

From Peacekeeping to Peacebuilding Japan's Role

国際シンポジウム
「平和維持から平和構築へ - 日本の役割 - 」

February 5 - 7, 2002
平成14年2月5～7日

Co-organized by
The Japan Institute of International Affairs (JIIA)
日本国際問題研究所
and
Ministry of Foreign Affairs (MOFA)
外務省

Preface

1. The Japan Institute of International Affairs (JIIA) together with the Ministry of Foreign Affairs of Japan co-hosted an international symposium entitled "From Peacekeeping to Peacebuilding - Japan's Role" in February 2002. This is the summary record of this symposium comprising the keynote speeches and an overview of the discussions.
2. With the end of the Cold War, the threat to the international community of a full-scale nuclear war between the superpowers of East and West was replaced by the threat from internal armed conflicts arising from ethnic, religious, or other differences. In the course of this transition, states, international organizations such as the United Nations, and non-governmental organizations (NGOs) have turned their attention to the prevention of these armed conflicts, escalation, and to peacekeeping and post-conflict peacebuilding. Nevertheless, the nexus between peacekeeping and peacebuilding have not yet been adequately established, either theoretically or practically, and the lack of consensus has resulted in systematized trial-and-error approaches in the field.
3. The connections between practice and theory, as well as the best means of pursuing cooperation were discussed from various angles in the symposium, which featured the participation of persons actually involved in peacekeeping and peacebuilding activities as well as researchers from Japan and abroad. While all of the views expressed in this report are those of the individual participants and do not necessarily reflect the views of the co-hosts or the organizations or research institutes to which they belong, we are convinced that the opinions they offer will serve as a valuable reference when considering the role Japan will play in peacekeeping and peacebuilding and the future prospects of its efforts.
4. In closing, I wish once again to offer my deep-felt gratitude to the International Peace Cooperation Division of the Foreign Policy Bureau at the Ministry of Foreign Affairs and all others who assisted us in organizing and running this Symposium.

Hisashi Owada

President, Japan Institute of International Affairs

March 2002

Table of Contents

Preface	
"The Gap Between Peacekeeping and Peacebuilding"	
Keynote Addresses by Prof. Hisashi OWADA, Director of JIIA	7
Brief Report of the Closed Session by Prof. Yozo YOKOTA, Chuo Univ.	12
Comments by Mr. Julian HARSTON, UNDPKO	16
Comments by Mr. Omar BAKHET, UNDP	22
Comments by Mr. Konrad HUBER, UNICEF	28
"From Peacekeeping to Peacebuilding : Japan's Role"	
"The Experience in East Timor"	
Presentation by Mr. Kenji ISEZAKI, UNAMSIL	31
Comments by Mr. Takahisa KAWAKAMI, MOFA	37
Comments by Panelists	41
Q&A with Audience	42
Appendixes	
Agenda	45
List of Participants	46

目 次

はしがき

「平和維持と平和構築の関係」

小和田 恆・日本国際問題研究所理事長（基調報告）.....49

開会・専門家会合の概要紹介（横田洋三・中央大学教授）.....53

ジュリアン・ハーストン・国連PKO局アジア中東部長代行（コメンテーター）...56

オマール・バケット・UNDP緊急対応部長（コメンテーター）.....61

コンラッド・フーパー・UNICEF上級緊急対応官（コメンテーター）.....67

「平和維持から平和構築へ：日本の役割」

「東チモールでの経験から」

伊勢崎賢治・UNAMSIL政務官（報告）.....70

川上隆久・外務省総合外交政策局国際平和協力室長（コメンテーター）.....75

付録

議事次第78

参加者リスト79

The Gap Between Peacekeeping and Peacebuilding

Keynote Addresses

Professor Hisashi Owada
President, The Japan Institute of International Affairs

1. Introduction

I would like to begin by speaking about why this particular seminar is being held and what key problems it is endeavoring to address. Professor Yokota will give a report on the closed session yesterday, in which a number of eminent experts debated these problems. I will focus instead on the problems themselves and attempt to describe briefly the overall framework in which they exist.

2. Historical Background

Problems in international dispute settlement today reflect a number of historical factors. Of these, perhaps the most important is the development of peaceful settlement methods. The idea that responsibility for resolving differences peacefully rests with the parties involved first came into fashion in the second half of the 19th century. The choice was war or peace, and the objective was to find ways to avoid war. At the time, however, war was still seen as a legitimate option, and the use of force a viable final approach to settling disputes. Within this, however, in the second half of the 19th century-particularly toward the end of the century-the idea of seeking peaceful resolution gained popularity in many countries. The first and second Peace Conferences at The Hague, in 1899 and 1907, respectively, resulted in the ratification of conventions for the peaceful settlement of international disputes. This effort was inherited by the League of Nations, formed after the First World War, and later the United Nations (UN), which came into being after the Second World War.

On the surface, then, this is the historical background of the concept of peaceful dispute settlement. However, the same period also saw a crucial divergence in interpretation. A good illustration of this

can be seen in the fact that in Japanese the same word-"*funso*" -is used to mean both "dispute" and "conflict." Traditionally and historically, the objective was to settle international disputes peacefully-with the onus for finding a way to do so on the disputing parties-and thus avoid waging war. The idea was that just as parties in an internal dispute must work within domestic judicial bounds to find a peaceful solution that conforms to their respective municipal codes, countries involved in an international dispute must find a peaceful solution that leads to settlement.

The reality, however, was much different. With the establishment of the League of Nations and later the United Nations came the emergence of a single, international community. As a consequence, such disputes came to be seen as the responsibility of the community as a whole, rather than just the individual countries involved. In other words, the preservation of international peace came to be seen as a common public asset. With this change, attention began to shift from dispute settlement to conflict resolution. The difference between the two was largely one of semantics, but from this arose differences in philosophical approach which, in turn, bred conflicting strategies.

Today, our focus is really on conflict resolution. We see our role as being to facilitate peace by preventing or resolving conflicts, and then to ensure peace is maintained. This view reflects our belief that responsibility for determining the best way to fulfill this role lies with international community. As a consequence, the participation of the UN in conflict resolution has taken on particular importance.

3. Changes in the Nature of Conflicts and Approaches to Resolution Following the Cold War

The end of the Cold War brought an end to the polarization of the global community. This change has brought significant changes to both the nature of international conflicts and the methods implemented to resolve them.

Changes in the Nature and Number of Conflicts

We have seen particularly key changes in the nature and number of international conflicts. Today, most conflicts are regional and the majority of these are intrastate, rather than interstate. To a large extent, this trend can be attributed to the Cold War and the breakdown of political frameworks. Although there are various ways to count the number of current armed conflicts at present that have degenerated into war, 50 is probably a fair estimate. This exceeds anything seen during the Cold War. Again, most of these conflicts are internal, rather than between countries.

Changes in the Role of the UN

Another crucial change has been in the UN's increased participation in conflict resolution. In 1988, the UN was involved in preventative diplomacy or peacekeeping operations in approximately 10 conflicts. In 1998 and 1999, the number had more than doubled. The UN's approach to conflict resolution has

also changed radically, from intervention and containment-its response to traditional conflict, that is, the type of interstate conflict that led to the Second World War and that is described in the UN charter-to the creation of intrastate peace. This is why we have seen such a sharp increase in peacekeeping operations; it also explains the changes we have seen in the nature of these operations.

Since its establishment, the UN has undertaken peacekeeping operations on 54 separate occasions. Until 1988, however, the total was only 15. The remaining 39 have all been in the past decade-and-a-half.

Changes in the Nature of PKO

The first UN peace operation, the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), was established at the time of the first war between Israel and the Arab world, following the creation of an independent Jewish state. The second was established following the war between Pakistan and India prior to Pakistan's independence. In both cases, the primary objective was cease-fire monitoring at the truce line. Accordingly, it was seen as prudent to dispatch forces consisting primarily of military personnel. In the case of an intrastate conflict-in which the goals are to redefine national boundaries and create peace-the scope of demands thus far exceeds the scope of traditional peace operations. Accordingly, the role of nonmilitary personnel, such as civilian police and international political system experts, has become crucial.

The number of missions involving nontraditional peace operations has also increased. In 1988, five of the 15 missions established by the UN to date were still underway. At the time, these missions encompassed 9,500 soldiers, but only 35 civilian police and 1,500 other civilian personnel. In 1992, however, the number of active missions had risen to 11. By 1997, it had doubled to 20. Military personnel were involved in major efforts, notably those in Cambodia, Somalia and Yugoslavia, as a consequence of which by 1997 the overall military personnel component of UN peace operations exceeded 70,000. Between 1994 and 1996, however, this number shrank to between 10,000 and 20,000. In contrast, the number of civilian police involved climbed during the same period to 2,000 and then 3,000, before peaking at more than 4,000 in 1996. The number of other civilians also topped 2,000 and later 3,000.

4. Future Challenges for PKO

The Gap between Peacekeeping and Peacebuilding

What this all means is that peacekeeping and UN peace activities today focus on creating peace through nation building, rather than on enforcing it with military strength. Accordingly, as Boutros-Ghali wrote in "An Agenda for Peace," peacekeeping, as defined by the UN, encompasses conflict prevention; peacemaking-necessary to secure truce; peacekeeping in the traditional sense, that is, cementing peace by reinforcing cease-fire agreements; and peacebuilding and post-conflict peacebuilding, which not only secure lasting peace, but also provide a foundation for nation building. If we look at peacekeeping logically, we can identify four phases: conflict prevention, peace-making, peacekeeping and peacebuilding. In reality,

however, these are not independent, consecutive phases, but rather elements of an overall process. UN peace operations thus endeavor to determine the most effective mix of these elements for the conflict in question to ensure a stable and sustainable peace. As a result, a crucial characteristic of current UN peace operations is that they are integrated programs combining all four elements. Here we touch on today's theme, that is, the two major problems generated by this new approach.

The first problem with current peace operations is their comprehensive nature. Instead of focusing solely on the tasks at hand, such as cease-fire monitoring or the prevention of cease-fire violations, the UN also dispatches civilian police to secure public order by cooperating with and extending technical support to local police. In certain extreme cases-Cambodia, for example-the UN also took an active interest in local government and assisted with the establishment of domestic political systems. More examples of this can be found in the multifaceted United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) and United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES). Naturally, such comprehensive operations require not only military strength, but also a solid grasp of how best to respond to humanitarian issues and promote new governmental systems as part of the nation-building process. As a consequence, peacekeeping and peacebuilding have become tightly intertwined. However, because peacekeeping and peacebuilding are essentially different issues and because peacebuilding is closer in nature to nation building and development, there is no clear consensus on the scope of peacekeeping-in the broader sense-or on whether it should be entirely the responsibility of peacekeeping-oriented UN political agencies. If we are to define peacebuilding as nation building based on economic and social development, should it not be the responsibility of UN economic and social development agencies? In short, there is a significant gap between the two efforts that must be bridged if we are to ensure the effectiveness of current UN peace operations.

A Shift in Emphasis to Non-military Efforts

The UN's new approach to peace operations has resulted in a shift in emphasis-especially on the peacekeeping side-from military to nonmilitary efforts. This, in turn, is transforming in the contributions expected of UN Member States. It is no longer enough for Japan, for example, to dispatch self-defense forces (SDF). Certainly Japan sent civilian police to Cambodia. However, the need is also increasing rapidly for civilians in such areas as humanitarian activities, electoral system development and legal reform, as well as in more general areas, such as technical assistance. Frankly, Japan has contributed next to nothing to such efforts to date. SDF deployed in Cambodia played a significant role in peacekeeping operations, but in subsequent outings-Mozambique, Goma, the Golan Heights-the SDF's contributions have been solely military. Of course, by "military," I do not mean the SDF took part in fighting or resistance efforts; to date, they have participated as noncombat military personnel and provided support for other PKO forces. Accordingly, the second major problem created by the UN's new approach-how Japan will respond to the

shift in the emphasis of UN peacekeeping activities-and the changing nature of conflicts remains a key issue. The 1992 International Peace Cooperation Law allows for participation in civilian peacekeeping efforts, but the fact remains that Japan has done very little so far in this area.

The gap between peacekeeping and peacebuilding will be addressed in greater depth by Chairman Yokota in his report on yesterday's closed session. I would also like to offer this as a topic for discussion by our panelists today.

Brief Report of the Closed Session

Mr. Yozo Yokota

Professor, Faculty of Law, Chuo University

1. Difficulties in the Transition from Peacekeeping to Peacebuilding

Discussion during the closed session centered on three major reasons for problems to date. The first is the hazy conceptual line distinguishing peacekeeping from peacebuilding. The second is the expanding scale and depth of peacekeeping, which now encompasses various themes traditionally considered part of peacebuilding, such as nation building, development and democratization—a change that is further blurring the conceptual line. The third and perhaps most important reason is difficulties in the transition from peacekeeping—which has traditionally centered on a military activities—to peacebuilding—which encompasses such elements as emergency aid, reconstruction and election monitoring. Participants in the session identified and endeavored to address 12 key difficulties, including gaps implementation and overlapping-and occasionally competing-functions.

(1) Different Time Requirements

There is a fundamental difference in the time requirements of peacekeeping, with its traditionally small-scale, neutral military focus, and peacebuilding, with its emphasis on recovery, development and aid. Peacekeeping ends with conflict resolution, whereas peacebuilding involves a long-term commitment to resolving a variety of issues. Lumping the two together under the label of "peacekeeping operations" essentially means winding up UN peacekeeping operations and pulling troops out just as peacebuilding efforts are getting underway. In other words, the UN exits at a crucial point in the process, with nation building in its infancy and many crucial issues still unresolved. We looked at several actual situations to see how this problem has played out in practice. Cambodia was brought forward as a particularly good example.

(2) Excessive Number of Agencies

A broad range of organizations are involved in peacekeeping and peacebuilding under the UN umbrella. These include the United Nations Development Programme (UNDP), the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the World Health Organization (WHO), the World Food Programme and the World Bank. Problems arise when all of these agencies get involved in peacebuilding.

(3) Gaps in Implementation

A number of gaps in implementation have emerged among the activities of the various UN agencies involved. The first is the gap between the military and surveillance component of peace operations and the nonmilitary component, which encompasses election monitoring and nation building. It was also pointed out that there are a number of gaps within military activities, such as that which exists between cease-fire compliance monitoring and the reintegration of disarmed former combatants into civilian society. It was further mentioned that especially significant gaps are likely to emerge when we try to combine long-term efforts, such as development support and humanitarian aid, with those that depend on comparatively quick responses, notably military activities.

(4) Overlapping and Competing Functions

In addition to gaps, the sheer number of UN agencies involved results in overlapping and competing functions. The difficulty in coordinating the various activities of these agencies was also cited.

(5) Top-down Structure

Problems are caused not only by the huge number of UN agencies involved, but also by the top-down structure of the departments and offices within the UN Secretariat. The inability of the Department of Political Affairs and the Department of Peacekeeping Operations to coordinate their activities was mentioned as a classic example of this problem. It was also pointed out that the mindset of people working in these departments and offices occasionally hindered the effectiveness of efforts.

(6) Restrictions of PKO Mandates

PKO activities are mandated by, for example, UN Security Council resolutions. UNDP, UNICEF and other agencies also have the power to mandate via General Assembly resolutions. These mandates carry restrictions that further increase the difficulty of implementing activities. This is also related to the problem of gaps in implementation.

(7) Insufficient Funding

Insufficient funding hampers both peacekeeping and peacebuilding activities.

(8) An Inconsistent and Uncooperative United States

The eighth difficulty is the inconsistency-in terms of understanding, support and policy position-and occasionally uncooperative attitude of countries involved in UN PKO activities. This problem arises with all five of the principal participants and particularly with the United States.

(9) Degree of Cooperation

How far are the UN and international society willing to take peacekeeping and peacebuilding activities in certain circumstances? To what extent should local policymakers in Afghanistan, for example, take responsibility? The degree of cooperation between UN forces and local representatives varies significantly depending on the situation. Determining what degree is most appropriate is a major challenge.

(10) Timing and Participation

Determining when and how the UN and international society should step into a situation-or if they should step in at all-is extremely difficult, as is deciding whether military participation is warranted and if so to what extent.

(11) Gathering and Analysis of Information

Participants in the open session pointed out the importance of effective gathering and analysis of early warning information.

(12) Ensuring Neutrality and Fairness

Ensuring the neutrality and fairness of peacekeeping and peacebuilding activities is a major challenge. If the UN were to take the government's side in a particular conflict, it would rightly draw criticism from antigovernment groups for not adhering to the principles of neutrality and fairness. As someone mentioned during the session, it can be extremely difficult to find the most neutral and fair position.

2. Japan's Role

The second session, which focused on Japan's role, also brought up several key points. To date, Japan's participation in UN-sponsored peacekeeping activities has been restricted by Article 9 of its constitution, as well as by public opinion. As a result, the country's contributions have been primarily financial.

Since the end of the Cold War and the arrival of the 1990s-and particularly since the Gulf War-UN peacekeeping efforts have expanded considerably in scale and depth. As a consequence, calls have

increased for Japan to step up its contributions. This was alluded to as a particularly important development for Japan. The law governing the country's participation in peacekeeping activities-the Law Concerning Cooperation for United Nations Peacekeeping and Other Operations, or the PKO Law-has undergone several modifications since it was passed in 1992, as have related laws pertaining to the Self-Defense Forces (SDF). As a consequence, the SDF can now play a limited, humanitarian role in UN peacekeeping and peacebuilding activities. International society, recipient countries and the UN have all praised Japan's increased contributions.

At the same time, it is important that Japan give adequate consideration to constitutional restrictions and public opinion. For this reason also, it would help if Japan were to expand its participation in peacebuilding as well as increase its involvement in peacekeeping activities. There would also seem to be a key role here for aid organizations, such as the Japan International Cooperation Agency (JICA).

Japan's neighbors in Asia still harbor resentment toward the country for its conduct during World War II, so Japan must be extremely careful of how it goes about participating in peace operations in the region. In contrast, Japan's lack of a political role to date in Africa and the Middle East to date may position it better than former European and North American colonizers to maintain neutrality in these regions and earn local trust.

Another concrete suggestion that emerged from the second session is for Japan or another country to create a specialized training facility that will facilitate the cultivation of human resources, thereby enhancing the effectiveness of future peacekeeping and peacebuilding efforts.

Mr. Julian Harston
Director, Asia & Middle East Division,
Department of Peacekeeping Operations, United Nations Headquarters (UNDPKO)

I. Introduction

It is most fitting that this discussion is held in Tokyo at a time when Japan is proving again its deep commitment to international peacekeeping and peacebuilding. Last month, Tokyo hosted a major donors' conference on Afghanistan. At the same time, Japan is actively planning its deployment of more than 700 peacekeepers to East Timor, the largest number ever. In word and deed, Japan is demonstrating outstanding dedication to the promotion of international peace and security.

In order to set an overarching context for this discussion, this presentation begins by briefly considering how the interplay between peacekeeping and peacebuilding has worked out on the ground in a select group of missions that took place before and after the most recent report on peacekeeping by Ambassador Brahimi. The presentation then offers a 'Headquarters perspective' and some thoughts on efforts undertaken in New York to address the gap between peacekeeping and peacebuilding.

II. Combining Peacekeeping and Peacebuilding in Practice

A. UNTAES: Clear Mandate and Reporting Lines

The United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) was the operation mandated to facilitate the peaceful reintegration into Croatia of the breakaway Serb region of Eastern Slavonia at the end of the 1990s, following the Dayton Agreement.

At the time that the United Nations was asked to take on this task, the operation was viewed as a very difficult assignment that presented real physical danger and risk of failure. The local Serb population was fearful, resentful, and comparatively well armed, while the Croatian government was clearly anxious to accelerate the reintegration of the territory as swiftly as possible, by force if necessary. Yet, ultimately, conflict did not resume and the peaceful reintegration of the region took place within two years. This result was born of an intimate marriage of peacekeeping and peacebuilding efforts.

In order to promote security, the mission was supported with adequate resources and 5,000 multinational peacekeepers led by a Belgian Force Commander and a Russian Deputy Commander. UNTAES had the means to quell local resistance, and demonstrated its readiness to do so on several occasions.

At the same time, UNTAES advanced its security and political goals with complementary peacebuilding initiatives through demilitarization, humanitarian and development tasks, including the creation of an inter-communal transitional police force, and a wide-ranging hearts-and-minds campaign to promote inter-community understanding. The highly centralized reporting lines of the mission favored the coordination of these efforts, which drew upon the contributions of other actors in the mission area, but always under the control of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG). These actors included nongovernmental organizations (NGOs) as well as regional and international organizations: the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the European Union (EU), and the North Atlantic Treaty Organization (NATO).

The clear reporting lines and the very clear mandate of UNTAES offer a sharp contrast with the next experience to be discussed, that is, the international peacekeeping and peacebuilding efforts that have taken place in Bosnia and Herzegovina since the Dayton Accords.

B. UNMIBH: Improvised Coordination

In Bosnia the international community mandated a large number of international organizations to be engaged in peace implementation without providing any strong coordinating mechanism. The five principal organizations—the Office of the High Representative (OHR), NATO, the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH), the OSCE, and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)—had their own budgets, their own headquarters, their own competing priorities, their own timetables, and their own procedures. This situation has complicated efforts to link peacekeeping and peacebuilding.

NATO deployed an overwhelming military presence in and around Bosnia, some 60,000 troops to start with, whose purpose was to contain and restrain; but responsibility was not clearly allocated for related tasks, what at the time became fashionable to call 'mission creep'. While the United Nations is tasked with the establishment of a new police force, the so-called 'security gap' between heavily armed forces and an unarmed civilian police was not addressed, nor even recognized, until long after Serb Sarajevo had been destroyed. Although NATO, especially in recent months, has been supportive of the civilian effort, within the limits of its downsized presence, the High Representative, the senior international civilian, does not control NATO, which operates under its own mandate.

The realities on the ground have resulted in a significant degree of coordination achieved through improvisation; however, improvisation as most of us recognize, is an uncomfortably uncertain means to assure effective advancement of long-term stability. There has as a result been an enormous waste of money

and effort due to the lack of a single line of control in Bosnia and Herzegovina.

C. East Timor: Unified Command and Control

The third and last operation to be considered is the peacekeeping effort in East Timor. In discharging peacekeeping and security functions, while assuming full executive responsibilities and supporting the creation largely from scratch of a nation state, the mission faced an enormously challenging mandate. Yet, as in UNTAES, progress in each of these elements generally reinforced progress in others.

Initially, as in the Balkans, the contribution of a multinational effort outside the United Nations command structures was crucial in creating the necessary conditions for peacekeeping operations. It may be recalled that the first military that went into East Timor was a coalition not under the United Nations command, but led by Australia. However, as soon as it was feasible, a unified operation was created, with a military component-in which Japan will participate-that continues to play an essential role under the authority of the SRSG.

Unified command and control: Where peacebuilding is concerned, the combined roles of the administrator, the SRSG, as Head of State and head of the United Nations operation provide an unprecedented capacity to coordinate UN development activities. This coherence has been further reinforced by donor countries such as Japan who have taken a far-sighted approach by generously supporting trust funds that can respond purely to local needs. This has included support for the current budget of the Timorese government.

Despite the progress that has been made, the fledgling political and administrative structures in East Timor are still very fragile. It is clear that further international support for the daily functioning of the government and for the development of local skills is essential to reinforce the state's stability and to ensure that progress made to date is not reversed.

In this context, in planning the successor mission, a proposal was developed to continue to use assessed contributions (money which comes because of a resolution of the Security Council) to provide key civilian staff to the Timorese government after independence. The proposal was endorsed in principle by the Security Council, first in October, and again last month. If it is finally adopted, the arrangement will mark a milestone in the international community's linkage between peacekeeping and peacebuilding in practice.

III. Overarching Lessons

The experiences from this select group of missions suggest four overarching lessons.

A. Mutually Reinforcing Security and Peacebuilding Tasks

First, they reinforce the underlying premise of this discussion-that security and peacebuilding

tasks can and should be mutually reinforcing. Substantial enforcement capacity and a willingness to act can play an indispensable role in providing political space for progress, by reassuring those that are willing to lay down their weapons, and by deterring those who would still resort to violence. At the same time, the creation of new, generally acceptable rule-of-law mechanisms can fill an otherwise dangerous security vacuum. These experiences point out the relevance of broader development tasks to stability and the need for an operation to be able to swiftly provide viable economic alternatives to violence, while arguing in favor of confident and active international support for development of democratic mechanisms and culture. In other words, a peacekeeping mission with its military, with its police, can provide the space to start the rebuilding peacebuilding process, and can be a vital element in that process.

B. System-level Engagement

Second, they underline the importance of the engagement of the United Nations as a whole. They highlight the unique strengths of the world organization as an instrument:

- * to address the most sensitive issues while reinforcing the international rule of law, based upon the unequalled legitimacy of the United Nations Charter;
- * to sculpt an appropriate response to conflict backed with the necessary resources by engaging the broad community of Member States including donors and troop-contributing countries (TCCs);
- * to focus and coordinate great power attention through the Security Council on the search for solutions;
- * to capitalize upon institutional wisdom and to develop a multifaceted response to conflict, and;
- * to draw upon the vital contribution of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) in New York.

C. Clear and Comprehensive Institutional Coordination

Third, they suggest the crucial importance of clear and comprehensive institutional coordination on the ground. Both nature and politics abhor a vacuum, and where a common sense of purpose is lacking this can lead to duplicative and competing programs, mutual recriminations, and paralysis. A unified chain of command for all civilian efforts, reinforced by a collaborative and collegial approach, is crucial for success. And while the response to security needs can take place within the United Nations chain of command or outside it, such as in Kosovo, it must be closely coordinated with the political agenda.

D. Long-term Approach and Commitment

Finally, these experiences argue for the need for a long-term approach by the international com-

munity including through the continuing commitment by the Security Council. The contribution of a peacekeeping operation must be viewed as a foundation for future progress. Again, the peacekeeping operation can provide a basis for the building of a state. Without such an approach the gains that are painfully achieved by an operation can disappear overnight. There is no doubt at all that were the United Nations to withdraw its entire operation from East Timor tomorrow that government would collapse.

IV. Conclusion

What guidance for the future can we abstract from this juxtaposition of practical and theoretical efforts to marry peacekeeping and peacebuilding?

First, it is clear that much about the gap between peacekeeping and peacebuilding remains to be understood, that many fears still have to be allayed, and that a renewed sense of common purpose must be fostered amongst developed and developing countries. United Nations Member States have yet to be fully convinced of the return on investment that peacebuilding can make in peacekeeping operations. There is still a real reluctance amongst some of the leading Member States to accept that there is a link at all between peacekeeping and peacebuilding, although this is changing.

At the same time, it appears that the battle lines are not clearly drawn and that depending on the context the majority of United Nations Member States are willing to support enhancement of the linkage between peacekeeping and peacebuilding, particularly on an ad-hoc basis. And here the precedent that is likely to be set in East Timor is a very important one. The Security Council's efforts to bridge the gap between peacekeeping and peacebuilding, whether motivated by a search for an "exit strategy", always something that the Security Council is looking for, or by political pressures to alleviate suffering, may ultimately provide as many or more solutions for the future than will abstract consideration of these issues.

As was clear from the discussions held in Tokyo last month, this includes the problems being faced in Afghanistan. There, the international community faces enormous and inter-linked security and institution-building demands; but it has not yet identified a paradigm that can satisfactorily resolve this question and it lacks a clear institutional road map for the path ahead. The United Nations role in Afghanistan is not, at least thus far, predicated upon extensive deployment of civilian police or military. Nobody at this stage is considering a lot of blue helmets in Afghanistan, although there could be thinking on that later. Yet, there has been discovered no formula other than peacekeeping that could provide the political profile, the coordinating capability, the scope of action, or, more importantly, the budget required for that exercise.

The organization of the United Nations engagement in Afghanistan will probably be determined over the course of the next month. The international community can find a suitable solution, which respects the overarching lessons identified earlier, given sufficient imagination, realism, and a willingness to push the envelope-to make some changes in the way that things are done, as has been done with the acceptance

of the proposal for a successor mission in East Timor. The solution can and will be made to work with the full support of Member States and the Secretariat. Afghanistan will, in a sense, be yet another adventure in discovering how to close this gap between peacekeeping and peacebuilding.

The interlinked nature of peacekeeping and peacebuilding challenges in Afghanistan were described at the Tokyo donors' conference by Madame Ogata with her customary clarity. In her speech, she stated: "*Reconstruction planning and implementation should aim at building a functioning administrative structure. It should also ensure nationwide security, which in turn will make it possible for rehabilitation and reconstruction work to proceed throughout the country*".

Let us hope that Madame Ogata's wisdom will prevail.

Mr. Omar Bakhet
Director, Emergency Response Division,
United Nations Development Programme (UNDP)

I. Introduction

The events of September 11 and their aftermath have merely served to renew the urgency for a multilateral response to conflict, its causes, and its manifestations. The Brahimi report of 2000 was an important milestone in reconsidering the UN approach to peace operations, namely, peacekeeping and peacebuilding. Together these are important foundations for the consolidation of peace, the prevention of recurrent conflict, and the reduction of political violence in all its forms.

The focus of this presentation falls on a brief examination of the challenges that the development community faces in conflict prevention, peacekeeping, and peacebuilding; the gaps that emanate from the Brahimi report and its implementation, and; some of the challenges being faced in Afghanistan.

One of the enduring legacies of the Brahimi report will be to have acknowledged the de facto need for expanded UN peace operations to include strategies for prevention, peacemaking, peacebuilding, and transition to recovery. By expanding the concept of peace operations beyond conventional military operations, the report gives due recognition to the underplayed role that the humanitarian and development work of the United Nations brings to building durable peace and addressing the causes of conflict through sustainable development. The report also creates an important space for development actors to identify and develop strategies for the untapped potential of development to play a more effective role in UN peace operations.

Drawing upon some lessons from over the past year of that untapped potential of development in peacekeeping and peacebuilding, two salient points merit consideration here in relation to better understanding and acting upon the gap between peacekeeping and peacebuilding: (1) how to coalesce all relevant actors into coherent, concerted, and coordinated action including donor policy funding and strategies, and; (2) how to have development assist in complex situations from both policy and operational perspectives.

II. The Untapped Potential: Policy Developments

A. Study on Prevention, Peacebuilding, and Recovery

The United Nations Development Programme (UNDP) commissioned a study, completed last year, that tried to highlight the challenges and the contributions which the development community can make in conflict prevention, peacebuilding, and recovery. The study is available. It has generated a lot of discussion among the UN agencies and very soon, in March, wider discussions will take place among UN Member States, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), and the European Union (EU) in Brussels.

The study maps out the development dimensions of prevention and peacebuilding and builds five conflict-related scenarios that highlight lessons learned about the types of development action which are desirable and possible. The study has been very well received in the dissemination phase that is ongoing. It was seen to be unaffected by the 'turf battles' often associated with UN discussions on peacebuilding and other such concepts and strategies, and was commended as a tool for educating policy makers and planners on the role of development in UN operations. What is clear is that development has an important role to play in an overall approach to peacebuilding that includes political/diplomatic, humanitarian, and development actions and objectives.

Initially, it seems that conflict prevention was seen as a strategy to be deployed before violent conflict erupts and that peacebuilding was seen as a post-conflict strategy to consolidate and sustain peace. There is also a "prevention of recurrence" theme to be found in peacebuilding. In contemporary usage, however, peacebuilding can refer to all conflict-related scenarios and embrace a series of activities-political, humanitarian, development, and military-that contribute to the aim of building durable peace and sustainable development. This was affirmed in the Security Council usage of the term in February 2001 and it has been taken up more generally in the system in subsequent policy debates.

B. Official Discourse on Peacebuilding

To quote the definition from the Security Council of 20 February 2001 (S/PRST/2001/5):

"The Security Council recognizes that peacebuilding is aimed at preventing the outbreak, the recurrence or continuation of armed conflict, and therefore encompasses a wide range of political, developmental, humanitarian and human rights programmes and mechanisms. This requires short and long-term actions tailored to address the particular needs of countries sliding into conflict or emerging from it. These actions should focus on fostering sustainable institutions and processes in areas such as sustainable development, the eradication of poverty and inequalities, transparent and accountable governance, the promotion of democracy, respect for human rights and the rule of law and the promotion of a culture of peace and non-violence."

In seeking to make sense of the contested official discourse on peacebuilding, development agencies have sought to grasp a working definition of a peacebuilding approach through policy work and program reviews. This is a definition that can adhere to basic development principles which emphasize what works well at the delivery level, what is likely to withstand political and security disruption, and what is neutral and impartial in the best sense over the long run. There will be instances, in addition, when such programs derived from those three criteria also carry special adaptive and catalytic potential to assist ongoing efforts to achieve stability and security. This involves a challenging application of the "bottom-up rather than top-down" principle and the "basics rather than contrived" approach. These criteria and considerations best define development peacebuilding for the purposes of operationalizing peacebuilding policy in the aftermath of the Brahimi report.

C. Development Peacebuilding

The types of development activities that have been identified include directed programs to address security and development concerns; disarmament, demobilization, and reintegration (DDR); small arms reduction; reintegration of internally displaced persons (IDPs) and returnees; quick impact projects; vocational training of ex-combatants and other groups; security sector reform; and management of macroeconomic framework; and so on. However, there is also a need to focus core poverty reduction and governance-related programs in ways that respond to conflict. This tallies with proposals from Japan International Cooperation Agency (JICA) and form a list of interventions considered to be most critical for peacebuilding.

III. The Peacekeeping-Peacebuilding Gap

Although there are many gaps, three main gaps in relation to the recommendations of the Brahimi report can be identified.

A. Implementation

The first gap is the implementation gap that has been imposed, or has arisen, because of lack of support by Member States in the Security Council or the committees and therefore leaves the Brahimi report and its recommendations in the air. Amongst the recommendations relevant to the current discussion that remain relevant in measuring how far we have come are:

- * establishing Integrated Mission Task Forces (IMTF) to oversee planning for peacekeeping missions that will draw on cross-UN experience and participation, which requires the support of the funds and the programs and, equally, the UN Secretariat;
- * including demobilization and reintegration programming into assessed budgets for peacekeeping operations;

- * creating an analysis capacity for conflict situations;
- * implementing quick impact projects to catalyze recovery;
- * strengthening rule of law institutions and civilian policing;
- * re-establishing local rule of law and law enforcement capacity in situations of transition, and;
- * making arrangements for peacebuilding to be an integrated concern of the United Nations.

These are parts of the Brahimi report recommendations that are strongly considered to be at the heart of the many recommendations which essentially constitute the next stage of UN reform. The Panel report calls for a series of powerful new mandates, activities, partnerships, new capacities and units that build on the last set of reforms in ways that affect the UN system as a whole. However, while declaring that new efforts through both prevention and peacebuilding are essential, the report does not elaborate in detail on those issues nor fully chart their implementation; instead, the report invites the UN system to take the lead role in developing this huge area of work. This is very much hampered by the fact that there is a lack of resources for the agencies to implement and strengthen their capacities to deal with these issues.

B. Funding

The second gap is that of funding timely available resources for quick disbursement. A perennial problem in fragile transitional situations has been the lack of consistent, flexible financing for small scale, community-driven quick impact projects designed to overcome immediate blockages to progress in a peace or reconstruction process. The leverage inherent in such rapidly disbursable funds far outweighs the often relatively insignificant amounts involved and, in recognition of this, several UN agencies, funds, and programs have established budget lines for this purpose. Reviews by the Inter-Agency Standing Committee and other internal and external evaluations have found that such facilities are rarely sufficient, however, not least because they have not contributed to integrated peacebuilding strategies.

C. Lacunae

The third gap emanates from issues noticeably absent or only partially addressed by the Panel.

For example, the report does not adequately define peacebuilding or solve the essential incoherence of keeping the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and the Department of Political Affairs (DPA) divided (which could only be resolved through reuniting them); instead, Brahimi gives some essential points of peacebuilding to the DPKO (rule of law) and others to the DPA (the pilot peacebuilding unit) without facing the fact that both Departments have major peacebuilding operations and challenges when they are respectively directing missions in the field. Since most major UN missions go through the Security Council and are headed by the DPKO, one could argue that the DPKO is often the real focal point

for peacebuilding and peace missions.

The report recognizes that peacebuilding involves humanitarian, development, and political dimensions and that all the major UN agencies have a role. But by failing to specify mandates, structures, and programs for peacebuilding, the report has essentially left the matter in the air. Brahimi passes this problem to the Executive Committee on Peace and Security (ECPS), which now has to look at peacebuilding and make recommendations to the Secretary-General (SG) on how to carry it out.

The most logical step would have been to create a joint peacebuilding unit involving the DPKO, DPA, UNDP, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), and the World Bank.

No UN actor has yet adequately defined peacebuilding, much less the capacity to carry it to the field. This further underlines the fact that peacebuilding should be a truly shared exercise.

The report does not distinguish between the three classes of UN presence in crisis countries: those that have a DPKO-led, Security Council mandated mission; those that have a DPA-led, usually, General Assembly approved mission or peacebuilding offices, and; the vast majority that have no UN political presence or mission-where the Resident Coordinator (RC) and the UN Country Team try to do the best they can. Each of these cases involves peacebuilding, but Brahimi does not deal with how they differ and how the United Nations is to act in each case.

Finally, the report does not break the operational dichotomy between the creation of UN missions and the work of the UN system for crisis countries: that is, whether the funds and programs should serve as operating partners and executing agencies for the UN mission work, and carry this out in a series of activities and programs in which they already have local knowledge and expertise that could be made part of the UN mission.

Some of those issues have been approached, and efforts have been made to address them in preparation for the mission to Afghanistan.

IV. Untapped Potential: The Challenges of Afghanistan

A. Post-Brahimi, Test-case Mission

On Afghanistan, the United Nations is certainly seeking to do things differently and the mission presents critical challenges to the UN system. In particular, it signifies the first substantial test to formulate a post-Brahimi report mission that can implement some of the recommendations of the original report. It is also clearly shaped by the leadership of Ambassador Brahimi himself as Special Representative of the Secretary-General (SRSG).

B. Integrated Effort

The planning of the UN response to Afghanistan included the first substantive mobilization of an IMTF headquarters to work closely with the UN Country Team in the field, as suggested in the Brahimi report. This brought all agencies, and the Secretariat, into the early stages of planning and needs identification. The work of this IMTF has fed into the SRSG's policy.

There is now in process an integrated planning approach to the peace operation, UN Assistance Mission for Afghanistan (UNAMA), and support to the SRSG. The operation has yet to be finalized and approved by the Security Council, but there are already some indications that the proposed mission will be unprecedented in its scope and will mark a new generation of peace operations. It is significant from operational, humanitarian, and development perspectives in that it envisages a UN Country Team response at the heart of the mission structure.

V. Conclusion

As far as the recommendations go, one of the big questions for Afghanistan will be whether UN Member States and the Security Council can keep up with the reformed, integrated UN approach being proposed.

Several questions and challenges lie ahead. Will DDR be left to voluntary contributions, even though it is an integral part of the peace objectives of the mission? Will the initial high profile given to gender concerns and participation in recovery be maintained and followed through? Will the infrastructure to support a coordinated, seamless link between humanitarian, recovery, and reconstruction activities be supported by the core UN mission or left to the vagaries of the Consolidated Appeal (CAP) and other mechanisms for resource mobilization? Will donors work through the agencies best placed to do, for example, the civil service reconstruction work, or will they at the end of the day lean toward the World Bank where they can have more control? (Note that the World Bank has not worked in Afghanistan for 20 years.) Another sensitive issue for the logistics of any UN operation is the employment of local nationals. The SRSG is deeply and rightly concerned about the national talent being picked up by aid agencies to the detriment of the local administration that international aid actors are all supposed to be bolstering. Is it possible to have a salary scale for all international aid actors that does not create massive disincentives for Afghans to work for the government? It will not be easy for the United Nations to come to terms with this, but it is an issue for international aid actors, including donors, the United Nations, and nongovernmental organizations (NGOs), to address collectively and consistently.

These are some of the challenges being faced in Afghanistan in the light of the recommendations of the Brahimi report. The current discussion will contribute significantly to further articulating and consolidating efforts toward an even more effective, holistic approach to peacebuilding and conflict prevention.

Mr. Konrad Huber
Senior Emergency Officer,
United Nations Children's Fund (UNICEF) in Indonesia

I. Introduction

The United Nations Children's Fund (UNICEF) is currently on the point of finalizing arrangements for further assistance for its work in conflict areas in Indonesia, primarily in the Moluccas and Aceh.

A brief review of UNICEF's experience in Indonesia can add an important perspective to the discussion on peacekeeping and peacebuilding for two reasons.

First, there is currently no UN peacekeeping operation in Indonesia-it falls below the threshold of Security Council involvement through any kind of peacekeeping operation or similarly mandated presence; instead, the UN involvement in Indonesia is, much as it is in other parts of the developing world, through various agencies such as UNICEF, the United Nations Development Programme (UNDP), the World Health Organization (WHO), and others.

Second, in many instances a gap can also be looked at in terms of continuity; in many respects, the question of a gap between peacekeeping and peacebuilding during the post-conflict recovery phase can be rephrased as a question about the sources of continuity in UN action within a given country.

II. The Role of UNICEF: Development and Peacebuilding

UNICEF is perhaps unique among UN agencies because it is present in many conflict areas not only during the 'hot' phase of a conflict or immediately following it, as with a peacekeeping operation, but actually before the conflict reaches a 'hot' phase, throughout the conflict, and following the resolution of the violence in the post-conflict recovery phase. This is important to recognize simply because there are some issues that can help the United Nations and donors look more holistically at conflict prevention, conflict response, and post-conflict peacebuilding.

Development has several components, and education especially is one that can be used extremely powerfully in trying to approach the problems of conflict and conflict response more holistically.

In UNICEF's work in Indonesia, the organization has been working to strengthen education in non-conflict areas as well as in areas where conflict has led to the destruction of infrastructure and to the disruption of education services. UNICEF has tried to provide a short-term emergency response through the emergency provision of school supplies and support to education authorities in re-establishing education services as quickly as possible. In addition, in situations of post-conflict recovery, UNICEF and other agencies are working closely with government in rehabilitating the education system and in restoring educational services.

III. Education as a Vehicle for Peacebuilding

Why is education so important as a vehicle for peacebuilding throughout the continuum from peace to conflict and back to peace? Three reasons should be highlighted.

A. Addressing Educational and Psychosocial Needs

The first reason has to do with not only providing the highest quality of education for children as possible, but also with maintaining, or re-establishing, an environment in which children's lives can be normalized as quickly as possible. When children are driven into displacement during the emergency phase of a conflict their immediate needs in relation to water, sanitation, and health are often the first to be addressed, and rightly so. But UN agencies are still struggling with restoring education services as quickly as possible. The swift re-establishment of such services allows children to regain some degree of normalcy in their lives and provides an environment in which some of their psychosocial needs can be addressed as quickly as possible through, for example, the attention of teachers trained in identifying and handling trauma.

B. Bringing Communities Together

The second reason is that education has the potential for bringing divided communities together. This is very clear in UNICEF's work in parts of Indonesia beset by communal or sectarian conflict. Despite the veracity of the conflict between adults, there is a common care for and concern about children's welfare that extends to re-establishing quality education for children regardless of ethnic or religious background.

C. Dealing with Disgruntled Youth

The third reason is that education offers a means of dealing with the problem of disgruntled youth-unemployed youth, often adolescent boys or young men-who are at wits' end and often act as a focus for extremism and for recruitment into armed groups.

IV. Continuity and Coordination

In addressing the problem of a gap in UN responses as a challenge of continuity, UN agencies have been striving through various mechanisms to develop and to strengthen coordination. In Indonesia, education is one of the mechanisms in which, again, a number of actors have a role to play-UNICEF as well as the UNDP, the World Bank, the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO), and some regional bodies such as the Asian Development Bank (ADB).

V. Conclusion

Attempts are made to improvise co-ordination in situations where there is no clear top-down command and control mechanism. In Indonesia, this is to a certain extent what UNICEF does from day to day in its work.

The United Nations is, however, starting to use mechanisms that will provide greater coherence in its response. One such mechanism is the UN Development Assistance Framework (UNDAF), which assembles all UN agencies operating in a particular country in a common forum to develop a shared understanding of that country's development challenges including those posed to development in that country by the threat of conflict. Ultimately, day-to-day coordination and long-term, more strategic coordination through UNDAF have to be linked much more effectively with the role of donors.

"The Experience in East Timor"

Mr. Kenji Isezaki
Chief, DDR Coordinator Section,
United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)

1. Introduction

As the programme for today's symposium indicates, this presentation is based on my report titled "The Experience in East Timor." However, as I was transferred from East Timor in May of this year and am now stationed in Sierra Leone, I would also like to refer to that country's experience.

To date, I have participated in two UN PKO missions: the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) and the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL). UNTAET's mandate was essentially to establish and oversee a provisional administration in East Timor, while UNAMSIL's was to assist the government of Sierra Leone, a sovereign nation, in implementing a disarmament, demobilization and reintegration (DDR) plan. I am proud to have been a part of these two important showcase efforts.

View from the Ground: The Seven Components of PKO

Bridging the gap between peacekeeping and peacebuilding remains a crucial challenge. From my experience as a participant in two UN PKO missions, I have identified the following seven key components of PKO:

- 1) peacekeeping force (PKF) deployment;
- 2) confidence building;
- 3) reconciliation;
- 4) law and order;
- 5) emergency aid;
- 6) recovery of state authority; and
- 7) DDR.

Although these components probably wouldn't stand up well under academic scrutiny, to those of us on the ground they accurately represent the work we do.

1. PKF Deployment

UNAMSIL and UNTAET were similar in that peacekeeping was preceded by a period of peace enforcement involving multinational forces. In East Timor, a multinational force under a command headed by Australia succeeded in restoring peace. In Sierra Leone, efforts centered on Economic Community of West African States (ECOWAS) members, with a Nigeria- and Guinea-led multinational force responsible for peace enforcement. PKF deployment is a bridge between peacekeeping and peacebuilding. A particularly important consideration in PKF deployment is exit strategy. Once peacebuilding is underway, how long should peacekeeping forces remain and how should they withdraw? Gradual withdrawal is supposedly the standard approach. In East Timor, peacekeeping forces withdrew gradually to enable the newly established and trained East Timorese national forces to assume the task of peace enforcement. The situation was much the same in Sierra Leone, where the multinational force was replaced by a new national armed force. Although the creation of a national armed force falls outside the mandate of either of these missions, in East Timor assistance was extended by Portugal, the United Kingdom and the United States, while in the case of Sierra Leone support was provided by the United Kingdom.

As someone who is seldom in Japan, I saw the dispatch of Japanese self-defense forces (SDF) to East Timor as a landmark event. In my opinion, the biggest challenge facing Japan in the future is to establish its own rules of engagement (ROE). Essentially, this means deciding when it's ok to pull the trigger. Despite the existence of ROE for peacekeeping, we end up simply moving back and forth between Chapter 6 and Chapter 7. These are standard rules and very general, covering the use of arms when necessary for self-defense or to sound warnings. In the peacekeeping environment, however, incidents happen that result in the heightening of ROE. Peacekeeping is not war. Nonetheless, on the ground we often hear calls for ROE resembling those imposed in times of war. This is what happened in East Timor, with the death of two peacekeepers in a gun battle. As a consequence, standard ROE were stepped up.

Actually, there are two problems related to ROE. Peacekeeping forces comprise soldiers from many different countries who must work together. Some countries send large forces, while some send medium-sized forces. Very few send small forces. Medium-sized forces are often placed under the command of larger forces. Each contingent has its own specific ROE, to which it adheres. For example, forces from Australia and most of the countries of Western Europe are not permitted to fire warning shots, while those from many developing countries are. Such differences inevitably emerge.

Another key issue facing Japan is how to equip its forces. Many key points remain unresolved. For example, standard equipment for infantry units consists of machine guns and rifles. In the event of an

incident, should such units also be given grenade launchers? No doubt the SDF is itself undertaking research and conducting simulations, but I think a broader and considerably more drastic debate is necessary.

2. Confidence Building

The primary object of confidence-building measures by UNTAET was Indonesia. The big question there was how to ensure security along the border between East Timor and West Timor. The PKF commander decided to try maintaining an unarmed border. I think this is the approach that is still used. When I left, PKF were still patrolling the border. At the time, debate raged over when responsibility for the border should be handed over to new East Timor armed forces. The last remaining operations in East Timor after UNTAET's gradual withdrawal were border patrols and monitoring by temporary military observers. Why was this such a sensitive issue? First, East Timor was about to achieve independence, but it had never actually gone to war with Indonesia. With East Timorese and Indonesian forces guarding either side of the border, however, there was a distinct possibility war would break out. As long as the PKF were there, war could be prevented, but there was no way of guaranteeing this in the future. The key to confidence building in this situation was to disarm border guards. By doing so, the PKF hoped to create East Timorese national forces somewhat like Japan's SDF in terms of their role in the country—fine at the time but not necessarily so later on. Confidence building was also essential to establishing diplomatic clout for the new state.

UNAMSIL faces an even more striking example of intraconflict issue in the form of pro- and anti-new government guerillas. The mission's mandate includes disarmament. The primary reason confidence building is so crucial to peacekeeping and peacebuilding is to minimize the impact of cease-fire violations. To facilitate disarmament, the first element of DDR, we must first achieve a cease-fire. Even with a cease-fire in place, however, violations are inevitable. In Sierra Leone, we knew cease-fire violations would destroy confidence, so without effective confidence building guerillas would refuse to lay down arms, thus making it impossible to enforce the cease-fire. It is within this context, therefore, that UN PKO forces in Sierra Leone continue to undertake confidence building.

3. Reconciliation

Reconciling former victims with former perpetrators is an extremely difficult process. In East Timor, past crimes included the killing of many East Timorese by pro-integration militias. Horrific crimes were also committed against civilians in Sierra Leone, including the amputation of the hands and feet of children. On the ground, I have come to understand the importance of seeing this issue through the eyes of the victims. There is a tendency to force "forgiveness" on victims, particularly in poor countries, where victims are often pushed to "forgive" in exchange for international aid. Of course, the ability to forgive is crucial, but forcing forgiveness on a rape victim, for example, surely only deepens wounds. Any consideration

of reconciliation must also encompass the next component.

4. Law and Order

While it may be possible to forgive minor crimes, serious crimes must be punished. Only then is reconciliation possible. In peacekeeping and peacebuilding, an effectively functioning judicial system and trials aimed at bringing the perpetrators of crimes to justice must parallel efforts to promote reconciliation. In East Timor and Sierra Leone, however, there is a definite tendency for international committees to try to force reconciliation. All this does is deepen the wounds.

5. Emergency Aid

Emergency aid is a crucial consideration in peacebuilding as well as peacekeeping. In peacebuilding, the focus is how to link emergency aid to development activities and the principal actors are UN aid agencies and nongovernmental organizations (NGOs). The biggest problem is ensuring the safety of these groups in areas where UN PKO are active. This remains a very gray area for the UN. Some groups are capable of protecting themselves-such as the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNCHR), which has its own PKO-level security system-but most are not. To what extent peacekeeping forces are responsible for protecting NGOs and UN agencies involved in emergency aid thus remains a key issue. The situation was extremely murky in East Timor and it remains so in Sierra Leone, particularly in the case of NGOs which, despite having official ties to the UN, are not fully protected by peacekeeping forces. In Sierra Leone, this is perhaps the biggest problem at present, because NGOs are the principal actors in reintegration-the third element of DDR. NGOs are expected to operate despite unsafe conditions and the lack of a framework for ensuring their safety.

In Japan, NGOs have become a popular topic of discussion recently owing to debate over their role in Afghanistan. I can't condone the deployment of NGOs simply because the head of the Japan International Cooperation Agency (JICA) is unavailable. While I'm not really in a position to say whether there should be a legal framework for NGO participation, I believe-and I'm sure most NGOs would agree-that some sort of legal structure is warranted insofar as these are Japanese citizens acting at the behest of the UN.

6. Recovery of State Authority

UNTAET's accomplishments included overseeing a provisional administration and implementing elections aimed at facilitating independent government. UNAMSIL wound up disarmament and demobilization-the first two letters of DDR-on January 18 of this year, and a national election is slated for May. Holding elections is certainly the most important prerequisite to the recovery of state authority. Building capacity for governance is also essential. When East Timor was a part of Indonesia, the majority of public

officials were Indonesian. As a consequence, capacity for governance building was nonexistent.

Sierra Leone is a country I will certainly never forget for many reasons. I arrived there in 1988, two years before civil war broke out, and watched a lawless, graft-ridden state collapse and descend into civil war. UNAMSIL operates under the auspices of the Republic of Sierra Leone, a sovereign nation-perhaps "in cooperation with" is a more accurate phrase-and therefore must hedge risks. The objective is to achieve a recovery of state authority, but what should be recovered? Is it restoring Sierra Leone to its former state? Or is it helping to create a more transparent, efficient and fair government? Assuming it is the latter, to what extent can a UN PKO mission interfere in internal politics? This is a serious dilemma-especially true for those of us who experienced Sierra Leone before the civil war and thus could not condone a return to the prewar state. As a UN PKO mission, to what extent should we be involved in the recovery of state authority?

7. DDR

In East Timor, there are approximately 3,000 Falintil pro-independence guerillas. They are viewed as national heroes and have demonstrated tremendous discipline all along. In contrast, Sierra Leone has about 48,000 disarmed guerillas-a huge number-most of whom are rogues and outlaws. Here we have a significant difference between the two countries. Yesterday, we discussed the view that integration could be accomplished through RDD1, that is, that former guerillas could be reintegrated at the same time as they are disarmed.

DDR efforts in Sierra Leone at present are greatly hampered by insufficient funding. What can Japan do to help resolve this problem? I don't work for the UN's finance agency, so I'd rather leave any comments on financial matters to the participants from the Department of Peacekeeping Operations (DPKO). Japan pays an assessed contribution to the UN that is approved under the U.S.-Japan Security Treaty and applied to security-related efforts. On top of this, Japan makes voluntary contributions to UN operations. Japan made dual contributions for the operations in both East Timor and Sierra Leone. In contrast, the multidonor trust fund managed by the World Bank is applied largely to peacebuilding efforts, such as recovery of state authority and emergency aid, which are unrelated to security.

The problem is, of course, that certain components of peacebuilding are inexorably linked to security. Sierra Leone is a striking example of this. Disarmament and demobilization have been completed, but disarmed former combatants still await reintegration into the community. Funds for reintegration are supposed to be drawn from voluntary contributions, but they have not been forthcoming in Sierra Leone. Funding delays cause reintegration programs to fall behind schedule, provoking frustration among disarmed former combatants, who then resort to violence. The UN then completes this vicious circle by once again deploying peacekeeping forces. I'm not saying that peacebuilding in its entirety is linked to security, but certain components of it most definitely are. Accordingly, funding for these components should come from

assessed contributions.

Another issue here is the considerable gap between assessed and voluntary contributions. The assessed contribution for operations in East Timor-that is, the actual PKO mission's budget-amounted to ¥60.0 billion annually, if we calculate using an exchange rate of \$1.00:¥100. In contrast, the annual budget for nation building, managed by the World Bank's multi-donor trust fund, was only ¥4.0 billion. The situation is much the same in Sierra Leone. UNAMSIL's annual PKO budget is ¥70.0 billion, whereas Sierra Leone's total national budget is only ¥9.0 billion, of which ¥6.0 billion goes to debt repayment, leaving only about ¥3.0 billion to run the country! For those of us on the inside who are familiar the UN's structure, such a disparity is incomprehensible. It is equally incomprehensible to the citizens of the areas we are trying to help. The annual budget for DDR in Sierra Leone is ¥7.0 billion-only ¥7.0 billion to disarm and employ 45,000 former combatants! The total PKO budget is ¥70.0 billion, so only 10% is being used for DDR. What I am trying to say here is that the overall assessed contribution is sufficient to permit the allocation of a portion to security-related components of peacebuilding-a move that would make a huge difference to efforts and help resolve the problems I've just outlined. That said, the United States and other Security Council members would no doubt have objections, making it difficult to obtain a consensus. But it seems to me that countries with the capacity to lay out ¥1.0 or ¥2.0 billion at a moment's notice-Japan being the obvious example-are in a position to contribute, within the framework of voluntary contributions, to the creation of a more flexible, expeditious fund to support those security-related components of peacebuilding.

Mr. Takahisa Kawakami
Director, International Peace Cooperation Division,
Ministry of Foreign Affairs (MOFA)

1. Introduction

This presentation focuses on Japan's current and past role in UN peacekeeping operations (PKO) and peacebuilding and the challenges ahead for the country must in these areas.

A. Japan's Role: A Study in Contrasts

Japan's role in PKO and peacebuilding is a study in contrast. PKO involvement, governed by the Law Concerning Cooperation for United Nations Peacekeeping and Other Operations-the PKO Law-is overseen by the International Peace Cooperation Headquarters, which is under the auspices of the cabinet and headed by the Prime Minister. Under this organization, a number of ministries and agencies, including the Ministry of Foreign Affairs, Japan Defense Agency, Japan Coast Guard and the Ministry of Home Affairs¹, coordinate Japan's participation in PKO. In a sense, therefore, PKO participation is legally consistent. In contrast, while peacebuilding has involvement from the government, the Ministry of Foreign Affairs and related ministries and government agencies, government organizations, aid agencies including the Japan International Cooperation Agency (JICA), and nongovernmental organizations (NGOs) have traditionally acted followed their own agendas. On the surface, UN peacebuilding also appears to involve many different groups. The difference is that with UN peacebuilding activities, the lack of a clear leader is offset by the fact that everyone takes a leadership role. To put it another way, there is an ongoing leadership struggle. Japan hasn't come that far yet. Although all of the involved groups in Japan like to use the word "peacebuilding," none has really stepped up to take the reins, nor do any appear likely to do so. Is JICA putting its name forward to spearhead Japan's peacebuilding activities? It doesn't seem so.

Another key difference is that when it the formulation of a law to govern Japan's role in PKO was preceded by considerable public debate, particularly over the issue of whether Self-Defense Forces (SDF) should be used. This was appropriate as it reflected a division in national opinion-a division that continues

to exist. Fortunately for us, recent surveys indicate between 70% and 80% of the population today support PKO, but there are still individuals and political parties opposed to or undecided about Japan's PKO participation. This has not happened with peacebuilding. Certainly there are individuals who single out specific shortcomings, but there has been no real public debate or attempt at consensus building regarding Japan's involvement in peacebuilding.

Japan's peacebuilding activities are classified under a broad range of headings; including economic cooperation, technological cooperation, election support, democratization support, assistance with military downsizing and weapons control, and land mine removal and small-arms control. A major reason for this is the lack of clear leadership.

B. Japan's Involvement to Date

Following the passing of the Law Concerning Cooperation for United Nations Peacekeeping and Other Operations in 1992, Japan got off to a good start by dispatching personnel to Cambodia and Mozambique. After that, personnel from Japan took part in relief efforts for Rwandan refugees in Goma, Zaire. A Japanese team has also been active in PKO in the Golan Heights since 1996. Despite these examples, Japan's PKO involvement showed signs of stalling.

The situation changed dramatically in 2001, owing to a revision of the PKO Law during a special session of the Diet amending restrictions which previously preventing Japanese forces abroad from engaging in conflict or using weapons. This is a particularly important change because it means Japanese PKO forces are no longer limited to self-defense, but can extend protection to others facing danger. The modified law still uses the legal term "personnel under custody," but in practice this now encompasses any and all who seek protection from SDF or PKO forces. One result of this will be greater safety for NGOs. Within the UN rules of engagement (ROE), rules governing the use of arms currently prioritize protection of UN PKO personnel and UN officials. Japan's revised law does not discriminate, but rather allows SDF PKO forces to use arms to protect all "personnel under custody."

Japan is currently preparing to dispatch an engineering unit to East Timor that will exceed its contribution in Cambodia in terms of scale. A final decision on this dispatch is expected on in the coming weeks. Another key aspect of the upcoming dispatch to East Timor is that it will mark the first Japan has sent time female personnel to take part in PKO. (The question of female personnel and PKO poses another set of challenges and would thus be an appropriate subject for a future seminar.) Japan's move is in line with active efforts by the UN to promote the participation of women in PKO.

What have been Japan's contribution to peacebuilding? In Cambodia, Japan dispatched engineers, military observers, civilian police and electoral observers to the United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC). When UNTAC withdrew, of course, these personnel also left Cambodia-with the unfortunate exception of one. UNTAC was replaced by a two-person political mission, while other duties

were left up to a variety of other international organizations. At the same time UNTAC was established, Japan established the International Conference on the Reconstruction of Cambodia (ICRC), which it also co-chaired, enabling it to play a key role in post-UNTAC, post-PKO peacebuilding in Cambodia-particularly in the area of reconstruction-by coordinating aid on-site.

Japan also served as a bridge between peacekeeping and peacebuilding in the area of land-mine removal. Under the auspices of UNTAC, Japan established the Cambodia Mine Action Center, which subsequently became a type of NGO. This organization has been actively engaged in land-mine removal since the formation of a new government in Cambodia, and Japan has continued to support its efforts. Japan's land-mine removal program in Cambodia has thus been largely an NGO-led effort-Japanese PKO personnel focused on work necessary for PKO activities, such as road restoration, but did very little in the area of land-mine removal. In other words, they saw themselves as a military force. Yet where Cambodia really needed assistance was in removing land mines from villages receiving returning refugees. Military representatives here today may disagree, but I think it's fair to say that international NGOs with specialized expertise, such as Hello Trust, played a much greater role in this crucial effort than the Japanese PKO personnel.

C. Tasks Ahead

The revision of the PKO Law and the decision to dispatch forces to East Timor mark a major step forward for Japan in terms of the scale and depth of its involvement in PKO. Nonetheless, two issues remain to be addressed.

First, the role of PKO is traditionally military. While considerable attention has been focused recently on the growing civilian policing role of PKO, more than 70% of an estimated 47,000 personnel currently involved in PKO worldwide are soldiers. The greater portion of PKO funding is also allocated to military operations. This makes sense in that the objective of PKO is to facilitate prompt conflict resolution. While there is certainly more to modern PKO, military involvement remains its primary focus. Japan's dispatch to East Timor will immediately raise it into the top 20 participating countries in terms of contribution, from its previous rank of 50-something. The UN PKO mission to East Timor is expected to last two years. It's important for Japan not to sit back confident that it is doing its part, but to consider its future involvement.

The second issue is the need to step up civilian contributions. I realize this sounds somewhat contradictory. To date, Japan has not sent civilian police to East Timor. Mr. Isezaki and many other exemplary individuals are heavily involved in civilian activities, but it is important for Japan to take further steps to facilitate the participation of civilian experts in various fields. To this end, it is necessary to step up related training at various centers around the country.

The participants in this symposium are involved deeply in peacebuilding within the framework of

their own organizations. The real problem is coordinating the efforts of different groups. This is not to imply a need for regulation; what is necessary is to ascertain an effective means of coordinating activities to ensure an organic relationship, and to establish a balance in situations where peacebuilding and PKO are undertaken simultaneously.

Comments by Panelists

Mr. Doyle noted that there is an increasingly onus on the UN to facilitate successful and well-integrated peacekeeping operations, such as UNTAS and UNTAET. Japanese NGOs and government officials are currently training and preparing together for deployment to other countries, which represents an important step for the future in preparation for the aim of achieving an integrated mission.

Mr. Harston noted that in many cases NGOs seek to be independent of peacekeeping activities, but also seek to be dependent on peacekeepers in times of crisis. He added that on the issue of assessed contributions, the problem is that money for these contributions comes as a result of a Security Council resolution, and it is difficult to persuade donors to use these assessed contributions for peacebuilding activities. He expressed the hope that in the future there would be more flexibility in the provision of funds for such activities as DDR.

Mr. Bakhet expressed the belief that NGOs had a very important role to play in peacebuilding activities.

Prof. Yamanaka explained that in the session on the previous day, she had table a proposal for the establishment of a peace activities training center, and urged for enhanced cooperation in Japan to improve peace training. She also urged an increased readiness of the part of Japan to travel to other part sot he world to engage in peacekeeping and peacebuilding activities, after having completed efficient and focused training. She suggested that this would offer a more efficient method of using taxpayers' money.

Q&A with Audience

An audience member asked a question about the proposed training center. Prof. Owada responded that Japan's participation in the UNTAC mission in Cambodia was a success, but regrettably one civilian police officer was killed in action in Cambodia, which could have been due to the fact that training had been insufficient. Prof. Owada noted that in most cases military forces engaged in peacekeeping activities are well-trained, but it is important to provide training to civilian personnel in particular in order that such personnel can be adequately equipped with experience and information before being dispatched overseas. Prof. Owada stated his doubts as to whether such a training center should be established in Japan, suggesting that it would be more useful for a center to be established in Southeast Asia, for example, with the active cooperation of Japan.

An audience member asked a question about the role of NGOs and their protection by peacekeeping forces, asking why this was still a gray area. Mr. Isezaki responded by noting that in East Timor, NGOs were protected by peacekeeping forces, and this was also the case in Sierra Leone, but that it was very important to disseminate security information. He added that it was important for peacekeeping forces to actively seek out those groups that require protection. Another problem cited was the refusal of NGOs to sign a contract for protection with the UN, which requires that in the case of evacuation of an area, the NGOs will reimburse the UN for evacuation assistance in an emergency.

An audience member asked a question to Prof. Owada concerning the role of the private sector in peacebuilding activities. Prof. Owada added that much more fundamental discussion on the relation between NGOs and the UN is necessary. He then referred to the possibility of Japan becoming a permanent member of the UN Security Council, but added the caveat that in order to achieve permanent membership, Japan would be expected to play a large role in peacekeeping and peacebuilding activities, among other activities.

An audience member asked a question to Mr. Doyle about the UNHCR's cooperation with NGOs. It was pointed out that Japanese NGOs have little experience compared to other NGOs and what criteria the UNHCR has for selecting NGOs for operations such as those in Afghanistan. Mr. Doyle responded by noting that UNHCR applies three criteria. The first is to look at the NGOs that are already on the ground in the country in question. The second is to try to encourage NGOs that are not present on the ground to deploy to

the country or region in question. The third way is the use of the UNHCR training program to equip Japanese NGOs with the prerequisite skills and language knowledge for use on the ground.

Mr. Bakhet added a comment about NGOs and security issues. He noted that NGOs are often reluctant to join UN missions on the ground, due to reluctance to comply with UN directives and practices. He explained that this perception of the UN restricting NGOs activities was the largest obstacle.

An audience member commented that the failure of PKO in some countries was due to a lack of cultural awareness in some cases and asked what could be done to improve DPKO activities in the future. Mr. Harston responded that he was particularly aware of this issue, and that the DPKO was actively thinking about cultural awareness in its operations. Mr. Huber added that the issue of cultural awareness was also related to preparation on the part of UN personnel. He stressed that preparation was key to avoid problems and obstacles to the smooth functioning of a mission. Mr. Huber also emphasized the importance of incorporating local actors and local communities into the peacekeeping or peacebuilding process.

An audience member asked Mr. Harston about the significance of acting under Chapter Seven. A further question concerned the role of the UN in concluding peace agreements. A further question referred to the problems posed by Russia and China in the UN. A final question referred to operations in the former Yugoslavia and how the UN coordinates operations with such organizations as NATO. In response, Mr. Harston explained that Chapter Seven provides a model that can be imposed on peacekeeping activities. In relation to peace agreements, Mr. Harston pointed out that the good offices of the UN are frequently very important, if only to get peace negotiations started. The only exception to this UN involvement was the Dayton peace process. In response to the question about Russia and China, Mr. Harston noted the great help provided by the countries, and in particular the large number of Russian personnel deployed around the world. Finally, in relation to operations in cooperation with NATO in Yugoslavia, Mr. Harston explained that the UN works under a mandate and the structure has functioned very well, but it is not clear to what degree the NATO forces would be prepared to offer assistance to the UN, if required.

An audience member asked Prof. Owada about the role the government of Japan could play. A further question concerned preventive diplomacy in the Taiwan Straits. Prof. Owada began his response by commenting on the questions posed to Mr. Harston, pointing out that the media is very quick to point out UN failures. He added however that peacekeeping was not necessarily following by peacebuilding in chronological order. He stressed the need to take an holistic approach. In response to the questions posed, Prof. Owada suggested that the Ministry of Health, Labour and Welfare in Japan could held in reintegration and peacebuilding activities in any given UN mission. He added that in the process of nation-building, the

know-how of ministry officials would be valuable to provide a blueprint in the country in question. In response to the question about preventive diplomacy, Prof. Owada responded that the Secretary General must always reflect the voice of the General Assembly, but when acting as a mediator, there is no requirement for the Secretary General to reflect the feeling in the General Assembly, allowing for greater flexibility when engaging in preventive diplomacy negotiations.

Appendixes

Agenda

9:30-9:45 **The Gap between Peacekeeping and Peacebuilding**

Speech by Prof. Hisashi Owada, JIIA

9:45-11:00 **Brief Report of the Closed Session**

Speech by Prof. Yozo Yokota

Comments by Mr. Julian Harston, UNDPKO

Comments by Mr. Omar Bakhet, UNDP

Comments by Mr. Konrad Huber, UNICEF

11:00-11:20 <Coffee Break>

11:20-12:20 **From Peacekeeping to Peacebuilding: Japan's Role**

Presentation by Mr. Kenji Isezaki, UNAMSIL

"The Experience in East Timor" Report

Comments by Mr. Takahisa Kawakami, MOFA

Comments by Panelists

12:20-13:00 **Q&A with audience**

List of Participants

Japan

Prof. Hisashi Owada

President, The Japan Institute of International Affairs (JIIA)

Prof. Yozo Yokota (Moderator)

Professor, Faculty of Law, Chuo University

Mr. Takahisa Kawakami

Director, International Peace Cooperation Division, MOFA

Prof. Akiko Yamanaka

Visiting Professor, United Nations University,

Adjunct Research Fellow, The Japan Institute of International Affairs

United Nations

Mr. Omar M. Bakhet

Director, Emergency Response Division, United Nations Development Programme (UNDP)

Mr. Bernard Doyle

Coordinator, Regional Centre for Emergency Training in International Humanitarian Response (e-centre), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Mr. Julian J.R.C. Harston

Director, Asia & Middle East Division, Department of Peacekeeping Operations,
United Nations Headquarters

Mr. Konrad Huber

Senior Emergency Officer, United Nations Children's Fund (UNICEF) in Indonesia

Mr. Kenji Isezaki

Chief, DDR Coordinator Section, United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)

は し が き

1. 当研究所は、平成13年度に外務省の委託を受け、国際シンポジウム「平和維持から平和構築へ 日本の役割」を開催した。本報告書は、同シンポジウムの主要部分を参考までに日本語で収録した。
2. 冷戦の終結により、国際社会は、東西超大国間の全面的核戦争に代わり、民族・宗教等の差異に起因する国内での武力紛争（国内紛争）の脅威にさらされている。この過程において、国家や国連などの国際機関、さらには非政府機関（NGO）が、こうした武力紛争の予防、拡大の防止、紛争後の平和維持と平和構築に目を向けるようになってきている。その一方で、平和維持と平和構築の関係は理論的にも実際的にも十分整理されているとはいえず、さまざまな議論が展開され、現場でも試行錯誤が続いているのが現状である。
3. このような観点から、当研究所では、内外から平和維持・平和構築に従事する実務家及び研究者の参加を得て、これらの関係及び望ましい連携のあり方について議論を行った。本報告書に表明されている見解は全て参加者個人のものであり、参加者の所属する諸組織あるいは当研究所の意見を代表するものではないが、我が国の「平和維持」と「平和構築」に果たす役割と今後の展望を考察する上で貴重な資料となりうるものと確信する。
4. 最後に、本シンポジウム開催にあたりご協力頂いた外務省総合外交政策局国際平和協力室他関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表明したい。

平成14年3月

財団法人 日本国際問題研究所
理事長 小和田 恆

「平和維持と平和構築の関係」

基調報告

小和田 恆

日本国際問題研究所理事長

はじめに

昨日、非公開で行われた専門家会合において、本日のテーマを巡るいくつかの問題点について深く議論が行われたが、その概要については後ほど横田教授から紹介をしていただくので、私は昨日の議論の内容に入ることなしに、一般的なこの問題の枠組みについて、このシンポジウム開催の主旨とあわせて簡単にお話ししたい。

歴史的展開

国際紛争の平和的処理の問題について、簡単に歴史をふりかえってみたい。伝統的には、紛争処理の問題は当事者間で平和的に解決するべきものだ、という観点から関係者の意識に上り始めたのは19世紀の後半からのことである。「戦争か平和か」という問題の中で戦争をいかにしてなくしていくかという問題意識である。当時は、戦争がまだ合法の時代であり、紛争解決の最終的な手段として、戦争という実力行使が排除されていなかった。しかし、その中であって紛争を平和的に解決するようという多数国間の動きが出てきたのが9世紀末であった。1899年にハーグで第一次平和会議が開かれ、1907年に第二次平和会議が開かれ、国際紛争平和的処理条約が作成された。その流れは、第一次大戦後の国際連盟、さらに第二次大戦後の国際連合に引き継がれていった。

しかし、これは表面的に歴史的な流れを追ったものであり、その間にこの紛争解決の問題をめぐって、大きな考え方の違いが表面化した。日本語ではdisputeもconflictも両方とも紛争と訳すが、その両者は非常に混乱する概念である。もともと伝統的・歴史的な流れの中では、紛争の平和的処理はdispute settlementという問題として出てきた。その基本にあるのは、当事者間で平和的に解決をし、武力による解決はしないで欲しいという考え方である。国内法でいえば、司法領域において当事者自治の原則で当事者同士が争

いを平和的に解決することが基本であるのと同様に、国家間の紛争においても、当事者間の平和的な解決によるということにその一面があった。

ところが、国際連盟、国際連合を通じて国際社会の組織化が進むと、国際社会の「秩序」の問題として、問題が捉え直されるようになった。言い換えれば、国際社会を平和的に維持することは国際社会の一つの公共財（public goods）であって、それをどう守るのが非常に大きな問題になってくる。そこで問題も dispute settlement という観点よりは、むしろそれを conflict という観点から捉え、その conflict をいかに解決するかという conflict resolution の問題へと変わっていった。内容的には同じことであって、その実体が変わるわけではないが、切り口において哲学的な考え方の違い、さらにはそれに基づく戦略の違いが出てきたのである。

今日、基本的には conflict resolution の問題として、それを紛争を予防し解決して、平和をもたらし、さらにそれを永続する平和へとつなげていくかが問題になってくる。これは国際社会全体の立場から、紛争をどう処理するかが国際社会の秩序という見地から大切だという視点から出てくる考え方である。そこで、そうした国際公共財としての秩序維持の観点からの国連の関与が非常に重要になってくるのである。

冷戦終了後に見る紛争の発生および解決の変化

大きな流れの中で特に冷戦によって代表された二極構造の世界が終わると、conflict の発生ないしはその解決という問題に非常に大きな変化が出てきた。

内容と数における変化

一つは紛争の内容と数における大きな変化である。地域紛争が圧倒的に多くなったということでもある。しかも、その数が多くなるだけでなく、紛争の性格も interstate（国家間の紛争）から intrastate（国内における紛争）に力点が移ってくる。それは冷戦構造が壊れたことと非常に関連があることはいうまでもない。様々な数え方があるが、世界の中で現に「熱い戦争」として存在している武力紛争は50ぐらいはあるだろうと言われている。これは冷戦時代の紛争に比べ、数の上でも非常に多くなっているといえる。しかもその圧倒的大部分が地域紛争であり、そのまた圧倒的大部分が国と国との間の紛争ではなく、むしろ国の中における紛争になってきているのである。

国連の関与の仕方の変化

もう一つの変化は、それに対する国連の関与の仕方が変わってきたことである。例えば国連が予防外交ないしは平和維持活動という面で関与した紛争は1988年には10ぐらいしかなかった。ところが、1998、99年頃にはこれが20を超えるようになる。つまり、国連が関与する紛争の数が倍以上に増えたのである。それだけではなく、関与の仕方も非常に変化してきた。それは、もともと国連憲章が想定したような国家間の紛争、しかも第二次大戦を引き起こしたような種類の紛争に対し、国連が国際社会の名においてどのように介入し、それを抑圧するかという考え方よりも、紛争の性格の変化に即応し、むしろ国内の平和をつくり出すことによって紛争を解決していくという考え方に力点が移っているのである。それは具体的には、平和維持活動という種類の活動が非常に多くなってきたこと、その平和維持活動の性格も非常に変わって

きたことという2つに表されている。

国連創設以来、今日まで54の平和維持活動が行われているが、1988年までの累計では15しかなかった。すなわち、残りの39の平和維持活動はそれ以降の10年余りの間に行われたことになるのである。

質の変化

イスラエルの独立に伴って発生した第一次中東戦争の時に派遣されたUNTSO、それからインド・パキスタンの独立の際、インド・パキスタン間で起きた戦争に関連して派遣されたUNMOGIPといったものは、基本的に停戦協定によってできた停戦ラインへ派遣され、その停戦合意の維持あるいは停戦監視をするという性格のものであった。従って、それは圧倒的に軍事要員が中心となって行うのが建前であった。しかし、国内の紛争で国の中に新しい秩序をつくり、そこに平和をつくりあげていくことになる、それがカバーする範囲は、伝統的な平和維持ではなくなっていく。すなわち、必然的に軍事要員以外に文民警官の役割、さらにはそれ以上に行政に携わるような国際的な文民要員が非常に重要になってくるのである。

数の上でも、例えば1988年までに15の平和維持活動がありましたが、88年現在で残っていた平和維持活動は5つで、そこに派遣された軍事要員は約9500人、文民警官はわずか35名、その他の文民が1500人という内訳であった。ところが、92年には平和維持活動が11に増え、97年には20に増えるといったように増えていった。その中で軍事要員は、カンボジア、ソマリア、ユーゴスラビアという大きなケースがあった時には7万人を超える数になったが、94年から96年ぐらいまでの時期を別にすれば、それほど大きくは増えておらず、1万人から2万人程度である。ところが、文民警官の数は、88年には35名しかいなかったものが、その後2000人に上り、3000人に上り、4000人に上るといった形でどんどんと増えている。文民要員の数も同じように、当初1500人程度であったのが、2000人を超え、3000人を超えるとといったように着実に増えてきている。

平和維持活動における今後の課題

平和維持と平和構築の間のギャップ

以上のことは、平和維持活動あるいは国連の平和活動の中心が、軍事的な力によって平和を強制するよりは、むしろ国づくりを通じて、平和をつくっていくことに力点が移ってきていることを意味する。従って、プトロス・ガリが『平和への課題』の中で書いているように、紛争予防（conflict prevention）の問題と停戦合意を実現していく平和の創出の問題、さらに合意された停戦状態を強化・維持しながらそれを強く固めていく形での平和維持の問題、さらにそれがより持続するような平和の状態をつくり上げ、それを国づくりにつなげていく平和構築の問題、さらに紛争後の平和構築といったものがすべてこの国連の広い意味での平和活動の中に包含されることになっていったわけである。論理から言えば、一連の流れの中で、紛争予防があり、平和の創出があり、平和維持があり、平和構築があると考えられるが、実際にはそうしたものが時系列的にそうした順番で起こるのではない。むしろいろいろな形で絡み合う、それらをうまく使いながら、最終的に持続する安定した平和をつくり出していくことが国連の平和活動全体としての中核になるのである。

その意味で、こうした4つの局面はフェーズとして分けて考えることはできるものの、それらが渾然一体となった形で行われることが今日の国連の平和活動の一つの大きな鍵になっている。そして、実はそれ

が今日のテーマに非常に密接に関連してくる。すなわち、そうした新しい状況の中で2つの大きな問題点が出てきたと考えられるのである。

一つは、平和維持が非常に包括的になってくることである。具体的には、単に停戦監視あるいは停戦違反の監視といったことではなく、もっとその国の治安を維持するために、文民警察が地元の警察と協力したり、警察に対して技術指導をするといった問題、さらにはもっと極端にカンボジアの場合にそうであったように、積極的にその国の行政に関与し、そこで統治のシステムをつくることに協力するといったケースである。それをさらに押し進めたのが、東ティモールのUNTAET、あるいはクロアチアにおけるUNTAES、さらにコソボにおけるUNMIKといった活動だと言える。ここでは、包括的な平和維持活動は当然のことながら、軍事的な側面だけではなく、特に人道的な状況をどう確保するか、新しい国づくりの中で統治のシステムをどうつくっていくかが非常に大きな問題になってくる。その結果として、平和維持と平和構築が非常に密接に結びついた形になってくる。ところが、平和維持と平和構築は概念的には別な問題として考えられ、また平和構築はどちらかと言えば、国づくり、開発という問題に近いために、どこからどこまでが平和維持であり、また平和維持の役割を担っている国連の政治部門の仕事であるのか。どこからが平和構築の問題として、経済社会開発を中心とした国づくりの問題として、国連の経済社会開発関連の部局がそういう仕事をやっていくのか。その2つの組織間のギャップという問題が出てくる。これを一緒に統合した形でどう考えていくかが今日の国連の平和活動を考えていく上で、非常に大きな問題になってきている。これが第一の問題点であり、この問題が第一セッションで扱われる。

力点は非軍事的な側面へ

もう一つの問題は、広い意味での国連の平和活動、特に平和維持の側面での国連の活動が軍事的な側面だけではなく、それと同じぐらいに非軍事的な側面に力点が移ってくると、それに対する貢献の仕方も、例えば日本の場合で言えば、自衛隊が参加するといったことだけで済むような仕事ではなくなってくる。すでにカンボジアの場合には文民警察が一部参加したが、今日そうした分野だけではなく、例えば人道活動のための要員、あるいは選挙制度をつくるための要員、さらには司法制度を改革するための要員、さらに行政一般について、相手国に対して技術支援を行う要員といったものが非常に必要とされるようになってきている。そうしたものに対し、率直に言って、日本はほとんどこれまで貢献してきていない。カンボジアにおいて、派遣された自衛隊が大変大きな役割を果たしましたが、その後、モザンビークにおいても、あるいはゴマにおいても、それからゴラン高原においても、常に自衛隊が平和維持活動に参加し、軍事的な要員として、戦争という意味での抗戦活動ではなく、軍事的な役割を果たすのが日本のこれまでのPKOに対する協力であり貢献であった。ところが、国連の平和活動の力点の変化、また紛争の性格の変化を念頭におくと、それに対して日本がどう応えていくのかが実は大きな問題になってきている。1992年にできた国際平和協力はそうしたものもカバーできるようになっているものの、現実にはそちらの面はあまり活用されていない状況がある。それに対しどう応えていくのかが第二の課題である。

横田教授から昨日の議論の内容を紹介し、さらに今日ご出席のパネリストの皆さまにいろいろ議論をしていただきたいと思うが、その前に問題の輪郭について、一言申し上げた次第である。

〔 専門家会合の概要紹介 〕

横田 洋三
中央大学教授

「平和維持活動から平和構築への移行」という問題がなぜ起こってきたかについて、昨日の専門家会合では大きく3つの点が議論された。第一には、平和維持活動と平和構築がどのように概念的に区別できるかという、概念上の区別の問題である。第二に、いわゆる「平和構築」といわれる分野である国造り、開発、民主主義の確立といったところまで平和維持活動が量的にも質的にも拡大し、そこでも概念上の区別の問題が出てきているということである。第三に、軍事的活動である伝統的な平和維持活動から、緊急人道支援から始まり、復興開発援助、選挙監視といった分野である平和構築への移行の問題が重要であり、ここでは任務の重複や、場合によると任務の衝突もあるだろうという議論の中で、次のような問題が指摘され、議論が行われた。

時間的な視点のずれ

平和維持という小規模で中立的な、いわゆる伝統的な軍事的活動と復興・開発・支援という平和構築の間には、時間的な視点のずれがある。紛争が一応収まれば、平和維持活動の仕事は終わるといえるが、平和構築のほうはより長期的な視点で問題と取り組まなければならない。しかし、それを単一の活動で処理しようとする、平和構築が緒についたばかりの時に平和維持活動としてはそこで終わりとなって、撤退することになる。つまり、国造りがはじまったところで、問題が残されたまま国連は手を引いてしまう事態になる。現実にかような問題点があることについて、カンボジアの場合も含め、様々な事例を挙げて議論が行われた。

関係機関の多さ

国連の場合、この平和維持活動に加えて、平和構築の問題となると、UNDP（国連開発計画）、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、UNICEF（国連児童基金）、UNESCO（国連教育科学文化機関）、WHO（世界保健機関）、FAO（世界食糧農業機関）、IBRD（世界銀行）といった、様々な機関が関係する。これらがそれぞれ平和構築の問題にかかわっていくと、諸所の難しい問題が生じてくることになる。

活動の中で生じるギャップ

国連の関係諸機関の様々な活動の中でギャップが生じてくる。たとえば、軍事的な監視活動から非軍事的な選挙監視、あるいは国造りといった活動への移行過程で生じるギャップの問題である。加えて、軍事の中にも、実は様々なギャップがあることも指摘された。すなわち、軍事活動の中でも、停戦監視、それからその後、武装集団を武装解除した後、兵士達が一般市民として生活していけるよう、社会への再統合(reintegration)をする間にもギャップが存在することが指摘された。とりわけ、開発援助あるいは人道支援のような長期的な視野で活動しなければいけないものと比較的短期的に対応しなければいけない軍事的な問題とが同時進行する、その間のギャップが大きいことも指摘された。

重複および衝突

ギャップとはやや異なる問題として、複数の機関が重複した活動を行うという問題、あるいは衝突の問題がある。従って、現実には機関相互間での活動の調整が非常に大きな問題になることが指摘された。

縦割りの問題

国連の関連機関が多いことに加え、国連事務局内部の部局同士の「縦割り」の問題がある。もっとも典型的な問題としては、政務局(DPA)と平和維持活動局(DPKO)の間での調整欠如が指摘された。その中には、事務局内で働く人々の意識や文化といった問題が時には障害になっていることが指摘された。

マンダートの制約による活動の困難さ

PKO活動には、例えば安全保障理事会による決議でマンダートが与えられる。さらに、UNDPとかUNICEF等には、それぞれに国連総会決議によるマンダートが与えられるが、その制約があって活動が非常にしにくくなり、これがギャップの問題にかかわってくるとの指摘もあった。

資金不足

平和維持活動にも、また平和構築の問題にも、資金不足の問題がある。

アメリカへの批判 一貫性がなく非協力的

さらに、関係国、とりわけ平和維持活動に大きな責任を有する五大国、その中でもアメリカの、国連の平和維持活動や平和構築へとつながる問題に対する理解・支援・政策的な姿勢に必ずしも一貫性がなく、場合によると非常に非協力的であることが問題であるとの指摘もあった。

協力関係の度合い

特定の状況における平和維持活動および平和構築について、国連および国際社会がどこまで責任を持つて行うか。アフガニスタンの場合を例にとっても、どこまでをその国自身の政策担当者が責任を持ってやるべきなのか。その協力関係の度合いは、個々の事例によっても異なり、その決め方が非常に難しいことが指摘された。

タイミングおよび関与の形式

国連や国際社会はどの時点でどのような形で、特定の事態に関与すべきかというタイミングの問題および関与の形式の問題がある。軍事的に関与するのか、またその場合はどの程度の軍事的な関与かといったことも非常に判断が難しいとの指摘があった。

情報の収集と分析

早期警報（early warning）を含む情報の収集と分析が重要だとの指摘があった。

活動の中立性および公平性

PKO活動および平和構築活動の中立性あるいは公平性の問題が、実際の場面では非常に難しい。ある政府側の立場に立って国連が活動すると、反政府の立場の人達からは公正中立ではないとの批判が出てくる。ではどういう立場をとったら、公正中立と言えるのかといったことは現実の場面では非常に難しいとの指摘があった。

後半のセッションの「日本の役割について」でもいくつかの指摘があった。日本の場合、憲法9条の制約、あるいは国民感情といったものもあり、これまで国連の平和維持活動への貢献は制限されており、専ら資金的であったことがまず指摘された。

しかし冷戦後の90年代に入り、特に湾岸戦争以後、国連の平和維持活動は量的・質的に非常に拡大しました。その中で、日本に対する貢献の期待が国際社会で高まってきたことはやはり重要なポイントだと指摘された。さらに、日本でも国際平和協力法（PKO法）が1992年に制定され、さらにそれがその後少しずつ改正されて今日に至っており、関連の自衛隊法も改正されている。その結果、限定的ではあるものの、自衛隊を含む人的な面での国連の平和維持活動、平和構築活動に対する日本の貢献が可能になった。これに対しては、国際社会、受入国、国連といった場で非常に高く評価されている。

他方で、日本の憲法の制約および国民感情には十分に配慮する必要がある。その関連では、平和維持活動とともに、平和構築という部分に日本はもっと活動の拡大の可能性を見出していいのではないかと指摘された。

また、日本の場合、アジアの近隣諸国には第二次世界大戦時の日本の軍事行動に対するしこりが今も残っているので、活動の際には注意が必要である。他方で今日、紛争が起こっているアフリカや中東といった地域では、むしろ政治的にこれまでかかわってこなかった日本は、植民地を支配した欧米などの国に比べ、相対的には、かえって中立を保った、あるいは信頼をおかれた活動ができる可能性があるのではないかと指摘もあった。

もう一つ具体的な提案として、日本は、あるいは日本でなくともいいのだが、平和維持活動、さらには平和構築活動に関しての人材育成のための訓練センターのようなものを積極的につくり、こうした活動を盛り立てていっていいのではないかと指摘もあった。

ジュリアン・ハーストン
国際連合PKO局アジア中東部長代行

I.はじめに

現在、日本は国際的な平和維持と平和構築に深く関与する意思を再三表明しており、この時期にこの討論を東京で実施するのは最適だと考える。先月、東京が主催地となって、アフガニスタンの主な援助供与国の会議が開催された。これと同時に、日本は、東ティモールに過去最高の700人を超える平和維持部隊を展開する計画も積極的に進めている。言行ともに日本は、国際平和と安全の促進のために並々ならぬ熱意を表明している。

この討論の包括的な内容を設定するにあたり、ブラヒミ大使の平和維持に関する最新レポートの前後に実施されたいくつかのミッションを選んで、現場において平和維持と平和構築がどのように相互に影響を与え合っているのかという点を簡潔に述べることからこのプレゼンテーションを始めたい。このプレゼンテーションでは、平和維持と平和構築との間のギャップを埋めるための、「本部的見解」とニューヨークでの活動に対する考えを申し上げたい。

II.平和維持と平和構築連携の実際

A.UNTAES:明確な権限委譲と報告体制

Dayton協定後に設立された「国連東スラボニア、バラニャおよび西スレム暫定統治機構（UNTAES）」は、1990年代末に東スラボニアから分離したセルビア人地域のクロアチアへの平和的再統合を促進することを任務とした活動であった。

国連がこの任務を与えられた当時、この活動は身の危険と失敗の恐れがある非常に難しい任務であると考えられていた。明らかにクロアチア政府は、必要とあらば武力行使をしてでも、領土をできる限り迅速に再統合したいと望んでいたが、現地のセルビア人は恐怖と憤慨を感じており、かなり武装化が進んでいた。しかしながら、結局紛争は再発せず、2年も経たないうちにこの地域は平和的に再統合された。これは、平和維持と平和構築を密接に関連付けたために実現できた。

このミッションは、安全性を高めるために十分な資源の供給を受け、またベルギー軍司令官とロシア人副司令官が率いる5000人の多国籍平和維持軍の支援を受けた。UNTAESは地元の反対勢力を抑える手段を

持ち、実際に幾度かにわたって直ちに抵抗を抑えることができることを示したこともあった。

同時にUNTAESは、非武装化、複数の行政地区を管轄する暫定警察の創設などを行う人道的・開発任務、また、地域間の理解を促進するために広く心をつかむキャンペーンを行うなど、補完的に平和構築戦略を展開し、安全確保と政治的な目標を推し進めた。このミッションの報告体制は非常に中央集権化しており、このような活動を調整するには好都合であった。国連事務総長の特別代表（SRSG）の管理下という条件付きではあるものの、当該ミッションの活動地域で活動する非政府団体（NGO）や地方組織、国際的組織などの機関から貢献を受けることができたのである。国際的組織には欧州安保協力機構（OSCE）、欧州連合（EU）、北大西洋条約機構（NATO）などがあった。

UNTAESの職務権限と報告体制は非常に明確である。これは、後述する Dayton 協定以降のボスニア・ヘルツェゴビナの国際的な平和維持と平和構築活動とは明らかに対照的である。

B. UNMIBH: 一時しのぎ的調整

ボスニアでは、国際社会から職務権限を与えられ、和平実現に従事している国際機関の数は相当数にのぼる。しかし、これらの機関を調整する強力な制度はない。主要な5つの機関には、上級代表事務所（OHR）、NATO、国連ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション（UNMIBH）、欧州安全保障協力機構（OSCE）、国連難民高等弁務官（UNHCR）があり、これらの機関はそれぞれ独自の予算や本部を持っており、競合する優先順位、スケジュール、手順も異なっている。このような状況では、平和維持と平和構築とを結びつける取り組みは複雑で困難である。

NATOはボスニア及びボスニア周辺地域に、圧倒的な数の駐留軍を配備した。まず、封じ込めと抑止を目的に、約6万の軍の配備から始まった。しかし、当時「ミッション・クリープ」と呼ばれていた関連任務に対する責任の割り当てが明確ではなかった。また、国連には新しい警察力の設立という任務があったが、サラエボが破壊されてからしばらく経った後でさえ、重武装の部隊と非武装の文民警察の、いわゆる「セキュリティ・ギャップ」に対しては取り組みがないどころか、認識すらされていなかった。しかし、NATOは特にここ数ヶ月間は自らの活動を縮小し、その範囲内で民間人の活動を支援している。とはいうものの、上級代表（職位の高い国際的な民間人）がNATOを統制しているのではなく、NATOはNATOの職務権限の下で活動している。

ほとんどの場合、現場の状況によって臨機応変に調整が行われている。ただし、多くの人が気づいているように、臨機応変の対応は、長期的な安定性を効果的に進めるには不確実な手法である。そのため、ボスニア・ヘルツェゴビナには単独の管理体制がなく、莫大な資金と労力が浪費されている。

C. 東ティモール: 指揮系統と管理の統一

考慮すべき3番目の、そして最後の活動は、東ティモールでの平和維持活動だ。完全な執行責任を負い、崩壊した国家を一から立て直す支援を行いながら、平和維持の遂行と安全性確保において、ミッションを推し進めた委任統治は非常に困難を極めた。しかし、UNTAESと同様、これらの要素を解決して前進することによって、別の要素も進展することができた。

当初はバルカン半島と同様、国連の指揮系統下にはない多国籍活動が、平和維持活動を必要とする状況を作るためには不可欠だった。このことから思い出すのは、東ティモールに最初に配備された軍が、国連指揮下の連合軍ではなく、オーストラリア軍だったことである。しかし、その後できる限り実現可能な時期に、軍事機能を持つ統一組織が設立され、引き続きSRSGの権限の下で重要な役割をしている。また、この組織には日本も参加が予定されている。

平和構築という点では、SRSGは国家の責任者であり、また国連活動の責任者でもあるが、その管理者としての総合的な職務はかつてないほどの力を持ち、国連の開発活動を調整している。日本などの援助供与国が、信託基金へ多額の拠出を行うなど、視野の広いアプローチを採ることによって、この管理の一貫性はますます強固なものになってきた。この信託基金は純粋に現地のニーズを満たすために設定されたもので、ティモール政府の本年度予算に対する支援金も含まれている。

進展はあったものの、東ティモールの政治体制および管理体制の整備はまだまだこれからで、今も非常に脆弱である。国家の安定性を強化し、今までの進展を後退させないためには、政府の日常機能、および地元の技能を育成するような国際支援がもっと必要であることは明らかである。

この点から、今後のミッションの計画に際し、引き続き分担金（安全保障理事会の決議案による資金）を使用して、独立後の東ティモール政府に主要な民間スタッフを置くために提案が作られた。この提案は、安全保障理事会でまず10月に基本的に承認され、そして先月再度承認された。この提案が最終的に採択された場合、その協定は国際社会で平和維持と平和構築が実際に結びつけられる画期的な出来事となる。

III. 包括的教訓

上述のミッションの経験から、4つの包括的な教訓を示したい。

A. 安全と平和構築任務の相互強化

最初に、これらのミッションは、この討議の基本的な前提「安全性と平和構築は相互に補強されうるし、また、補強されるべきである」を明確にしている。政治的自由を与えて前進しようとする場合、武器を捨てようとする人々に安心を与え、暴力に訴えようとする人々を抑止するなど、実質的な執行能力と行動しようとする意思は絶対不可欠だろう。同時に、一般的に受け入れられるような法規制による新しい支配体制を構築すれば、安全が保障されていない空白地帯を埋めることができる。これらの経験により、地域を安定させるために幅広い開発業務が妥当であること、および暴力に代わる経済的な代替策を速やかに提供できるような活動が必要であることが指摘される。すなわち、警察という軍事力を伴う平和維持活動によって、平和構築プロセスが始まる余地が生まれ、また、そのプロセスのために欠かせないのが平和維持活動でもある。

B. 制度的関与

第2に、全体として国連の関与が重要であり、以下の項目を行う手段として、世界的機関である独自の強みがあることを強調している。

- ・ 国連憲章の優れた合法性に基づき、国際的な法体制を強化しながら、最も注意を要する問題に取り組む。
- ・ 紛争に対し、援助供与国および軍隊派遣国（TCCs）を含めた多くの国連加盟国を参加させることによって、必要な人的資源に裏打ちされた適切な対応を行う。
- ・ 解決策を求める場合、安全保障理事会を通して列強の注意を重視して調整する。
- ・ 制度上の知識を活用し、紛争に対して多角的な対応を展開する。
- ・ ニューヨークの国連平和維持活動局（DPKO）の貢献は必要不可欠で、その貢献を活用する。

C. 明確で包括的な諸機関の調整

第3に、現場において明確、かつ包括的に諸機関の調整を行うことが、決定的に重要であると示唆している。自然も政治も真空を好まない。共通の目的意識が欠けている場合、計画の重複や競合が起こり、相互非難や、停滞につながることもある。成功のためには、民間活動の指揮系統を統一し、協力的で合議的なアプローチをとって強化していかなければならない。国連の指揮系統内で、またはコソボなどでは国連の指揮系統外で、安全への要求に対する対応がとられているが、政治的な課題と緊密に調整されることが必要だ。

D. 長期的アプローチとコミットメント

最後に、これらの経験により、安全保障理事会が継続的にコミットしていく、関わりあっていくなど、国際社会が長期的なアプローチをとる必要があることがわかる。平和維持活動がもたらすものは、将来の進展のための礎になるものだと考えなければならない。また、平和維持活動によって国家建設の基盤を作ることができる。このような長期的アプローチがなければ、平和維持活動により痛みを伴いながら達成した成果も、一晩のうちに消滅してしまうのだ。国連が東ティモールから完全撤退すれば、同国政府が崩壊するのは疑う余地はない。

IV. 結論

平和維持と平和構築を結びつけるための実践的および理論的な活動を述べたが、この活動から将来に向けてどのような指針を得ることができるだろう。

第1に、平和維持と平和構築との間にはまだまだギャップがあることを理解し、いまだ多くの恐怖を鎮めていかなければならず、先進国と発展途上国との間で共通の目的意識を改めて育てていかなければならないのは明らかだ。平和維持活動において、平和構築に投資すれば利益があるのだということを、国連加盟国に完全に納得させる必要がある。いまだに、平和維持と平和構築に多少なりとも関連性があることを認めながらも国連加盟大国があるものの、この傾向は変わりつつある。

同時に、状況にもよるが、国連加盟国の大半は、特にその都度その都度、平和維持と平和構築とのつながりを確かなものにしようとしているようだ。その前例となりそうな東ティモールの例は、非常に重要だ。平和維持と平和構築の間のギャップを埋めようとする安全保障理事会の活動は、「撤退戦略」をしたかった

にせよ、被害を軽減せよとする政治的圧力だったにせよ、常に安全保障理事会が求めているものであった。結局のところ、このような活動は、問題を熟慮して取り出すよりも、はるかに将来への解決策となりえる。

先月東京で開催された討論でも明らかなように、現在アフガニスタンで直面している問題も同様である。国際社会は、途方もなく大きく、相互につながりを持った安全に対する要求、そして制度を構築する必要性に直面している。しかし、この問題を満身に解決できる制度が今も判明しておらず、これからの制度的な道筋も明確ではない。アフガニスタンにおいては、少なくとも今までのところ、文民警察や文民要員を大規模に展開することが国連の役割であるとは思われない。今後はわからないが、この段階ではアフガニスタンに国連平和維持軍を多数配置することは誰も考えていない。しかし、政治的概要、調整能力、活動範囲、そしてもっと重要なことだが、そのような活動に必要な予算を提供できる方策は、平和維持以外にないのである。

アフガニスタンで国連組織の関与については、おそらく来月中旬に決定が下るだろう。東ティモールにおける後続ミッションに対する提案が承認されたときと同様に、何かを変えようという豊かな想像力、リアリズム、既成概念の枠を超えようとする意思があれば、国際社会は、前述の包括的な教訓を尊重した適切な解決策を見出すことができる。加盟国と国連事務局が本格的な支援を行えば、解決できるし、また、解決するはずだ。ある意味では、アフガニスタンは平和維持と平和構築の間のギャップを埋める方法を見出す新たな冒険ともなるだろう。

アフガニスタンにおける平和維持と平和構築の問題は本質的に相互関連性を持っているが、東京の援助供与国の会議でも、このことについて、緒方女史がいつものように明確に述べていた。以下は、同女史のスピーチである。「再建計画とその実施は、機能する行政機構の構築を目指すべきであり、また、国の全土で安全が確保されるべきである。そうすれば、国中で復興と再建の事業ができるようになるはずだ。」

緒方女史の叡智が勝利することを祈りたい。

オマール・バケット
国際連合開発計画緊急対応部長

I.はじめに

9月11日のテロ攻撃とその影響は、紛争やその原因、そしてその示威活動に対する多角的な対応への緊急性を新たにするとどまった。2000年のブラヒミ報告は、和平活動、つまり平和維持と平和構築に対する国連のアプローチを再考する上において、画期的なものだった。これらはすべて、和平の実現、紛争再発の防止、そしていかなる形態の政治的暴力をも削減するための重要な基盤となる。

このプレゼンテーションでは、紛争防止、平和維持、平和構築において開発機関が直面する課題を簡潔に検討することに焦点を当てている。まず、ブラヒミ報告とその実施から発生するギャップ、次にアフガニスタンで直面するいくつかの課題を取り上げている。

ブラヒミ報告について長く世に語り継がれることのひとつは、国連の和平活動を拡大し、紛争防止、平和調停、平和構築、そして復興への移行に対する戦略まで含めることが、事実上のニーズであると認識したことだろう。この報告では、平和活動の概念を従来の軍事行動から広げることによって、国連の人道的・開発事業は目立たないが、持続可能な開発を通して永続的な平和を構築し、紛争の原因に取り組んでいるのだということを正当に認識している。また、ここには、開発関係者が、国連の和平活動においてさらに効果的な役割を果たすために、未知の開発の可能性に対する戦略を見出し、また進める上で重要な点が報告されている。

平和維持と平和構築に関し、過去1年間に未知の開発の可能性から得た教訓をいくつか見てみると、平和維持と平和構築との間のギャップを理解して行動する上では、明らかに2つの点を考えてみる必要がある。すなわち、(1)すべての活動機関を束ね、援助供与方針や資金戦略も含めた行動をとりまとめて調整し、協調させる方法(2)政策面と活動面の両方から、複雑な状況において開発支援を持つ方法、の2つだ。

II.未知の可能性:政策開発

A. 紛争防止、平和構築、復興に関する研究

国連開発計画(UNDP)が、紛争防止、平和構築、復興における開発機関の課題と貢献を対象にした研究を委託し、昨年この研究が完了した。この研究結果は入手可能である。この研究結果に基づき、国連諸

機関では議論が盛んに行われ、続いて3月には、国連加盟国、経済協力開発機構（OECD）、ブリュッセルの欧州連合（EU）でも、幅広い討議が行われる予定である。

この研究では、紛争防止と平和構築の開発規模を精査し、5つの紛争関連シナリオを構築している。このシナリオは、実行可能な望ましい開発行動のタイプについて学んだ教訓を強調している。現在、この研究は普及が始まった段階であるが、非常に好評だ。そしてこの研究は、平和構築などの概念や戦略について国連が討議する際にしばしば見られる「縄張り争い」の影響を受けていないように思われる。また、国連活動における開発の役割に関する政策立案者や、政策決定者の教育ツールとしても推奨されている。明らかなことは、政治あるいは外交活動、人道的活動、そして開発活動やその目的などの平和構築への総合的なアプローチにおいて、開発が重要な役割を担っているということである。

当初、紛争の防止とは、武力紛争前に行うべき戦略と見なされおり、平和構築とは、紛争後に平和を確固たるものにして維持する戦略であると見なされていた。また、平和構築には「紛争の再発防止」というテーマもあった。しかしながら現在では、平和構築とは、紛争に関わるすべてのシナリオを指し、恒久的な平和と持続可能な開発を構築する目的に貢献するような、政治活動、人道的活動、開発活動、軍事行動などの一連の活動が含まれる。このことは2001年2月に安全保障理事会が用語の用法について確認し、その後の政策討議ではかなり一般的に使用されている。

B. 平和構築に関する公式の議論

2001年2月20日（S/PRST/2001/5）の安全保障理事会から定義を引用したい。

「安全保障理事会は、平和構築は武力紛争の勃発、再発または継続を防止することが目的であると認識している。したがって、広範な政治的、開発的、人道的かつ人権尊重のプログラムおよびメカニズムが含まれる。平和構築では、紛争に突入しつつある、あるいは紛争から抜け出しつつある国々が持つ特殊なニーズの一つひとつ合わせ、短期的な行動と長期的な行動をとることが要求される。これらの行動では、持続可能な開発、貧困と不平等の根絶、公明正大で責任ある統治、民主主義の振興、人権と法の原則に対する尊重、そして平和と非暴力の文化の普及といった領域において、持続可能な制度と手法を育てていくことを重視すべきである。」

この平和構築に関する公式な議論を理解しようという点において、開発機関は、すでに政策業務とプログラム検討を行いながら、実践的に平和構築のアプローチの定義を模索していた。この定義は基本的開発原則に忠実に従っており、何が実施レベルでうまく機能するのか、何が政治や安全の崩壊に耐えられるのか、何が長期的に最も中立で公平なのかを重視している。また、これら3つの評価基準に基づいて作られたプログラムは、安定と安全を確保するための継続的な活動を支援する場合に適用することもでき、また、このような活動を促進することもあるだろう。これには、思い切って「トップダウンではなくボトムアップ」が、また、「複雑より基本的」なアプローチが使われている。これらの評価基準と考えは、ブラヒミ報告の影響を受けた平和構築を実施するための平和構築の開発を最も端的に定義している。

C. 平和構築の開発

開発活動として認識されている活動には、安全と開発問題に取り組むために指定されたプログラムがある。それらは、武装解除、動員解除、社会再統合（DDR）、小火器削減、国内避難民（IDPs）と帰還民の社会再統合、即効性のあるプロジェクト、元戦闘員などのグループへの職業訓練、安全セクター改革、マクロ経済的体制の管理などである。しかし、紛争に対応した方法で、核となる貧困の削減と統治関連のプログラムに焦点をあてることも必要だ。これは国際協力事業団（JICA）の提案と一致しており、平和構築にとって最も重要であると考えられる介入リストともなっている。

III. 平和維持と平和構築のギャップ

これには多くのギャップがあるが、ブラヒミ報告の勧告に関しては、大きく3つのギャップが見ることができる。

A. 実施

最初のギャップは、実施のギャップで、これは、安全保障理事会やその委員会の加盟国からの支援の欠如によって発生した。したがって、ブラヒミ報告とその勧告は、検討段階のままである。この討議に関連した勧告で、達成状況の把握に関連したものは以下の通りだ。

- ・ 国連全体の実績や参加を誘引するような、平和維持ミッションの計画を監視するための、総合ミッション特別委員会（IMTF）を設立しり。この設立には、そのための基金やプログラム、そして国連事務局の支援が必要である。
- ・ 平和維持活動の評価予算に、動員解除と社会再統合プログラムを含める。
- ・ 紛争状況の分析を可能なものにする。
- ・ 復興促進に即効性のあるプロジェクトを実施する。
- ・ 法制度と民間の治安維持を強化する。
- ・ 移行期における、現地の法規制および法執行能力を再構築する。
- ・ 平和構築を国連の総合的な懸念事項とするように手続きをとる。

これらは、多くの勧告の中でもおそらく中心になると考えられているブラヒミ報告勧告の一部である。基本的にこれらの勧告によって、国連改革は次の段階に進む。パネル・レポートでは、国連の制度全体に影響を与えるように、最終的な改革に基づいて、一連の強力な権限委譲、活動、提携、新しい機能や部門が必要であるとしている。しかし、この報告は、紛争防止と平和構築を通じた新しい活動が不可欠であると宣言しているが、これらの問題について詳述しておらず、またそれらの実施方法を示してもいない。その代わりにこの報告では、国連の制度が、この膨大な事業領域を開発する主導的役割を果たすことを求めています。しかし、これらの問題を処理するように能力を強化しようにも、諸機関には資源がないのが実情で、改革の実施が大いに妨げられている。

B. 資金調達

第2のギャップは、直ちに払い出しを行うために適宜利用できる資金源への資金調達のギャップだ。脆弱な移行期において長年問題となっているのは、小規模で、地域主体の即効性のあるプロジェクトは、和平や復興を進める際に直面する障害を乗り越えるために行われるのだが、それらのプロジェクトに対し、一貫した柔軟な資金調達が欠如しているということなのだ。このような速やかに払い出せる資金が与える影響は、たいていは比較的小額であるその金額を払って余りあるものだ。そのことを認識し、さまざまな国連機関や基金、プログラムが予算編成を行った。関連機関常任委員会や内外の評価による見直しでは、特に統合的な平和構築戦略に貢献していないことから、このような機能は十分ではないということがわかった。

C. 空白

第3のギャップは、明らかに欠けている問題、あるいは、パネルが、部分的にしか取り組んでいない問題から発生している。

例えば、この報告では適切に平和構築を定義していない。また、国連の平和維持活動局（DPKO）と政治局（DPA）が分割されたままになっているという、本質的な非干渉問題も解決していない。（この問題は、この2つの部署を再統合することによってのみ解決できるだろう。）その代わりに、ブラヒミ報告では、両部署がそれぞれ現場でミッションの指揮をとって大規模な平和構築活動や問題に対応しているという事実には触れずに、DPKO（法治部門）に平和構築の基本的な点をあげ、DPA（試験的な平和構築部門）にその他の点をあげている。主要な国連ミッションのほとんどは、安全保障理事会を通じて行われ、DPKOが陣頭指揮をとる。そのため、DPKOがしばしば平和構築と和平ミッションの実質的な中心点になっているとも言える。

この報告では、平和構築は人道的、開発的、および政治的な次元に関連があり、すべての主だった国連機関には果たすべき役割があると考えている。しかし、平和構築のための権限委譲、体制、プログラムが明確ではなく、この報告は本質的にそのような問題を未解決のままにしてある。ブラヒミ報告は、平和安全実行委員会（ECPS）にこの問題をまかせており、同委員会は、現在平和構築の調査を行って、その達成方法について国連事務総長（SG）に提言をしなければならない。

最も論理的なやり方であれば、DPKO、DPA、UNDP、国連人道問題調整事務所（OCHA）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）、国連世界食糧計画（WFP）、世界銀行が関与して平和構築連合ユニットを作っただろう。

どのような国連機関も、平和構築を適切に定義していないし、ましてや、現場へそれを伝える能力ももちあわせていない。だからこそ、平和構築は、本当に共有の経験であるべきだということを強調するのである。

この報告は、危機に瀕する国々における3種類ある国連駐留の区別をしていない。DPKO主導で、安全保障委員会が権限委譲したミッション。DPA主導で、通常は国連総会が承認したミッション、あるいは、

平和構築事務所。そして、国連の政治的駐留やミッションが行われていない大多数の場合、この場合、レジデント・コーディネーターや国連現地国チームが最善を尽くしている。どの場合であっても、平和構築に関係があるが、ブラヒミ報告では、どのようにこれらが異なっているのか、どのように国連が場合にに応じて行動するのかについての記載はない。

最後に、この報告では、危機に瀕した国々に対する国連ミッションの設置と国連の仕事とが運営上2分されていることを打開していない。すなわち、基金とプログラムが、国連ミッションの仕事に対する運営上のパートナーと実施機関になるべきか、そしてすでに現地の知識や専門技術を備えている一連の活動やプログラムは、国連ミッションに含まれるだろうが、このような活動やプログラムにおいて、国連ミッションを遂行するべきかどうかということである。

これらの問題のいくつかについては取り組みが始まっている。そして、アフガニスタンへのミッションに備えて、これらの問題を解決するための努力がなされている。

IV. 未知の可能性: アフガニスタンの課題

A. ブラヒミ報告後のテストケース・ミッション

アフガニスタンに関しては、国連は確かにやり方を変えようとしている。ミッションは国連システムに重大な課題を突きつけて。特に、これは、最初のブラヒミ報告の勧告をいくつか実践できる報告後のミッションを計画するための、初めての実質的なテストケースとなる。このミッションでは、当初のレポートの推薦事項を実施できる。また、これは国連事務総長特別代表（SRSG）として、ブラヒミ大使自身が指揮を取り、明確に計画される。

B. 統合活動

アフガニスタンに対する国連の計画には、ブラヒミ報告で提言されているように、IMTF本部を初めて実質的に動員し、現場にいる国連現地国チームと密接に協力することも含まれる。これによって、国連事務局とすべての機関が、計画立案とニーズを把握する初期段階から参加することになった。このIMTFの活動は、SRSGの方針に組み込まれたのである。

現在、和平活動、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）、SRSGの支援への統合的計画アプローチが進行中だ。まだ安全保障理事会はこの活動の最終決定と承認を行っていない。しかし、提案されたミッションは、その範囲において空前のものであり、和平活動の新世代になるだろうといった兆候も既に見られる。これは、運営上、人道的、開発的な視点から見て意義の深いもので、国連現地国チームの対応をミッション構造の中心にすえている。

V. 結論

勧告事項に関する限り、アフガニスタンに関する大きな疑問のひとつに、国連加盟国と安全保障理事会が、提案されている新統合的国連アプローチに遅れをとらずについて行けるかどうかということがある。

今後、解決すべき疑問や課題もある。DDRは、ミッションの和平目的には欠かせない部分だが、今後も

自発的な貢献に委ねられるのだろうか。ジェンダー問題および復興への参加に対する際だった態度を維持して、最後までやりぬくのだろうか。調整してシームレスにつながった人道的活動、復興活動、再建活動を支援する社会資本は、国連の中核となるミッションから支援を受けるのだろうか。それとも、統合アピールプロセス（CAP）や資源動員のための別の体制のような予測のつかないものに委ねられるのだろうか。援助供与国は、例えば行政復興作業を行うには最適な機関を通して活動するのだろうか。それとも最後には、自分たちがより大きな支配権を持っている世界銀行に頼るのだろうか。（世界銀行が20年間アフガニスタンで業務を行っていないことに留意のこと。）また、国連活動の計画においては、現地の人々の雇用も重要問題だ。国際支援機関は賛成しているが、そういった支援機関が国の優秀な人材を採用すれば、支援すべき現地政府に被害が出るのではないかと、SRSGは憂慮している。国際的な支援機関は、アフガニスタン人が政府で働く意欲をそがないような給与体系にすることができるのだろうか。国連がこの事項で妥協するのは簡単ではないが、援助供与国、国連、非政府団体（NGO）などの国際的な支援団体が、一丸となって常に取り組むべき問題なのである。

ブラヒミ報告の観点から言えば、アフガニスタンには直面している課題がいくつかある。平和構築と紛争防止へのアプローチをより有効で全体的なものにするために、もっと明確に統一して取り組むことが必要なのだ。このために、現在の議論は大いに役に立つことだろう。

コンラッド・フーバー
国際連合児童基金インドネシア事務所・上級緊急対応官

I.はじめに

現在、国際連合児童基金（UNICEF）は主にインドネシアの紛争地域、特にモルッカおよびアチェで活動しているが、一段と踏み込んだ支援に対する最終調整の段階にある。

インドネシアにおけるユニセフの経験を簡単に振り返ってみると、平和維持と平和構築に関する議論について、重要な見解を得ることができる。その理由は2つある。

第1に、現在インドネシアでは、国連による平和維持活動は行われていないという点。いかなる種類の平和維持活動にも、それと同様の委任統治を通して行われる安全保障理事会の関与限度にも達しないのだ。その代わりに、その他の発展途上地域と同様に、ユニセフ、国連開発計画（UNDP）、世界保健機関（WHO）を含むさまざまな機関を通じて、国連はインドネシアに関与している。

第2に、多くの場合、継続性の観点から見るとギャップがあるという点。多くの場合、紛争後の復興段階では、平和維持と平和構築のギャップという疑問は、ある国で国連活動を継続して行うことの意味についての疑問と言い換えることができる。

II.ユニセフの役割：開発および平和構築

ユニセフは、おそらく国連機関の中でも特殊な機関であろう。なぜならば、多くの紛争地域で、紛争が激しい期間やその直後に平和維持活動を行うだけでなく、紛争が激しくなる前の段階から、紛争中、そして紛争後の復興段階の暴力が解決した後であっても、ユニセフはそういった地域にいるからである。いくつかの問題を見れば、国連と援助供与国が、紛争防止、紛争対応、紛争後の平和構築をもっと全体的に見ることができるようになるという理由から、これを認識することは大切である。

開発にはいくつかの要素があるが、特に教育によって、紛争問題と紛争対応に対し、もっと全体的なアプローチをすることができる。

インドネシアにおけるユニセフの活動は、非紛争地域だけではなく、紛争によって設備基盤が破壊されて教育に支障が生じた地域でも、教育の強化に努めている。ユニセフは学用品の緊急配布を行って、短期緊急対応を行おうとしてきた。また、できる限り早急に教育の再構築を行うよう、教育当局に支援を行っ

てきた。さらに、紛争後の復興局面では、ユニセフをはじめとしたさまざまな機関が政府と緊密に協力し、教育制度の再建と、教育の再開を行っている。

III. 平和構築手段としての教育

平和から、紛争へ、そして、再び平和に戻るという途切れることのない循環の中であって、いつのときでも、教育が平和構築の手段として重要なのはなぜだろうか。3つの理由が挙げられる。

A. 教育的・心理社会的なニーズに取り組む

第1の理由は、子供たちにできる限り最高水準の教育を与えるだけでなく、子供たちの生活が通常の生活にできる限り早く戻れるような環境を維持、または再構築することに関係がある。紛争時の非常事態において、子供たちにとって直ちに必要となるのは、水、衛生、健康で、これらに真っ先に取り組むべき場合が多い。それは、正しい対応であろう。ただし、国連機関はできる限り早く教育の再開を実現しようと現在も努力を重ねている。迅速に教育を再建すれば、子供たちはある程度通常の生活に戻ることができる。また、例えば、トラウマを把握して、それに対応するように訓練を受けた教師たちに親切に対応してもらうなど、心理社会的なニーズにできるだけ早く対処するような環境を提供することもできる。

B. 地域社会をまとめる

第2の理由は、教育によって、分裂した地域社会がまとまる可能性があるからだ。地域間や宗派間の紛争に苦しんできたインドネシアのさまざまな地域で、ユニセフが行った事業をみればこのことは明らかだ。大人の間には紛争があるのは事実だが、一般的に子供たちの福祉に対する関心や懸念があり、民族的、宗教的背景にかかわらず、子供たちに質の高い教育を再建しようとしている。

C. 怒る若年層の対応

第3の理由は、教育は、不満を持つ若年層が抱える問題に対処する手段を提供するからだ。たいていは思春期の少年や青年であるこのような若者は、職がなく、途方に暮れてしばしば過激主義に走ったり、武装グループに参加したりする。

IV. 継続性と調整

継続性という課題において、国連対応におけるギャップの問題に取り組んでいるが、国連機関はさまざまな制度を通じて調整を行い、強化してきた。インドネシアでは、教育制度においても、ユニセフ、UNDP、世界銀行、ユネスコなど、多くの機関が役割を担っている。また、アジア開発銀行（ADB）などの（国連機関以外の）地域の機関も参加している。

V. 結論

明確なトップダウンな指揮系統と管理体制がない場合は、臨機応変な調整が試みられている。インドネ

シアでは、これがユニセフの日常業務のある程度を占めている。

しかし、国際連合は、各機関の対応が首尾一貫するような制度を使用し始めている。そのような制度の1つに、国連開発支援フレームワーク（UNDAF）がある。この制度では、特定国で活動しているすべての国連機関をまとめ、紛争の脅威によって開発が停止しているなど、当該国の開発問題について共通の理解を育む。最終的には、援助供与国の役割と、UNDAFによる日常の調整と長期的でより戦略的な調整とが、さらに効果的に結びつかなければならない。

「東ティモールの経験から」

伊勢崎 賢治

国際連合シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）政務官

はじめに

プログラムには「東ティモールでの経験から」とあるが、昨年5月に東ティモールから転任し、現在はシエラレオネにいますので、シエラレオネの経験も合わせて報告したい。

私は、東ティモールのUNTAET、シエラレオネのUNAMSILという2つのPKOミッションに参加した。UNTAETは、いわゆる暫定政府そのものの立ち上げと運営を行い、UNAMSILはシエラレオネという主権国家と一緒にDDR（武装解除・動員解除・社会再統合）という作業を行っている。国連のPKOにとってはかなりショー・ウィンドー的な2つのミッションで働けたことを非常に幸福だと思っている。

現場から見た7つのコンポーネント

平和維持と平和構築の間のギャップをどうするのか。2つのミッションを経験した中で、業務上以下のような7つのコンポーネントがあった。

- PKFの展開：Force Deployment
- 信頼醸成：Confidence Building
- 和解作業：Reconciliation
- 法と秩序：Law & Order
- 緊急援助：Emergency Aid
- 内政復興：Recovery of State Authority
- DDR：Disarmament, Demobilization & Reintegration

アカデミックな観点からこの7つのコンポーネントを見られると困るのだが、現場で働く人間として、私に関係した業務のすべてのコンポーネントということをご理解いただきたい。

PKFの展開： Force Deployment

UNAMSILとUNTAETに共通していたのは、平和維持が始まる前の段階で、多国籍軍のPeace enforcementがあったということである。東ティモールの場合は、オーストラリア主体の多国籍軍が展開し、平和を勝ちとり、シエラレオネの場合はECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体）が中心となり、ナイジェリアとギニア中心の多国籍軍がPeace enforcementにたずさわった。PKFの展開というのは平和維持から平和構築まで、午前中前半のプレゼンテーションでもexit strategyという言葉が出てきたが、平和構築の段階に入っても、PKFをどこまで維持するか、どのような形で撤退させるかが一つの焦点である。PKFの展開に関しては、段階的撤退と言われているが、東ティモールの場合は東ティモール国軍の創設と訓練にリプレースメントさせる意味での段階的撤退であった。シエラレオネでも国軍の創設ということでは同様である。国軍の創設に関しては、両方のPKOミッションのマンダートの枠外なので、東ティモールに関してはポルトガルとイギリス、アメリカがbiの形で支援している。シエラレオネの場合は、イギリス軍が独占的に国軍創設を行っている。

日本にいない者として、自衛隊を東ティモールに派遣することで、歴史が変わるのかなと感じている。昨日も議論したが、日本が今後しっかり議論していかなければいけないのは、ROE：Rules of Engagement（交戦規定）の問題だと思う。平たく言えば、いつ引き金を引くべきかということである。これは面白いのだが、現場にいと、平和維持のROEがあっても、いわゆるchapter 6とchapter 7の間を行き来するわけだ。standard ROEがあり、これはとてもgeneralだ。Self defenseとwarningの必要性という2つの基本がある。平和維持のenvironmentにおいても事件は起こり、そのような場合は少しエスカレートする。平和維持はwarではないが、現場ではwartime ROEのようなことも言う。東ティモールではまさしくそれが起こり、結果的に2人のpeace keeperが銃撃戦で亡くなっている。その時はやはりstandard ROEがどんどんエスカレートしていった。

ROEの問題は2つある。PKFでは、様々な国の軍隊が協力して働くが、大隊を派遣する国もあれば、中隊を派遣する国もある。小隊を派遣する国は多くないが、中隊の場合は、他国が派遣している大隊の管理下で働く場合もある。すべてのcontingentにはその国独自のROEがあり、有事の際には各自のcontingentのROEに任される。例えば、オーストラリアも含め、ほとんどの西欧諸国の軍隊ではwarning shotが許可されていない。ところが、発展途上国の軍隊はwarning shotが可能なのだ。こうした違いもある。

また、通常は歩兵の装備がマシンガンやライフルであるのに対し、戦闘状態に入るなど何か起こった場合にはグレネードランチャーを装備できるなど、流動的であるということだ。おそらく、このような問題に対する研究やシミュレーションは自衛隊でも行っているだろうが、もう少し広範でドラスティックな議論をすべきだと思う。

信頼醸成: Confidence Building

UNTAETに関しては、信頼醸成の対象はインドネシアだった。東ティモールと西ティモール間の国境のセキュリティーをどうするのか。当時の議論では、PKFの司令官は国境の非武装化を考えていた。おそらく現在もそうだと思うが、私が出た当でも、PKFが国境警備をしていた。それを東ティモールの国軍に

いつ任せるかという活発な議論があった。UNTAETの段階的な撤退の過程において、最後に残るのはPKFによる国境警備もしくは暫定的なミリタリー・オブザーバーによる監視だと思う。これがなぜセンシティブな問題なのか。東ティモールは独立を目指しているが、今までにインドネシアと戦争になったことはない。しかし、国境でインドネシアと東ティモールの軍隊が向き合った場合、戦争の可能性が出てくる。今はPKFがいるので戦争は回避できるが、将来的にはどうすればよいか。信頼醸成の焦点は非武装化であった。東ティモールの国軍が、国内において日本の自衛隊のような役割を担う方向で動いていたが、これを将来どうするかが問題である。また、東ティモールが独立国家としてどういう外交能力をつけるかにかかってくるだろう。

UNAMSILの場合はintra conflictの顕著な例で、親政府ゲリラと反政府ゲリラ間にconflictがあり、その武装解除がわれわれの役目だった。信頼醸成がなぜ平和維持もしくは平和構築に至るまで必要かと言えば、停戦合意違反（cease-fire violation）が起こるからである。DDR（Disarmament Demobilization & Reintegration）のDisarmamentは停戦合意があってはじめてできることだが、停戦合意がされていても必ず違反は起こる。そうなると信頼醸成は崩れてしまう。信頼醸成がなければゲリラは武器を手放さず、それを維持するのは大変である。それとのcontextの中で、信頼醸成を国連PKOが行っている。

和解作業: Reconciliation

東ティモールの場合のpast crimeは、併合派民兵による虐殺だった。シエラレオネでも同じようなことが起こった。子どもの手足を切断するといった一般市民に対する残虐行為が続いたのだ。そのようなpast crimeをどうやって許すのか。現場にいて痛切に感じたのは、犠牲者の立場に立って考えることの大切さだ。許容文化は、転じて押しつけ、脅迫概念のようになってくる。特に貧しい国であるがゆえに、犠牲者に対してinternational aidやexchangeといった形で許容の文化を押しつけるわけだ。許容の文化は大切だが、レイプされた人々の心の傷も癒さなければならない。従って、これといつも対に考えなければならないのは、次の法と秩序の問題である。

法と秩序: Law & Order

軽犯罪は許しても、重犯罪は罰さなければならない。それがあってはじめて許容の文化が生まれるのだ。この法と秩序と和解作業は絶対切り離すべきではない。これは平和維持段階から平和構築に向かうまで、とにかくjudicial system、それと裁判をすることは和解作業と並行してやらなければならない。ところが、東ティモールもシエラレオネも、どちらかと言うと和解作業のほうをInternational committeeに強制してしまう傾向がある。これはやはり被害者にとってはたまらないことであり、ここはやはり気をつけなければならない。

緊急援助: Emergency Aid

平和維持の段階から始め、そして平和構築の分野ではそれをどう開発行為につなげていくかの議論もあるが、緊急援助を担う主役は国連援助機関とNGOだ。何が問題かと言えば、PKFが展開している地域で、

NGOもしくは国連援助組織の安全保障はだれがやるかということである。これは国連の中でも非常にグレーな分野だ。もちろんUNHCRのように、国連のPKO並みのセキュリティー・システムが整っている団体もあるが、NGOや他のUN agencyに関してはいったいPKFがどこまで責任を持つかを真摯に考えなければならぬ。東ティモールの場合は非常にグレーだったが、シエラレオネも非常にグレーなエリアである。これは契約の問題になってくる。特にNGOの場合、国連との正式な提携関係で作業をするのだが、有事の際、果たしてどこまで国連PKOが責任を持つのか、ということについては明文化されるものが少なく、明文化されていてもそれが実施されるかどうかはわからない。今、シエラレオネでもそれが最大の問題だ。DDRにおけるR (reintegration) の部分は、NGOが活動の主体となるが、まだ安全ではない状態でreintegrationを行う場合、NGOの安全を保護する枠組みができていないのは問題である。

日本でも、アフガンに関する議論の中でNGOが一つのファッションのようになっているが、JICA (国際協力事業団) の専門家が行けないからといって、NGOに行かせるというのではいけない。法的な枠組みがあるべきかどうかは言えないが、NGO出身として、この点に関して明確な法的な枠組みをつくり、国民の命を受け、国連の委託を受けて活動するNGO要員の安全保障問題を真摯に考えなければならぬと考える。

内政復興: Recovery of State Authority

UNTAETの場合、暫定政府の運営から、憲法づくり、独立政権に向けての選挙の実施を行った。UNAMSILに関しては、先月18日に最初のDD (Disarmament Demobilization) が一応完了し、これを機に、今年5月に総選挙が予定されている。やはり内政復興のいちばんのキーは、選挙の実施である。もう一つのコンポーネントであるガバナンスのcapacity buildingに関して、東ティモールの場合、インドネシアの統治下時代は公務員もインドネシア人が牛耳っていた。つまり、公務員のcapacity buildingをゼロからやらなければならない。

シエラレオネは私にとって忘れ難い国である。1990年から内戦が始まったが、私は1988年からいて、この小さな国が汚職などで無政府状態となり、崩壊し、内戦に突入する状態を全部見ていた。UNAMSILは、シエラレオネ共和国という主権国家の下で働いている。国家の下というより、提携関係ではあるが、主権国家なのでリスペクトしなければならない。今はRecovery of State Authorityとなっているが、何をrecoveryするのか。元の状態にrecoveryするのか、それともより透明性、効率性、公正性のある行政にrecoveryするのが問題である。後者のオプションをとった場合、国連PKOとしてどこまで内政干渉ができるかが問題だ。ここはジレンマ以外の何ものでもない。私のように内戦前を知っている人間にとっては、前の状態にrecoveryしても困るといふジレンマがある。国連PKOとして、内政復興という意味で主権国家にどこまで介入できるのだろうか。

DDR: Disarmament, Demobilization & Reintegration

東ティモールの場合、ファランティブと呼ばれる対インドネシア・ゲリラが約3000人いる。彼らはナショナル・ヒーローで、非常に統制がとれている。それに比べシエラレオネの場合は、武装解除したゲリラは約4万8000人である。数の上では非常に多いわけだが、彼らはならず者である。このような違いがある。

integrationはRDDでもいいのではないかといった議論もあった。つまり、reintegrationを武装解除と同時にやっていく。

現在、シエラレオネにおけるDDRのいちばんの問題は、資金不足だ。最後に、この点について、日本に何ができるかということとつなぎ合わせてお話したい。

国連の財務局に勤めるわけではないので、その辺のコメントはDPKOの方々から頂きたい。いわゆる分担金があり、これは安保理から直接承認を受け、セキュリティーに直結している。その対になるように自発的拠出金がある。これは二国間の拠出で、東ティモールとシエラレオネでも共通したものだ。世銀が管理するMulti-donor trust fundは、内政復興、緊急援助といったなるべくセキュリティーに関係ない平和構築の分野に使われるお金と理解していただくのがいちばん分かりやすいだろう。

しかし、平和構築の分野の中でも、セキュリティーの問題に直結するコンポーネントがある。それは今、シエラレオネで顕著に出ている。DDが終わり、武装解除したわけだが、武装解除された兵士はみんな、reintegrationを待っている。Reintegrationの資金は自発的拠出金から拠出されるが、そのお金がなかなか出ない。出ないとプログラムが遅れ、彼らのフラストレーションがたまり、暴動を起こす。そしてその暴動を静めるために、またPKFが派遣されるといった堂々巡りになる。平和構築のすべてとは言わないまでも、コンポーネントの中には、セキュリティーに直結する部分がある。その部分のお金は分担金から出すべきだというのが現場の声である。

分担金と自発的拠出金の格差という問題もある。例えば、東ティモールで言えば、東ティモールの分担金である。つまり、国連PKO本体の予算は1ドルを100円で換算した場合、年間約600億円となる。それに比べ、国造りに使われる世銀管理のMulti-donor trust fundは、私がいた当時で40億円程度だった。600億に対する40億円なので、この差は非常に大きい。

シエラレオネも同様だ。UNAMSILの国連PKO本体の予算は、現在700億円だ。それに対し、主権国家としてのシエラレオネの国家予算は年間約90億円で、そのうち60億円が債務の返済にあてられている。つまり、国家予算として回っているのが、ネットとして年間約30億円ということだ。この格差は国連内部でその仕組みを知る者にとっては理解できても、一般庶民には理解できない。DDRの全予算は70億円である。4万5000人の兵を武装解除し、彼らに職を与え、すべての予算を積算すると、70億円ぐらいになり、700億円の10%で済むわけである。つまり、分担金の本体は大きいのだから、その一部を少しでもセキュリティーに直結する平和構築のコンポーネントに出すことは非常に意味があり、問題をすべて解決することができるのだ。おそらく、これにはアメリカをはじめとした常任理事国の思惑があり、調整は困難であろう。日本のように10億、20億単位のお金を即座に出せるような国は、自発的拠出金の枠組みの中で、PKOが平和維持を行っている時に、そのコンポーネントにお金を出して、即効性のある基金づくりに貢献できるのではないだろうか。日本にはできる可能性があるということで、1つの結論として示させていただきたい。

川上 隆久
外務省国際平和協力室長

はじめに

PKO、平和維持、そして平和構築に対する日本のかかわり方はどうなっているのか、何をやってきたのか、課題は何かという3つについてお話ししたい。

日本のかかわり方 好対照をなすPKOと平和構築への対応

PKOと平和構築への日本の対応には、非常に対照的なものがある。まずPKOについては、まさにPKO法に基づき、内閣府に総理大臣を本部長とする国際平和協力本部があり、その下で、外務省、防衛庁、警察、海上保安庁、自治省といった関係省庁が協力し合って、PKO活動への協力を行っている。ある意味では法的に非常に統合性のとれた形になっているのである。

これに対し、平和構築の分野でももちろん政府、外務省だけではなく、関係省庁がある。政府機関、JICA等の様々な援助機関、そしてNGOといったところがそれぞれの枠組みの中で実施してきたのが現状だ。国連も実はいろいろなところで行っているが、一つ大きな違いは、国連の場合、平和構築をだれが主導するのかについて、よく言えばみんなが積極的な役割を果たしたいと考えていること、若干悪く言えば、一種のリード争いがあることだ。日本の場合、実はまだそこまで行っていないのではないかと。それぞれのところがもちろん平和構築という言葉で最近使っているものはあるものの、必ずしもうちが平和構築を主導的にやろうと積極的に名乗りをあげ、その方向を目指す機関はまだないのではないかと。もちろん昨日も平和構築におけるJICAの役割についての議論があったが、ではJICAが日本の平和構築をリードしますと名乗りをあげているかと言えば、必ずしもそうではない。それが一つの大きな対照である。

もう一つ、PKOの場合、日本がどうかかわるべきかについて、法律ができる時には、まさに国論が二分するような形で、特に自衛隊を出すべきかどうかの議論があった。これは今でもある。しかし、われわれにとっては幸いなことに、最近の世論調査では、7割から8割が基本的にはPKO支持となっている。もちろん今でも反対あるいは留保をしている方や政党もあると思うが、平和構築の分野では多分そうした議論はないだろう。もちろん個々の活動について、いろいろな問題点を指摘する方はあるだろうが、平和構築をやるべきか否かについてはもちろんやるべきだろうとのコンセンサスがあるのではないかと。

実は平和構築に関して、日本の実施体制にはいろいろな切り口がある。経済協力でやっている切り口、技術協力でやっている切り口、選挙支援的な切り口、民主化支援的な切り口、それから軍縮・軍備管理の切り口、例えば地雷、小型武器といったいろいろな切り口がある。それが一つには、どこが主導するかについて必ずしも明確なピクチャーが出ていないところにつながっているのではないだろうか。

日本は何をやってきたのか

そうした違いを持ちながら、では日本はどのようにやってきたのか。PKOについては、1992年に法律ができ、カンボジアにはじめて派遣し、同時にモザンビークに派遣し、非常にいいスタートを切ったわけだ。実はそのあと、当時のザイルのゴマでルワンダ難民の救助を行った。今でも出ているが、96年からゴラン高原に出している。こうしたものがあつたのだが、実は昨年まで日本のPKO協力は、正直に言って若干停滞気味だった。それが昨年大きく変わってきた。

一つは、昨年の臨時国会での法律改正により、本体業務の凍結解除、武器使用の規定改正が行われたことである。これは特に大きな問題だと思うが、まさに日本の平和協力隊員だけではなく、その現場にいて、同じ局面に直面している者ならだれでも守るということである。もちろん「管理の下にある者」という法律用語が入っているが、基本的に自衛隊員、平和協力隊員に助けを求めてくるような人なら、だれでも守れるわけだ。先ほど伊勢崎氏から、NGOについての安全性の問題が指摘されたが、少なくともこの部分だけをとれば、変わってきている。実は国連のROEについては私もよく知っているが、武器使用規則ではやはり国連PKO要員、それから国連職員が最初に来る。実は法律上の切り口だけから言えば、日本の場合、むしろそうした差別はなく、現場にいて、共通の危険があって、自衛隊の管理の下に入る者については、それを助けるために武器を使用できる。このように、PKOについては法律改正ができています。

今まさに東ティモールには、カンボジア以上の規模の施設部隊を派遣すべく準備が進められており、近々最終的な決定になるだろう。もう一つ、多分日本のPKO史上はじめて女性隊員がそこに派遣される予定だ。PKOと女性という問題は、実は別のセミナーをやってもいいほど、いろいろな問題がある。国連でも積極的に推進する意味で非常に問題になっているわけだが、日本も遅ればせながら、はじめて女性が参加することになる。

では、平和構築のほうはどうなのか。私は直接平和構築を担当しているわけではないので、細かく申し上げることはできないが、こちらのほうは特に大きなシステムはまだなく、まさに各機関がそれぞれのフレームワークの中で基本的には継続して実施している。最近はまさに「平和構築支援」と呼び直して行われている。

それでは、平和維持から平和構築への橋駆けはどうなのか。カンボジアを例にとれば、日本はUNTACに施設部隊、軍事監視員、警察官、選挙監視員を派遣した。これはもちろんUNTACが終わった段階で皆帰ってきたが、実は、残念ながら帰ってこられなかった方も一人あつた。実はUNTAC自身はそれで終わり、そのあとに2名の小さな政治ミッションができ、あとの業務は各国際機関に委ねられたわけだ。日本は、実はUNTACの設立と並行して、カンボジアの復興を目指したカンボジア復興国際委員会をつくり、そこで日本が共同議長を務めつつ、まさにUNTAC後、PKO後の平和構築、特に復興の問題に力を入れ、

その場でいろいろな援助を調整していく上で主導的な役割を果たしたのである。

もう一つ、日本が平和維持から平和構築にかけて足掛かりをつけてきたのは地雷の部分である。UNTAC主導でカンボジア地雷対策センターをつくり、それが一種のNGOになって、カンボジアに新しい政権ができた後も現在まで依然として活動しており、日本はその間継続的に協力をしている。ちなみに地雷除去は、基本的にはカンボジアを特に例にとれば、NGOがまさに正面で行っている。PKOは、自分の活動のために必要な部分、「線（道路）」はとるが、「面」の地雷除去は、実はPKOの仕事ではない。まさに軍隊はそういうものである。カンボジアで必要だったのは、帰還してくる難民が再定住する時、一定の村とか住む地域という「面」の地雷をとらなければならないことだった。実は正直に言えば、もちろん軍隊経験者もいるが、軍隊よりもそうしたノウハウを持ったハロー・トラストなどの国際的なNGOが主導的な役割を果たしたのだ。そして、それに日本のNGOも関係した。そういうところに積極的に援助していくということだ。今、私は何かすごくいいよやっているという印象を多分皆さんに与えたと思うが、もちろんやっちはいるが、問題は依然としてある。

何が課題か

PKOの分野では、法律改正を行い、今度ティモールにも出すことになり、質的にも量的にもこの分野では非常に大きなめざましい改善があるものの、気をつけなければいけないことが2つある。

一つは、PKOは伝統的に軍事的な役割をするということだ。最近、いろいろ文民警察の役割が増えていると言われるのはそのとおりだが、ただ依然として、例えば人的な面で今、4万7000人ぐらいと言われるPKO要員のうちのやはり7割以上は軍人である。また資金面でも、相当部分はやはり軍事的なoperationである。これはまさにPKO「紛争」の解決を直ちに助けるものであるがゆえにそうなっているわけだ。もちろんそれだけではないが、依然として軍事部門が中心であることは間違いない。それに対する貢献で、確かに日本はティモールで一挙に今までの五十数番目からトップ20に入る。これも要するにティモールは2年ぐらいのoperationだから、安心して日本は貢献していると言ってしまえば、そのあとどうかかわるのかという問題が起こってくる。

もう一つは、今まで話したことと反対のように聞こえるかもしれないが、やはり文民の分野で積極的に貢献していかなければならないということだ。ちなみに日本は今、残念ながら文民警察を出していない。文民では伊勢崎氏をはじめとした非常に立派な方々が活動されておられるが、もっと日本の専門家を派遣することは可能だし、そのために様々な訓練センター等で訓練をやっていかなければならないことが大きな課題だと思われる。

平和構築のほうは、基本的には個々のフレームワークでは非常にみなさん熱心にやっておられる。問題はまさに調整をどうするかということだ。別に統制するのではなく、どのような形でそれを調整し、さらに有機的に関連づけ、かつ、平和構築がPKOと同時並行的に行われる場合には、そのところをどう考えていくかが最大の課題となるのではないだろうか。

付 録

議事次第

- 9:30-9:45 「平和維持と平和構築の関係」
基調報告 小和田 恆（日本国際問題研究所理事長）
- 9:45-11:00 専門家会合の概要紹介 横田洋三（中央大学教授）

コメンテーター ジュリアン・ハ・ストーン（UNDPKO）
コメンテーター オマール・バケット（UNDP）
コメンテーター コンラッド・フーバー（UNICEF）
- 11:00-11:20 <休憩>
- 11:20-12:20 「平和維持から平和構築へ：日本の役割」
「東チモールにおける経験」 伊勢崎賢治（UNAMSIL）
コメンテーター 川上隆久（外務省）

報告者からのコメント
- 12:20-13:00 質疑応答

参加者リスト

日本

小和田 恆

(財)日本国際問題研究所理事長

横田洋三(司会)

中央大学教授

川上隆久

外務省総合外交政策局国際平和協力室長

山中 燐子

国際連合大学客員教授、日本国際問題研究所客員研究員

国際連合

オマール・バケット

国際連合開発計画緊急対応部長

バーナード・ドイル

国際連合難民高等弁務官事務所、e-センター・コーディネーター

ジュリアン・ハ・ストーン

国際連合PKO局アジア中東部長代行

コンラッド・フ・バー

国際連合児童基金インドネシア事務所・上級緊急対応官

伊勢崎賢治

国際連合シエラレオーネ・ミッション (UNAMSIL) 政務官