



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
20 de abril de 2001  
Español  
Original: inglés

---

### **Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas**

#### **Informe del Secretario General**

#### **I. Introducción**

1. En un debate abierto celebrado el 15 de noviembre de 2000, el Consejo de Seguridad realizó un examen crítico de porqué y cómo se decide la terminación de una misión de mantenimiento de la paz o se modifica considerablemente su mandato para que ésta modifique el carácter de sus operaciones. En el curso del debate abierto formularon declaraciones los 15 miembros del Consejo y 19 Estados no miembros, lo cual es prueba del gran interés que suscita el tema (véase S/PV.4223 y Resumption 1).

2. En una carta del Presidente de fecha 30 de noviembre de 2000 (S/2000/1141), el Consejo de Seguridad me solicitó que presentara un informe sobre la cuestión que incluyera un análisis y las correspondientes recomendaciones, teniendo en cuenta las responsabilidades de los distintos órganos del sistema de las Naciones Unidas y las opiniones expuestas en la 4223<sup>a</sup> sesión del Consejo de Seguridad. El presente informe ha sido preparado atendiendo a esa solicitud.

3. La cuestión fundamental de este debate es determinar los factores que ha de evaluar el Consejo de Seguridad para decidir que se inicie, se termine o se cambie la naturaleza de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Como comprenderán los miembros del Consejo de Seguridad, es difícil extraer conclusiones rápidas y definitivas, habida cuenta de las circunstancias singulares de cada conflicto y el diverso grado de apoyo internacional que recibe cada operación

de paz. No obstante, hay experiencias y directrices generales pertinentes para la adopción de esas difíciles decisiones. La cuestión reviste una importancia fundamental tanto para el Consejo como, en forma más general, para los demás órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

#### **II. Dos cuestiones particulares**

4. Durante el decenio de 1990 las Naciones Unidas se enfrentaron con muchos conflictos difíciles y complicados. Si bien es posible afirmar que se lograron varios éxitos, también debe reconocerse que hubo casos en que los esfuerzos no fueron suficientes para alcanzar los objetivos fijados. Como se señala en el documento oficioso sobre este tema (S/2000/1072, anexo, párr. 1), más de una vez en los últimos 10 años las Naciones Unidas terminaron una operación de mantenimiento de la paz o modificaron de forma drástica su mandato, con el resultado de que la situación se mantuvo inestable o volvió a estallar la violencia.

5. A fin de abordar estas cuestiones, he dividido el presente informe en dos secciones. La primera, profundizando el debate franco y fecundo celebrado en el Consejo de Seguridad en noviembre de 2000 sobre el tema "Que no haya salida sin una estrategia", expone cuestiones y directrices basadas en la experiencia de las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz del último decenio, que tal vez los miembros del Consejo deseen examinar cuando tengan que adoptar

una decisión respecto del inicio, la terminación o la modificación del mandato de una operación de paz. Esta sección concluye con observaciones sobre las actividades de cooperación con las organizaciones regionales y la exposición de algunas de las condiciones necesarias para una retirada satisfactoria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) y de Timor Oriental.

6. En la sección segunda y última del informe se examinan aspectos fundamentales de las funciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros órganos y organismos de las Naciones Unidas. Esas funciones se inician mucho antes del establecimiento efectivo de una operación. Como señalaron varios miembros durante las deliberaciones del Consejo celebradas en noviembre, una buena estrategia de salida o transformación depende de una buena estrategia inicial.

### **III. Directrices para una estrategia de salida**

7. Hay tres circunstancias que pueden imponer la necesidad de decidir la retirada o la transformación de una operación de mantenimiento de la paz: la conclusión con éxito del mandato, la imposibilidad de cumplirlo o su cumplimiento parcial. En los tres casos es preciso examinar diversas cuestiones al debatir la terminación de una misión o el traspaso de la responsabilidad a otro órgano de las Naciones Unidas o a un órgano regional.

#### **Conclusión del mandato**

8. Como señalaron muchos miembros del Consejo de Seguridad en el debate celebrado en noviembre, el propósito último de una operación de paz es el logro de una paz sostenible. La paz resulta sostenible en el plano internacional cuando dos Estados solucionan un conflicto de común acuerdo, respetando la independencia política y la integridad territorial del otro Estado y reconociendo las fronteras comunes que han demarcado o han convenido en demarcar. Recomendaría a los Estados Miembros que recurran con más frecuencia a la Corte Internacional de Justicia a fin de resolver sus controversias, como lo han hecho tan eficazmente Honduras y Nicaragua para solucionar una controversia sobre la Costa de los Mosquitos. Otro ejemplo es el del Chad y la Jamahiriya Árabe Libia, que sometieron la controversia sobre la Faja de Aouzou a la Corte para que ésta dictaminara. El fallo de la Corte se aplicó con

el apoyo del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas de la Faja de Aouzou (UNASOG).

9. Aun cuando exista la voluntad política necesaria para llegar a una solución en el plano internacional, las Naciones Unidas desempeñan una función fundamental, pues facilitan tanto el restablecimiento de la confianza mutua como la rehabilitación que contribuyen a que se respeten las fronteras convenidas y la paz negociada. Como en el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE), las actividades de consolidación de la paz comprenden la supervisión de la separación de las fuerzas y asistencia técnica para operaciones humanitarias de remoción de minas, así como la coordinación de las actividades con otros agentes y organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas que presten asistencia para el regreso y el reasentamiento de refugiados y desplazados internos.

10. El logro de la paz sostenible en el ámbito nacional presenta problemas aún más complejos. La paz es sostenible no cuando se resuelven todos los conflictos sociales sino cuando los conflictos propios de toda sociedad pueden resolverse en forma pacífica mediante el ejercicio de la soberanía del Estado y, en general, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En muchos casos, una estrategia eficaz para lograr ese objetivo es ayudar a las partes beligerantes a trasladar sus controversias políticas o económicas del campo de batalla a un marco institucional dentro del cual pueda iniciarse un proceso de solución pacífica del problema y que permita abordar en forma similar las controversias futuras. Para facilitar esa transición, el mandato de una misión debe incluir la consolidación de la paz e incorporar elementos como la creación de instituciones y el fomento de la buena gestión de los asuntos públicos y del estado de derecho, ayudando a las partes a establecer instituciones legítimas y de base amplia.

11. Como se señaló durante las deliberaciones del Consejo de Seguridad celebradas el 5 de febrero de 2001, la consolidación de la paz, tras su negociación o imposición, es un intento de hacer frente a las causas de las hostilidades y aprovechar la capacidad local para resolver el conflicto. El fortalecimiento de las instituciones del Estado, el aumento de la participación política, la reforma agraria, el fortalecimiento de la sociedad civil, el respeto de las identidades étnicas son todas maneras de mejorar las perspectivas de éxito de un gobierno pacífico. El objetivo de las actividades de consolidación de la paz es crear las instituciones y las actitudes sociales, económicas y políticas que impidan

que los conflictos inherentes a toda sociedad se conviertan en conflictos violentos. De hecho, las actividades de consolidación de la paz constituyen también las primeras medidas preventivas.

12. Por lo general, la paz interna ha sido sostenible cuando se logró algo más que una tregua prolongada o la capacidad para impedir una rebelión armada y cuando se establecieron sistemas reformados de gestión de los asuntos públicos que responderían a las necesidades básicas de la población en los planos local, regional y nacional. El desarrollo sostenible es indispensable para alcanzar la paz en esas condiciones. Este sólo puede lograrlo la propia población local. La función de las Naciones Unidas consiste simplemente en facilitar el proceso de desmantelamiento de las estructuras de la violencia y crear las condiciones que favorezcan una paz duradera y el desarrollo sostenible.

13. Por consiguiente, las estrategias para las operaciones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas debe ser “estratégicas” en el sentido común de la palabra, es decir, debe haber una correlación entre los medios y los fines. Aunque una estrategia de consolidación de la paz debe formularse teniendo en cuenta las características de un conflicto determinado, pueden establecerse parámetros generales que sirvan para la mayoría de los conflictos. Las estrategias deben proponerse erradicar las causas locales de las hostilidades aunando la capacidad local para el cambio con los recursos internacionales disponibles para apoyar el proceso. Las posibilidades de éxito de las actividades de consolidación de la paz dependen de la interacción de tres factores: los recursos internacionales, la capacidad local y las hostilidades entre facciones. Por lo general, los planes de consolidación de la paz sólo dan resultados positivos si los países de la región y otros agentes internacionales importantes desisten de apoyar las actividades bélicas y comienzan a apoyar la paz. El fin de la guerra fría fue, pues, un factor importante para el pleno desarrollo de importantes componentes de consolidación de la paz dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo a comienzos del decenio de 1990.

14. Al planificar las actividades de consolidación de la paz se han de tener en cuenta las características de las partes. Por ejemplo, cuanto más hostiles y numerosas sean las facciones, mayor será el número de personas desplazadas, y cuantos más numerosos sean los grupos vulnerables (situación local, por ejemplo, en Somalia en 1992), tanto más difícil será el proceso de

paz y mayor será la ayuda y la competencia internacionales necesarias para establecer la paz.

15. En circunstancias menos hostiles, bastaría la supervisión internacional para que se establezca una paz autosostenible. La supervisión contribuye a crear transparencia entre asociados que no se tienen confianza pero cuyos incentivos para desear la paz son compatibles. Las actividades de mantenimiento de la paz y de asistencia conexas también pueden reducir las consecuencias negativas —por ejemplo, contribuyendo a financiar y certificar el acuartelamiento, y a la desmovilización y la reinserción de los excombatientes, como hizo en El Salvador la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y en Mozambique la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ). En esas circunstancias, la coordinación y la asistencia internacionales pueden resultar fundamentales para poner fin a las hostilidades y resolver los problemas vinculados con la ejecución de las operaciones.

16. El mejor indicio de que las actividades de mantenimiento de la paz tendrán éxito es la concertación de un acuerdo general de paz. Si éste no se limita a un simple acuerdo de cesación de hostilidades, servirá para hacer frente a las causas fundamentales del conflicto y establecer las instituciones cuasisoberanas necesarias para administrar la transición pacífica —como el Consejo Nacional Supremo de Camboya— o consagrar las condiciones convenidas para las nuevas instituciones soberanas —como, por ejemplo, los tratados de paz de El Salvador. En esas circunstancias favorables, una presencia internacional de mantenimiento de la paz puede de por sí evitar violaciones, debido a las posibles consecuencias del incumplimiento de pactos internacionales y de una mayor intervención internacional en los asuntos internos del país.

17. En circunstancias más hostiles, las operaciones que se realicen de conformidad con las disposiciones del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas pueden contribuir a resolver problemas de falta de voluntad y cooperación mediante la aplicación directa de los acuerdos de paz o la aplicación de penas más severas a su vulneración. En esos casos, el empleo de la fuerza debe ser —y en general es— autorizado y respaldado con recursos, para resistir los intentos de las partes por impedir que las operaciones cumplan su mandato, en apoyo o en reemplazo de un tratado general de paz, como ocurrió con la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia

Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES) en Croacia o con la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), respectivamente. Una intervención tan enérgica puede ser necesaria para superar las causas profundas de la desconfianza y anular poderosos incentivos para violar las disposiciones convenidas del acuerdo de paz. La existencia de múltiples facciones hostiles que carecen de una dirección coherente complica el logro de una paz autosostenible, como ocurrió en Kosovo. En cambio, puede necesitarse temporalmente la dirección consistente de un agente internacional imparcial que garantice las funciones de soberanía efectiva y el respeto de los derechos humanos.

18. La capacidad económica y social de los países azotados por la guerra es muy diversa. Algunos de esos países, como la ex Yugoslavia, tenían inicialmente un desarrollo económico considerable. Aun después de la guerra es posible que esos países sigan teniendo una capacidad social apreciable, representada por una población instruida. Otros países eran ya pobres y la guerra los empobreció aún más (Angola, Camboya y el Sudán). En ambos casos, las actividades de reconstrucción son fundamentales; cuanto mayor sea la devastación social y económica, mayor debe ser la asistencia internacional multidimensional. La asistencia económica internacional y el trabajo productivo son los primeros indicios de paz que pueden persuadir a las facciones rivales a deponer las armas y emprender actividades políticas pacíficas. Las poblaciones locales se beneficiarán con la asistencia internacional para la reconstrucción de instituciones, incluidos un ejército y un cuerpo de policía unificados, y con el establecimiento de un sistema escolar que sirva para la conciliación de las generaciones sucesivas, tarea ésta mucho más ardua.

19. Por consiguiente, el fortalecimiento de instituciones legítimas, como actividad paralela o complementaria de una operación de mantenimiento de la paz, suele ser fundamental para la intervención de las Naciones Unidas en países que tratan de superar un conflicto civil. Esto plantea otra importante cuestión vinculada con el éxito de una transición de esa índole: la disponibilidad de los recursos necesarios para cumplir el mandato y velar por que la operación y sus asociados cuenten con los instrumentos técnicos y administrativos necesarios y con la capacidad que les permita atender los elementos fundamentales del programa, como el restablecimiento de la administración civil y de la in-

fraestructura civil básica así como el desarme, la desmovilización y la reintegración eficaces.

20. El sistema de las Naciones Unidas determinó recientemente tres objetivos primordiales cuyo cumplimiento a menudo ha permitido consolidar la paz en forma amplia y positiva:

a) **Consolidación de la seguridad interna y externa.** Para ello es necesario el despliegue de personal de mantenimiento de la paz y de observadores militares a fin de garantizar la seguridad o negociar el acceso a fin de promover la reforma del sector de la seguridad, incluida la creación de una fuerza policial neutral que represente en forma amplia a la comunidad; el desarme, la desmovilización y la integración; la reforma judicial y penal; y actividades de remoción de minas y fomento de la capacidad para llevar a cabo actividades de remoción de minas.

b) **Fortalecimiento de las instituciones políticas y buen gobierno.** Para ello es necesario crear o fortalecer las instituciones democráticas nacionales, los partidos políticos y otros mecanismos políticos de participación, incluidos los medios de comunicación; el fomento de la capacidad del gobierno y de la sociedad civil; la asistencia técnica en materia de derechos humanos; la educación y capacitación cívica; la asistencia electoral, incluida la preparación de leyes electorales, de un código de conducta y el establecimiento de consejos electorales; y el apoyo a la lucha contra la corrupción.

c) **Promoción de la rehabilitación y transformación económicas y sociales.** Para ello es necesario crear las condiciones para la reanudación del desarrollo económico y social; el regreso y la reintegración sostenibles de las personas desplazadas y los refugiados; la adopción de medidas de fomento de la confianza que favorezcan la conciliación nacional; el estímulo para la máxima participación de la sociedad civil, en particular de las mujeres, y de las organizaciones no gubernamentales nacionales; la atención de las necesidades de los jóvenes, en particular de los varones jóvenes; la prestación de servicios sociales (educación en materia de salud, abastecimiento de agua y saneamiento); el ofrecimiento de medios de vida sostenibles a los soldados desmovilizados, los refugiados y las personas desplazadas que regresan a sus lugares de origen; la creación de empleo, de planes de microcrédito y la promoción de actividades de generación de ingresos; la reconstrucción de caminos, puentes y ferrocarriles con

objeto de tener acceso a las zonas devastadas por la guerra a fin de realizar reasentamientos y reiniciar la producción agrícola; y la atención psicosocial de grupos afectados por la guerra que hayan sufrido traumas.

21. Habida cuenta de los enormes problemas y los ingentes costos que podrían ocasionar dichas actividades de consolidación de la paz, es fundamental garantizar que todos los principales sectores del sistema de las Naciones Unidas participen plenamente en forma constructiva y en un régimen de colaboración. Deseo poner de relieve esta cuestión puesto que ningún departamento u organismo puede por sí solo elaborar y aplicar todos los elementos de una estrategia amplia de paz. Como lo señalaron algunos miembros del Consejo de Seguridad en noviembre último, la salida exitosa de una operación de mantenimiento de la paz depende del grado de colaboración del sistema de las Naciones Unidas y de la eficacia de los demás agentes internacionales, incluidas las instituciones financieras y las organizaciones no gubernamentales internacionales que no formen parte de la operación.

22. La labor de esos agentes, incluidos organismos de las Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo así como, el Banco Mundial y diversos organismos humanitarios y de desarrollo bilaterales y multilaterales (gubernamentales y no gubernamentales), debe continuar mucho después de que se haya retirado la operación de mantenimiento de la paz. Para garantizar un satisfactorio traspaso de las funciones a esas entidades, han de realizarse preparativos desde las primeras etapas de una operación de mantenimiento de la paz. Cuanto más estrecha sea la colaboración de un asociado con la operación de mantenimiento de la paz durante toda su permanencia en la zona de la misión, mejor será la situación en que éste se encuentre para llevar adelante el proceso de consolidación de la paz. La práctica de designar Representante Especial Adjunto o Representante Adjunto del Secretario General al Coordinador Residente de las Naciones Unidas facilita esa transición, pues permite la pronta reanudación de los programas para el desarrollo y facilita el traspaso de funciones del personal de la operación de paz al equipo de las Naciones Unidas en el país, compuesto principalmente por representantes de los organismos operacionales. Al mismo tiempo, el establecimiento en la Sede de vínculos institucionales más estrechos entre las entida-

des intergubernamentales y los organismos internos de las Naciones Unidas que se ocupan de las actividades de paz, seguridad y desarrollo, respectivamente, permitirá que los encargados de formular políticas mantengan la dirección estratégica del proceso de consolidación de la paz.. Dentro de las Naciones Unidas se ha mejorado muchísimo la coordinación institucional, y se siguen haciendo esfuerzos con tal fin.

23. Con frecuencia el mejoramiento de la situación de la seguridad tras el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz produce un mejoramiento drástico de la economía de la zona. Las inversiones públicas y privadas, así como la asistencia exterior de carácter no militar tienden a aumentar. No obstante, la retirada de una operación importante puede tener un efecto negativo muy notorio, tanto para las empresas que habían prosperado suministrando bienes y servicios a la misión como para el personal local que trabajó para ella. En muchos casos, esos efectos se limitan a determinados sectores y no afectan a los resultados generales de la economía, pero igualmente se sienten. El mantenimiento de los beneficios obtenidos durante el despliegue de la operación de mantenimiento de la paz es, pues, otra razón por la cual es fundamental que la transición se planifique cuidadosamente.

24. No obstante, es preciso reconocer que no siempre es posible a corto plazo llevar a cabo una estrategia amplia como la propuesta. Hay casos en que lo máximo que se puede esperar es el establecimiento de una presencia estabilizadora basada en un acuerdo limitado. Por ejemplo, cuando se puede consolidar la cesación del fuego y así contener el conflicto y reducir los sufrimientos humanos, no hay que desaprovechar la oportunidad. En tales circunstancias, una vez logrado un mínimo de estabilidad y aplacadas las pasiones de la guerra, el mejoramiento del entorno político puede aumentar las posibilidades de alcanzar y establecer una paz duradera.

25. Aun cuando el mandato se haya llevado a buen término, el Consejo de Seguridad tal vez desee examinar la situación. ¿Los logros actuales son sostenibles tras la retirada? ¿Podrían ser consolidados por una misión de seguimiento de las Naciones Unidas o de una organización regional? ¿Hay garantías de contar con la capacidad y los recursos necesarios? ¿La próxima etapa, mejorará efectivamente la situación?

### **Imposibilidad de cumplir el mandato**

26. En otros casos, el Consejo de Seguridad puede determinar que se ha producido un cambio fundamental de la situación sobre el terreno o que la misión no está haciendo una contribución positiva ni hay indicios de que ello vaya a ocurrir. Podría, entonces, optarse por la retirada de la misión, admitiendo que a veces no se puede cumplir el mandato porque no se dan las condiciones para una transición ordenada a la consolidación de la paz. Las experiencias de las Naciones Unidas en Angola y Somalia, por ejemplo, demuestran que en condiciones adecuadas las operaciones de mantenimiento de la paz pueden ser decisivas para instaurar la paz, pero que en otras circunstancias no son útiles, especialmente cuando las partes en el conflicto se niegan rotundamente a cooperar o cumplir los compromisos contraídos. No obstante, en tales casos se podrían obtener buenos resultados por otros medios, tales como la aplicación por organizaciones regionales de medidas autorizadas, operaciones multinacionales con el consentimiento del Estado receptor o iniciativas de mediación para la paz de instancias gubernamentales o no gubernamentales. La retirada de una misión porque las partes no han cumplido sus acuerdos no significa que termine la responsabilidad del sistema de las Naciones Unidas o del Consejo de Seguridad, ni señala el final de la participación de este último. Los miembros del Consejo deben examinar individual y colectivamente las formas de influencia de que disponen para hacer frente al conflicto, e incluso recurrir a los “Amigos del Secretario General” para que intercedan en favor del restablecimiento de la paz. Habida cuenta de las consecuencias inherentes al incumplimiento del mandato y la retirada de la misión, tal vez el Consejo desee visitar la zona de la crisis para demostrar su continuo interés, obtener información directa y promover entre sus miembros nuevas ideas y estrategias para el futuro.

27. Cuando, por diversas razones, los propios miembros del Consejo de Seguridad no pueden asumir su compromiso de llevar a buen término una misión, deberán concentrarse en determinar las opciones que hay, además de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, para hacer contribuciones positivas. Cabe señalar que la continuación de la labor de los organismos de asistencia humanitaria, siempre que puedan llevarla a cabo sin poner en peligro la vida de su personal, aunque no es un sustituto adecuado de la operación de mantenimiento de la paz, puede ser decisiva para mitigar los efectos de su retirada.

28. Lo ocurrido en el decenio pasado con la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) y con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR) —la primera desplegada en varios Estados, la segunda en uno solo y ninguna de ellas con una estrategia de seguimiento— ha demostrado que la retirada puede ser muy costosa en términos financieros y humanos. En 1999, cuando el Consejo de Seguridad decidió poner fin a la UNPREDEP, la misión estaba cumpliendo su mandato, vigilaba la inestable situación en las fronteras de la ex República Yugoslava de Macedonia, y al parecer, lograba disuadir los ataques transfronterizos y los incursiones menos desestabilizadoras. Si se hubiera permitido que la UNPREDEP continuara, aunque con un formato reducido, tal vez se hubieran evitado los actuales ataques en la frontera de grupos armados insurgentes con base en Kosovo. El genocidio que tuvo lugar en Rwanda a raíz de la decisión del Consejo de reducir drásticamente las capacidades de la UNAMIR en lugar de fortalecerlas ha ocasionado reflexiones profundas y dolorosas atribuciones de responsabilidad, entre ellas las de la investigación independiente. Ha quedado demostrado que ni la Secretaría ni el Consejo de Seguridad hicieron lo necesario para prevenir el genocidio o para detenerlo cuando se supo que estaba ocurriendo. También procede señalar que cuando finalmente la comunidad internacional se decidió a asumir la responsabilidad de la crisis humanitaria de la región de los Grandes Lagos, los costos de la asistencia que se prestó a los refugiados excedieron con creces las más elevadas estimaciones de los gastos de una UNAMIR reforzada. Por ejemplo, desde el punto de vista financiero, el costo efectivo de la UNAMIR era de 4,37 millones de dólares; el costo anual de los 5.000 soldados adicionales que el Comandante de la Fuerza, General Romeo Dallaire, consideraba necesarios para prevenir o detener el genocidio se ha estimado en 500 millones de dólares; el costo de la asistencia humanitaria prestada a Rwanda y la región después del genocidio fue superior a los 4.500 millones de dólares.

### **Éxito parcial**

29. Entre el éxito indiscutible y el fracaso se extiende una amplia zona gris. En situaciones ambiguas, el Consejo de Seguridad podría considerar la retirada de una operación que hace aportaciones positivas en algunos sentidos pero en otros está paralizada. En situaciones inciertas convendría preguntarse lo siguiente: ¿Ha tenido la operación de mantenimiento de la paz un

efecto positivo en la vida de las personas afectadas por la crisis? ¿Está el país en mejor situación que si no hubiera una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas? Además, algo fundamental para los propósitos del presente informe, ¿si se terminara la operación, los logros alcanzados podrían mantenerse? Estas preguntas pueden ser útiles en el caso de una misión que ha alcanzado muchos objetivos del mandato pero no puede alcanzar otros.

30. El proceso de adopción de decisiones se complica aún más si la historia de la misión es menos alentadora y sus perspectivas inciertas, o si el número de víctimas o los costos de alguna índole son superiores a lo previsto. En tales casos, el Consejo de Seguridad debería volver a examinar en forma crítica el mandato de la misión y preguntarse si, a falta de una solución política, la mejor opción es una misión más modesta pero de duración indeterminada. Si se decide mantener la misión, habrá que preguntarse si se cuenta con capacidad para frenar el surgimiento de negociantes de la guerra o elementos oportunistas y contrarrestarlos por medios políticos y cómo habría que formular la estrategia de retirada, teniendo en cuenta lo antedicho, para apoyar adecuadamente la transición a una situación más estable o a una paz sostenible.

31. La experiencia de Haití en 1993 es un ejemplo de ese tipo de situación. Resultó imposible aplicar las disposiciones del Acuerdo de Governors Island debido a la intransigencia del Gobierno de Cédras. Los Estados Unidos de América y el Presidente electo Jean-Bertrand Aristide se dirigieron al Consejo de Seguridad para solicitar que autorizara una intervención multinacional. Cuando la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) sustituyó a la Fuerza Multinacional, las Naciones Unidas asumieron las funciones de mantenimiento y consolidación de la paz, se ocuparon de la seguridad, ayudaron a establecer un cuerpo de policía eficaz y prestaron asistencia en la reconstrucción y la rehabilitación. La UNMIH y sus operaciones sucesoras apoyaron la celebración de elecciones en Haití y cooperaron con la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), que promovía los derechos humanos, y con la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. En conjunto, esas actividades contribuyeron a restablecer el gobierno legítimamente electo.

32. Deseo destacar a ese respecto un obstáculo fundamental con que tropiezan las Naciones Unidas para cumplir satisfactoria y eficazmente el tipo de mandato

de largo plazo y en varias etapas que se sugiere en el presente informe: las contribuciones voluntarias para financiar programas de apoyo que no forman parte de la operación de mantenimiento de la paz propiamente dicha, pero de los que puede depender en última instancia su éxito. En general, o no se hacen contribuciones voluntarias o se hacen demasiado tarde, de manera que la operación de mantenimiento de la paz se convierte en agente único, e insuficiente, cuando originariamente la estrategia preveía varios. Por ejemplo, si a la larga la operación ha de transferir sus funciones a autoridades nacionales que necesitan capacitación y equipo, ¿están los donantes dispuestos a aportar los medios necesarios? Si la operación ha de proporcionar estabilidad hasta tanto se establezcan límites, como en el caso de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) y la MINUEE, ¿hay fondos para la comisión de demarcación? Si existiera alguna posibilidad de poner fin a la guerra mediante la desmovilización y reinserción de los combatientes, ¿hay suficientes recursos para hacer avanzar el proceso hasta un punto en que sea irreversible? Si los miembros del Consejo de Seguridad comprenden el problema que entraña sufragar gastos grandes de largo plazo con cargo a las cuotas de los Estados, tal vez deseen ejercer su influencia individual y colectivamente para ayudar a movilizar oportunamente las contribuciones voluntarias necesarias.

33. Esto es importante tanto al comienzo de la operación de mantenimiento de la paz como cuando se procede a su terminación gradual y sustitución por un mecanismo de seguimiento, por ejemplo, una misión de consolidación de la paz. Es necesario resolver el problema de la financiación para que el Consejo de Seguridad pueda en todos los casos terminar satisfactoriamente las operaciones de mantenimiento de la paz y fomentar una paz autosostenible en el período posterior.

34. Los recursos no son nunca un sustituto de la voluntad política de las partes. No obstante, cuando las partes están dispuestas a cooperar, la presencia de las Naciones Unidas con el debido respaldo financiero puede ser decisiva para la consolidación de la paz. La adopción de medidas para resolver los problemas de financiación en los futuros casos de transición sería una consecuencia sumamente positiva y tangible del debate iniciado por el Consejo el 15 de noviembre de 2000, que continuará con el examen del presente informe.

### **Operaciones ejecutadas de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta**

35. En el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas se prevé la cooperación con las organizaciones regionales, pero sólo en el último decenio ésta pasó a ser un aspecto fundamental de las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta cooperación, al aunar la motivación y los conocimientos de los agentes locales con la legitimidad, los conocimientos especializados y los recursos de la Organización mundial, ha permitido en algunos casos fortalecer la labor de la comunidad internacional en pro de la paz.

36. Al mismo tiempo, la capacidad de las organizaciones regionales para hacer aportaciones puede verse limitada por varios factores. Seguirán estallando conflictos en zonas donde las organizaciones regionales carecen de recursos o de conocimientos especializados para responder con eficacia, donde las grandes Potencias no tienen grandes intereses que sirvan de acicate para su intervención o, por el contrario, donde las grandes Potencias tienen intereses radicalmente opuestos que sólo se pueden conciliar en un foro universal. En algún caso podrá haber oposición política al despliegue regional, ya sea dentro de la organización o en el país receptor. Incluso si las organizaciones regionales tienen capacidad para contribuir, la intervención de varias organizaciones en la zona de una misión puede provocar problemas de coordinación y dificultar más la formulación de una estrategia final coherente para la operación.

37. En lo que respecta a las Naciones Unidas, se teme que la delegación de funciones en otros agentes entrañe un menor grado de compromiso o interés de la comunidad internacional, que pueda dar lugar a respuestas desiguales al conflicto en diferentes lugares, o que se adopten medidas inadecuadas en nombre de la Organización. Es fundamental que el Consejo de Seguridad permanezca dispuesto a adoptar medidas, incluido el despliegue de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

38. Hay cuatro lecciones concretas que pueden extraerse de esta experiencia:

- En primer lugar, los responsables de la aplicación de un acuerdo de paz deben estar presentes durante la fase de negociación.
- En segundo lugar, es importante que los principales agentes en las negociaciones evalúen de

manera realista la capacidad y la ventaja comparativa de los diferentes organismos de ejecución.

- En tercer lugar, las directrices para la presentación de informes y la distribución del trabajo deben ser claras; de lo contrario, la ventaja que idealmente supone la diversidad de contribuciones se convertirá en una desventaja debido a la incoherencia o anulación mutua de los esfuerzos.
- Por último, a fin de aumentar las posibilidades de las asociaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, convendría que estas últimas trataran de desarrollar su capacidad para llevar al terreno no sólo personal militar de mantenimiento de la paz, sino también otro personal importante, como expertos policiales y judiciales o penales. Estos esfuerzos podrían requerir el apoyo de la comunidad internacional en su conjunto.

### **Kosovo y Timor Oriental**

39. Los casos de Kosovo y Timor Oriental reflejan circunstancias notablemente diferentes y son un claro ejemplo de los problemas que plantea una estrategia satisfactoria para la retirada de la misión. En el caso de Kosovo, el plazo previsto en el mandato de la UNMIK para la retirada de la misión depende de la determinación del estatuto definitivo del territorio. Por el momento no hay perspectiva alguna de llegar a un acuerdo que reciba el necesario apoyo de las partes y la comunidad internacional.

40. Con arreglo a su mandato, la operación ha comenzado a dar un grado cada vez mayor de autonomía a Kosovo y a transferir un mayor número de funciones gubernamentales, evitando a la vez toda acción que pueda prejuzgar el estatuto final. Para ello es necesario que el Representante Especial conserve determinadas facultades, y que la operación sea capaz de apoyarlo.

41. Entretanto, existe una inevitable tensión entre las aspiraciones de la población de Kosovo y el mandato confiado por el Consejo de Seguridad. En tales circunstancias, no parece haber otra opción que mantener la presencia de la UNMIK y aplicar estrictamente la resolución 1244 (1999) hasta que se logre un acuerdo sobre el estatuto final.

42. En el caso de Timor Oriental la situación es mucho más clara. El mandato de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) consiste en preparar al territorio



para la independencia, y una vez que ésta se conceda, la UNTAET se cerrará. A fin de garantizar una independencia real y viable, será necesario establecer una misión de mantenimiento de la paz con carácter de seguimiento para que preste apoyo al nuevo Estado. Esa operación deberá incluir componentes militares y policiales. Además, la comunidad internacional tendrá que seguir prestando una ayuda sustancial en materia de conocimientos especializados sobre administración pública para apoyar a la población de Timor Oriental.

43. Lo más importante en el caso de Timor Oriental es lograr que los enormes sacrificios de la población, las sustanciales inversiones de la comunidad internacional y la cooperación de las partes para lograr una feliz transición a la independencia no se desaprovechen por falta de atención y apoyo internacionales al nuevo Estado. Al mismo tiempo, es importante avanzar hacia un marco normal de asistencia para el desarrollo tan pronto como sea posible hacerlo de manera responsable.

#### **IV. Función del Consejo de Seguridad y de otros órganos principales**

44. Por último, me referiré a la función que incumbe al Consejo de Seguridad y a otros órganos y organismos principales de las Naciones Unidas en la formulación y aplicación de estas decisiones vitales. Una buena estrategia de salida es el resultado de una buena estrategia inicial. Se espera, pues, que el Consejo de Seguridad logre definir un mandato claro y viable sobre la base de la comprensión común de la naturaleza del conflicto. La Secretaría deberá proporcionar los análisis objetivos y fundamentales que necesita el Consejo de Seguridad para aprobar una estrategia eficaz para la paz. Se espera que los miembros del Consejo utilicen su influencia para garantizar desde el comienzo la disponibilidad de los medios necesarios para la ejecución, y que la Asamblea General autorice oportunamente una consignación presupuestaria. Hay otro aspecto que tal vez sea el más importante. Cuando se acerque la fecha de expiración de un mandato, o si se pide el cierre de una operación, es particularmente útil que los miembros del Consejo se reúnan, entre sí y con los países que aportan contingentes, para examinar en forma exhaustiva y franca los motivos para renovar el mandato, retirar la presencia de las Naciones Unidas o reducirla significativamente. Para tomar la decisión, tal vez el Consejo desee continuar y ampliar su práctica de visi-

tar las zonas de conflicto, habida cuenta de los beneficios indudables de una experiencia directa. Este tipo de información puede ser un complemento fundamental de los informes de la Secretaría, o puede ser obtenida por cada miembro del Consejo por sus propios medios.

#### **Formulación de un mandato basado en información estratégica**

45. La eficacia de la respuesta a un conflicto depende de que los miembros del Consejo de Seguridad lleguen a una comprensión común de la naturaleza del problema. Suministraré, en mis informes la información más adecuada y pertinente con que cuente la Secretaría, incluida la que se obtenga a través de misiones técnicas y de investigación en la zona. El análisis de esta información es inherente a la preparación de mis informes, cuya finalidad es proporcionar a todos los miembros del Consejo un punto de partida común para el debate y la adopción de decisiones, mediante la exposición de las medidas posibles y una evaluación realista de los riesgos y las ventajas de cada una.

46. Esta evaluación deberá ayudar al Consejo a determinar de manera realista el alcance de la participación de las Naciones Unidas. Por ejemplo, ¿se presta la situación para una operación que pueda ayudar a las partes a lograr una paz autosostenible, como ocurrió en El Salvador, Mozambique y Namibia? O, dado que no se vislumbra ninguna solución política autosostenible, ¿sería más apropiado prever una presencia estabilizadora a más largo plazo como la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS)? Como se planteó más arriba, ¿las competencias propuestas para el mandato internacional —ya sea vigilancia, asistencia en varias esferas o aplicación de un acuerdo—, se ajustan al tipo de conflicto y los recursos locales disponibles, y garantizarán suficiente capacidad para establecer una paz sostenible? ¿El Consejo debe limitar su intervención a un país o sólo podrán obtenerse resultados si la intervención tiene carácter subregional?

47. En este punto crítico del proceso de adopción de decisiones hay un riesgo especial que debe evitarse. Cuando la situación es extremadamente difícil y el Consejo de Seguridad no logra movilizar la voluntad colectiva necesaria para hacerle frente, puede caerse en la tentación de utilizar el mecanismo de mantenimiento de la paz aun cuando no se adecue a las circunstancias, como ocurrió en Bosnia y Herzegovina con la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR). Procediendo de ese modo, se alivian

las presiones políticas a corto plazo, pero a la larga la operación está condenada al fracaso. También hay repercusiones de mayor alcance, en particular el daño que sufre la credibilidad de la propia Organización, el Consejo de Seguridad y las operaciones de paz de las Naciones Unidas como un instrumento viable para mantener la paz y la seguridad internacionales.

48. Puesto que las decisiones que se adoptan en esta primera etapa son fundamentales para el éxito de la operación, es indispensable fortalecer la capacidad de la Secretaría para proporcionar análisis fidedignos e imparciales que sirvan de base para las deliberaciones del Consejo. Teniendo esto presente, deseo expresar mi reconocimiento por el apoyo prestado hasta el momento a las iniciativas de reforma del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. La labor aún no se ha concluido; abrigo, pues, la esperanza de que el apoyo continúe para que podamos establecer rápidamente en la Sede una capacidad que permita hacer frente a los desafíos de comienzos del siglo XXI.

49. Deseo subrayar que la obtención y el análisis de información fiable y adecuada debe ser un proceso ininterrumpido durante todo el período de ejecución de una operación de las Naciones Unidas; no puede limitarse a las primeras etapas de deliberación y adopción de medidas por el Consejo de Seguridad. Después que el Consejo decide ciertas medidas, la situación en el terreno puede cambiar o puede aparecer información nueva que repercuta en las hipótesis y los cálculos en que se basaron las decisiones anteriores. El Consejo de Seguridad debe contar con información de la misma calidad cuando realiza exámenes periódicos y cuando considera la posibilidad de hacer algún cambio sustancial en el mandato de la misión.

#### **Puesta en práctica**

50. Con frecuencia el Consejo de Seguridad, tras decidir lo que va a hacer, desempeña un importante papel en la consolidación del apoyo al plan de las partes, los agentes regionales, los países que aportan contingentes y los Estados Miembros en general; ya que todos ellos pueden determinar en última instancia el éxito o fracaso de la misión. Sin embargo, el apoyo de las partes sigue siendo un elemento fundamental al respecto. A medida que avanza el despliegue, los miembros del Consejo suelen estar en una posición ideal para reforzar ese apoyo y de paso calcular la probabilidad que existe de que aparezcan elementos interesados en hacer fracasar el proceso. Tanto el Consejo de Seguridad co-

mo la Secretaría han de evitar caer en un excesivo optimismo al establecer y enmarcar los objetivos de las misiones; por el contrario, deben estar preparados para encontrarse con la peor situación posible. Aunque este concepto de la planificación rara vez da origen a estimaciones presupuestarias más bajas, es bien sabido que a menudo, cuando surgen complicaciones importantes sobre el terreno, las fuerzas de las Naciones Unidas se encuentran escasas de personal y equipo y se ven limitadas en su campo de acción por mandatos demasiado estrictos.

51. Sin duda resultará más fácil obtener el respaldo de los países que pueden aportar contingentes si se les consulta efectivamente acerca del mandato que al final aprobará el Consejo o sobre los cambios que será preciso introducir en los mandatos debido al desarrollo de la operación. En este sentido considero alentador el espíritu de cooperación demostrado con la creación de un grupo de trabajo del Consejo de Seguridad encargado de estas cuestiones y otras conexas.

52. Por mucho cuidado que se ponga al concebir una misión y adaptarla a las circunstancias, ésta no tendrá éxito —y no podrá retirarse habiendo cumplido su mandato— si el personal, los materiales y los fondos no se aportan o despliegan oportunamente. La creciente complejidad de los mandatos, aunque es una respuesta necesaria a los problemas que ha de afrontar el Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacionales, ha agravado este problema. Ahora es esencial que los gobiernos aporten unidades especializadas y personas capaces de aplicar estos mandatos. Algunos ejemplos recientes son la prestación de servicios judiciales y penales, la colaboración en tareas de administración o ingeniería civil y la prestación de servicios policiales ejecutivos. Aunque casi siempre es necesario aportar en el momento oportuno tropas bien entrenadas y equipadas, esto no basta para asegurar el éxito de la mayoría de las operaciones. Los Estados Miembros deben estar dispuestos a proporcionar la especialización necesaria, tanto militar como de otro tipo, para procurar que se cumplan los mandatos.

53. La Asamblea General puede desempeñar un papel crucial en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas respecto de los presupuestos de las misiones. El Grupo sugirió que podía ponerse a disposición del representante o representante especial del Secretario General que encabezara la misión un pequeño porcentaje del presupuesto correspondiente al

primer año de la operación para preparar, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país, y financiar proyectos de efecto rápido en la zona de operaciones. Espero que la Asamblea General, por conducto de la Quinta Comisión, apoye esta recomendación, que se aplicará caso por caso, cuando se presenten los presupuestos de futuras misiones de paz. El Grupo también recomendó a la Asamblea que estudiara la posibilidad de incorporar los programas de desmovilización y reintegración a los presupuestos prorrateados de las operaciones de paz multidimensionales en su primera etapa. Asimismo, incluiré, según proceda, amplios programas de desarme, desmovilización y reintegración en mis planes relativos a futuras operaciones de paz, a fin de que el Consejo de Seguridad pueda considerar la posibilidad de integrar los aspectos de desarme, desmovilización y reintegración en los mandatos de las operaciones y de que la Asamblea General pueda examinar propuestas de financiación de programas de desmovilización y reintegración, dentro de los presupuestos de las misiones en su etapa inicial. En este sentido me complace observar que el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está dispuesto a contemplar la idea de dedicar un pequeño porcentaje del presupuesto del primer año de la misión a proyectos de efecto rápido y que ha pedido que se proporcionen en el momento oportuno recursos suficientes para los programas de desarme, desmovilización y reintegración, cuando éstos formen parte del mandato del Consejo de Seguridad correspondiente a una operación de mantenimiento de la paz.

54. A solicitud de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social acaba de establecer un grupo asesor especial sobre los países que acaban de atravesar conflictos, en particular la de África. Tal como sugirió el representante de uno de los Estados Miembros durante el debate del Consejo de Seguridad, esta labor también sería de suma utilidad al conformar el paso fluido de las operaciones de paz a las iniciativas emprendidas por las Naciones Unidas a más largo plazo para promover la paz duradera y el desarrollo sostenible.

#### **Razones para terminar, continuar o modificar una misión**

55. ¿En qué momento del proceso de paz debe el Consejo de Seguridad considerar la posibilidad de poner fin a la misión o reducir significativamente su participación en el conflicto? Desde una perspectiva sim-

plista, esta decisión parece estar determinada por el éxito o el fracaso de la operación respecto del mandato otorgado por el Consejo. No obstante, la decisión se vuelve más compleja cuando ni el éxito ni el fracaso de la misión son evidentes.

56. En algunos casos, el Consejo de Seguridad llega a la conclusión de que la misión ha cumplido su mandato. Así, decidió que la ONUMOZ había logrado sus objetivos y que no era preciso renovar su mandato. Lo mismo ocurrió con la ONUSAL, que permitió a las partes alcanzar una paz duradera. No obstante, al retirarse la Misión aún quedaban por aplicar ciertos aspectos de los acuerdos, por lo que, a petición de las partes, las Naciones Unidas mantuvieron una presencia menor tras la retirada de la Misión en 1995. En otros casos y tal como señalaron los miembros del Consejo en el debate de noviembre, se realiza un seguimiento de las misiones de consolidación de la paz, como sucede con las oficinas de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz en la República Centroafricana y en Tayikistán para ayudar a los gobiernos a reforzar la estabilidad lograda gracias a la operación de paz.

57. Pero aún más difícil es decidir qué hacer cuando no se consigue el éxito. Dado el carácter imprevisible de los conflictos, esta circunstancia no es en absoluto inusual. ¿Cuánto tiempo debe continuar la operación? ¿La alternativa será la reanudación de los combates? ¿Existe una posibilidad razonable de progresar si se dispone de una presencia constante de las Naciones Unidas o este es sólo el mal menor? Si se da a estas preguntas una respuesta afirmativa, habrá poderosas razones para perseverar. Durante los debates celebrados por el Consejo de Seguridad en noviembre un representante indicó acertadamente que si el Consejo no abordaba las causas de los conflictos, las Naciones Unidas tendrían que limitarse a paliar sus efectos, con lo que los organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa Mundial de Alimentos acabarían pagando las consecuencias.

58. Por último, hay otros casos en que el Consejo de Seguridad decide que, en vista de la insuficiente voluntad y cooperación de las partes, no hay motivo para seguir manteniendo la operación de paz. Por ejemplo, en Angola y Somalia el Consejo llegó a la conclusión de que no existía otra alternativa que retirar las misiones. No se puede imponer la reconciliación. Las operaciones

de mantenimiento de la paz no son el instrumento adecuado cuando las partes están decididas a guerrear, por lo que su presencia puede obstaculizar la solución del conflicto. En estas circunstancias hay que adoptar disposiciones que permitan seguir avanzando hacia una paz autosostenible o, si fuera necesario poner fin a una misión antes de lo previsto, mitigar las repercusiones humanitarias de la decisión adoptada por el Consejo.

## Anexo

### Cuestiones fundamentales en el transcurso de una operación de mantenimiento de la paz

<i>Formulación del mandato</i>	<i>Examen periódico o episódico</i>	<i>Posibilidad de retirada</i>
<p>¿Cuál sería, desde una perspectiva realista, el alcance de la participación de las Naciones Unidas? ¿Una iniciativa multidimensional con un nivel de autoridad que permita lograr una paz autosostenible o una presencia estabilizadora a largo plazo?</p>	<p>¿Se está progresando satisfactoriamente y está previsto que continúe la tendencia actual?</p> <p>¿ La misión y sus objetivos cuentan con el apoyo de las partes y los países que aportan contingentes?</p>	<p>Si se cumplen los objetivos del mandato, ¿habrá que adaptarlos a las nuevas circunstancias?</p> <p>¿Qué opinan las partes y los países que aportan contingentes?</p>
<p>¿Cómo saber si se ha cumplido el mandato? ¿Cuáles son los indicadores del éxito?</p>	<p>Si han surgido elementos que obstaculizan el proceso, ¿qué influencia puede utilizar el Consejo de Seguridad para lograr que vuelvan a participar en el proceso de paz?</p>	<p>¿Se pueden mantener los logros conseguidos después de la retirada?</p>
<p>Si el éxito (y por consiguiente una salida satisfactoria) depende de actividades que no se financian mediante contribuciones prorrateadas, ¿está garantizado que la financiación voluntaria llegará a tiempo?</p>	<p>¿Los donantes siguen respaldando los elementos financiados mediante contribuciones voluntarias?</p> <p>Los posible problemas fundamentales obedecen a que los objetivos son inapropiados?</p>	<p>¿Pueden consolidarse estos logros mediante una misión de seguimiento (ejecutada por las Naciones Unidas o por una organización regional? ¿Está garantizada su financiación?)</p> <p>Si la misión ha tenido una repercusión muy limitada, ¿debería el Consejo de Seguridad revisar los objetivos originales?</p>
<p>¿Por qué están de acuerdo las partes con el mandato propuesto?</p>	<p>¿Cómo pueden mejorarse los elementos cuya ejecución es inferior a la prevista?</p>	<p>Aunque haya pocas posibilidades de que se cumpla el mandato, ¿hace la misión una contribución necesaria que justifica su prórroga? ¿Habrá que revisar los objetivos originales para reflejar esta realidad?</p>
<p>¿Han dado su consentimiento y cooperado porque están cansadas de la guerra; porque han llegado a la conclusión de que pueden conseguir lo mismo o más con el proceso de paz que en el campo de batalla; debido a la presión de grupos internos importantes; o porque se sienten presionadas por la que antes las apoyaban o por otros agentes externos?</p>	<p>¿Sigue teniendo sentido el calendario original?</p> <p>¿Han surgido alternativas políticas desde el inicio de la misión?</p>	<p>Cuando los resultados son dispares y las perspectivas sombrías, ¿cuáles son las ventajas y los inconvenientes de que la misión prosiga o se retire?</p> <p>Si se considera que la misión ha fracasado, ¿de qué otros medios dispone el Consejo de Seguridad para influir positivamente en la situación?</p>

Independientemente de estos factores, ¿son sostenibles el consentimiento y la cooperación de las partes a medida que avanza el proceso de paz? (Por ejemplo, si una de las partes se suma al proceso porque piensa que va a ganar las elecciones y después se da cuenta de que las va a perder, ¿seguirá esa parte estando en posición de optar por la guerra? Si es así, ¿dispondrá el Consejo de Seguridad de suficiente influencia para conjurar esta posibilidad?)

¿Cuáles son las alternativas en caso de que surjan elementos interesados en obstaculizar el proceso o partes que tal vez hayan aceptado la cesación del fuego con el único propósito de ganar tiempo para reconstruir su capacidad bélica?

¿Qué viabilidad tiene para las partes la opción de la guerra y cómo se puede conseguir que les parezca menos atractiva o menos práctica?

¿Las tropas, los efectivos de policía y el resto del personal necesario están disponibles a corto o a medio plazo? Si la misión ha de constituir una presencia estabilizadora a largo plazo, ¿es probable que los países que aportan personal puedan hacerlo durante todo el transcurso de la operación?

¿Hemos preparado a la opinión pública para aceptar los riesgos y costos consiguientes o procurado que se comprendan los motivos que subyacen a ellos?