vi của đế quốc, đặc biệt là tại khu vực Đông Bắc Ấn Độ, nơi có địa hình phức tạp và tập trung nhiều cộng đồng sắc tộc thiểu số. Tại đây, người Anh duy trì các thủ lĩnh bản địa để thực hiện các chức năng hành chính và kiểm soát dân cư thay cho sự hiện diện trực tiếp của bộ máy thuộc địa (13). Tương tự, thực dân Pháp ở Đông Dương cũng áp dụng chiến lược tương đồng tại Lào và Campuchia. Trong khi Việt Nam bị chia

thành ba kỳ và phần lớn lãnh thổ chịu sự cai trị trực tiếp, Lào và Campuchia được duy trì như các vương quốc chư hầu dưới sự bảo hộ của Pháp. Hệ thống này vừa giúp giảm chi phí cai trị cho chính quyền thuộc địa, vừa tạo ra một lớp trung gian bản địa có lợi ích gắn bó với cấu trúc quyền lực thực dân (14).

1.2. Tái cấu trúc các đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền

Tại Hạ Miến

Như đã đề cập ở phần trước, sau khi giành thắng lợi trong cuộc chiến tranh Anh-Miến lần hai (1852), người Anh đã nắm quyền kiểm soát toàn bộ Hạ Miến, bao gồm các tỉnh cổ Pegu (Bago), Martaban (Mottama), Tenasserim (Tanintharyi) và khu vực Arakan (Rakhine). Đến năm 1862, ba tỉnh chính Tenasserim, Pegu và Martaban được hợp nhất thành một Tỉnh Miến Điện trực thuộc Liên bang Ấn Độ thuộc Anh. Trước đó, Arakan vốn trực thuộc Bengal (theo Hiệp ước 1826), nhưng đến giai đoạn này cũng được tính chung vào hệ thống Miến Điện thuộc Anh (15). Hệ thống hành chính ở tỉnh mới theo mô hình Ấn Độ thuộc Anh, phân cấp rõ ràng từ trung ương đến địa phương. Đứng đầu bộ máy tập trung hóa là Ủy viên trưởng (Chief Commissioner) đóng ở Rangoon, chịu trách nhiệm báo cáo trực tiếp lên Chính phủ Ấn Độ. Dưới quyền Ủy viên trưởng là các viên chức hành chính theo kiểu Ấn Độ: mỗi tỉnh (division) do một Ủy viên (Commissioner) đứng đầu, trực tiếp điều hành hệ thống hành chính ở tỉnh mình. Theo đánh giá của Thirkell White, “hệ thống hành chính ban đầu khá đơn giản. Tỉnh Miến Điện gồm ba vùng (division), mỗi vùng được đặt dưới quyền của một Ủy viên. Dưới Ủy viên là các Ủy viên phó (Deputy Commissioners), mỗi người phụ trách một quận” (16) và quản lý

toàn bộ hành chính và tư pháp ở quận của mình. Tiếp đến là cấp tiểu vùng (subdivision) và thị trấn do các chức sắc bản xứ hoặc quan chức cấp thấp hơn lãnh đạo. Ở cấp thấp nhất trong hệ thống hành chính là làng, do một trưởng làng (*thugyi* hoặc *ywat-hugyi*) đứng đầu, chịu trách nhiệm thi hành luật lệ địa phương, thu thuế, giữ gìn an ninh trật tự và xét xử các vụ việc dân sự nhỏ. Trong giai đoạn đầu dưới sự cai trị của thực dân Anh, các chức danh truyền thống như *myothugyi* (trưởng thị trấn/khu vực), vốn từng tồn tại dưới triều đình Miến, về cơ bản đã bị thay thế hoặc điều chỉnh để phù hợp với hệ thống hành chính thực dân. Ví dụ, dưới triều vua Thibaw vào thập niên 1880, đã có sắc lệnh cải tổ chức danh *myothugyi* thành *myo-ok*, theo mô hình hành chính đang áp dụng ở Hạ Miến. Trong cách hiểu của chính quyền thực dân Anh, *myo-ok* được dùng để chỉ các viên chức quản lý hành chính cấp địa phương, tương đương cấp xã hoặc thị trấn trong hệ thống của họ (17).

Năm 1886, sau cuộc chiến tranh Anh - Miến lần thứ 3, Thượng Miến được sáp nhập vào tỉnh Miến Điện thuộc Anh. Từ đây, quá trình cải tổ hành chính đã diễn ra nhằm tạo ra mô hình cai trị gắn với Hạ Miến và thay thế cấu trúc truyền thống của triều đình cũ.

Tại Thượng Miến

Chủ trương duy trì tối đa các cấu trúc hành chính địa phương và đội ngũ nhân sự bản địa sau khi sáp nhập Thượng Miến từng được Toàn quyền Charles Bernard (nhiệm kỳ 1886-1887) đánh giá cao như một biện pháp nhằm giảm chi phí hành chính, thể hiện rõ trong “bộ chỉ dẫn cho các viên chức dân sự tại Miến Điện”. Văn bản này nhấn mạnh vai trò của các *thugyi* và *myothugyi* theo chế độ cha truyền con nối trong việc

giữ gìn trật tự tại nông thôn, song cũng cảnh báo rằng một số cá nhân trong nhóm này có liên hệ với các lực lượng nổi dậy chống thực dân. Do đó, chính quyền thuộc địa tại Rangoon cho phép linh hoạt áp dụng chính sách “bãi nhiệm và bổ nhiệm mới” tùy theo tình hình cụ thể ở từng địa phương (18).

Việc giữ lại hoặc loại bỏ các quan chức bản địa thể hiện tính linh hoạt và chủ nghĩa thực dụng trong chính sách thuộc địa của người Anh, đồng thời phản ánh quá trình chuyển đổi từ mô hình quản trị dựa trên quan hệ cá nhân sang một hệ thống hành chính mang tính lãnh thổ và quan liêu hơn. Trong quá trình này, nhiều ranh giới hành chính - từng gắn liền với quyền hạn cá nhân của các *myo-ok* (quan huyện do triều đình Konbaung bổ nhiệm) - đã được vẽ lại hoặc điều chỉnh để phù hợp với cấu trúc hành chính thuộc địa. Nếu dưới triều Konbaung, quyền lực hành chính thường gắn với một cá nhân cụ thể, thì trong thời kỳ thuộc địa, chức năng quản lý được tổ chức lại trên cơ sở các đơn vị lãnh thổ có ranh giới xác định rõ ràng. Những thay đổi này cho thấy chính quyền thuộc địa không chỉ cải tổ hệ thống nhân sự hành chính địa phương, mà còn tái định hình không gian hành chính, thiết lập một trật tự mới dựa trên lãnh thổ - điều vốn xa lạ với truyền thống tiền thuộc địa của Miến Điện (19).

Việc bổ nhiệm và bãi nhiệm hàng loạt tại Thượng Miến tạo ra một nền hành chính mang tính quá độ, nhưng dần tiệm cận với mô hình quan liêu đã được áp dụng tại Ấn Độ và Hạ Miến. Trong cấu trúc mới, chức *myo-ok* dần thay thế *myothugyi* như là đại diện hợp pháp của chính quyền thuộc địa tại các đơn vị hành chính cấp huyện hoặc thị trấn. Tuy nhiên, việc giữ lại hệ thống *myothugyi* trong một số khu vực vẫn được cân nhắc, dẫn đến sự thiếu nhất quán giữa các địa phương. Chính quyền thuộc

địa thừa nhận rằng vấn đề quản trị nông thôn chưa bao giờ được giải quyết triệt để (20). Charles Crosthwaite - người kế nhiệm Bernard trong vai trò Toàn quyền Miến Điện từ giữa năm 1887 đã quyết định chấm dứt hoàn toàn mô hình hành chính truyền thống cấp thị trấn (*myo*), thay thế bằng các đơn vị hành chính cấp làng độc lập bằng cách ban hành Đạo luật Làng xã (Village Act). Sự cải tổ này làm suy giảm nghiêm trọng vai trò quản lý của các *myothugyi* và cắt đứt mối liên hệ vốn có giữa họ với cộng đồng địa phương (21). Quyết định này đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong quá trình thuộc địa hóa bộ máy nhà nước Miến Điện: xóa bỏ hệ thống hành chính dựa trên cá nhân và truyền thống, thay vào đó là một cấu trúc hành chính lãnh thổ tập trung, vận hành theo mô hình quan liêu của Ấn Độ thuộc Anh.

Tại khu vực rừng núi biên giới

Trong hơn một thế kỷ, người Anh chủ yếu cai trị Hạ Miến (ngoại trừ giai đoạn Nhật Bản chiếm đóng từ năm 1942 đến 1945) và vùng đất trung tâm của người Miến quanh Mandalay tại Thượng Miến. Đối với các bang Shan, Karenni và khu vực đồi núi phía Bắc của người Kachin, quá trình thuộc địa hóa chỉ bắt đầu từ cuối thế kỷ XIX. Trên thực tế, vào năm 1875, vua Mindon và chính quyền thực dân Anh đã ký kết một thỏa thuận công nhận nền độc lập của bang Karenni (22). Phải đến thập niên thứ hai của thế kỷ XX, các vùng cao xa xôi này mới từng bước được đặt dưới sự quản lý trực tiếp từ chính quyền thuộc địa tại Rangoon (23).

Cụ thể là vào năm 1922, các khu vực rừng núi của người Kachin, Chin và các bang Shan được tổ chức dưới một bộ máy hành chính mới mang tên “Cơ quan Biên giới Miến Điện” (Burma Frontier Service). Riêng bang Shan được chia thành hai đơn vị hành chính: Bang Shan Bắc và Bang

Shan Nam, sau đó được sáp nhập để hình thành Liên bang các bang Shan (Federated Shan States). Liên bang này được điều hành bởi một hội đồng cố vấn và đặt dưới sự quản lý trực tiếp của một ủy viên do Thống đốc Miến Điện bổ nhiệm. Hơn nữa, theo Luật Nhà nước Miến Điện 1935 (Government of Burma Act) các vùng biên giới không có đại diện trong cơ quan lập pháp mà do Toàn quyền trực tiếp điều hành. Trong khi Miến Điện chính quốc có quốc hội và tổ chức bầu cử để chọn ra các đại diện dân cử, các vùng biên giới lại bị gạt ra ngoài ngoài tiến trình xây dựng một nhà nước hiện đại (24). Cấu trúc hành chính này tách biệt các nhóm dân tộc vùng cao, đặc biệt là người Shan, khỏi tiến trình cải cách hiến pháp được áp dụng tại khu vực “Miến Điện chính quốc”, vùng đồng bằng chủ yếu do người Miến sinh sống, cho đến tận giai đoạn cuối của thời kỳ thuộc địa. Ngay cả trong thời kỳ Nhật Bản chiếm đóng, các bang Shan và các vùng biên giới khác vẫn duy trì chế độ quản lý riêng biệt, không nằm trong bộ máy hành chính do người Miến kiểm soát. Về lâu dài, chính cơ chế hành chính biệt lập này đã góp phần tạo nền tảng cho sự chia rẽ sâu sắc giữa các nhóm dân tộc thiểu số và trung tâm quyền lực, trở thành một trong những nguyên nhân cốt lõi dẫn đến cuộc nội chiến kéo dài chưa có hồi kết ở Myanmar sau độc lập (25).

Trước năm 1947, trong suốt thời kỳ thuộc địa Anh mà còn tiếp tục tồn tại trong giai đoạn Nhật Bản chiếm đóng, Miến Điện chưa bao giờ tồn tại như một thực thể chính trị thống nhất. Các “Khu vực được ấn định” (Scheduled Areas), sau này được gọi là “Khu vực biên giới” (Frontier Areas), luôn được quản lý tách biệt khỏi vùng hạ lưu của Miến Điện và khỏi hệ thống chính quyền nghị viện (26). Đây chính là khung thể chế đã thay thế hoàn toàn các thiết chế

truyền thống của chế độ quân chủ tiên thuộc địa và đặt nền móng cho bộ máy hành chính thực dân kéo dài cho đến khi Miến Điện tách khỏi Ấn Độ vào năm 1937, và cuối cùng giành độc lập vào năm 1948.

2. Tác động của quá trình tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính thời thuộc địa đối với xã hội Miến Điện

Quá trình tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính dưới thời thuộc địa Anh không chỉ là sự thay đổi trong cách thức tổ chức nhà nước mà còn góp phần định hình lại các mối quan hệ xã hội, sắc tộc và chính trị tại Miến Điện.

Sự chia tách thể chế giữa Miến Điện chính quốc và các Vùng biên giới (hay Vùng lãnh thổ đặc biệt), vốn chưa từng được tích hợp đầy đủ vào một hệ thống hành chính thống nhất, đã tạo nên một trong những hệ quả sâu sắc và dai dẳng nhất của thời kỳ thuộc địa. Sự chia tách này không chỉ làm gián đoạn quá trình giao lưu chính trị - xã hội giữa các khu vực, mà còn hạn chế khả năng hình thành một bản sắc quốc gia thống nhất bên trong giới tinh hoa bản địa. Như Benedict Anderson từng nhận định, những “cuộc hành hương thuộc địa” - tức trải nghiệm luân chuyển hành chính giữa các vùng trong một thực thể nhà nước - là điều kiện quan trọng giúp tạo ra ý thức cộng đồng quốc gia (27). Trong khi các công chức người Miến ở vùng đồng bằng có cơ hội di chuyển giữa các khu vực và dần hình thành ý thức về một quốc gia thống nhất thì cư dân các vùng biên giới lại bị giới hạn trong không gian bản địa với những mối quan tâm cục bộ về bản sắc địa phương. Trải nghiệm thuộc địa ở Miến Điện củng cố bản sắc riêng biệt giữa người Miến và các cộng đồng dân tộc thiểu số. Điều này khác với mô hình cai trị tập trung mọi sắc dân từ đảo Java ở Indonesia và vô tình góp phần hình thành ý niệm về một quốc gia thống

nhất (28). Hơn nữa, hệ thống hành chính song song của người Anh đã tạo ra hai nhóm đối tượng chính trị - xã hội: nhóm cư dân đồng bằng (người Miến chiếm đa số) và nhóm cư dân vùng cao (bao gồm các cộng đồng sắc tộc thiểu số, vốn mang theo những bất mãn lịch sử và thường không có chung ý thức dân tộc với nhóm thứ nhất). Như vậy, sự khác biệt về mức độ và phạm vi giữa mô hình cai trị trực tiếp ở Miến Điện chính quốc và mô hình cai trị gián tiếp tại các vùng biên giới không chỉ ảnh hưởng đến cách thức người Anh tương tác với từng khu vực, mà còn để lại hệ quả lâu dài đối với mối quan hệ giữa chính các cộng đồng bị trị trong thời kỳ hậu thuộc địa. Chính những khác biệt này đã góp phần gieo mầm mống cho các phong trào ly khai của các cộng đồng Kachin, Chin, Shan, Mon và đặc biệt là Karen trong thế kỷ XX và XXI (29). Karen nằm trong số những cộng đồng phải gánh chịu nhiều hệ lụy nhất từ các cải cách hành chính mang tính áp đặt, phi tập trung và thiên lệch của thực dân Anh, nhất là vào thập niên 1920-1930.

Dù Karen là nhóm dân tộc thiểu số bản địa duy nhất được trao quyền đại diện cộng đồng trong cơ quan lập pháp thời thuộc địa, các thỉnh cầu của họ - đặc biệt là yêu sách thành lập một nhà nước Karen tại vùng Tenasserim - phần lớn đã bị chính quyền Anh phớt lờ. Việc tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính đã khiến các vùng cư trú của người Karen bị chia cắt giữa Miến Điện chính quốc và các khu vực thuộc Vùng lãnh thổ Đặc biệt, bao gồm cả các khu vực phân loại theo Phần I và Phần II, các bang người Karenni và khu vực Tây Nam các bang Shan. Điều này khiến cho yêu sách về một bản sắc Karen thống nhất - vốn là trọng tâm trong nỗ lực của Liên minh Quốc gia Karen (KNA) - không bao giờ được công nhận một cách chính thức. Tình trạng chia cắt lãnh thổ không chỉ cản trở quá trình

hình thành một chính thể chính trị đại diện cho người Karen mà còn khiến cộng đồng này bị đặt bên lề trong các tiến trình cải cách hiến pháp diễn ra tại Miến Điện chính quốc - nơi chính quyền Anh dồn phần lớn sự quan tâm và nguồn lực (30).

Trong nội bộ cộng đồng Karen, sự chia cắt lãnh thổ đã dẫn đến hai cách cai trị khác nhau của thực dân Anh. Tại Miến Điện chính quốc (bao gồm vùng đồng bằng và núi phía Đông), người Karen được xem là nhóm cư dân bản địa có thể hội nhập vào xã hội thuộc địa. Họ được tăng đại diện theo tỷ lệ dân số và ưu tiên tuyển mộ vào lực lượng vũ trang. Đặc biệt, Tiến sĩ Ba Maw, Thủ tướng đầu tiên của Miến Điện theo Hiến pháp mới năm 1937, thậm chí còn bổ nhiệm một số lãnh đạo người Karen đảm nhiệm các vị trí trong chính phủ (31). Ngược lại, tại các vùng biên giới - nơi người Karen chiếm đa số - chính quyền Anh áp dụng mô hình cai trị gián tiếp, xem đây là các khu vực lạc hậu, tách biệt với vùng đồng bằng văn minh. Theo đó, vùng có đa số người Karen nếu thuộc đồng bằng sẽ bị xếp vào Miến Điện chính quốc; nếu là vùng núi sẽ gộp vào Vùng biên giới, bất chấp đặc điểm lịch sử - xã hội. Sự áp đặt ranh giới hành chính khiến cường này đã khiến cộng đồng Karen bị chia rẽ nghiêm trọng (32). Trớ trêu thay, những vùng lãnh thổ duy nhất mà người Karen được thừa nhận quyền tự trị rõ ràng lại chính là những khu vực kém phát triển nhất, như các bang Karenni và bang Pao tại Hsihseng, nơi một số thủ lĩnh địa phương được công nhận là *Sawbwa* (chư hầu) hoặc *Myosa* (lãnh chúa) ngang hàng các lãnh đạo Shan (33).

Mặc dù ban đầu những ranh giới hành chính do thực dân Anh thiết lập chỉ được xem là biện pháp tạm thời về mặt quản trị, song chúng đã để lại hệ quả sâu rộng và lâu dài đối với cộng đồng người Karen. Sự

phân tách này không chỉ làm suy yếu khả năng tập hợp lực lượng chính trị của người Karen trong tiến trình đấu tranh vì quyền tự trị, mà còn góp phần làm trầm trọng hơn cảm giác bị xem nhẹ và thiếu tính đại diện (underrepresented) trong cộng đồng của họ vốn kéo dài đến tận ngày nay. Dù tên gọi và đơn vị hành chính đã thay đổi theo thời gian, nhiều đường ranh giới thời thuộc địa vẫn được duy trì trên bản đồ Myanmar hiện đại. Một ví dụ điển hình là bang Karen hiện nay - đơn vị hành chính được xem là đại diện chính thức cho cộng đồng này - thực tế chỉ bao gồm chưa đến 25% dân số người Karen trên toàn quốc. Nhiều khu vực sinh sống đông đảo người Karen tại các vùng khác như Bago, Irrawaddy hay phía Tây Nam bang Shan vẫn không được công nhận là lãnh thổ dân tộc thiểu số, gây khó khăn trong việc hoạch định các chính sách phát triển phù hợp (34).

Quá trình tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính dưới thời thuộc địa Anh đã phá vỡ các cơ chế cai trị truyền thống vốn linh hoạt và mang tính cá nhân hóa của triều đình Konbaung. Như đã đề cập ở phần thứ nhất, trước khi bị sáp nhập vào đế quốc Anh, Miến Điện được quản lý thông qua hệ thống quan lại địa phương như *myowun* (quan tỉnh), *myothugyi* (trưởng thị trấn/khu vực) và *hkayaing won* (ủy viên quận), với quyền lực chủ yếu gắn với uy tín cá nhân, dòng tộc và mối quan hệ với triều đình trung ương. Các thiết chế này hoạt động trên cơ sở thỏa thuận và sự chấp thuận của cộng đồng, cho phép duy trì một mức độ ổn định tương đối tại các vùng nông thôn. Tuy nhiên, dưới sự cai trị của thực dân Anh, đặc biệt sau khi Thượng Miến được sáp nhập vào năm 1886, mô hình hành chính địa phương đã bị thay thế bằng hệ thống quan liêu chuẩn hóa theo khuôn mẫu Ấn Độ thuộc Anh. Các chức sắc truyền thống bị bãi bỏ, giảng cấp hoặc tích

hợp vào các vị trí hành chính mới như *myo-ok* (quan huyện), còn quyền lực hành chính được lãnh thổ hóa thông qua việc thiết lập ranh giới địa phương cố định và phân cấp hành chính tuyến dọc. Mối quan hệ giữa chính quyền và người dân giờ đây được điều tiết không phải bằng sự mặc cả hay linh hoạt truyền thống, mà bằng mệnh lệnh từ trên xuống của nhà nước thực dân. Sự thay đổi này không chỉ làm suy yếu vai trò trung gian của tầng lớp quý tộc bản địa mà còn tạo ra khoảng cách lớn giữa nhà nước và xã hội, đặc biệt tại vùng nông thôn. Theo Thant Myint-U, sự gián đoạn này là một trong những nguyên nhân dẫn đến làn sóng nổi dậy của dân thường sau năm 1886, khi nhiều cộng đồng không thể thích nghi với trật tự hành chính mới - vốn xa lạ với văn hóa chính trị truyền thống của họ (35). Nghiêm trọng hơn, chính sách cai trị khác nhau giữa Miến Điện chính quốc và các vùng đồi núi biên giới đã khiến chính quyền Miến Điện kể từ năm 1941 đến nay chưa bao giờ kiểm soát được toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Như Thant Myint-U đã nhận xét trong một khảo cứu khác rằng: “Ngay cả ngày nay, nhiều vùng biên giới vẫn nằm ngoài sự kiểm soát của chính phủ và do lực lượng nổi dậy chiếm giữ” (36).

Cuối cùng, cuộc khủng hoảng Rohingya cũng như nhiều hình thức căng thẳng sắc tộc khác ở Myanmar hiện nay đều có thể truy nguyên từ thời kỳ thuộc địa Anh. Quá trình tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính mang tính áp đặt kết hợp với chính sách chia để trị và thiên vị các nhóm thiểu số sắc tộc so với nhóm sắc tộc đa số đã khắc sâu những chia rẽ kéo dài đến thời kỳ hậu thuộc địa ở đất nước này (37). Khi người Anh sáp nhập Arakan vào lãnh thổ Miến Điện sau cuộc chiến tranh Anh - Miến lần thứ nhất (1824-1826), họ đã không tính đến lịch sử cư trú, bản sắc cũng như sự đa

dạng của các cộng đồng địa phương tại đây. Người Rohingya vốn sinh sống nhiều thế hệ ở Arakan đã dần bị xem là người ngoại lai khi Arakan bị gộp vào không gian chính trị do người Miến chiếm ưu thế. Họ cũng không được cơ chế tự trị như nhiều sắc tộc thiểu số khác ở vùng biên giới vì Arakan thuộc Miến Điện chính quốc và được cai trị như một khu vực bình thường. Hơn nữa, việc người Anh tuyển dụng lao động di cư từ Ấn Độ và cho phép họ định cư tạo Arakan khiến người Rohingya bị đồng nhất với nhóm này bất chấp bằng chứng lịch sử chứng minh sự cư trú của họ từ thời tiền thuộc địa (38). Những yếu tố này kết hợp với quan niệm dân tộc chủ nghĩa Miến hậu độc lập dựa trên Phật giáo đã khiến những người Hồi giáo Rohingya bị phủ nhận tư cách công dân và trở thành mục tiêu của bạo lực và đàn áp sắc tộc, đặc biệt trong một thập niên gần đây.

3. Kết luận

Những thay đổi về cấu trúc lãnh thổ - hành chính do chính quyền thuộc địa Anh áp dụng ở Miến Điện không chỉ là những cải cách nhằm phục vụ mục tiêu quản lý hiệu quả thuộc địa, mà còn là một tiến

trình tái định hình không gian quyền lực mang tính cấu trúc. Việc phân tách thể chế giữa Miến Điện chính quốc và các Vùng biên giới, cùng với mô hình cai trị phân biệt giữa người Miến và các cộng đồng thiểu số, đã tạo nên một bản đồ hành chính phân mảnh - trong đó khắc sâu sự chia rẽ về sắc tộc, tôn giáo và không gian chính trị hơn là dung hòa tính khác biệt.

Những di sản của sự tái cấu trúc lãnh thổ - hành chính thời thuộc địa vừa gây khó khăn cho nhà nước Myanmar hậu độc lập trong việc kiểm soát và tích hợp toàn bộ lãnh thổ, đồng thời vừa cản trở quá trình kiến tạo một bản sắc quốc gia mang tính bao trùm. Hệ quả là, từ năm 1948 đến nay, Myanmar hiếm khi có được hòa bình và thống nhất thực sự. Bạo lực sắc tộc, loại trừ chính trị và nội chiến kéo dài đã trở thành những đặc điểm cố hữu của quốc gia này. Nhìn từ góc độ lịch sử - hành chính, có thể thấy rõ ràng rằng những ranh giới do thực dân Anh vạch ra ở Myanmar trước đây không chỉ phân chia không gian địa lý, mà còn góp phần định hình cấu trúc xung đột và bất ổn một cách sâu sắc, kéo dài cho đến hiện tại ở đất nước này.

CHÚ THÍCH

(*). Bài viết là sản phẩm của nhiệm vụ khoa học cấp cơ sở 2025: “Tác động của sự thống trị của thực dân Anh đến vấn đề lãnh thổ Myanmar”, do Viện Nghiên cứu châu Á-Thái Bình Dương chủ trì.

(1), (4), (36). Myint-U, Thant, *The river of lost footsteps: Histories of Burma*, Farrar, Straus and Giroux, 2006, p.281, 214, 281.

(2). Lieberman, Victor B., *Burmese Administrative Cycles: Anarchy and Conquest, c. 1580-1760*. Princeton University Press, Princeton, 1984, p.64-65.

(3). Taylor, Robert H, *The state in Myanmar*, NUS Press, Singapore, 2009, p.22-26; Furnivall, John Sydenham, *Colonial policy and practice: A Comparative Study of - Burma and Netherlands*, Cambridge University Press, Cambridge, 1948, p.17.

(5). Bài viết này sử dụng tên gọi Miến Điện (Burma) khi đề cập đến các sự kiện trước năm 1989 và tên gọi Myanmar cho các sự kiện sau khi chính quyền quân sự thay đổi tên gọi chính thức của quốc gia vào năm 1989. Cách sử dụng này nhằm đảm bảo sự chính xác về mặt lịch sử và không hàm chứa bất kỳ quan điểm chính trị nào.

(6), (25). Charney, Michael W, *A history of modern Burma*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p.18, 56.

(7). Warren Hastings là Toàn quyền Bengal đầu tiên giai đoạn 1773-1785 và Lord Cornwallis là Toàn quyền Bengal giai đoạn 1786-1793 và năm 1805. Dù Hastings và Cornwallis không trực tiếp

tham gia quản lý Miến Điện, nhưng các cải cách về hành chính, tư pháp, và thuế khóa mà họ đã thực hiện tại Ấn Độ (đặc biệt là ở Bengal) trở thành khuôn mẫu cho chính quyền thuộc địa Anh ở những vùng đất mới, bao gồm cả Miến Điện sau khi nước này bị sáp nhập vào Ấn Độ thuộc Anh sau chiến tranh Anh-Miến lần thứ nhất (1824-1826). Hệ thống hành chính và tư pháp mà người Anh thiết lập tại Miến Điện về cơ bản dựa trên các cải cách đã được Hastings và Cornwallis thử nghiệm ở Bengal; Furnivall, John Sydenham. *Colonial policy and practice: A Comparative Study of-Burma and Netherlands*, Cambridge University Press, Cambridge, 1948, p.27-28.

(8), (10). Furnivall, John Sydenham, *Colonial policy and practice: A Comparative Study of -Burma and Netherlands*, Cambridge University Press, Cambridge, 1948, p. 29, 39.

(9). Aung, Maung Htin, *The stricken peacock: Anglo-Burmese relations 1752-1948*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1965, p.51.

(11). Heikkila, Horn and Marja, Leena, "Imagining 'Burma': A historical overview", *Asian Ethnicity*, 2009, 10.2, pp. 145-154.

(12), (23), (28), (32). South, Ashley, *Ethnic politics in Burma: States of conflict*, Routledge, London & New York, 2008, p.10, 8, 10, 25.

(13). Naseemullah, Adnan, and Paul Staniland, "Indirect rule and varieties of governance", *Governance*, No.29, Vol.1, (2016), pp:13-30, p.22.

(14). Pierre Brocheux, Daniel Hémery, *Indochina: An Ambiguous Colonization, 1858-1954*, University of California Press, California, 2009, p.70-71; 106.

(15). *British Confidential and Official Print. ca. 1826-1949: Delineating British Burma*, British Library Archives, London.

(16), (18). White, Herbert Thirkell, *A civil servant in Burma*, E. Arnold, London, 1913, p.4, 116.

(17). White, Herbert Thirkell, *A civil servant in Burma*, E. Arnold, London, 1913, p.2-4; Myint-U, Thant, *The making of modern Burma*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp.211-14.

(19). Taylor, Robert H. *The state in Myanmar*. NUS Press, Singapore, 2009, p.80.

(20), (35). Myint-U, Thant. *The making of modern Burma*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp.211-14, 211.

(21). Aung-Thwin, Michael and Aung-Thwin, Maitrii, *A history of Myanmar since ancient times: Traditions and transformations*. Reaktion Books, London, 2013, p.199.

(22). Grundy-Warr, Carl and Wong Siew Yin, Elaine, "Geographies of displacement: The Karenni and the Shan across the Myanmar-Thailand border", *Singapore Journal of Tropical Geography*, No.23, Vol.1, (2002), pp.93-122, p.99.

(24). Chan, Chai-fong, "British Colonial Policy on Frontier Areas Adjoining Assam and Burma: With Special Reference to the Crown Colony Scheme", *Journal of the Japanese Association for South Asian Studies*, No.13, (2001), pp.76-106, p.81.

(26). Charney, Michael W, *A history of modern Burma*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p.67; South, Ashley. *Ethnic politics in Burma: States of conflict*. Routledge, London & New York, 2008, p.10.

(27). Anderson, Benedict, *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of Nationalism*, Verso, London & New York, 1991, p. 118.

(29). Aung-thwin, Michael and Aung-thwin, Maitrii. *A history of Myanmar since ancient times: Traditions and Transformations*, Reaktion Books, London, 2012, p.182; Smith, Martin, *State of strife: The dynamics of ethnic conflict in Burma*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2007, p.10.

(30), (33), (34). Smith, Martin, *Burma: Insurgency and the politics of ethnicity*, White Lotus, Bangkok, 1999. p.51, 52, 52.

(31). Taylor, Robert H, *The state in Myanmar*, NUS Press, Singapore, 2009, p.171; Smith, Martin, *Burma: Insurgency and the politics of ethnicity*, White Lotus, Bangkok, 1999. p.51.

(37). Mukherjee, Kunal, "The ethnic minority question and Rohingya crisis in contemporary Myanmar", *Journal of Muslim Minority Affairs*, No.39, Vol.1, 2019, pp.26-43, p.26-27.

(38). IbrahimI, Azeem, *The Rohingyas: Inside Myanmar's genocide*, Hurst and Company, London, 2018, p.17-26.