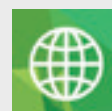


Informe Especial

# La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0581-0  
doi:10.2865/17381

© Unión Europea, 2014  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

**Informe Especial**

## **La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,  
párrafo segundo)

## Apartado

- I – VI **Resumen**
- 1 – 9 **Introducción**
- 1 – 6 **Base jurídica y antecedentes**
- 7 – 9 **Organización**
- 10 – 12 **Alcance y enfoque de la fiscalización**
- 13 – 67 **Observaciones**
- 13 – 22 **La instauración del SEAE fue precipitada, inadecuadamente preparada y entorpecida por demasiadas limitaciones y unas tareas definidas sin precisión**
- 14 – 18 **El papel del SEAE se decidió tarde y se definió en términos imprecisos**
- 19 – 22 **El SEAE ha afrontado varios retos políticos y financieros**
- 23 – 50 **Las insuficiencias en la determinación de prioridades, en la organización y en la asignación de recursos restan eficiencia al SEAE**
- 25 – 28 **El SEAE no trató con prioridad el desarrollo de un marco estratégico global para la política exterior de la UE ni adoptó una estrategia interna**
- 29 – 34 **La compleja organización del SEAE no facilita la cooperación oportuna entre servicios**
- 35 – 39 **Los representantes especiales de la UE todavía no están suficientemente integrados en el SEAE**
- 40 – 44 **El SEAE encontró dificultades al asignar personal a funciones clave con los recursos transferidos**
- 45 – 50 **Los procedimientos de contratación fueron prolongados, costosos y no corrigieron del todo los desequilibrios preexistentes**

- 51 – 67 **La coordinación con la Comisión y los Estados miembros mejora, pero todavía es insuficiente para que el SEAE pueda desarrollar plenamente su potencial**
- 52 – 56 **La coordinación con la Comisión fue parcialmente eficaz**
- 57 – 61 **La nueva configuración de las delegaciones de la UE exige más trabajo de coordinación y su gestión administrativa es menos eficiente**
- 62 – 64 **Los Estados miembros y el SEAE todavía no han explotado al máximo el potencial de sinergias entre sus redes de representaciones diplomáticas**
- 65 – 67 **Los beneficios potenciales de que el SEAE presida de manera permanente los órganos preparatorios del Consejo no se han materializado plenamente**
- 68 – 73 **Conclusiones y recomendaciones**

## **Respuestas del SEAE**

**I**  
El Tratado de Lisboa creó el puesto de alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también es el vicepresidente de la Comisión Europea (en lo sucesivo AR/VP). El AR/VP vela por garantizar la coherencia de la política exterior de la Unión Europea (UE) y es apoyado en esta tarea por un nuevo cuerpo diplomático, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

**II**  
El SEAE entró en funcionamiento oficialmente el 1 de enero de 2011, con oficinas centrales en Bruselas y una red global de 140 delegaciones para representar los intereses de la UE.

**III**  
La fiscalización examinó si:

- la instauración del SEAE se preparó de manera adecuada;
- los recursos del SEAE se priorizaron, organizaron y asignaron con eficiencia;
- el SEAE se ha coordinado eficazmente con la Comisión y los Estados miembros.

**IV**  
Con la creación del SEAE, la UE dispone ahora de un servicio de política exterior operativo, dotado de responsables políticos y estructuras de gestión de crisis, una amplia red de puestos diplomáticos y una presencia equilibrada de distintas fuentes de provisión de personal. Sin embargo, el Tribunal constató lo siguiente:

- La instauración del SEAE fue precipitada, inadecuadamente preparada, y estuvo entorpecida por demasiadas limitaciones y unas tareas definidas sin precisión.

- La eficiencia del SEAE se vio reducida por insuficiencias en el establecimiento de prioridades, en la organización y en la asignación de recursos, y los representantes especiales de la UE no se han integrado suficientemente.
- Pese a que la coordinación con la Comisión y los Estados miembros había mejorado, todavía era insuficiente para permitir al SEAE desarrollar su potencial.

**V**  
El presente informe es el resultado de una evaluación independiente de la instauración del SEAE. La fiscalización del Tribunal transcurrió paralelamente a la preparación de la revisión intermedia del Servicio, y sus constataciones y recomendaciones por lo general coinciden con la autoevaluación de este, lo que confirma la necesidad de solventar las insuficiencias detectadas.

**VI**  
El informe formula una serie de recomendaciones para reforzar el valor añadido y la eficiencia del SEAE, como definir con mayor claridad sus tareas y objetivos, racionalizar su organización, simplificar su estructura administrativa, reforzar su papel estratégico y desarrollar su planificación. Además, el informe recomienda revisar el proceso de designación y funcionamiento de los representantes especiales de la UE y los procedimientos de contratación del SEAE, que debería colaborar con la Comisión para reducir el impacto de la rigidez de su reglamento financiero y su estatuto en la eficiencia de las delegaciones de la UE. Por último, el SEAE debería proseguir sus esfuerzos para fomentar el intercambio de información y colaboración con los Estados miembros y plantearse la conveniencia de ofrecer ciertos servicios consulares.

## Base jurídica y antecedentes

### 01

El Tratado de Lisboa creó un nuevo puesto de jefe de asuntos exteriores de la UE, el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que simultáneamente es el vicepresidente de la Comisión Europea (en lo sucesivo AR/VP)<sup>1</sup>, apoyado por un nuevo cuerpo diplomático, el SEAE. Estos cambios supusieron el final del anterior mecanismo de «troika»<sup>2</sup> que había dirigido la política exterior de la UE durante las dos décadas anteriores.

### 02

El SEAE se concibió como la piedra angular de una nueva política exterior de la UE, «un servicio de política exterior moderno y funcional, equipado para fomentar los valores e intereses de la UE, así como para garantizar la coordinación y coherencia de las relaciones de la UE con el resto del mundo»<sup>3</sup>, que potenciara los esfuerzos de las instituciones de la UE y de los Estados miembros. Para ello su personal reúne las fuerzas comunes de las principales partes interesadas: la Comisión, el Consejo y los Estados miembros. La diversidad de la procedencia de su personal se considera un elemento fundamental de su éxito y por lo tanto así se indicó específicamente en el Tratado de Lisboa<sup>4</sup>.

### 03

En el momento de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, los Estados miembros todavía estaban explorando distintas opciones para instaurar el SEAE. A propuesta del AR/VP, y tras consultar al Parlamento Europeo y obtener el consentimiento de la Comisión Europea, el Consejo aprobó su Decisión, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE<sup>5</sup> que confirmó su autonomía, estableció los principios básicos de su organización y decidió qué servicios le serían transferidos de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo.

### 04

Las características únicas del SEAE lo diferencian de la Comisión (institución supranacional) y del Consejo (institución intergubernamental). Según se trate de un asunto de la competencia de la Unión Europea o no, funciona como un servicio de la Comisión o como la Secretaría General del Consejo. En el primer caso, el SEAE tiene los mismos derechos y competencias que cualquier otro servicio para participar en los mecanismos de coordinación interna de la Comisión.

- 1 Artículo 18 del Tratado de la Unión Europea.
- 2 El alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el comisario responsable de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ejerciera la Presidencia rotatoria.
- 3 Conclusiones del Consejo sobre la evaluación del SEAE, Sesión del Consejo de Asuntos Generales de 17.12.2013.
- 4 El artículo 27, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea establece que el SEAE estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales.
- 5 Decisión del Consejo (2010/427/UE), de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

## 05

La Decisión del Consejo exigía una evaluación intermedia de la instauración del SEAE. La evaluación, publicada el 29 de julio de 2013, resume los progresos realizados, las dificultades encontradas e incluye recomendaciones a corto y medio plazo para mejorar su funcionamiento. El 17 de diciembre de 2013, el Consejo aprobó sus conclusiones sobre la evaluación<sup>6</sup>, entre ellas, el apoyo a la aplicación de las recomendaciones a corto plazo y la invitación al siguiente AR/VP a presentar antes del final de 2015 una evaluación sobre la organización y el funcionamiento del SEAE y, en su caso, una propuesta de nueva Decisión del Consejo.

## 06

El trabajo de auditoría del Tribunal discurrió paralelamente a la evaluación intermedia llevada a cabo por el SEAE. El Tribunal tiene conocimiento de la revisión y de las conclusiones correspondientes del Consejo, y observa que en muchos aspectos sus conclusiones y recomendaciones convergen con ambos documentos. En este contexto, y en particular teniendo en cuenta las medidas correctoras que han de adoptarse, el Tribunal presenta una evaluación independiente de un nuevo órgano europeo de importancia crucial.

## Organización

### 07

El SEAE entró en funcionamiento oficialmente el 1 de enero de 2011. Consta de unas oficinas centrales situadas en Bruselas y de una red global de 140 antiguas delegaciones de la Comisión<sup>7</sup>, que fueron cedidas al SEAE en esa fecha y pasaron a la categoría de delegaciones de la «UE» con un mandato político más amplio, para representar los intereses de la Unión.

### 08

El SEAE es independiente para las cuestiones administrativas. Inicialmente su personal procedía únicamente de algunos servicios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y gradualmente fue contratando diplomáticos de los Estados miembros. La Decisión del Consejo estableció el objetivo de que, cuando alcanzara su plena capacidad, un tercio de los administradores del SEAE<sup>8</sup> debían ser diplomáticos de los Estados miembros<sup>9</sup>. En junio de 2013, el SEAE contaba con una plantilla de 3 392 personas, 1 487 de las cuales situadas en las oficinas centrales y 1 905 en sus delegaciones, y los diplomáticos de los Estados miembros ocupaban el 33 % de sus 935 puestos de administrador<sup>10</sup>.

### 09

Para 2014 el SEAE dispone de un presupuesto de 519 millones de euros dividido entre las oficinas centrales (41 %) y las delegaciones (59 %). La Comisión completa el presupuesto de las delegaciones con unos 270 millones de euros anualmente, debido a que las delegaciones de la UE continúan albergando un número significativo de agentes de la Comisión, que en su mayor parte se ocupan de la ejecución del presupuesto operativo de la UE, que es de la competencia de esta institución.

- 6 Conclusiones del Consejo sobre la revisión del SEAE, sesión del Consejo de Asuntos Generales de 17.12.2013.
- 7 Una red iniciada por la Comisión hace cincuenta años.
- 8 El Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas divide a los funcionarios de la UE en dos grupos, según la naturaleza e importancia de sus funciones: administradores y asistentes. Los primeros desempeñan funciones administrativas, de asesoría, lingüísticas y científicas, mientras que los asistentes llevan a cabo tareas técnicas y de oficina.
- 9 Artículo 6, apartado 9, de la Decisión 2010/427/UE del Consejo.
- 10 El 46 % en las delegaciones (376 puestos de administrador) y el 24 % en las oficinas centrales (559 puestos de administrador).



# Alcance y enfoque de la fiscalización

07

## 10

Para verificar la instauración del SEAE el Tribunal planteó las tres preguntas siguientes:

- a) ¿Se preparó adecuadamente la instauración del SEAE?
- b) ¿Se priorizaron, organizaron y asignaron los recursos del SEAE de manera eficiente?
- c) ¿Se ha coordinado de manera eficaz el SEAE con la Comisión y los Estados miembros?

## 11

La fiscalización abarcó el trabajo preparatorio llevado a cabo por las instituciones de la UE y los Estados miembros, y las actividades ejercidas por el SEAE desde su entrada en funciones el 1 de enero de 2011 hasta diciembre de 2013.

## 12

El Tribunal reunió pruebas para su evaluación a través de varios medios:

- a) análisis de la documentación y estudio bibliográfico;
- b) una muestra de treinta solicitudes de información<sup>11</sup> formuladas por el presidentepresidentepresidente del Consejo, el presidente de la Comisión, el AR/VP y otros comisarios durante el período 2011-2012;
- c) una muestra de treinta procedimientos de contratación de administradores: quince en las oficinas centrales y quince en las delegaciones;
- d) una muestra de catorce cursos de formación para el personal del SEAE organizados desde 2011;
- e) un análisis cuantitativo de datos sobre el personal del SEAE a 15 de abril de 2013, 10 de enero de 2012 y 25 de enero de 2011;
- f) una encuesta dirigida a una muestra de treinta y cinco delegaciones de la UE (respondieron las treinta y cinco);
- g) una encuesta dirigida a los Estados miembros, a la que respondieron quince<sup>12</sup>;
- h) entrevistas con los representantes de la Secretaría General del Consejo y nueve direcciones generales de la Comisión para recoger sus puntos de vista sobre la cooperación con el SEAE;
- i) entrevistas con directivos y personal del SEAE, con los representantes especiales de la UE para los derechos humanos, el Mediterráneo meridional y Kosovo, así como representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Polonia.

11 Las solicitudes de información justifican la preparación de reuniones de alto nivel. El personal del SEAE responde a estas a través de distintos tipos de documentos (por ejemplo, guiones de intervención, discursos o notas explicativas).

12 Bulgaria, República Checa, Estonia, España, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Suecia y el Reino Unido.

## La instauración del SEAE fue precipitada, inadecuadamente preparada y entorpecida por demasiadas limitaciones y unas tareas definidas sin precisión

### 13

Esta sección (apartados 13 a 22) responde a la primera pregunta: ¿Se preparó adecuadamente la instauración del SEAE? El informe analiza si las tareas del SEAE se han definido con claridad, constituyen un número limitado y han sido comprendidas del mismo modo por la Comisión y los Estados miembros, y si el SEAE cuenta con los instrumentos políticos y financieros necesarios para llevar a cabo sus funciones.

## El papel del SEAE se decidió tarde y se definió en términos imprecisos

### 14

Debido a incertidumbres sobre la ratificación del Tratado de Lisboa<sup>13</sup>, los Estados miembros y las instituciones de la UE no realizaron un trabajo preparatorio suficiente previo a la instauración del SEAE. En consecuencia, en el momento de la entrada en vigor del tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, las características del nuevo servicio eran todavía objeto de debate entre los Estados miembros, la Comisión y el Consejo.

### 15

Un factor importante durante este debate fue el hecho de que los objetivos de la UE no se inscribieron en una estrategia de política exterior global que pudiera haber orientado el trabajo preparatorio<sup>14</sup>.

### 16

Por consiguiente, la Decisión del Consejo no establece objetivos para el SEAE y se limita a determinar sus tareas<sup>15</sup>:

- a) ayudar al AR/VP a cumplir su triple mandato: dirigir la política exterior y de seguridad común, presidir el Consejo de Asuntos Exteriores y ejercer la Vicepresidencia de la Comisión;
- b) apoyar al presidente del Consejo Europeo, al presidente de la Comisión y a la propia Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores;
- c) apoyar a los servicios diplomáticos de los Estados miembros, a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión, así como a otras instituciones y órganos de la Unión, en particular el Parlamento Europeo, y colaborar con ellos.

13 El electorado irlandés rechazó el Tratado de Lisboa en junio de 2008 antes de aprobarlo en un segundo referéndum el 2 de octubre de 2009.

14 El último documento estratégico global de la UE sigue siendo la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 que, aunque se actualizó en 2008 no refleja la evolución de los acontecimientos geopolíticos que han transformado el mundo. Sin embargo, los Estados miembros discrepan sobre la oportunidad de preparar una nueva estrategia puesto que algunos consideran que los principios establecidos en 2003 todavía son válidos.

15 Artículos 2 y 3 de la Decisión 2010/427/UE del Consejo. Además, en el contexto del mandato del AR/VP de garantizar la coherencia de la política respecto de la acción exterior de la UE, el artículo 9 reconoce el papel fundamental del SEAE en la programación de los instrumentos de acción exterior de la Comisión.

### 17

La Decisión del Consejo refleja el acuerdo entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión en el momento de la redacción del texto, sin definir con más detalle estas amplias tareas ni extenderse sobre su sustancia.

### 18

En consecuencia, la transferencia de servicios al SEAE no se basó en su contribución prevista al cumplimiento de sus objetivos, sino en sus actividades y su posición administrativa en la Comisión o en la Secretaría General del Consejo, lo cual es especialmente manifiesto con respecto a la dimensión externa de las políticas internas de la UE, para la cual el SEAE no recibió recursos de la Comisión<sup>16</sup>. En particular, el SEAE se creó sin servicios encargados de cuestiones globales de importancia para la UE, como el cambio climático o la eficiencia energética, ya que los recursos destinados a estos asuntos fueron transferidos de la antigua Dirección General de Relaciones Exteriores a otros servicios de la Comisión antes de la instauración del SEAE. Esto ha contribuido a que se haya creado una situación en la que el SEAE ha sufrido dificultades prácticas para coordinar algunas acciones de la Comisión con impacto en la política exterior de la UE.

## El SEAE ha afrontado varios retos políticos y financieros

### 19

El SEAE fue instaurado en un momento de creciente agitación en el Mediterráneo meridional<sup>17</sup>. Su atención se centró en dirigir la respuesta de la UE<sup>18</sup> en detrimento del desarrollo de iniciativas de política exterior, largo tiempo esperadas tanto por los Estados miembros como por las instituciones de la UE, como la reforma de los procedimientos y estructuras de política de defensa y de seguridad comunes y el desarrollo de un enfoque global de la UE<sup>19</sup>.

16 Las políticas y acciones internas de la UE pueden tener una incidencia significativa más allá de sus fronteras, del mismo modo que acontecimientos externos pueden repercutir en la dinámica interna de la UE. La «dimensión externa de las políticas internas» se refiere por lo general a las situaciones en las que los aspectos de las políticas internas de la UE adquieren una creciente dimensión de política exterior y de seguridad. Un ejemplo del impacto de las políticas internas de la UE en su política exterior son las relaciones bilaterales con Canadá, dominadas durante mucho tiempo por el debate sobre el impacto de las políticas internas de la UE sobre el cambio climático en el acceso a los mercados europeos de carburantes producidos a partir de arenas bituminosas.

17 El SEAE entró en funcionamiento durante la Primavera Árabe, concretamente la víspera de la intervención internacional en Libia.

18 Esta respuesta incluía numerosas iniciativas como el desarrollo de una nueva política de vecindad adoptada en mayo de 2011, la apertura de la oficina de la UE en Bengasi en mayo de 2011 y el nombramiento de un representante especial de la Unión Europea para el Mediterráneo meridional en junio de 2011. La delegación de la UE en Libia se abrió finalmente en noviembre de 2011.

19 El enfoque global de la UE es un enfoque integrado hacia un país o una región, que combina la utilización de instrumentos tradicionales (p. ej. ayuda al desarrollo) y acciones de política exterior y de seguridad común (p. ej. sanciones) en apoyo de un objetivo de alto nivel. El valor añadido de esta combinación fue reconocido con anterioridad (p. ej. tras las guerras de los Balcanes), pero su aplicación resultó afectada por la multiplicidad de intervinientes de política exterior de la UE en ese momento. El 11 de diciembre de 2013 se publicó una comunicación conjunta del AR/VP y la Comisión sobre este respecto.

### 20

En un período de austeridad en los presupuestos nacionales y de la UE, el Consejo decidió que la instauración del SEAE debía seguir el principio de neutralidad presupuestaria<sup>20</sup>. Sin embargo, la creación de una nueva institución es inherentemente costosa, máxime cuando el órgano creado tiene que desempeñar nuevas tareas. De hecho, el Consejo lo decidió sin una evaluación de recursos que debería haber tenido en cuenta tanto las nuevas demandas<sup>21</sup> como las posibles sinergias resultantes de la fusión de las estructuras de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo.

### 21

La condición de neutralidad presupuestaria se aplicó estrictamente y solo se transfirieron al nuevo servicio las estructuras de política exterior, de modo que el SEAE no recibió recursos para funciones de apoyo. En cambio, la Comisión y la Secretaría General del Consejo continuaron prestando distintos servicios, desde gestión del personal (contratación, exámenes médicos o pago de salarios) a apoyo administrativo (informática, edificios o salas de reunión). Para ello el SEAE firmaba acuerdos de nivel de servicios con la Comisión y la Secretaría General del Consejo. A corto plazo, esta era una solución práctica, pero globalmente, los servicios prestados no satisfacían plenamente las necesidades del SEAE:

- a) El SEAE no tenía posibilidad de evaluar o modificar el alcance y los beneficios de los acuerdos de nivel de servicios, que se redactaron con arreglo al apoyo prestado antes de su instauración.

- b) La duración de los acuerdos no tuvo en cuenta las necesidades del SEAE. Por ejemplo, la ayuda de la Secretaría General del Consejo para el mantenimiento de los sistemas seguros utilizados para distribuir información clasificada concluyó antes de que se encontrara una solución alternativa y eficaz (conforme al principio de neutralidad presupuestaria).

### 22

No se efectuó ninguna evaluación global para comparar los costes de funcionamiento del SEAE con los de las estructuras anteriores, incluidas las de los Estados miembros. En este sentido, es probable que la instauración del SEAE haya supuesto unos ahorros considerables para los Estados miembros: por ejemplo, estos pueden basarse en la información política del SEAE en lugar de elaborar sus propios informes, la Presidencia rotatoria tiene una carga de trabajo menor cuando prepara y preside los grupos de trabajo del Consejo, y los salarios de los diplomáticos en comisión de servicios ahora corren a cargo del SEAE.

20 El considerando 15 del preámbulo a la Decisión del Consejo indica que: «el establecimiento... deberá guiarse por el principio de eficiencia en relación con los costes, tendiendo a lograr la neutralidad presupuestaria».

21 Las tareas administrativas asociadas a la autonomía del SEAE, anteriormente llevadas a cabo por la Presidencia rotatoria (por ejemplo, presidir algunos grupos de trabajo del Consejo) y las nuevas obligaciones políticas de las delegaciones de la UE (por ejemplo, coordinar todas las embajadas de la UE sobre el terreno).

### Las insuficiencias en la determinación de prioridades, en la organización y en la asignación de recursos restan eficiencia al SEAE

#### 23

Esta sección (apartados 23 a 50) responde a la segunda pregunta: ¿Se priorizaron, organizaron y asignaron los recursos del SEAE de manera eficiente? El Tribunal examinó muestras de procedimientos de selección, reuniones informativas y cursos de formación para efectuar un análisis cuantitativo de los datos de personal.

#### 24

Sobre la base de este análisis, el Tribunal evalúa la estrategia de gestión, la determinación y planificación de los objetivos, la estructura organizativa del SEAE, el papel de los representantes especiales de la UE y la gestión de los recursos humanos, centrándose en la selección, la asignación del personal y la formación.

### El SEAE no trató como prioridad el desarrollo de un marco estratégico global para la política exterior de la UE ni adoptó una estrategia interna

#### 25

En vista de la rápida evolución de la situación internacional, el SEAE ha favorecido los enfoques *ad hoc* en lugar de proponer una estrategia global de política exterior. Asimismo, ha optado por no proponer un enfoque global para tratar asociaciones estratégicas de la UE, aunque las asociaciones existentes<sup>22</sup> se habían establecido de manera puntual mucho tiempo antes del Tratado de Lisboa y pueden no tener una relación clara con las actuales prioridades de política exterior de la UE. La ausencia de un marco estratégico global ha sido criticada por algunos Estados miembros<sup>23</sup> y el Parlamento Europeo<sup>24</sup>, que esperaban un papel más proactivo del SEAE en el desarrollo de la política exterior de la UE<sup>25</sup>.

#### 26

Cuando no existen orientaciones estratégicas, el SEAE consulta a las instituciones de la UE y a los Estados miembros para preparar las respuestas de la UE. Las estrategias *ad hoc* establecidas son el resultado de intensos debates antes de ser aprobadas oficialmente por la Comisión y refrendadas por el Consejo. Este proceso no facilita una acción diligente.

- 22 Actualmente la UE mantiene asociaciones estratégicas con diez países: Brasil, Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y Estados Unidos. Estas asociaciones fueron formalizadas por el Consejo mucho antes de la creación del SEAE.
- 23 España, Italia, Polonia y Suecia consideraban que era necesario un enfoque estratégico amplio para las relaciones exteriores de la UE y, para prepararlo, decidieron financiar la iniciativa *Think-tank process for a European Global Strategy* (Grupo de reflexión para una estrategia global europea).
- 24 Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (A7-0357/2012), de 31 de octubre de 2012.
- 25 La mitad de los Estados miembros que respondieron a la encuesta consideraban que el SEAE debería contribuir en mayor medida al desarrollo de políticas exteriores de la UE, como las estrategias regionales.

### 27

El SEAE todavía no ha aprobado una estrategia interna ni un plan de gestión. No obstante, en 2011 el AR/VP estableció tres prioridades iniciales:

- instaurar el SEAE como institución en funcionamiento;
- desarrollar las diez asociaciones estratégicas de la UE existentes;
- reforzar la política europea de vecindad en respuesta a la Primavera Árabe.

Además de este número limitado de prioridades, el SEAE fue lo suficientemente flexible para adaptarse a la evolución de la situación y desempeñó papeles clave de facilitador en el diálogo entre Kosovo y Serbia y en las conversaciones sobre el programa nuclear de Irán.

### 28

El SEAE no ha fijado objetivos ni definido criterios detallados para evaluar la consecución de estas prioridades. Tampoco ha desarrollado un marco global de planificación, por lo que cada servicio decide cómo planificar sus propias actividades. Esto afecta a la eficiencia global del SEAE, puesto que las tareas y los recursos no persiguen necesariamente unos objetivos de alto nivel. Por otra parte, la ausencia de un marco global de planificación dificulta la integración de sus actividades en el contexto más amplio del programa de trabajo anual de la Comisión o del programa trío de dieciocho meses<sup>26</sup> (preparado por el grupo de tres Presidencias rotatorias y la Secretaría General del Consejo).

### La compleja organización del SEAE no facilita la cooperación oportuna entre servicios

### 29

La estructura general del SEAE es compleja, en parte debido al hecho de que, a diferencia de un ministerio de asuntos exteriores típico, tiene funciones adicionales características de ministerios de defensa, ministerios de interior y servicios de inteligencia. Las oficinas geográficas, en gran medida transferidas de la antigua Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, y las estructuras de gestión de crisis transferidas de la Secretaría General del Consejo<sup>27</sup>, que informan directamente al AR/VP, constituyen dos partes distintas de la organización.

### 30

La estructura del SEAE sigue un diseño organizativo piramidal más complejo que las estructuras de política exterior a las que sustituye:

- las secciones geográficas, función esencial del SEAE<sup>28</sup>, tienen un mayor número de niveles de gestión que hasta entonces (véase el **cuadro**);
- existen más unidades organizativas y de menor tamaño (los directivos tienen un margen de control más limitado, con alrededor de un 20 % menos de personal a su cargo);
- el SEAE cuenta con más del doble de altos directivos en su plantilla que sus predecesoras<sup>29</sup>.

26 El trío presidencial se creó en 2007, a raíz de una Decisión del Consejo Europeo, según la cual los Estados miembros de la Unión se dividen en grupos de tres Presidencias del Consejo de la UE rotatorias consecutivas, que forman el trío, y tiene por objeto garantizar la continuidad y la coherencia del trabajo del Consejo.

27 La Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (creada en 2009), la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (2007), el Centro de Análisis de Inteligencia (2002) y el Estado Mayor (2001), que son esenciales para desplegar instrumentos civiles y militares decididos por el Consejo en respuesta a crisis (por ejemplo, el despliegue de una misión de formación militar en Mali en febrero de 2013 en apoyo de la estabilidad en la región del Sahel).

28 Una sección geográfica consta de uno o más agentes del SEAE que se ocupan del mismo país. Se agrupan en servicios geográficos.

29 La Dirección General de Asuntos Exteriores contaba con cuatro altos directivos (un director general y tres directores generales adjuntos), y la Secretaría General del Consejo, dos altos directivos (director general y un director general adjunto). En cambio, el SEAE cuenta con trece altos directivos.

### Síntesis de los niveles de gestión en el SEAE, la Dirección General de Relaciones Exteriores y la Secretaría General del Consejo

Nueva estructura	Estructuras anteriores	
SEAE	Dirección General de Relaciones Exteriores	Secretaría General del Consejo
(seis niveles)	(cinco niveles)	(cinco niveles)
1. AR/VP	1. Comisario	
2. Secretario general ejecutivo/ Director general administrativo	—	1. Secretario general
3. Secretarios generales adjuntos	—	—
4. Directores ejecutivos	2. Director general	2. Director general
—	3. Directores generales adjuntos	3. Director general adjunto
5. Directores	4. Directores	4. Directores
6. Jefes de división	5. Jefes de unidad	5. Jefes de unidad

Fuente: Datos de personal del SEAE y Directorio Oficial de la Unión Europea, 2010.

### 31

El excesivo peso de la cúpula del SEAE se debe en parte a la Decisión del Consejo, que preveía la creación de direcciones generales para zonas geográficas y disponía que un tercio del personal del SEAE procediera de los Estados miembros. Puesto que la mayor parte de los puestos directivos transferidos al SEAE ya estaban ocupados por funcionarios permanentes, el SEAE creó una estructura con una abultada cúpula, que permitió ocupar un número importante de puestos directivos por diplomáticos de los Estados miembros.

### 32

Las estructuras de la política de defensa y seguridad común transferidas de la Secretaría General del Consejo fueron creadas caso por caso a lo largo de los años sin un marco general y se solapan con otros servicios de gestión de crisis<sup>30</sup>. El SEAE ha comenzado a tratar de resolver estas cuestiones, pero es un proceso complicado que requiere el apoyo unánime de los Estados miembros para cambiar varias decisiones del Consejo. Entretanto, ha establecido nuevos mecanismos para fomentar la coordinación, como el órgano de gestión de crisis y la plataforma de crisis (véase el **recuadro 1**).

30 En particular, con el servicio de respuesta a las crisis y coordinación operativa, la dirección de política de seguridad y prevención de conflictos y, en cierta medida, con la división de cuestiones de carácter global y lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, durante la fiscalización se constataron solapamientos en materia de gestión de crisis, planificación de respuestas a crisis, política espacial y reforma del sector de seguridad.



### La plataforma de crisis

La plataforma de crisis es un nuevo mecanismo de coordinación cuyo fin es proporcionar al SEAE y a la Comisión unas orientaciones políticas y estratégicas claras para la gestión de crisis concretas. En función de las características de estas, la plataforma reúne estructuras de gestión de crisis, servicios geográficos y horizontales, y los servicios pertinentes de la Comisión.

Cuando se pone en marcha una plataforma de crisis, el director ejecutivo geográfico transfiere sus competencias en el país al director ejecutivo del servicio de respuesta a las crisis y coordinación operativa, que coordina la respuesta de la UE. Esto limita el número de crisis que la UE puede tratar al mismo tiempo, dado que el director no dispone de recursos suficientes para gestionar más de dos crisis simultáneamente. En consecuencia, es posible que se cierre una plataforma de crisis para un determinado país aun cuando la crisis persiste y la respuesta de la UE todavía no se ha materializado (por ejemplo, en el caso de Libia).

### 33

El SEAE cuenta con un consejo de administración, compuesto por sus cuatro directivos con más alto cargo<sup>31</sup>, que tiene por objeto velar por que las actividades realizadas por el SEAE sean coherentes y contribuyan a alcanzar los objetivos políticos establecidos por el AR/VP. Los procedimientos internos del SEAE no lo consideran una entidad colectiva con una posición y unas funciones distintivas. Aunque el consejo de administración ha facilitado la coordinación entre los altos directivos, no ha podido reducir como se esperaba la carga de trabajo del AR/VP, del que todavía dependen veintitrés líneas jerárquicas de información directas.

### 34

Como en cualquier servicio diplomático, tener acceso a la información en el momento oportuno es de vital importancia. En la fiscalización se evaluó la eficacia de los procedimientos existentes para la elaboración y distribución de dos tipos principales de productos informativos:

- a) El SEAE presta apoyo a la preparación de reuniones celebradas por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión, el AR/VP y los comisarios respondiendo puntualmente a solicitudes de información. Sin embargo, la preparación de las respuestas puede requerir un tiempo relativamente largo, en particular debido al proceso de validación, derivado de la estructura del SEAE<sup>32</sup>. Además, los servicios rara vez reciben comentarios en relación con el texto o con el resultado final de la reunión para la que se prepara una nota informativa, lo que dificulta la posibilidad de mejoras.

31 El secretario general ejecutivo, el director general administrativo y dos secretarios generales adjuntos.

32 En la muestra, el proceso de validación tenía una duración media de cuatro días, y en él participaban hasta cinco validadores (jefe de división adjunto, jefe de división, director, director ejecutivo y miembro del consejo de administración) antes de llegar al gabinete, donde existe la posibilidad de que el texto vuelva a redactarse.



b) Con la creación del SEAE, los servicios de inteligencia y las delegaciones pertenecieron por primera vez a la misma organización, aumentando el potencial de combinar la información política y la información confidencial para ayudar a los responsables políticos. Sin embargo, la distribución de productos de los servicios de inteligencia todavía es limitada debido a las dificultades prácticas de compartir información clasificada con algunos receptores. En este sentido, la mayoría de las delegaciones de la UE no está preparada para tratar documentos clasificados, muchos jefes de delegación todavía no disponen de una habilitación de seguridad adecuada y los sistemas utilizados para la información política y la información confidencial todavía son incompatibles<sup>33</sup>. En consecuencia, el acceso a información clasificada y su utilización en el SEAE, en particular por las delegaciones, está considerablemente limitada.

## Los representantes especiales de la UE todavía no están suficientemente integrados en el SEAE

### 35

Uno de los instrumentos más antiguos de la política exterior y de seguridad común es la designación de representantes especiales de la UE para tratar crisis o misiones específicas en nombre de la UE<sup>34</sup>. Los representantes especiales son designados por el Consejo de Asuntos Exteriores por recomendación del AR/VP y cuentan con un fuerte apoyo de los Estados miembros.

### 36

Inicialmente, los representantes especiales desempeñaban un importante papel al contribuir a coordinar la política exterior entre el Consejo y la Comisión, pero tras la creación del SEAE esta función dejó de tener objeto. Aun así, teniendo en cuenta sus tareas especiales en problemas regionales y crisis puntuales, el SEAE sigue considerándolos un instrumento útil y el Consejo los considera una herramienta valiosa de política exterior, motivo por el cual, tras una reducción transitoria de su número (de doce en 2010 a nueve en 2011), al final de 2013 había once representantes especiales.

### 37

El mandato de los representantes es amplio, lo que permite una gran flexibilidad durante su ejecución, pero también dificulta la evaluación de sus resultados. Pese a ser considerados como un instrumento *ad hoc* de respuesta en caso de crisis, los representantes especiales están en su puesto durante una media de ocho años, lo que puede dar lugar a su multiplicación y a un empobrecimiento de la función de las estructuras normales del SEAE.

33 Es una herencia de los sistemas de la Secretaría General del Consejo, que se crearon para evitar que se mezclaran la información civil y militar.

34 Los representantes especiales estaban a disposición del Consejo desde 1996. Inicialmente, el Consejo podía designar un representante especial cuando lo considerara necesario, pero, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, solo puede proponerlo el AR/VP.

### 38

En diciembre de 2013, siete de los once representantes especiales tenían su base en Bruselas y estaban coubicados en los locales del SEAE. Los representantes especiales de la UE solo se integran en la estructura del SEAE cuando asumen un doble cargo como jefes de delegación (cuatro de los once, todos destinados fuera de la UE). Al no existir unos procedimientos claros, queda a la discreción de los distintos representantes especiales decidir cómo gestionar la coordinación con los servicios pertinentes del SEAE, lo que aumenta el riesgo de que sus acciones no sean coherentes con otras acciones de la UE. Solo la mitad de los jefes de delegación encuestados consideraban estar bien informados de las actividades de los representantes especiales.

### 39

Los representantes especiales están financiados por el presupuesto operativo de la UE gestionado por la Comisión que, en momentos de limitación presupuestaria, dota al SEAE de recursos adicionales significativos al margen de su presupuesto administrativo<sup>35</sup>. Sin embargo, esto también les excluye del marco administrativo y de gestión establecido para el SEAE, en particular en términos de dotación de personal, salarios y elaboración de informes, y les obliga a cumplir obligaciones administrativas y financieras adicionales, reduciendo su disponibilidad para la elaboración de políticas.

### El SEAE encontró dificultades al asignar personal a funciones clave con los recursos transferidos

### 40

El SEAE entró en funcionamiento con recursos y servicios cedidos, y personal transferido según su situación a 31 de diciembre de 2010. En 2011, el SEAE realizó una selección inicial centrándose en la racionalización de las secciones geográficas. En 2012, se puso en marcha un segundo procedimiento de selección con unos objetivos más ambiciosos desde el punto de vista de la evaluación de necesidades y del alineamiento de recursos con las prioridades de política exterior de la UE. Estos dos procedimientos de selección permitieron al SEAE reforzar sus funciones administrativas y de apoyo, que no estaban suficientemente dotadas cuando se creó.

### 41

Pese a haberse efectuado dieciocho redistribuciones, la dotación de personal de las secciones políticas de las delegaciones todavía no se ha completado y no están previstos nuevos recursos para asumir las responsabilidades relativas a la Presidencia rotatoria. De manera similar, los servicios pertinentes<sup>36</sup> no habían recibido los recursos de personal correspondientes para la planificación operativa y la ejecución de la serie de misiones de seguridad común y defensa lanzada en 2012 y 2013 para responder en particular a la crisis de Libia, del Cuerno de África y del Sahel.

35 En 2012, la financiación de la política exterior y de seguridad común para los representantes especiales ascendió a 27 897 500 euros, el equivalente al 5,7 % del gasto total del SEAE en 2012. Este importe está financiado con los créditos de funcionamiento de la política exterior y de seguridad común.

36 En particular, la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución, que se encarga de la planificación y ejecución operativas de las misiones civiles bajo la política común de seguridad y defensa.

## 42

Además del cambio climático y la eficiencia energética (véase el apartado 18), la fiscalización puso de manifiesto varios ámbitos en los que la falta de competencias temáticas resultaba particularmente problemática: cuestiones económicas y financieras, competencias de política de seguridad común y de defensa en las delegaciones, código de conducta para las actividades espaciales, ciberseguridad, migración, sanciones y recuperación de activos. Las secciones temáticas son los principales interlocutores de la Comisión durante el procedimiento de consulta interservicios, que constituye para el SEAE la oportunidad clave para influir en la elaboración de políticas. En consecuencia, estas lagunas dificultan su labor de garantizar la coherencia política respecto de la dimensión externa de las políticas internas.

## 43

Las estructuras de política exterior de la Secretaría General del Consejo y la Comisión utilizaban aplicaciones informáticas diferentes. Además, la creación del SEAE trajo consigo nuevos requisitos, por ejemplo, de redes de comunicación seguras para intercambiar información con las delegaciones. Sin embargo, el SEAE no pudo satisfacer sus necesidades inmediatas, como la actualización y la integración de las aplicaciones heredadas de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo y la mejora de las comunicaciones con las delegaciones y los Estados miembros.

## 44

El SEAE depende en gran medida de expertos nacionales en comisión de servicios que no forman parte de la plantilla (366 en las oficinas centrales y en las delegaciones a junio de 2013). Esto significa que más de la mitad del personal del SEAE de nivel de administrador están destinados por los Estados miembros por un período determinado y pueden ser reclamados, lo que supone un riesgo para la memoria institucional

del SEAE y la continuidad de sus operaciones.

## Los procedimientos de contratación fueron prolongados, costosos y no corrigieron del todo los desequilibrios preexistentes

## 45

Se pidió al SEAE que renovara sus efectivos mediante la contratación de un tercio de sus administradores en los Estados miembros en dos años y medio, una obligación sin precedentes para las instituciones de la UE. El objetivo ha sido logrado.

## 46

Cumplir el requisito de contratación de un tercio de los administradores gracias a las bajas naturales era inherentemente difícil puesto que la mayoría del personal tenía contratos permanentes. Posteriormente, las perspectivas de carrera se vieron afectadas y numerosos miembros del personal abandonaron el SEAE, en particular aquellos cuyo mandato en las delegaciones llegaba a su fin<sup>37</sup>. Esto supuso una pérdida de experiencia valiosa y una causa de malestar entre el personal.

## 47

Los procedimientos de contratación del SEAE son prolongados, especialmente para los puestos de jefe de delegación, puesto que el AR/VP decidió entrevistar a todos los candidatos preseleccionados, con independencia del tamaño de la delegación. También resultan costosos, ya que numerosos candidatos se encuentran fuera de la UE y las entrevistas son mantenidas personalmente en Bruselas<sup>38</sup>. Debido a la apretada agenda del AR/VP, es difícil organizar entrevistas con suficiente antelación o evitar cambios de último minuto, lo que genera costes adicionales, retrasos y críticas por parte de los medios de comunicación.

37 Globalmente, al 35 % de los jefes de delegación que volvieron a Bruselas no se les han asignado funciones directivas.

38 Se desconocen los costes totales de los procedimientos de contratación del SEAE, ya que su servicio de recursos humanos solo sufraga los costes de los diplomáticos de los Estados miembros, mientras que las instituciones de la UE pagan los gastos correspondientes a los funcionarios de la UE. El requisito de que las delegaciones financien los gastos de su personal cuando participan en procedimientos de contratación también ha añadido presión a sus propios presupuestos.

### 48

En la contratación de puestos sensibles participan representantes de los Estados miembros, la Comisión y la Secretaría General del Consejo, lo que favorece un procedimiento imparcial desde el punto de vista del origen de los candidatos. No obstante, el SEAE no ha establecido un marco de competencias para directivos que sirva de base a la evaluación de los candidatos preseleccionados. Además, el SEAE decidió no utilizar los centros de evaluación para los puestos directivos pese a las posibles ventajas. Por ejemplo, estos centros pueden reducir la necesidad de efectuar entrevistas<sup>39</sup>, proporcionar más datos sobre las competencias del candidato e identificar necesidades de formación y desarrollo.

### 49

En septiembre de 2013 persistían desequilibrios significativos geográficos y de género, que ya existían en las estructuras anteriores de política exterior<sup>40</sup>:

- a) Muy pocas mujeres trabajaban como administradoras (34 %) y estaban aún menos representadas en las delegaciones (26 % de los administradores) o en los puestos directivos (21 %).
- b) Solo el 14 % de los directivos procedían de los Estados miembros que accedieron a la Unión en 2004 y 2007, por debajo del 21 % que representaría su proporción en la población de la UE.

### 50

La formación introductoria no estaba suficientemente orientada a las necesidades del nuevo personal del SEAE, ya que los diplomáticos de los Estados miembros no están familiarizados con los procedimientos y prácticas de la Comisión y los funcionarios de la UE no tienen la suficiente formación en sus nuevas funciones diplomáticas. Sin embargo, en septiembre de 2013 se introdujeron cambios en esta formación.

39 En 2012 y 2013, 75 y 39 candidatos, respectivamente, fueron convocados a entrevistas más de una vez. En 2013 los diez candidatos con mayor número de invitaciones sumaron 37 entrevistas en Bruselas.

40 En enero de 2011, el 28 % y el 13 % de los administradores eran mujeres procedentes de los Estados miembros que entraron en la Unión en 2004 y 2007, respectivamente.

## La coordinación con la Comisión y los Estados miembros mejora, pero todavía es insuficiente para que el SEAE pueda desarrollar plenamente su potencial

### 51

Esta sección (apartados 51 a 67) responde a la tercera pregunta: ¿Se ha coordinado de manera eficaz el SEAE con la Comisión y los Estados miembros? El Tribunal aplicó criterios relativos a la eficacia de los mecanismos de coordinación del SEAE con la Comisión y los Estados miembros, tanto en las oficinas centrales como en las delegaciones.

## La coordinación con la Comisión fue parcialmente eficaz

### 52

El SEAE debe contribuir a dar más coherencia a la política exterior. Este mandato exige una estrecha colaboración con la Comisión que, conforme al Tratado de Lisboa, es responsable de determinados ámbitos de las relaciones exteriores, como el desarrollo, el comercio, la ampliación, la ayuda humanitaria y los aspectos externos de las políticas internas.

### 53

Como vicepresidente de la Comisión, el AR/VP participa plenamente en el proceso decisorio de la Comisión, pero, dada la naturaleza de su puesto, no pudo asistir a dos tercios de las reuniones de la Comisión en 2012, entre ellas las que tenían una incidencia directa o indirecta en la política exterior de la UE. Además, resultó difícil organizar reuniones oficiales de comisarios de asuntos exteriores, y solo se celebraron cinco en veintinueve meses, todas ellas presididas por el presidente de la Comisión<sup>41</sup>. En este sentido, los progresos en la aclaración de las funciones o competencias concretas de su papel como vicepresidente han sido limitados, en particular en la coordinación con los comisarios, lo que contrasta con los progresos realizados en la definición del papel del vicepresidente de la Comisión para Asuntos Económicos y Monetarios y el Euro, creado en octubre de 2011 en respuesta a la gravedad de la crisis financiera<sup>42</sup>.

### 54

A nivel operativo, existen diferentes foros en los que el SEAE y la Comisión coordinan sus actividades. En la fiscalización se constató que los equipos responsables de países, la junta directiva de inteligencia y la dirección de gestión de crisis se reúnen con menos frecuencia de la prevista y que no se invita a participar a todas las partes interesadas<sup>43</sup>. Se observó una coordinación más sistemática en las reuniones semanales de coordinación entre la secretaría general de la Comisión y la división de coordinación de políticas, así como en las reuniones celebradas entre el SEAE y las direcciones generales de la Comisión en el contexto del trabajo preparatorio de los grupos de trabajo del Consejo.

- 41 El informe sobre la evaluación del SEAE indica que desafortunadamente estas reuniones no se han celebrado con suficiente frecuencia, y que el presidente de la Comisión y la alta representante han acordado recientemente que el grupo de comisarios Relex, presidido por la alta representante, debería reunirse más periódicamente.
- 42 La Comisión reforzó el papel del comisario de Asuntos Económicos y Monetarios elevando el puesto al de vicepresidente y dotando a su titular de instrumentos de trabajo adicionales.
- 43 Las reuniones de equipos responsables de países son organizadas por cada servicio geográfico una media de dos a tres veces al año; a menudo no incluyen a todas las partes interesadas como las secciones temáticas, las estructuras de política común de seguridad y defensa o a los representantes especiales de la UE. La dirección ejecutiva del SEAE encargada de la lucha contra el terrorismo y cuestiones de desarrollo, la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil, la Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid y los representantes especiales no están representados en la Junta de Gestión de Crisis. La Dirección General de Asuntos Internos es la única dirección general representada en la Junta Directiva de Inteligencia.

## 55

El SEAE participa en las consultas interservicios de la Comisión, aunque su escasez de recursos afecta a su impacto en la dimensión externa de las políticas internas. En la política exterior y de seguridad común, ámbito de competencia intergubernamental, el AR/VP evalúa si un tema corresponde de manera predominante o exclusiva a esta categoría antes de decidir si debe consultarse a la Comisión. En ocasiones, se trata de una cuestión de apreciación y la propuesta puede tener implicaciones en ámbitos de competencia de la Comisión.

## 56

El SEAE y la Comisión han celebrado acuerdos oficiales para coordinar sus actividades. En general, los nuevos procedimientos son menos flexibles y más exigentes que los existentes cuando estaba a cargo la Dirección General de Relaciones Exteriores, ya que el SEAE está separado de la Comisión. Aunque muchos miembros del personal del SEAE procedentes de la Comisión todavía mantengan buenas redes de contactos que faciliten la coordinación, es probable que estas redes se debiliten con el tiempo. Además, la instauración del SEAE como entidad diferenciada ha aumentado el número de instituciones de la UE que tratan los mismos asuntos y esto puede dificultar un acuerdo sobre una división eficiente del trabajo, como refleja la creación actual de células de crisis de la UE (véase el **recuadro 2**).

## Recuadro 2

## Células de crisis

La supervisión de la situación consiste en el examen y análisis continuo de los acontecimientos que se producen en todo el mundo utilizando todos los recursos disponibles, como informes de las delegaciones de la UE, servicios de inteligencia y medios públicos de comunicación. El SEAE creó la sala de guardia de la UE en 2012 utilizando los recursos existentes, que previamente se habían dividido en tres servicios separados. Aunque esto constituyó un paso positivo en la reducción de células de crisis con funciones similares, aún queda mucho por hacer a escala europea.

En mayo de 2013, la Comisión estableció su propio Centro Europeo de Reacción Urgente para poder reaccionar de manera más coordinada, rápida y eficiente en caso de catástrofe en Europa y en el resto del mundo. Además, la Secretaría General del Consejo apoya la aplicación del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la UE, concebido para garantizar una respuesta política transversal de la UE, en caso de crisis grave, bajo la dirección de la Presidencia rotatoria. Actualmente no existe una división clara de responsabilidades entre la sala de guardia de la UE, el Centro Europeo de Reacción Urgente y el Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la UE. Esta división mitigaría el riesgo evidente de solapamientos.

Otros centros específicos también siguen desempeñando un papel importante en la respuesta a las crisis<sup>44</sup>. La estructura actual plantea interrogantes desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia, puesto que la información y las responsabilidades se hallan dispersas entre distintos intervinientes y, por ejemplo, la UE no dispondrá de un informe de evaluación integrado y conjunto sobre amenazas y riesgos hasta 2015.

44 La Capacidad de Análisis Estratégico y Respuesta (Dirección General de Asuntos Internos), el Mecanismo de Operaciones para Emergencias Sanitarias (Dirección General de Salud y Consumidores), el Centro de Operaciones de Emergencia del Centro Europeo de Prevención y Control de las Enfermedades, y el Centro de Situación de Frontex.

### La nueva configuración de las delegaciones de la UE exige más trabajo de coordinación y su gestión administrativa es menos eficiente

#### 57

En las delegaciones, la estricta distinción entre los presupuestos administrativos del SEAE y la Comisión ha añadido complejidad a las fases de preparación y ejecución presupuestaria. Por ejemplo, durante 2012, la Comisión financió gastos administrativos en delegaciones a través de ocho direcciones generales diferentes y tres instrumentos. La existencia de presupuestos separados afecta negativamente a la eficiencia de las delegaciones, ya que la configuración actual requiere más recursos para gestionar el presupuesto administrativo y constituye una fuente de riesgo en un marco de recursos limitados y ejecución presupuestaria descentralizada (véase el **recuadro 3**). En noviembre de 2013, el SEAE presentó una propuesta de simplificación a la Comisión que, en caso de aplicarse, reduciría el número de fuentes de financiación a un máximo de dos.

#### 58

Los jefes de delegación también afrontan dificultades significativas para asignar personal a distintas prioridades, ya que solo pueden destinar a agentes de la Comisión para funciones del SEAE hasta un máximo del 20 % de su tiempo de trabajo. Además, el personal de la Comisión no puede autorizar gastos del SEAE, por lo que los jefes de delegación a menudo dedican una parte significativa de su tiempo a cuestiones administrativas y no políticas, lo que obstaculiza su eficacia<sup>45</sup>.

#### 59

Los jefes de delegación y los funcionarios de las oficinas centrales no siempre están informados de las instrucciones e informes enviados entre los servicios centrales de la Comisión y el personal de esta en las delegaciones, lo que supone un riesgo para la coherencia de las acciones.

45 Según las respuestas recibidas de los jefes de delegación a la encuesta del Tribunal, el 46 % dedican el 50 % o más de su tiempo a tareas de gestión o administrativas.

### Restricciones de autorización financiera

Existen unas restricciones estrictas por lo que se refiere a qué agentes de las delegaciones puede autorizar los gastos administrativos del SEAE y los gastos de funcionamiento de la Comisión. La única excepción es el jefe de delegación, que trabaja para el SEAE pero está subdelegado por la Comisión para autorizar sus gastos de funcionamiento. Esto ha dado lugar a situaciones en que nadie está autorizado para dar algunos de los pasos fundamentales de las operaciones financieras, en particular en delegaciones en las que el único administrador del SEAE es el jefe de delegación: en su ausencia, nadie más puede autorizar los gastos administrativos del SEAE.



### 60

El SEAE y la Comisión Europea coordinan la gestión de las delegaciones a través de EUDEL, un órgano que se reúne tanto a nivel directivo como operativo. No obstante, paralelamente la Comisión también dispone de otra instancia, «COMDEL», que trata asuntos específicos de la Comisión. El SEAE no recibe las actas de las reuniones de COMDEL ni se le consulta sobre iniciativas importantes. Por ejemplo, la Comisión efectuó en 2011 una evaluación importante de la carga de trabajo para los puestos de la Comisión en las delegaciones, que no tuvo en cuenta la carga de trabajo relativa de todo el personal de las delegaciones (incluido el del SEAE) ni las prioridades generales de la UE. La existencia de dos órganos separados para tratar los asuntos relativos a las delegaciones complica la organización del trabajo.

### 61

Pese a estos problemas, los Estados miembros consideran que la transformación de las antiguas delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE ha representado un éxito considerable para el SEAE.

### Los Estados miembros y el SEAE todavía no han explotado al máximo el potencial de sinergias entre sus redes de representaciones diplomáticas

### 62

El SEAE ha organizado periódicamente reuniones con los servicios diplomáticos de los Estados miembros para debatir cuestiones de interés común. Dichas reuniones se celebraron en distintos niveles y permitieron al SEAE coordinar una amplia variedad de temas, desde asuntos políticos a cuestiones administrativas como la formación o la seguridad.

### 63

Sin embargo, el nuevo papel de las delegaciones de la UE no ha ido acompañado de una explotación significativa de las sinergias con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, lo que en gran medida puede atribuirse al breve tiempo transcurrido y a una falta de compromiso por parte de estos. La coubicación de las delegaciones de la UE y las representaciones diplomáticas de los Estados miembros sigue siendo muy limitada y la información política común es excepcional. En la práctica, las delegaciones apenas reciben información y el flujo de información entre estas y las embajadas de los Estados miembros sigue siendo de una única dirección. La coubicación y la información política común son ámbitos que brindan buenas oportunidades al SEAE de aportar valor añadido<sup>46</sup>.

46 En este sentido, el Consejo ha prestado todo su apoyo a continuar reforzando la coubicación y el intercambio de información en las conclusiones del Consejo sobre la evaluación del SEAE.



### 64

El Tratado de Lisboa, que estableció las delegaciones de la UE, aumentó las expectativas de que las «casas de Europa» proporcionaran servicios consulares, entre ellos, la protección consular de los ciudadanos de la UE. Sin embargo, aún queda mucho por hacer y el SEAE todavía no ha elaborado un análisis detallado de las implicaciones financieras de ocuparse de estas cuestiones, especialmente de satisfacer las expectativas de algunos Estados miembros pequeños y de tamaño intermedio. Los Estados miembros tampoco han llegado a una posición común sobre este asunto ni han alcanzado un acuerdo sobre la armonización de normas y legislación aplicables en caso de crisis y de emergencia, la formación del personal y la distribución de costes.

### **Los beneficios potenciales de que el SEAE presida de manera permanente los órganos preparatorios del Consejo no se han materializado plenamente**

### 65

El AR/VP preside el Consejo de Asuntos Exteriores, una de las configuraciones del Consejo de la Unión Europea, y designa los presidentes permanentes de algunos de sus órganos preparatorios, entre ellos el Comité Político y de Seguridad. Aunque esto facilita la coordinación y confiere al SEAE una influencia significativa en todo el ciclo de política exterior, existen deficiencias como la ausencia de un órgano preparatorio para tratar la dimensión externa de las políticas internas.

### 66

El establecimiento de presidencias permanentes se consideró una ventaja respecto del anterior modelo de presidencias rotatorias porque permitía una planificación a largo plazo y una reflexión más estratégica. Sin embargo, según las respuestas de los Estados miembros a la encuesta del Tribunal, el hecho de que el SEAE presidiera los comités y grupos de trabajo del Consejo no dio lugar a un enfoque más estratégico que cuando estos estaban presididos de manera rotatoria.

### 67

En general, la configuración actual todavía requiere una estrecha colaboración con la Presidencia rotatoria, que preside el Consejo de Asuntos Generales, encargado de temas clave como las negociaciones de adhesión, el Comité de representantes permanentes y algunos grupos de trabajo importantes del Consejo, como el de desarrollo. Hasta ahora esta coordinación ha funcionado en la práctica, aunque su eficiencia ha estado afectada por insuficiencias en la planificación y la elaboración previas de los temas y del orden del día, que han causado retrasos en la presentación de documentos y cambios de última hora antes de las cumbres internacionales.

## 68

El presente informe es el resultado de una evaluación independiente de la instauración del SEAE. La fiscalización del Tribunal transcurrió paralelamente a la preparación de la evaluación intermedia de este servicio. Las constataciones y recomendaciones del Tribunal por lo general coinciden con la autoevaluación del SEAE, lo que refuerza la necesidad de solventar las insuficiencias detectadas.

## 69

Con la creación del SEAE, la UE dispone de un servicio operativo de política exterior, equipado con unidades temáticas y estructuras de gestión de crisis, una amplia red de puestos diplomáticos y una presencia equilibrada de distintas fuentes de personal.

## 70

La creación del SEAE se produjo en un momento de limitaciones financieras y de creciente agitación en las inmediaciones de las fronteras de la UE. También se efectuó de manera precipitada y sin una preparación adecuada, y al mismo tiempo estuvo afectada por demasiadas limitaciones y unas tareas definidas en términos imprecisos. En general, todos estos factores contribuyeron a crear un entorno difícil para iniciar este servicio (véanse los apartados 13 a 22).

## 71

Las insuficiencias en la definición de objetivos, así como en la planificación, organización y asignación de recursos también han reducido la eficiencia del SEAE. La integración de los representantes especiales de la UE en el trabajo del SEAE todavía no es suficiente. En cuanto a la contratación, el Tribunal constató que los desequilibrios significativos de género y geográficos todavía no se han corregido totalmente y que los procedimientos son costosos y prolongados (véanse los apartados 23 a 50).

## 72

Globalmente, la coordinación entre el SEAE y la Comisión solo fue parcialmente eficaz, debido principalmente a la ausencia de unos mecanismos de coordinación eficaces entre los niveles directivos y a la rigidez del marco financiero y administrativo en las delegaciones, que resta recursos a las tareas políticas. La coordinación con los Estados miembros mejoró, aunque aún puede desarrollarse más para crear sinergias como el intercambio de información o la coubicación, la mejora de los servicios consulares como la protección consular de los ciudadanos de la UE, y la atribución de un papel más estratégico al Consejo y sus órganos preparatorios (véanse los apartados 51 a 67).

## 73

Basándose en estas conclusiones, el Tribunal recomienda que el SEAE:

- a) aclare sus objetivos, tareas y competencias, racionalice su diseño organizativo y simplifique el marco administrativo en el que funciona;
- b) examine con los Estados miembros y la Comisión la necesidad y la viabilidad de preparar un nuevo marco estratégico global para la política de asuntos exteriores y seguridad, que se presente a la aprobación del Consejo Europeo;
- c) desarrolle su planificación global para reforzar la coherencia interna de sus actividades y conectarlas mejor con el programa de trabajo anual de la Comisión y el programa trío de las presidencias rotatorias;

- d) proponga al Consejo una revisión del actual marco aplicable a los representantes especiales de la UE para facilitar su integración con el trabajo del SEAE, aclarando las condiciones para su nombramiento, las características de su mandato y los mecanismos para evaluar su rendimiento, y proponiendo cambios en su posición administrativa, incluidos aspectos financieros y de dotación de personal;
- e) revise sus procedimientos de contratación teniendo en cuenta las lecciones aprendidas durante los tres primeros años, adoptando un marco de competencias para los directivos, utilizando más las nuevas tecnologías para ahorrar costes, recurriendo a centros de evaluación para los puestos sensibles y siendo más selectivo en la determinación de los puestos que merecen la participación del nivel político en el procedimiento de selección;
- f) proponga, junto con la Comisión, un nuevo marco financiero y administrativo para la gestión de las delegaciones de la UE con el fin de reducir la complejidad y rigidez derivadas de las actuales disposiciones presupuestarias y flexibilizar el recurso al personal de las delegaciones por el interés de la UE.
- g) continúe esforzándose para fomentar el intercambio de información y la coubicación con los Estados miembros y prepare un estudio de viabilidad para iniciar servicios consulares, como el de la protección consular de los ciudadanos de la UE.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 20 de mayo de 2014.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

## Observaciones

### **El papel del SEAE se decidió tarde y se definió en términos imprecisos**

**15**

El cometido asignado al SEAE consiste en ayudar a la alta representante a cumplir su mandato, que a su vez consiste en dirigir la PESC y la PCSD de la Unión, de acuerdo con el mandato del Consejo, así como garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión.

Dado que las decisiones en materia de PESC están sujetas a la unanimidad de los Estados miembros, el SEAE podría haber definido una estrategia de política exterior global solo si los Estados miembros de la UE hubiesen dado un mandato claro a la alta representante de actuar en ese sentido, lo cual no ha sucedido. En cambio, un reducido número de Estados miembros han puesto en marcha una serie de iniciativas —tales como el proyecto para una «Estrategia Global Europea», promovido por España, Italia, Polonia, Suecia— que, sin embargo, no han sido apoyadas por otros, a las que el SEAE se ha asociado estrechamente.

El enfoque estratégico de la UE sigue basado en la Estrategia Europea de Seguridad, que fue aprobada en 2003, y cuyo informe de aplicación se publicó en 2008. En muchos aspectos, sus conclusiones siguen siendo válidas y pertinentes en la actualidad (véase también nuestros comentarios al apartado 25).

### **El SEAE ha afrontado varios retos políticos y financieros**

**21**

En relación con la Secretaría General del Consejo, el modelo seguido ha sido el de la eliminación gradual y rápida.

### **El SEAE no trató como prioridad el desarrollo de un marco estratégico global para la política exterior de la UE ni adoptó una estrategia interna**

**25**

Desde el inicio de su mandato, la AR/VP ha señalado repetidamente que las relaciones con socios estratégicos eran una de las prioridades de la política exterior de la UE. Se ha producido un intenso debate sobre

el modo de garantizar que la UE mejora el enfoque de estas relaciones cruciales, incluso al más alto nivel político, como en el Consejo Europeo (septiembre de 2010) y a nivel ministerial (Consejo de Asuntos Exteriores de diciembre de 2010), y especialmente en el «formato Gymnich» de septiembre de 2011 y en varias otras ocasiones. Debido a la naturaleza heterogénea del grupo de países socios estratégicos y de sus respectivas relaciones con la UE, siempre se ha reconocido que aplicar un planteamiento uniforme a estas asociaciones podría no haber sido lo más beneficioso. En un principio, los debates se centraron en asociaciones estratégicas con los Estados Unidos, Rusia y China. Posteriormente también se puso el foco en Brasil, India y Sudáfrica, así como, por supuesto, en los demás socios estratégicos. Cabe también mencionar que la estructura de las asociaciones estratégicas, que implica una serie de reuniones periódicas a diferentes niveles y especialmente la organización periódica de cumbres, facilita un seguimiento sistemático por parte de los Estados miembros y la progresiva adaptación de estas asociaciones a las prioridades políticas y a la evolución de la situación internacional. En este contexto, resultan especialmente pertinentes los debates que se mantienen en el seno del Coreper con posterioridad a las cumbres.

### **La compleja organización del SEAE no facilita la cooperación oportuna entre servicios**

#### **32 Recuadro 1: la plataforma de crisis**

Se han creado dos nuevos mecanismos para fomentar la coordinación: el órgano de gestión de crisis, que se encarga de cuestiones horizontales, y la plataforma de crisis, que organiza la respuesta de la UE a una crisis desde todos los puntos de vista pertinentes (diplomático, humanitario, seguridad, gestión de la crisis, etc.) con todas las partes interesadas del SEAE y de la Comisión (en especial, ECHO y DEVCO). Cuando se pone en marcha una plataforma de crisis, la alta representante o el secretario general ejecutivo o el director ejecutivo geográfico, junto con el director ejecutivo responsable de los aspectos operativos de la crisis, coordinan la reunión a fin de aprobar conclusiones operativas con todos los agentes implicados en la definición de la respuesta de la UE. Tal y como se recoge en la Comunicación sobre el enfoque global recientemente aprobada, las plataformas de crisis deberán organizarse muy regularmente para todos los países en crisis, como ha sido el caso de la respuesta de la UE en Libia hasta octubre de 2011.

### 34

Con referencia al **inciso b)**, lo mismo se aplica a los informes publicados por misiones civiles de la PCSD.

En cifras, 70 de los 140 jefes de delegación actuales disponen de una habilitación de seguridad. Se trata de un proceso que lleva tiempo debido a la implicación de los servicios nacionales. Sin embargo, desde su creación, el SEAE ha realizado considerables progresos en este ámbito y la tendencia sigue mejorando. Nuestro objetivo es llegar a una situación en la que todos los jefes de delegación dispongan del nivel de habilitación de seguridad adecuado. A tal fin, se notificará a los ministros de Asuntos Exteriores que, en la medida de lo posible, los candidatos que propongan deberán contar ya con una habilitación de seguridad..

Con respecto a la información clasificada, se dispone de registros en las delegaciones que tienen que tramitar documentación clasificada como EU CONFIDENTIAL y con un nivel de confidencialidad superior. Los controladores del registro están formados y preparados para tratar estos documentos clasificados.

Por lo que se refiere a los sistemas de confidencialidad, cabe señalar que todas las delegaciones tienen la posibilidad de enviar y recibir información de nivel EU RESTRICTED e inferior, incluidos informes con información de este nivel. El mismo sistema combina informes de inteligencia y políticos.

23 delegaciones están equipadas en la actualidad con sistemas que permiten enviar y recibir información de nivel EU SECRET como máximo. Esta cifra se incrementará hasta 30 a final del año 2014 y el objetivo para mediados de 2016 se ha fijado en 60. El sistema combina también los dos tipos de informes.

Por último, se está llevando a cabo una reelaboración completa de los sistemas de confidencialidad con el objetivo de transformar los sistemas actuales, que siguen siendo heterogéneos, en un único sistema SEAE (*EEAS Corporate*). Este último debería estar operativo en 2016.

## Los representantes especiales de la UE todavía no están suficientemente integrados en el SEAE

### 36

Además de la misión de garantizar la coherencia y la consistencia de la acción de la Unión, los representantes especiales de la UE (REUE) dan apoyo al trabajo de la AR/VP, en sus respectivas regiones o áreas temáticas. Desempeñan un papel importante en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE más fuerte y eficaz, y en los esfuerzos de la Unión por convertirse en un agente más eficaz, más coherente y más capaz en el escenario mundial. Ofrecen a la UE una presencia política activa en países y regiones clave, convirtiéndose en la «voz y el rostro» de la UE y sus políticas.

### 37

En principio, los representantes especiales de la UE coordinan sus acciones con actores pertinentes de la UE. Por ejemplo, tal y como se recoge en el artículo 12, apartado 2, —Coordinación— de la Decisión 2011/426/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011, por la que se nombra al representante especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, «En apoyo de las operaciones de gestión de crisis de la Unión, el REUE, junto con otros actores de la Unión presentes sobre el terreno, mejorará la difusión e intercambio de información por parte de dichos actores de la Unión, con vistas a alcanzar un alto grado de coincidencia en la percepción y la evaluación de la situación».

No obstante, no cabe olvidar que su integración en las estructuras representa un reto.

### 38

Sin embargo, tal y como se recoge en su mandato, «El REUE será responsable de la ejecución del mandato, y actuará bajo la autoridad del AR [...]. El REUE trabajará en estrecha coordinación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)». Estas disposiciones limitan considerablemente el alcance del «poder discrecional».

## 39

La Comisión es responsable de la ejecución financiera de las decisiones del Consejo aprobadas para cada mandato de los respectivos REUE. La mayoría de los presupuestos asignados a los REUE corresponden a gastos de personal y logísticos, que pueden considerarse gastos administrativos por naturaleza, pero que en la actualidad están gestionados como gastos operativos debido a su financiación con cargo al presupuesto de la PESC. Ello da lugar a una serie de procedimientos diferentes que no resulta óptima, debido principalmente a que cada REUE tiene que crear y gestionar su propia oficina y tramitar todos los asuntos de carácter administrativo, logístico, contractual y financiero con muy poco personal, así como hacer frente al reto de tener todos los conocimientos especializados y la experiencia necesarios para llevar una oficina. En 2013, la cantidad comprometida para los REUE con cargo al presupuesto de la PESC ascendió a 23,5 millones.

Esta situación podría mejorarse sustancialmente reuniendo las funciones y el personal de apoyo mediante una de las siguientes opciones:

- integración en el Servicio Europeo de Acción Exterior;
- integración en un centro de servicios compartidos;
- creación de una célula de apoyo específica.

En la situación actual, los REUE reciben un amplio apoyo del FPI en determinados ámbitos (en especial, en financiación y contratación, contratación pública, utilización de contratos marco para equipamiento y servicios esenciales) y también del SEAE. Este último ofrece un amplio apoyo logístico (oficinas, mobiliario de oficina, tecnologías de la información y servicios y equipos de comunicación) formalizado a través de memorandos de acuerdo. Los REUE establecidos en Bruselas comparten las instalaciones del SEAE, y los REUE que son además jefes de delegación y situados fuera de la UE, comparten las oficinas y los servicios con la delegación en la que están establecidos.

Sin embargo, sea cual sea la opción de integración que se adopte para el futuro, los REUE todavía tendrían que informar sobre sus actividades de forma independiente del SEAE, ya que se les seguirá aplicando determinadas disposiciones específicas del Tratado.

## El SEAE encontró dificultades al asignar personal a funciones clave con los recursos transferidos

### 43

Véase el comentario del apartado 34.

### 44

El SEAE se ha diseñado para favorecer un intercambio fructífero entre las culturas de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros de la UE y del personal procedente de las instituciones europeas. Desde el principio, la idea era que el personal en comisión de servicios rotase. Los expertos nacionales en comisión de servicios en el SEAE han tenido la oportunidad de familiarizarse con la vertiente operativa de las políticas europeas y con las estructuras europeas. Estos aspectos representan, sin género de dudas, un beneficio para sus respectivas administraciones.

## Los procedimientos de contratación fueron prolongados, costosos y no corrigieron del todo los desequilibrios existentes

### 47

Se considera necesario realizar entrevistas en Bruselas a los candidatos a puestos de jefe de delegación, ya que estarán ocupando puestos relevantes de gestión fuera de las oficinas centrales.

Si bien a veces resulta necesario realizar cambios en la fecha u hora de las entrevistas finales para los puestos de jefe de delegación debido a inevitables modificaciones de la agenda de la AR/VP, se realizan todos los esfuerzos posibles para garantizar que dicho cambio se notifique a los candidatos antes de que estos emprendan el viaje.

### 48

El SEAE analizó las posibles ventajas de utilizar centros de evaluación para los puestos de dirección. Llegamos a la conclusión de que no constituyen una solución óptima para una institución como la nuestra, en especial, durante una fase inicial y teniendo en cuenta la obligación de alcanzar con rapidez la cuota de diplomáticos de los Estados miembros.



## 49

Considerando las cifras de febrero de 2014, es cierto que las mujeres representan un porcentaje inferior que los hombres en la categoría de administradores, pero el porcentaje de mujeres en puestos de dirección se ha incrementado hasta un 25,5 %.

Independientemente del desequilibrio geográfico heredado, el SEAE ha realizado importantes esfuerzos para contratar a diplomáticos procedentes de los «nuevos» Estados miembros. Desde febrero de 2014, el 29 % de los diplomáticos de los Estados miembros en puestos de dirección proceden de los «nuevos» Estados miembros.

En lo que se refiere al equilibrio de género y geográfico, la proporción de éxito de las mujeres candidatas es superior a la de los hombres, pero el problema consiste en lograr que se presenten suficientes mujeres.

El desequilibrio geográfico, por su parte, puede depender de qué cifras se hayan utilizado: en el informe sobre personal de 2013, cabe destacar un incremento del 16,9 % al 18,6 % de funcionarios de nivel AD de la UE-12, mientras que la proporción en tamaño de esos países corresponde al 20,6 %, así pues, un porcentaje no muy alejado y que mejora con rapidez. Por lo que respecta a los AST hemos pasado del 12,7 % al 16,1 % en un año. En relación con los agentes contractuales, las cifras son inferiores.

## 50

El programa de los seminarios de preparación al puesto orientados a preparar al personal para un primer destino en una delegación se ha adaptado a las necesidades de los colegas recientemente nominados. Durante los seminarios anuales para el personal de delegaciones, también se ha organizado de forma sistemática formación relacionada con tareas diplomáticas.

## La coordinación con la Comisión fue parcialmente eficaz

## 54

Posiblemente sea necesario realizar mayores esfuerzos por integrar en la PCSD estructuras que permitan mejorar la coordinación tanto con la Comisión como dentro del propio SEAE.

La reunión semanal entre el director general administrativo del SEAE y la DG DEVCO y la reunión semanal con el gabinete del comisario responsable de la Política Europea de Vecindad y Ampliación son asimismo ejemplos importantes. Además de las reuniones periódicas, otros mecanismos de coordinación han contribuido a mejorar la eficacia de la colaboración entre la Comisión y el SEAE. Cabe mencionar, como ejemplos satisfactorios de este tipo de mecanismos, los acuerdos escritos (por ejemplo, los acuerdos de colaboración entre la Comisión y el SEAE, véase el apartado 56) así como los comités (por ejemplo, el EUDEL, véase el apartado 60).

## 56

La Sala de Guardia de la UE aborda principalmente crisis políticas y grandes catástrofes naturales acaecidas fuera de la UE.

El Centro de Reacción Urgente Europeo (CRU) se ocupa, en concreto, de las catástrofes naturales que tienen lugar fuera y dentro de la UE, según la legislación de la UE en materia de protección civil y ayuda humanitaria.

Con el fin de fomentar las sinergias y minimizar las duplicidades, en la revisión del SEAE de 2013 se propuso que el CRU y la Sala de Guardia de la UE compartiesen instalaciones.

## La nueva configuración de las delegaciones de la UE exige más trabajo de coordinación y su gestión administrativa es menos eficiente

## 57

El SEAE comparte en su totalidad el análisis del Tribunal sobre los circuitos financieros en las delegaciones, que también puede hacerse extensivo al presupuesto de la PCSD, en concreto, en lo que se refiere a la gestión eficiente del presupuesto de las misiones civiles de la PCSD.

## 59

La norma aplicable a las relaciones entre la sede central y las delegaciones, tal y como ha sido acordada entre el SEAE y la Comisión, dicta que todos los jefes de delegación deberán estar informados de todas las instrucciones que desde la sede central se comuniquen a las delegaciones y que deberán ver todos los informes remitidos desde su delegación a la sede central.

60

Este sistema dual (COMDEL-EUDEL) da lugar a múltiples debates sobre los mismos temas, retrasa el proceso de toma de decisiones y puede resultar un obstáculo para los contactos directos entre el SEAE y los servicios de la Comisión. No obstante, en los últimos meses, el formato EUDEL se ha adaptado y ahora se lleva a cabo a nivel de dirección, que es más adecuado para la toma de decisiones. A pesar de ello, consideramos que la coordinación de la gestión de las delegaciones sería menos complicada si solo existiese un foro, el EUDEL.

### **Los Estados miembros y el SEAE todavía no han explotado al máximo el potencial de sinergias entre sus redes de representaciones diplomáticas**

63

Además de los cuatro proyectos de utilización común de instalaciones que ya están en marcha, desde la creación del SEAE, se han iniciado ocho proyectos con diferentes Estados miembros en siete terceros países. Se están estudiando otros proyectos de utilización común de instalaciones y confiamos en que esta práctica se consolidará. La utilización común de instalaciones es una prioridad para el SEAE, no solo por motivos prácticos y económicos, sino también por su valor simbólico.

En lo que se refiere al intercambio de informes entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, hay un sistema más metódico y estandarizado a escala de la sede central y las delegaciones. El SEAE continúa ejerciendo la práctica de intercambiar informes sobre cumbres, reuniones bilaterales y de la UE, visitas, etc., a través de COREU, tal y como venía haciendo previamente la presidencia rotatoria de la UE. Las delegaciones de la UE también comparten una serie de reuniones de coordinación de la UE a diferentes niveles, tales como el de los jefes de misión, los jefes adjuntos de misión, asuntos económicos y comerciales, cooperación, prensa, información y cultura, etc. Los informes conjuntos de los jefes de misión de la UE también son elaborados periódicamente por las delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros de la UE en terceros países. Asimismo, las delegaciones distribuyen periódicamente otros informes, estudios analíticos y evaluaciones, así como notas electrónicas. El SEAE también distribuye diariamente líneas de actuación en relación con eventos importantes en ferias internacionales. Las líneas de actuación

son un modo eficaz de dar a conocer la línea de la UE en temas de política internacional o sobre otras cuestiones de relevancia internacional, como temas económicos y comerciales, migración, seguridad, etc. Las delegaciones de la UE suelen distribuir periódicamente líneas de actuación a las embajadas de los Estados miembros de la UE en terceros países.

64

Cabe recordar que la protección consular sigue siendo competencia nacional, por lo que las delegaciones no ofrecen asistencia directa a los ciudadanos de la UE. Las delegaciones dan apoyo a los Estados miembros facilitando la cooperación y ayudándolos a ofrecer asistencia a ciudadanos que no están representados. Esto se hace en una serie de países. Un ejemplo reciente es Sudán del Sur, donde la delegación ayudó a coordinar localmente la evacuación de ciudadanos que carecen de representación (principales países cuyos nacionales carecen de representación: Italia, Bélgica, Finlandia, Portugal, Suecia, Irlanda, Grecia, Dinamarca). Otros ejemplos son Líbano y Filipinas, por mencionar los casos más recientes.

### **Los beneficios potenciales de que el SEAE presida de manera permanente los órganos preparatorios del Consejo no se han materializado plenamente**

#### **Respuesta común a los apartados 65-67**

Efectivamente, se trata de un proceso todavía en curso. Sin embargo, la estabilidad y la creciente experiencia aportadas a la Presidencia por aquellos que ya han desempeñado este cometido ha resultado muy beneficiosa y ha contribuido a desarrollar su papel, especialmente en cuanto al modo en que los comités y grupos de trabajo entablan relaciones con terceras partes a través de visitas a terceros países y diálogos periódicos de la Presidencia con estos últimos, la sociedad civil y otras partes interesadas.

65

Hay varios grupos de trabajo del Consejo que abordan la dimensión exterior de las políticas internas como COTER (dimensión exterior del terrorismo), JAIEX (dimensión exterior de las políticas en materia de justicia y asuntos interiores). Sin embargo, estos grupos están presididos por la presidencia rotatoria, dentro de los ámbitos sectoriales que abordan.



### 66

Por su propia naturaleza, la mayoría de los ámbitos políticos que cubre la PESC están relacionados con eventos imprevisibles y con la necesidad de ofrecer una respuesta urgente a la crisis. Las ventajas reales de una presidencia permanente son:

- 1) Tener un interlocutor constante para la consulta y el diálogo político con terceros países. Por poner un ejemplo, la presidencia del CPS ha sido capaz de revitalizar un diálogo moribundo con los Estados Unidos, que antes no estaban interesados en reunirse con un nuevo interlocutor cada seis meses.
- 2) Evitar que las prioridades políticas se establezcan en función de la exigencia política de obtener resultados en un período de seis meses. Políticas tales como las estrategias de seguridad marítima o del golfo de Guinea se elaboraron de forma gradual y exhaustiva durante un período mucho más largo y sus resultados son mejores.

### 67

La operación de coordinación entre órganos presididos por tres presidencias diferentes (SEAE, presidencia rotatoria y Presidencia del Consejo Europeo) a la hora de abordar el mismo ámbito político se convierte en una tarea compleja. Cabe apuntar también que el proceso de coordinación se vuelve más complicado de lo necesario por el hecho de que los mandatos de los órganos del Consejo no se han modificado desde el Tratado de Lisboa, lo que significa que la división de responsabilidades según las líneas PESC/no PESC no siempre refleja las diferentes responsabilidades del SEAE, la Comisión y el Consejo.

## Conclusiones y recomendaciones

### 71

Durante los primeros meses sucesivos a la puesta en marcha del SEAE, todos los servicios administrativos se habían centrado en la racionalización de los procesos que antes eran realizados en su totalidad o en parte con el apoyo de los servicios de la Comisión (recursos humanos, tecnologías de la información, etc.). En 2012, y especialmente en 2013, la reorganización de la estructura de la sede central del SEAE, la transferencia de 20 puestos AD de la sede central a las delegaciones y la reasignación de los recursos de las delegaciones aplicando un enfoque de presupuestación «base cero» han sido las primeras iniciativas para mejorar la eficacia en la planificación y asignación de los recursos.

La aprobación del sistema de evaluación del personal del SEAE en 2012 y la posterior puesta en marcha del primer ejercicio en 2013 tienen por objeto poner los cimientos de un enfoque más global e integrado de la gestión del rendimiento.

Se espera que este proceso fortalezca paulatinamente el vínculo entre las aportaciones del personal y las prioridades del SEAE, en beneficio de la eficacia y la eficiencia de la institución.

La eficiencia del SEAE experimentará una mejora real al acercar los objetivos organizativos a los individuales.

### 72

Desde 2012, los equipos de recursos humanos de DEVCO y del SEAE mantienen reuniones de trabajo periódicas en relación con la gestión de los puestos en delegaciones, lo que contribuye considerablemente a mejorar la coordinación entre el SEAE y la Comisión.

También los sistemas de recursos humanos, como Sysper2, han sido rediseñados para mejorar la cogestión (sistema *Job Context*).

### 73 a)

El SEAE toma nota de la recomendación del Tribunal y ya la está abordando en el contexto de la Revisión del SEAE.

### 73 b)

El SEAE no está convencido de la necesidad y viabilidad de un nuevo marco estratégico global para los asuntos exteriores de la UE y la política de seguridad, por los motivos expuestos anteriormente (véase la respuesta al apartado 25). No obstante, está abierto a examinar nuevamente la cuestión con el Consejo y la Comisión en el futuro.

### 73 c)

El SEAE acepta esta recomendación. Al mismo tiempo, el SEAE resalta los esfuerzos ya realizados a fin de garantizar la coherencia interna e interinstitucional y reitera su intención de seguir avanzando en este sentido en estrecha coordinación con las demás instituciones de la UE y Estados miembros de la UE afectados.

### 73 d)

El SEAE acepta esta recomendación. Se han presentado propuestas al Consejo y a la Comisión que seguirán debatiéndose.

### 73 e)

El SEAE toma nota de la recomendación del Tribunal y comparte su espíritu. Sin embargo, reitera sus dudas sobre la utilización de centros de evaluación en la actual fase de desarrollo de las políticas de recursos humanos en el SEAE.

### 73 f)

El SEAE acepta esta recomendación que podría hacerse extensiva a la gestión de misiones civiles de la PCSD. Las propuestas se están evaluando actualmente con la Comisión, y el SEAE seguirá trabajando para simplificar el marco de gestión financiera de las delegaciones.

### 73 g)

El SEAE acepta esta recomendación y señala que en relación con la utilización común de instalaciones, se están llevando a cabo contactos intensos y fructíferos con los Estados miembros de la UE y otras instituciones de la UE como el BEI. En cuanto a los servicios consulares, se han establecido contactos bilaterales con Estados miembros para conocer sus necesidades específicas y expectativas. Todos los progresos realizados en este ámbito dependen del acuerdo de los Estados miembros.

## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago:**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

El Tratado de Lisboa creó un nuevo puesto al frente de los asuntos exteriores de la UE, el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también es el vicepresidente de la Comisión Europea, apoyado en esta tarea por un nuevo cuerpo diplomático, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El informe aborda la pregunta de si la instauración del SEAE se gestionó de manera eficaz, y concluye que la instauración no tuvo una preparación adecuada y que su eficiencia estuvo entorpecida por insuficiencias en la gestión de los recursos. Asimismo, el Tribunal observó que, aunque la coordinación entre el SEAE y la Comisión y los Estados miembros estaba mejorando, todavía no era adecuada.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

