ES 2015

Nº 07

Informe Especial

La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares

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
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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2502-3	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/911195	QJ-AB-15-007-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2524-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/276045	QJ-AB-15-007-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2504-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/87859	QJ-AB-15-007-ES-E

© Unión Europea, 2015
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.
Para reproducir o utilizar el gráfico 1 es necesario solicitar directamente la autorización del titular de los derechos de autor.

Printed in Luxembourg

ES 2015 Nº 07

Informe Especial

La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares

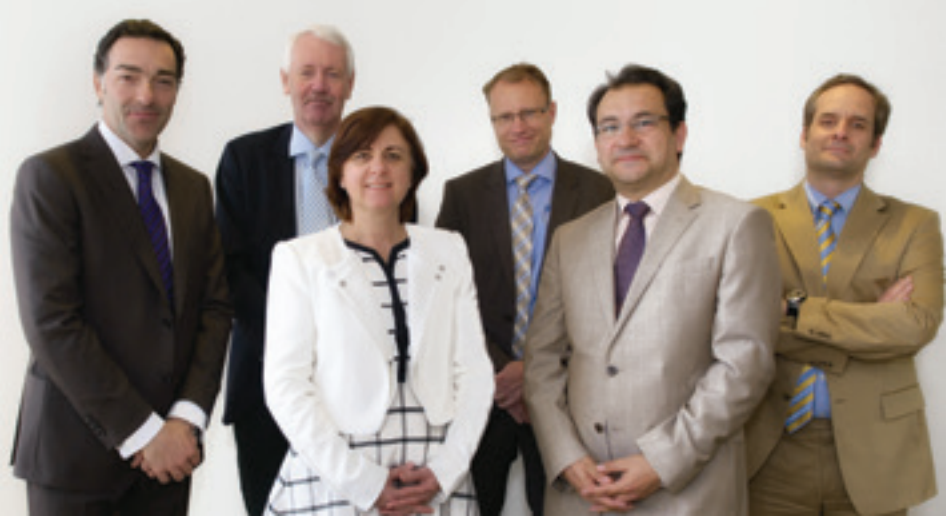
(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

Equipo auditor

02

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal) que está especializada en los ámbitos de gasto de acciones exteriores. La fiscalización fue dirigida por Hans Gustaf Wessberg, Miembro del Tribunal, asistida por Sabine Hiernaux-Fritsch y Fabrice Mercade, jefes de unidad, Peter Eklund, jefe de gabinete de H. G. Wessberg, Nikolaos Zompolas, jefe de equipo, y Emmanuel-Douglas Hellinakis, agregado de gabinete de H. G. Wessberg.



De izquierda a derecha: F. Mercade, jefe de unidad, H. G. Wessberg, Miembro del Tribunal, S. Hiernaux-Fritsch, jefe de unidad; P. Eklund, jefe de gabinete de Wessberg, N. Zompolas, jefe de equipo y E.-D. Hellinakis, agregado de gabinete de H. G. Wessberg.

Índice

Apartados

Glosario y acrónimos

I-X **Resumen**

1-6 **Introducción**

7-9 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

10-76 **Observaciones**

10-21 Un mandato pertinente, aunque con un inicio problemático

11-14 Configuración de la EUPOL

15-21 Dificultades de implantación

22-30 Dificultades en la coordinación de los esfuerzos internacionales

23-27 Un esfuerzo europeo, pero carente de un enfoque global a escala europea

28-30 A pesar de sus esfuerzos, la EUPOL solo ha podido influir de forma limitada en los principales intervinientes

31-41 Las funciones de apoyo y orientación de los servicios centrales han mejorado paulatinamente

32-36 La planificación y las capacidades de presentación de informes han mejorado, pero sigue habiendo deficiencias

37-41 Funciones de apoyo y orientación de los servicios centrales: insuficiencias en curso de resolución

42-65 Impacto de la EUPOL: un éxito a escala local, pero dudas acerca de la sostenibilidad

43-45 Las mejoras eran más patentes en dos de las tres líneas de actuación

46-60 En general la EUPOL ha tenido buenos resultados en actividades relacionadas con formación, pero no tanto en tutoría ni asesoramiento; la contribución de los proyectos a los objetivos de la misión ha sido escasa

61-65 Aún no se han definido los requisitos previos para mantener los logros obtenidos hasta la fecha

66-76 El legado de la EUPOL: retirada gradual… ¿qué sucederá después?

67-71 La planificación de la estrategia de salida está muy avanzada, pero hay que seguir trabajando en ella

72-76 Liquidación: se precisa un enfoque coordinado y estructurado

Índice

77-88 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Calendario de la EUPOL

Anexo II — Compromisos y desembolsos de la EUPOL por período presupuestario

Anexo III — Proyectos y expedientes de actividades de tutoría de la EUPOL examinados

Anexo IV — Oficinas sobre el terreno de la EUPOL desde 2007 hasta 2014

Respuestas de la Comisión y del SEAE

Glosario y acrónimos 05

Asesoramiento: Transferencia de conocimientos o apoyo a un grupo a corto plazo, con el objetivo de buscar soluciones para problemas específicos y desarrollar proyectos en un plazo determinado. *Fuente*: *Mentoring Handbook* (Manual de tutoría) de la EUPOL, abril de 2013.

CCPE: Capacidad Civil de Planificación y Ejecución, departamento del SEAE que apoya al comandante de operaciones civiles (director también de la CCPE) en el ejercicio de sus competencias relativas a la planificación operativa y la ejecución de las misiones civiles de la PCSD.

CIVCOM: Comité encargado de los aspectos civiles de la gestión de crisis; órgano consultivo instaurado por el Consejo que facilita información, formula recomendaciones y presta asesoramiento al CPS sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

CONOPS: Concepto de operaciones, un documento de planificación que permite plasmar una intención política en orientaciones y directrices, y que indica cómo proceder para cumplir una misión.

CPS : Comité Político y de Seguridad, encargado de ejercer, de conformidad con el artículo 38 del Tratado de la Unión Europea, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante.

DGCP: Dirección de Gestión de Crisis y Planificación, principal departamento del SEAE encargado de la planificación política y estratégica en el ámbito de la PCSD, se encarga de poner en marcha la planificación estratégica y anticipada de nuevas misiones de la PCSD y de la realización de revisiones estratégicas de las misiones existentes.

FGE: Fuerza de Gendarmería Europea.

FIAS: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, parte del esfuerzo internacional combinado que recibió un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ha trabajado para garantizar unas condiciones que permitan al Gobierno de Afganistán ejercer su autoridad en todo el país.

FPI: Servicio de Instrumentos de Política Exterior, departamento de la Comisión dependiente directamente del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, encargado de gestionar, entre otros, los gastos de las acciones ejecutadas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, incluidas las misiones civiles de la PCSD, y el Instrumento de Estabilidad.

GPPT: Equipo del proyecto de Policía de Alemania en Afganistán.

JICP: Junta Internacional de Coordinación Policial de Afganistán.

LOTFA: Fondo Fiduciario para el mantenimiento del orden público en Afganistán.

MIP: Plan de ejecución de la misión.

NTM-A: Misión de formación de la OTAN en Afganistán.

OPLAN: Plan de operaciones, documento que detalla los aspectos operativos necesarios para lograr los objetivos fijados en el CONOPS.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PCSD: Política común de seguridad y defensa. Conocida anteriormente como la política europea de seguridad y defensa (PESD), se convirtió en la PCSD con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

REUE: Representante Especial de la Unión Europea.

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.

Glosario y acrónimos

06

Sede: El SEAE y los servicios de la Comisión en Bruselas.

Supervisión: Observación, evaluación y presentación de informes sobre la actuación de las instituciones competentes y su personal. *Fuente*: *Mentoring Handbook* (Manual de tutoría) de la EUPOL, abril de 2013.

Tashkeel: Documento, estructura o sistema en el que se detallan todos los puestos y niveles del personal.

Tutoría: Transferencia estructurada de conocimientos, basada preferentemente en la confianza y el respeto mutuo, entre un tutor y un alumno, con la que se pretenden lograr cambios individuales u organizativos de conformidad con una estrategia o plan establecidos en distintos niveles — estratégico, operativo y táctico. *Fuente*: *Mentoring Handbook* (Manual de tutoría) de la EUPOL, abril de 2013.

Resumen

I

Tras el derrocamiento del régimen talibán, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros se comprometieron a apoyar al Gobierno de Afganistán en la creación de un marco más sólido del Estado de Derecho en el país. La Misión de Policía de la UE en Afganistán (EUPOL) es una misión civil que se creó en 2007 en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD) con el objetivo de contribuir al establecimiento de una fuerza del orden civil sostenible y eficaz bajo responsabilidad afgana.

II

Con su fiscalización el Tribunal pretendía evaluar si la EUPOL Afganistán había cumplido eficazmente su mandato, es decir: si estuvo bien planificada y coordinada; si había recibido orientaciones y apoyo operativo adecuados; si había contribuido a mejorar la Policía nacional afgana y, por último, si su retirada gradual había sido preparada convenientemente. La fiscalización abarcó el período comprendido entre el lanzamiento de la EUPOL y finales de 2014, prestando especial atención a sus actividades posteriores a 2012.

III

La UE ha conseguido establecer una Misión de Policía civil europea en Afganistán en un entorno particularmente duro e inseguro. Tras unos comienzos difíciles, la EUPOL pudo gradualmente obtener el reconocimiento de otros intervinientes por sus conocimientos especializados y su importante contribución a la reforma en curso del sector policial.

IV

El Tribunal constató que la EUPOL Afganistán ha sido parcialmente eficaz en el cumplimiento de su mandato. Las mejoras fueron más patentes en dos de las tres principales líneas de actuación de esta misión. El Tribunal examinó asimismo los resultados de la EUPOL por tipo de actividad y constató que ha desempeñado fundamentalmente bien las actividades relacionadas con formación, pero no tanto las de tutoría y asesoramiento. Los proyectos han contribuido de forma limitada a la consecución de los objetivos de la misión. Si bien algunos factores externos permiten explicar en parte estos resultados, otras deficiencias son atribuibles a la propia EUPOL.

Resumen

V

Por lo que se refiere a la planificación de la EUPOL, la decisión del Consejo de iniciar la misión vino precedida de un riguroso análisis de las necesidades afganas. La fiscalización puso de manifiesto que los objetivos de la EUPOL aportan valor añadido ya que se centran en la formación y el asesoramiento estratégicos en el sector policial, con vinculación al Estado de Derecho en su conjunto, a través de la labor de otros intervinientes internacionales. Sin embargo, la implantación de la EUPOL fue complicada y se tardó bastante en que la misión tuviera un determinado nivel de dotación de personal, debido principalmente al difícil contexto operativo y a problemas logísticos y de contratación de efectivos.

VI

Por lo que se refiere a la coordinación, la EUPOL no consiguió reunir a todos los intervinientes europeos en un marco único europeo que permitiera mejorar los servicios policiales afganos, pero ha reforzado la cooperación con los Estados miembros de la UE sobre el terreno y se ha esforzado verdaderamente por fomentar la cooperación internacional.

VII

En lo que se refiere al apoyo y a las orientaciones facilitados por los servicios centrales, el Tribunal constató que los Estados miembros de la UE y el SEAE han adaptado regularmente el mandato de la EUPOL a la evolución de las prioridades y a la situación sobre el terreno. Los informes presentados por la EUPOL cumplen los requisitos básicos de rendición de cuentas, pero siguen siendo en gran medida descriptivos y no prestan suficiente atención a los resultados conseguidos y al valor añadido. El apoyo de los servicios centrales ha sido, en términos generales, pertinente y útil, pero deberían facilitarse orientaciones más precisas a fin de satisfacer las necesidades operativas específicas de la misión. En estos momentos se está trabajando para mejorar las orientaciones y se está analizando la posibilidad de seguir centralizando determinadas funciones teniendo en cuenta la relación coste-beneficio.

VIII

Por lo que se refiere a los resultados logrados y a su sostenibilidad, la EUPOL ha contribuido a que la Policía nacional afgana haya obtenido la confianza de los ciudadanos mediante el apoyo a la aplicación de principios básicos de las funciones de una fuerza del orden civil. No obstante, los sectores policial y judicial siguen adoleciendo de insuficiencias sistémicas. La sostenibilidad a largo plazo de los efectos de la EUPOL y del sector policial afgano en general se encuentra en peligro, ya que dependerá en gran medida de la voluntad de las autoridades afganas de asumir la responsabilidad de los efectos, de la situación de seguridad y de la financiación internacional de la UE y de otras partes interesadas.

IX

Por último, en lo que se refiere a la retirada progresiva, la EUPOL y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) han elaborado un plan para poner fin a las actividades de la EUPOL a finales de 2016, pero sigue existiendo cierta inquietud por cómo la UE podrá aprovechar los logros de la EUPOL y por si se obtendrá el valor máximo en la cesión de los activos de la misión.

X

Las recomendaciones del Tribunal, además de aplicarse a la misión de la EUPOL en Afganistán, se refieren también a la creación, la implantación y los aspectos generales de mejora de las medidas preparatorias y de las funciones de apoyo para las futuras misiones de la PCSD. Además incluyen medidas prácticas para reforzar la eficacia de cada tipo de actividad, medidas para mejorar la sostenibilidad de los efectos de las misiones de la PCSD y, por último, una estrategia global para mitigar los riesgos inherentes a la reducción de los efectivos de las misiones y al cierre de estas, así como a la cesión de sus activos.

Introducción

01

Tras el derrocamiento del régimen de los talibanes en 2001, representantes afganos participaron en las negociaciones de la ONU celebradas en Bonn para decidir un plan de gobierno para el país. Estas negociaciones llevaron al Acuerdo de Bonn[1], por el que se creó una autoridad provisional afgana para gobernar el país y se pidió el despliegue de una fuerza militar internacional[2] a fin de ayudar a la autoridad en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes (véase el ***anexo I***).

02

En la reunión del G-8 celebrada en Ginebra en abril de 2002[3], los donantes internacionales adoptaron un programa de reformas basado en el marco de un país de referencia para hacer frente en particular a cuestiones de seguridad. En virtud de este marco, el sector de la seguridad quedó dividido en cinco pilares, a cada uno de los cuales se asignó un país de referencia encargado de supervisar y prestar apoyo a las reformas. Estos cinco países eran Alemania (Policía), Japón (desarme, desmilitarización y reintegración), Italia (justicia), el Reino Unido (lucha contra la droga) y los Estados Unidos (ejército). En este contexto, la oficina del proyecto de Policía de Alemania comenzó sus trabajos en abril de 2002. El marco se concibió para garantizar el reparto de la carga consiguiente, pero no existía ningún mecanismo que permitiera proporcionar un enfoque global y coordinado a los esfuerzos de reforma de la seguridad de la comunidad internacional.

03

En 2005, el enfoque del país de referencia se había debilitado y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS) pasó a encabezar *de facto* el trabajo de la comunidad internacional para desarrollar el sector de la seguridad en Afganistán. En una declaración conjunta[4], la UE y sus Estados miembros se comprometieron a apoyar al Gobierno de Afganistán en la creación de un marco más sólido del Estado de Derecho en el país (véase el ***gráfico 1***).

1 Acuerdo sobre disposiciones provisionales en Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de Gobierno, Bonn, 5 de diciembre de 2001.

2 En respuesta a esta petición, la Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 2001 autorizó la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. En 2011, veinticinco Estados miembros de la UE habían desplegado unas 33 000 tropas en la FIAS.

3 Se conoce como G-8 al foro gubernamental de un grupo constituido por las ocho principales economías avanzadas (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos) y la Comisión Europea.

4 Declaración conjunta de la Unión Europea, «Compromiso para una nueva asociación UE-Afganistán», 16 de noviembre de 2005.

Gráfico 1

Mapa de Afganistán

Map No. 3958 Rev. 7 *Source:* UNITED NATIONS
June 2011

Department of Field Support
Cartographic Section

04
El Pacto para el Afganistán de 2006, acordado en la Conferencia de Londres en enero de 2006, proporcionó un nuevo marco para la cooperación entre el Gobierno elegido de Afganistán y la comunidad internacional. En este contexto, la UE llevó a cabo una misión conjunta de evaluación en otoño de 2006, con el fin de evaluar las necesidades afganas en el sector del Estado de Derecho. Tras la consulta, en noviembre de 2006 tuvo lugar una misión de investigación que propuso una intervención conjunta de la UE basada en un enfoque estratégico para la creación de un cuerpo nacional de Policía con un mandato para todo el país. Esta propuesta fue apoyada por el Gobierno afgano, que envió el 16 de mayo de 2007 una carta en la que se invitaba a la UE a iniciar una misión de Policía (véase el ***recuadro 1***).

Recuadro 1

Misiones de la PCSD

La política común de seguridad y defensa (PCSD), que permite a la UE asumir un papel de liderazgo en las operaciones de mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, forma parte del enfoque global de la Unión en materia de gestión de crisis, basado en la utilización de medios civiles y militares.

Las misiones de la PCSD son de dos tipos: civiles financiadas por la política exterior y de seguridad común (PESC) y militares financiadas por los Estados miembros. Las misiones civiles de la PCSD varían en cuanto a su ámbito (policía, supervisión, o reforma del sector judicial y de la seguridad), naturaleza (ejecutivas o no ejecutivas) y tamaño.

A finales de 2014, la UE había desplegado un total de treinta y dos misiones de la PCSD, de las cuales dieciséis se habían completado y retirado, y dieciséis siguen todavía en curso (once misiones civiles y cinco militares).

05
El 30 de mayo de 2007, el Consejo decidió establecer la Misión de Policía de la UE en Afganistán[5] (EUPOL), que debía continuar el trabajo de la oficina del proyecto de Policía de Alemania e intentar armonizar los enfoques y los esfuerzos de los distintos socios que participan en la reforma de la Policía. El objetivo era contribuir al establecimiento de estructuras policiales civiles duraderas y eficaces, bajo responsabilidad afgana, que garantizasen la adecuada interacción con el sistema de justicia penal en general (véase el ***recuadro 2***).

5 Acción Común 2007/369/PESC del Consejo, de 30 de mayo de 2007, sobre el establecimiento de la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán) (DO L 139 de 31.5.2007, p. 33).

Recuadro 2

La EUPOL

La EUPOL empezó a funcionar el 15 de junio de 2007. Se trata de una misión civil PCSD de apoyo a los esfuerzos de reforma del Gobierno afgano en la construcción de una fuerza del orden civil más eficaz que opere en el marco del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

El comandante civil de la operación, también director de la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CCPE), ejerce el mando y control de la EUPOL a nivel estratégico, bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad. El jefe de misión ejerce el control operativo de la EUPOL y se encarga de su gestión cotidiana.

Las actividades de la EUPOL Afganistán son realizadas principalmente por expertos en Estado de Derecho y policiales enviados en comisión de servicio por los Estados miembros de la UE, así como por expertos internacionales y personal local contratados. La misión realiza actividades de formación y tutoría, así como de asesoramiento y supervisión de los altos cargos de las instituciones afganas competentes (Ministerio del Interior, Policía nacional afgana, Ministerio de Justicia y Fiscalía General del Estado), y se encarga igualmente de llevar a cabo varios proyectos.

La EUPOL Afganistán desarrolla su mandato en torno a tres líneas de actuación:

- Línea de actuación 1: impulsar la reforma institucional del Ministerio del Interior.
- Línea de actuación 2: profesionalizar la Policía nacional.
- Línea de actuación 3: vincular a la Policía nacional con el sistema judicial en su conjunto.

En el momento de la fiscalización a finales de 2014, la EUPOL contaba con operaciones en Kabul, Herat y Mazar-e Sharif.

06

El coste total de la EUPOL en el período comprendido entre mayo de 2007 y diciembre de 2014 fue de cerca de 400 millones de euros. Los costes relacionados con la seguridad representan casi un tercio de este importe[6] (véase asimismo el ***anexo II***).

6 Esta cifra incluye todos los compromisos hasta finales de 2014, por lo que no refleja el último compromiso de 57,75 millones de euros para 2015 [Decisión 2014/922/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 2014, por la que se modifica y se prorroga la Decisión 2010/279/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán) (DO L 363 de 18.12.2014, p. 152)]. El Consejo ha aprobado diez decisiones de financiación (y prórrogas de las decisiones de financiación), que se elevan a 392,4 millones de euros de compromisos y a 346,2 millones de euros de los correspondientes desembolsos. Los gastos de personal (personal en comisión de servicio, personal internacional contratado y en torno a 200 empleados locales) representan alrededor del 43 % del presupuesto de la EUPOL, mientras que los costes de seguridad del personal y las instalaciones suponen el 28 %.

Alcance y enfoque de la fiscalización

07
El Tribunal evaluó si la EUPOL Afganistán había cumplido su mandato con éxito. La fiscalización se centró en las siguientes preguntas:

a) ¿Se llevaron a cabo adecuadamente la planificación y puesta en marcha de la EUPOL?

b) ¿Ha habido una buena coordinación entre la EUPOL y los Estados miembros, otras partes interesadas internacionales y las autoridades afganas?

c) ¿Ha recibido la EUPOL apoyo operativo y orientaciones adecuados de acuerdo con su mandato?

d) ¿Ha contribuido la EUPOL a los progresos de la Policía nacional afgana? ¿Es de esperar que los resultados sean sostenibles?

e) ¿Se ha preparado correctamente la retirada progresiva de la EUPOL?

08
La fiscalización abarcó el período comprendido entre la puesta en marcha de la EUPOL en 2007 y finales de 2014, y se centró en particular en sus actividades después de 2012.

09
La fiscalización tuvo lugar entre julio y diciembre de 2014. El Tribunal reunió pruebas para su evaluación a través de varios medios:

a) análisis documental y estudio de la bibliografía;

b) una visita sobre el terreno a Kabul en septiembre de 2014 para examinar la documentación justificativa, revisar los procedimientos y sistemas de la EUPOL y, por último, entrevistar a agentes policiales nacionales, personal de los Ministerios del Interior y de Justicia, personal de la EUPOL (incluidos los formadores y tutores), el Representante Especial de la UE (REUE) en Afganistán, personal de la delegación de la UE en Kabul, personal de la FIAS y la OTAN, la Junta Internacional de Coordinación Policial (JICP) de Afganistán, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Kabul y seis representaciones de la UE en Afganistán[7];

c) entrevistas con personal clave de la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CCPE), la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (DGCP), el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI), los responsables geográficos en el SEAE y la Comisión; además, se celebraron entrevistas con representantes de cinco Estados miembros[8] que participan en el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM) y, por último, con personal de la OTAN;

d) análisis de una muestra de seis actividades de supervisión, tutoría y asesoramiento, y de once proyectos planificados y ejecutados entre 2011 y 2014 (véase el ***anexo III***).

7 Representaciones (embajadores o jefes de misión) de Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

8 Los representantes de Alemania, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido, así como el presidente del CIVCOM.

Observaciones

Un mandato pertinente, aunque con un inicio problemático

10
El Tribunal examinó si se había realizado una evaluación global de las necesidades afganas antes de proceder a la creación e implantación de la EUPOL y si, además, se había prestado la debida atención a las dificultades operativas en la implantación de esta misión.

Fotografía 1

Oficinas de la EUPOL

Fuente: TCE.

Configuración de la EUPOL

11
La decisión del Consejo de poner en marcha la EUPOL vino precedida por una misión de evaluación conjunta de la UE que recomendó, entre otras cosas, que la Unión estudiase la posibilidad de contribuir en mayor medida al apoyo prestado a la Policía afgana a través de una misión de Policía. Ello se vio confirmado por la posterior misión de investigación[9] de finales de 2006, en la que se proponía que la UE aportase valor añadido al contribuir a una fuerza del orden civil con vinculación al Estado de Derecho en su conjunto.

9 Consejo de la Unión Europea, *Report on the Fact Finding Mission on possible ESDP Mission to Afghanistan* (Informe sobre la misión de investigación sobre una posible misión PESD en Afganistán), 18 de diciembre de 2006.

12
Las dos misiones fueron llevadas a cabo por equipos nutridos y diversos de expertos en los sectores de la Policía y el Estado de Derecho. Esta labor preparatoria a la puesta en marcha de la Misión garantizó que los objetivos de la EUPOL estuvieran en consonancia con las prioridades anunciadas en el Pacto para Afganistán de 2006 y con el pilar de seguridad de la estrategia nacional de desarrollo de Afganistán para el período 2008-2013. Habida cuenta de la situación sobre el terreno, la seguridad es fundamental para crear las condiciones necesarias para la estabilidad, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

13
El enfoque preferido consistía en impulsar los logros de la oficina del proyecto de Policía de Alemania, que ya estaba bien establecida sobre el terreno, al facilitar una presencia europea reforzada y coherente en el sector de la seguridad, en particular de una fuerza del orden civil. La misión de la Policía alemana tuvo más éxito en la formación de los altos cargos de la jerarquía, a través del asesoramiento estratégico al Ministerio del Interior y a la Policía nacional, y en la mejora de la cooperación con los intervinientes internacionales que en la tarea de formar a los agentes policiales nacionales. La EUPOL fue bien acogida por los afganos y los intervinientes internacionales ya que constituía el elemento hasta entonces inexistente en el conjunto de los esfuerzos internacionales en curso.

14
No obstante, la EUPOL se ha enfrentado a una ardua tarea para cumplir su mandato debido a la casi completa inexistencia de una fuerza del orden operativa. Otros problemas de gran envergadura fueron unas tasas de analfabetismo de hasta un 80 % entre los agentes policiales, lo que significa que muchos eran incapaces de procesar pruebas o de leer y escribir informes. La corrupción generalizada en la aplicación de la ley y en las instituciones judiciales constituyó un obstáculo adicional para el cumplimiento efectivo del mandato de la EUPOL.

Dificultades de implantación

15
La UE ha logrado establecer una misión de fuerza del orden civil en un entorno muy duro y hostil. Sin embargo, en el momento de la puesta en marcha de la EUPOL en junio de 2007, solo dos meses después de la Decisión del Consejo por la que se creó, esta misión estaba aún lejos de poder comenzar a funcionar debido al difícil contexto operativo: solo había cuatro funcionarios en Kabul en ese momento, que no tenían acceso a internet ni disponían de vehículos. La mayoría del personal de la EUPOL estaba formado en realidad por agentes policiales en comisión de servicio de las misiones de los distintos Estados miembros de la UE que habían sido reasignados precipitadamente[10]. Pocos habían recibido instrucciones sobre las diferencias existentes entre la nueva misión europea y sus dispositivos bilaterales anteriores.

16
El proceso de implantación se vio obstaculizado además por problemas de dirección que afectaron gravemente a las operaciones en la primera fase: durante los primeros dieciocho meses, el jefe de misión de la EUPOL cambió tres veces. Los problemas logísticos derivados de la adquisición de equipos o de la búsqueda de alojamiento para el personal de la EUPOL fueron otros problemas prácticos importantes que retrasaron aún más las operaciones.

10 Centro de Reforma Europea, Nota sobre política, abril de 2010.

17

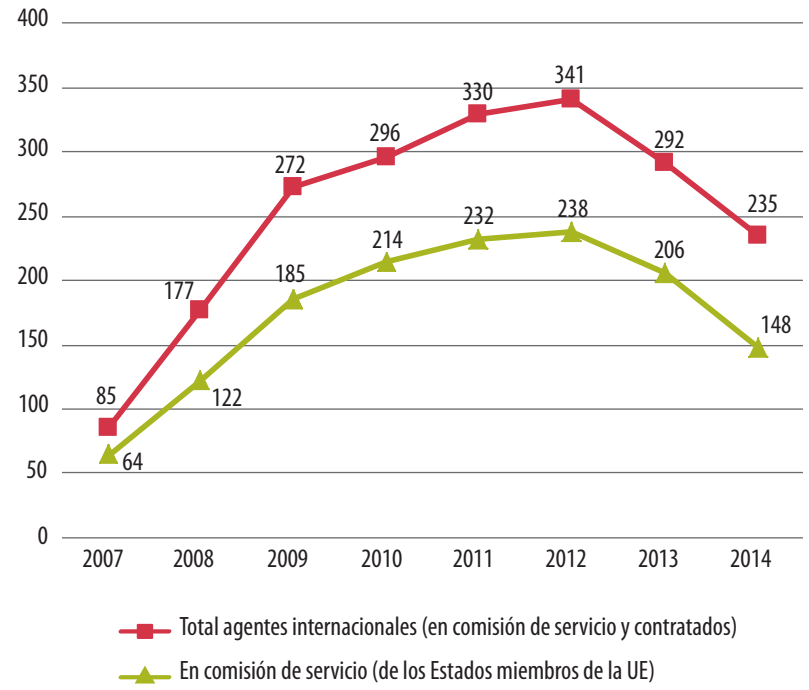
Otro factor fue la reticencia de los Estados miembros a destinar personal en comisión de servicio a la misión, en parte debido a las dificultades de la EUPOL para comenzar a funcionar (véase asimismo el apartado 25). El objetivo era que la misión fuera plenamente operativa y estuviera presente en Kabul y en provincias concretas a finales de marzo de 2008, pero ese objetivo no se logró. Hasta febrero de 2009, casi dos años después de iniciarse la intervención de la UE, no fue posible completar el cuadro de efectivos, que debía estar constituido por 200 agentes internacionales.

18

Aunque el Consejo reconoció ya en 2008 que el personal inicial debía duplicarse a 400, a finales de 2010 la EUPOL aún no había alcanzado el umbral de 300 agentes (el 75 % de la capacidad prevista), y no alcanzó un pico de 350 agentes hasta enero de 2012, pero luego se redujo (véase el ***gráfico 2***).

Gráfico 2

Total de personal internacional (en comisión de servicio y contratado) y de personal en comisión de servicio de la UE en la EUPOL el 31 de diciembre de cada año entre 2007 y 2014



Fuente: SEAE (CCPE).

Observaciones

19

La misión no alcanzó la capacidad prevista debido a una serie de razones:

a) la EUPOL ha tenido dificultades a la hora de encontrar voluntarios debido a la situación de Afganistán en materia de seguridad;

b) la EUPOL competía con otras misiones de la PCSD por contratar expertos en comisión de servicio (y, en menor medida, expertos contratados) y, en este sentido, Afganistán era una opción menos atractiva. La EUPOL también tuvo que competir con otras misiones internacionales, como la misión de formación de la OTAN en Afganistán (NTM-A) y las misiones de las Naciones Unidas;

c) determinados puestos en comisión de servicio, como los que exigen conocimientos en análisis de proyectos y presentación de informes, asesoramiento jurídico o experiencia en Estado de Derecho, eran difíciles de cubrir debido al reducido número de solicitantes;

d) debido a la naturaleza de las tareas de la EUPOL, algunos puestos requerían expertos con experiencia en los ministerios nacionales; los puestos de tutoría de la Policía en comisión de servicio en el Ministerio del Interior fueron los más difíciles de cubrir.

20

La EUPOL está facultada para emprender la reforma de la Policía a nivel central, regional y provincial. Sin embargo, la implantación en las provincias fue problemática debido principalmente a las malas condiciones de seguridad, a problemas logísticos y a la falta de alojamiento adecuado.

21

En este contexto, la EUPOL desplegó en 2008 oficinas locales en once provincias[11] (véase el ***anexo IV***), que en 2009 se habían incrementado a dieciséis. La EUPOL no pudo desplegarse en varias provincias concretas de Afganistán según lo previsto, ya que los EE.UU. y Turquía no habían firmado acuerdos técnicos con ella en las provincias en las que estaban presentes. Además, la mayoría de las oficinas locales estaban mal equipadas en lo que a personal se refiere y solo dos de ellas (en Herat y Mazar-e Sharif) dispusieron siempre de diez agentes como mínimo. Estos hechos quedaron confirmados por una evaluación interna del SEAE realizada por la CCPE en 2011[12] que llegó a la conclusión de que el cumplimiento de la misión en las provincias en ese momento había sido «más bien limitado y su impacto marginal». La reducción drástica de las oficinas locales de la EUPOL fue finalmente impuesta por el cierre *de facto* de los equipos europeos provinciales de reconstrucción en las provincias afganas. En 2013, el número de oficinas locales, además de Kabul, se había rebajado a solo dos.

11 De un total de treinta y cuatro provincias.

12 Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CCPE) 13077/11, *EUPOL Afghanistan operational assessment report* (Informe de evaluación operativa de la EUPOL Afganistán), 11 de octubre de 2011.

Dificultades en la coordinación de los esfuerzos internacionales

22
El Tribunal examinó si la EUPOL se había coordinado correctamente con otros responsables de actuaciones de la UE, otras partes interesadas internacionales y las autoridades afganas.

Un esfuerzo europeo, pero carente de un enfoque global a escala europea

23
El informe de la misión de investigación puso de manifiesto que un factor crucial para su éxito residía en que debía ofrecer un marco único para los Estados miembros al promover una voz «europea» en la reforma de la Policía en Afganistán. Del mismo modo, la Acción Común del Consejo por la que se estableció la EUPOL[13] preveía que la misión tenía que coordinar, facilitar y ofrecer asesoramiento, según los casos, en los proyectos ejecutados por Estados miembros y terceros países bajo su responsabilidad. Ello resultó difícil debido principalmente a los motivos que se exponen a continuación.

24
En primer lugar, la coordinación entre la EUPOL, el REUE y la delegación de la UE era inicialmente muy insuficiente, aunque a partir de 2010 el mandato revisado aclaró sus respectivas funciones y responsabilidades. Se incluyó una referencia adicional a las atribuciones del jefe de misión, que «coordinará su labor con la de otros actores de la UE en el terreno y [...] recibir orientación política local del REUE». La coordinación dentro de la UE mejoró con la creación del SEAE en 2011, que proporcionó un mecanismo de coordinación estructurado y dio lugar a un «embajador con doble mandato» (Representante Especial de la UE y jefe de la delegación de la UE).

25
El segundo problema tenía que ver con el hecho de que los Estados miembros de la UE prosiguieron sus acciones individuales en paralelo a su contribución con personal destinado en comisión de servicio a la EUPOL. Los Estados miembros desarrollaban fundamentalmente sus actividades en los sectores de la Policía, la aplicación de la ley y el Estado de Derecho en Afganistán. Su adhesión a la EUPOL, en lugar de significar un mantenimiento de los esfuerzos bilaterales, se consideraba en ocasiones como una pérdida de influencia nacional y de visibilidad sobre el terreno.

26
A lo largo del tiempo, la EUPOL ha realizado grandes esfuerzos por coordinar sus actividades con Estados miembros de la UE en el marco de proyectos específicos. Un ejemplo de ello ha sido la estrecha cooperación entre la EUPOL y el equipo del proyecto de Policía de Alemania (GPPT).

27
Algunos Estados miembros[14] también han participado en paralelo en esfuerzos europeos comunes, como la Fuerza de Gendarmería Europea (FGE)[15]. Los Estados miembros de la UE con un modelo *«Gendarmerie»* tienen por tanto más en común con la FGE, o con el enfoque de la misión de formación de la OTAN en Afganistán[16], que con el tipo de fuerza del orden civil que la EUPOL intentaba implantar. Algunos Estados miembros de la UE entrevistados eran además de la opinión de que el modelo de formación *«Gendarmerie»* se adecuaba mejor a la situación sobre el terreno en Afganistán.

13 La Acción Común por la que se establece la misión EUPOL disponía que: «El Consejo y la Comisión velarán, cada uno conforme a sus respectivas competencias, por la coherencia entre la ejecución de la presente Acción Común y la acción exterior de la Comunidad de conformidad con el artículo 3 del Tratado. El Consejo y la Comisión cooperarán con este fin».

14 Francia, Italia, los Países Bajos, Portugal, Polonia y España.

15 La Fuerza de Gendarmería Europea (Eurogendfor) es una fuerza policial multinacional constituida únicamente por integrantes de las fuerzas policiales con estatuto militar. La FGE se ha centrado sobre todo en la formación y el asesoramiento. Aunque sus expertos formaban parte de las misiones nacionales, ejercían sus funciones en la cadena de mando de la misión de formación de la OTAN en Afganistán. El despliegue de las misiones de la FGE alcanzó un máximo de alrededor de 400 agentes en mayo de 2011 y ha descendido desde entonces.

16 La misión de formación de la OTAN en Afganistán presentó una iniciativa de formación de la policía a gran escala que se adaptó específicamente a la situación de seguridad sobre el terreno. A finales de 2011, la NTM-A operaba veintitrés centros de formación en Afganistán, con una plantilla de 778 formadores y 2 825 contratistas que prestaban servicios de apoyo.

A pesar de sus esfuerzos, la EUPOL solo podía influir de forma limitada en los principales intervinientes

28
En lo que se refiere al objetivo de la Misión de Policía de la UE de mejorar la cohesión y coordinación entre los agentes internacionales, su limitado tamaño fue un factor que restringió la posibilidad de tomar la iniciativa en este ámbito. En comparación con la misión de formación de la OTAN en Afganistán, la EUPOL era un interviniente de menor peso, con dificultades para influir en esta importante organización internacional.

29
Otro factor adverso fue el escaso éxito del trabajo desarrollado por la Junta Internacional de Coordinación Policial (JICP) de Afganistán[17]. Durante los últimos trece años, más de treinta y siete donantes internacionales han participado en el apoyo al desarrollo de la Policía afgana, la mayoría de ellos a través de su contribución a la NTM-A, a la EUPOL, o a ambas misiones. Para garantizar la coherencia, en 2007 se creó la JICP con el fin de que actuara como el principal órgano de coordinación de los esfuerzos policiales. Aunque la EUPOL ha contribuido con un grado importante de capacidad y apoyo administrativo a la JICP, esta última ha logrado resultados muy limitados en el fomento de la cooperación entre la comunidad internacional. Las partes interesadas internacionales se han mostrado reticentes a su coordinación y han considerado a la JICP como un ambicioso esfuerzo por parte de la UE para asumir el liderazgo en el sector policial. Además, los resultados insuficientes de esta junta estaban claramente vinculados a un diseño deficiente de los procesos, lo que supone una carga adicional para las partes intervinientes con pocos efectos cuantificables.

30
El Tribunal constató que la cooperación gracias a los esfuerzos de la OTAN ha mejorado gradualmente a lo largo del tiempo. Los resultados tangibles de esta cooperación abarcan los dispositivos de seguridad del personal de la EUPOL y el acuerdo de crear conjuntamente el Consejo de formación profesional para el desarrollo y la acreditación de los programas de formación de la Policía.

Las funciones de apoyo y orientación de los servicios centrales han mejorado paulatinamente

31
El Tribunal examinó si los Estados miembros de la UE y el SEAE habían procedido a las necesarias adaptaciones del mandato de la EUPOL durante la fase operativa y si los informes de esta misión atestiguaban debidamente de sus logros, así como el tipo de apoyo y orientación que había recibido.

La planificación y las capacidades de presentación de informes han mejorado, pero sigue habiendo deficiencias

32
El Tribunal constató que los Estados miembros de la UE y el SEAE fueron razonablemente flexibles a la hora de adaptar el mandato de la EUPOL a la evolución de las prioridades y las condiciones sobre el terreno.

17 La EUPOL ha contribuido considerablemente a la Junta Internacional de Coordinación Policial (JICP) de Afganistán, por ejemplo al garantizar el funcionamiento de su Secretaría. La JICP se creó en 2007 con el propósito de actuar como el principal organismo internacional de coordinación de las organizaciones internacionales vinculadas a la Policía.

33
Desde la aprobación por parte del Consejo del primer plan de operaciones (OPLAN) en 2007, se han revisado los documentos principales de planificación en cuatro ocasiones:

a) en 2008 fue necesaria una revisión en respuesta al nuevo compromiso del Consejo de duplicar (hasta alcanzar los cuatrocientos) el número de expertos internacionales asignados a la misión;

b) en 2010 hubo una revisión como consecuencia principalmente de una nueva fijación de prioridades decidida por el nuevo Ministerio del Interior de Afganistán y de la correspondiente solicitud a la EUPOL, lo cual dio lugar a un cierto grado de armonización de los objetivos de la misión con las prioridades del Ministerio[18];

c) el principal motor de la revisión de 2013 fue el compromiso de la comunidad internacional de apoyar medidas contundentes para combatir la corrupción y reforzar el Estado de Derecho. La revisión hizo gran hincapié en la profesionalización de la Policía afgana conforme al documento *«Ten-Year Vision»* (Visión a diez años)[19];

d) más recientemente, la revisión de julio de 2014 obedeció a la necesidad de elaborar los detalles operativos requeridos para la retirada gradual de la EUPOL a finales de 2016, a raíz de la Decisión del Consejo de 23 de junio de 2014.

34
En cuanto a la planificación operativa de sus actividades, la EUPOL transforma los objetivos estratégicos fijados por los Estados miembros de la UE en los OPLAN en un plan de ejecución de la misión (MIP), que prevé tareas específicas para cada objetivo, resultados intermedios para cada tarea e indicadores objetivamente comprobables para cada uno de estos resultados.

35
El Tribunal constató que, antes de 2013, cada plan de ejecución de la misión contaba con demasiados resultados intermedios (podían llegar a 600), que hacían que estos planes no sirvieran para gestionar la misión de forma eficiente. El Tribunal analizó los MIP más recientes (que abarcaban el período comprendido entre 2013 y 2014) y constató importantes mejoras con respecto a planes anteriores, en particular la inclusión de información general sobre las actividades, así como vínculos más claros entre los objetivos, las tareas y los resultados intermedios y las referencias cruzadas entre actividades similares. Además, los indicadores de resultados no se basaban suficientemente en una evaluación exhaustiva de las necesidades, ni se vinculaban a los resultados intermedios de carácter operativo de la EUPOL. Algunos indicadores se han centrado en las realizaciones más que en los efectos[20].

36
El Tribunal observó que se han producido además mejoras graduales en la exactitud y la imparcialidad de los informes de la EUPOL. No obstante, a finales de 2014, esta misión no había presentado un cuadro de control único y global para el seguimiento de los resultados intermedios vinculados a actividades afines, su grado de progreso y las medidas correctoras[21].

18 En particular, se hizo hincapié en el desarrollo de capacidades de investigación penal y de información.

19 Se trata de un documento elaborado por el Ministerio del Interior afgano que establece objetivos estratégicos y describe qué evolución se espera de la Policía afgana dentro de diez años.

20 Las realizaciones se refieren a los bienes y servicios que produce una actividad o un proyecto, y los efectos son el beneficio de un grupo destinatario como consecuencia de la actividad o de las realizaciones del proyecto.

21 No obstante, este instrumento se utiliza actualmente en otras misiones de la PCSD.

Funciones de apoyo y orientación de los servicios centrales: insuficiencias en curso de resolución

37
El SEAE y la Comisión[22] se encargan de elaborar orientaciones para las misiones de la PCSD. Estas orientaciones deberían ser lo suficientemente completas y detalladas con el fin de ayudar a las misiones a cumplir su mandato y de garantizar que el personal con poca experiencia previa en los procedimientos de una misión pueda trabajar de forma eficiente.

38
Si bien el SEAE ha elaborado en torno a cincuenta documentos conceptuales y orientaciones pertinentes para las actividades de la EUPOL, el personal de esta misión en Kabul manifestó su preocupación de que, si bien esa documentación proporciona orientaciones básicas (definiciones y aspectos teóricos), no es especialmente útil a efectos prácticos. Por ejemplo, las directrices sobre la realización de una evaluación comparativa no abordan de forma pormenorizada el modo de proceder en cada fase, por ejemplo, cómo practicar una evaluación de las necesidades o un análisis de la situación que resulten adecuados. Tampoco ofrece ejemplos o modelos que faciliten la aplicación de la metodología propuesta.

39
A este respecto, cabe señalar el caso del manual de tutoría de la EUPOL. A pesar de que la tutoría es una de sus actividades clave, esta misión tuvo que elaborar su propio manual. Sin embargo, esta elaboración no se llevó a cabo hasta abril de 2013, en forma de recopilación de los conceptos, los métodos y las mejores prácticas adaptados a la realidad a la que se enfrentan los tutores de la EUPOL. El manual fue posteriormente utilizado por el SEAE para redactar un documento de tutoría detallado que se difundió en todas las misiones de la PCSD.

40
La falta de orientaciones comunes de la PCSD obligó a la misión a dedicar tiempo a la elaboración de directrices y procedimientos, en lugar de centrarse en sus actividades principales. El SEAE está ahora esforzándose por resolver estas deficiencias.

41
Asimismo, el SEAE y la Comisión están considerando la posibilidad de obtener un mayor grado de eficiencia mediante la centralización de las funciones de apoyo en un único centro de servicios compartidos y está trabajando en desarrollar la idea de impulsar el desarrollo de sistemas integrados y centralizados de información y de gestión en los ámbitos de recursos humanos, informática y logística que engloben todas las misiones de la PCSD. Además, están pendientes decisiones sobre la integración del almacén para las misiones de gestión civil de crisis, que se creó en 2012[23], a un sistema de este tipo. Todo ello tiene el potencial de mejorar la gestión del material de las misiones civiles existentes.

22 En el caso de los aspectos presupuestarios relativos a la implantación de la misión.

23 Decisión 2012/698/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2012, sobre la creación de un almacén para las misiones de gestión civil de crisis (DO L 314 de 14.11.2012, p. 25) a fin de garantizar el despliegue rápido de los equipos destinados a las misiones de gestión civil de crisis actuales y futuras, reforzar las capacidades de la UE, en particular al tratar de garantizar un acceso rápido y continuo al material principal.

Impacto de la EUPOL: un éxito a escala local, pero dudas acerca de la sostenibilidad

42
El Tribunal examinó si la EUPOL había contribuido a los avances conseguidos por la Policía nacional, el Ministerio del Interior y las autoridades de justicia penal seleccionadas, en cada línea de actuación, si las actividades de supervisión, tutoría, formación y asesoramiento habían producido los resultados esperados[24] y en qué medida estos eran sostenibles.

Las mejoras eran más patentes en dos de las tres líneas de actuación

43
Las mejoras eran más patentes en las dos primeras de las tres líneas de actuación de la EUPOL. Por lo que se refiere a la línea de actuación 1 (impulsar la reforma institucional del Ministerio del Interior), la Policía nacional ha conseguido avances importantes en el desarrollo de una fuerza del orden civil, pero sigue siendo una organización muy militarista. Aunque el Ministerio del Interior ha formulado numerosas declaraciones políticas internas, su aplicación hasta la fecha a escala nacional ha sido escasa. Si bien ha creado y mantiene una base de datos electrónica para gestionar sus ingentes recursos humanos (Tashkeel), tiene una capacidad limitada para explotar plenamente esta herramienta y la flexibilidad de la planificación de la implantación podría mejorarse aún más. Hay escasez de funcionarios profesionales con la adecuada experiencia administrativa. A pesar del apoyo de la EUPOL, recientemente han surgido problemas vinculados a los derechos humanos y a cuestiones de género dentro del Ministerio del Interior. Por ejemplo, las mujeres aún solo representan un 2 % de los agentes policiales nacionales. La corrupción en el seno del Ministerio y de la Policía sigue siendo un problema importante que repercute negativamente en la confianza de los ciudadanos.

44
Por lo que se refiere a la línea de actuación 2 (profesionalizar la Policía nacional), se ha aplicado parcialmente, a nivel básico y en algunas zonas, un concepto de policía de proximidad que se centra en su capacidad de crear vínculos y colaborar estrechamente con los ciudadanos, que es el modelo generalmente aceptado para la policía del futuro en Afganistán. Se considera también que la actuación policial basada en la información es un instrumento eficaz de profesionalización de la Policía nacional, pero no se utiliza en todo el país. El examen de las estadísticas de delitos indica que los investigadores de la Policía judicial afgana tienen una capacidad limitada para investigar y detectar los casos de delincuencia. La capacidad técnica y de liderazgo del Departamento de investigación penal sigue estando poco desarrollada debido a la falta de intercambio de información y a unos registros de formación inadecuados. La relación entre los agentes policiales y el Ministerio Fiscal con frecuencia no es sólida ni eficaz. La comunidad

24 Los criterios utilizados en la evaluación se basan en los indicadores sobre el cumplimiento del mandato de la EUPOL y, en la medida de lo posible, en una encuesta a terceros sobre la imagen que tienen los ciudadanos de la Policía nacional afgana.

internacional ha prestado apoyo y ha exhortado a la Policía nacional y al fiscal general a que cooperen, tanto desde el punto de vista institucional como operativo. En general, el nivel de cooperación ha mejorado, pero el número de casos remitidos por la Policía al fiscal general sigue siendo bajo. La Policía ha demostrado que es capaz de acometer operaciones a gran escala con profesionalidad (la creación de un entorno seguro para celebrar las últimas elecciones fue un gran logro), pero es necesaria una mayor asistencia a las actividades policiales cotidianas, en particular en lo relativo a la eficiencia de la respuesta. Se considera generalmente que la existencia de centros de atención telefónica de la Policía nacional vinculados a centros operativos ha sido un importante hito en la mejora de las cadenas de mando y control policiales. La capacidad de formación, por último, se considera eficaz, pero sigue encontrando muchos desafíos, entre los cuales que las academias que fueron traspasadas recientemente se conviertan en centros de excelencia especializados.

45

La línea de actuación 3 (Conectar a la Policía nacional con la reforma de la justicia) ha sido donde más ha costado a la EUPOL obtener resultados, aunque debe tenerse en cuenta el limitado apoyo recibido de la comunidad internacional al respecto. Si bien la capacidad del Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General ha aumentado, en términos generales, su desarrollo institucional se resiente de la situación de seguridad y los ataques de insurgentes[25], y también de la falta de profesionalidad, la formación inadecuada de los fiscales y la corrupción. La cooperación entre la Policía y el Ministerio Fiscal sigue siendo limitada, y persisten muchas dificultades y deficiencias en el plano individual e institucional, especialmente en el enjuiciamiento de los casos de corrupción de los funcionarios de alto rango. Todavía resulta difícil proteger y hacer respetar los derechos de imputados y sospechosos de delitos en Afganistán. Por lo que se refiere a la elaboración, la adopción y la aplicación de la legislación penal, ha habido algunos avances, pero siguen sin cumplirse algunos requisitos internacionales básicos en materia de Estado de Derecho, lucha contra la corrupción y derechos humanos.

En general la EUPOL ha tenido buenos resultados en actividades relacionadas con formación, pero no tanto en tutoría ni asesoramiento; la contribución de los proyectos a los objetivos de la misión ha sido escasa

46

La contribución de la EUPOL a la formación de agentes ha sido multifacética. Por un lado, ha desarrollado un enfoque de «formación de formadores» e impartido cursos de adiestramiento a la Policía nacional, además de desempeñar una función de tutoría para el Ministerio del Interior de Afganistán y la dirección de la Policía nacional sobre cuestiones de formación. Por otro, ha creado la academia de Policía, un centro de formación especializada permanente, y ha impartido programas de formación[26].

25 En 2012, fueron asesinados 57 fiscales.

26 A la academia de Policía y a la academia de gestión de la delincuencia.

47

A finales de 2008, la EUPOL empezó a intensificar y desarrollar el componente de formación, que se convertiría en una piedra angular de su actividad. A finales de 2014, se habían elaborado e impartido aproximadamente 1 400 cursos de adiestramiento para alrededor de 31 000 alumnos. En su visita a Kabul, el Tribunal ha podido constatar que las actividades relacionadas con formación de la EUPOL han contribuido a la profesionalización de la Policía nacional. Los cursos eran pertinentes y abordaban las principales carencias educativas. Al ir dirigidos a los agentes policiales de mayor grado, que no recibían formación de otros organismos internacionales, la EUPOL aportó un verdadero valor añadido europeo mediante la incorporación de elementos de una fuerza del orden civil en la formación de los jefes de la Policía nacional. Por otra parte, el enfoque «formación de formadores» ha fomentado la apropiación del proyecto por parte de las autoridades afganas y mejorado la sostenibilidad de las actividades de formación.

48

La creación de la academia de Policía constituyó un hito en el traspaso del sistema de formación de agentes a las autoridades afganas. En 2010, la EUPOL inició conversaciones con el Ministerio del Interior, en coordinación con la NTM-A y el equipo del proyecto de Policía de Alemania, para definir el concepto de una academia de Policía. Todas las partes interesadas acordaron que dicha academia se estableciera como una plataforma para seguir formando a los agentes policiales en el plano estratégico, operativo y táctico. En agosto de 2010, a raíz de un estudio de viabilidad, la UE propuso una actuación coordinada para que a) la EUPOL, de acuerdo con su mandato, desarrollase planes de estudios y cursos de adiestramiento para la nueva academia, y b) la delegación de la UE y el FPI financiasen los servicios de formación y facilitasen la gestión de proyectos en el marco del Reglamento del Instrumento de Estabilidad[27]. El proyecto se llevó a cabo con carácter urgente y la academia estaba terminada en enero de 2014 con un coste final de 7,3 millones de euros.

Fotografía 2

La EUPOL y la Policía afgana

Fuente: EUPOL.

27 Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006, p. 1.)

49
En el caso de los programas de formación, los formadores de la Policía nacional se comprometieron a trabajar con los planes de estudios existentes y a mejorarlos. No obstante, algunos formadores señalaron la necesidad de contar con planes de estudios más adaptados al contexto de Afganistán y que incluyeran temas como la ley islámica y las costumbres locales, con ejemplos prácticos de la vida cotidiana en el país. Algunos formadores admitieron además que evitaban ciertos temas, como la corrupción, los derechos humanos y las cuestiones de género por considerarlos «innecesarios» o «sensibles».

50
La EUPOL no ha procedido a una evaluación exhaustiva de los resultados de sus actividades de tutoría y asesoramiento. No obstante, la fiscalización permitió constatar que estas actividades contribuyeron a mejorar las competencias profesionales de las personas empleadas en las instituciones afganas competentes (Policía nacional, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia). Con algunas excepciones, los puestos cubiertos por la EUPOL en los ministerios y la Policía nacional del país se ajustaban al mandato de la misión y eran importantes para el desempeño del mismo.

51
El ***recuadro 3*** expone algunos ejemplos de las actividades habituales de tutoría, asesoramiento y supervisión de la EUPOL.

Recuadro 3

Ejemplos de actividades de tutoría, asesoramiento y supervisión

Ejemplo 1 — Asesoramiento de la EUPOL al Ministerio de Justicia

En el marco de la línea de actuación 3 (Conectar a la Policía nacional con el sistema judicial en su conjunto), un experto de la EUPOL facilitó ayuda al jefe de la División de Derecho penal del Departamento jurídico del Ministerio de Justicia afgano, en un esfuerzo por mejorar las capacidades y la obtención de resultados en los ámbitos siguientes:

- elaboración de leyes;
- apoyo a las funciones del alumno en la Secretaría para la lucha contra delitos de secuestro y de trata de seres humanos;
- análisis de las necesidades departamentales del alumno y organización de cursos y talleres;
- organización de presentaciones sobre Derecho internacional y estudios comparativos con ordenamientos jurídicos extranjeros.

Ejemplo 2 — Tutoría de la EUPOL a la academia de Policía

La dirección de la academia de Policía, que imparte y desarrolla los cursos de adiestramiento de la Policía Nacional afgana, es todavía muy deficiente en competencias de gestión. En el momento de la fiscalización del Tribunal, un miembro del personal de la EUPOL asesoraba y prestaba servicios de tutoría al comandante de la academia de Policía con vistas a mejorar sus capacidades de gestión y planificación estratégicas.

Observaciones

52
No obstante, también se observaron deficiencias importantes. La selección para los puestos de tutoría no estaba debidamente documentada en los expedientes correspondientes. El control no permitió obtener, en ninguno de los seis expedientes examinados, una explicación estructurada que justificase la elección de un alumno en particular. Por lo tanto, es difícil establecer con certeza si la EUPOL se centró en los puestos más pertinentes para sus actividades de tutoría, supervisión y asesoramiento. Tampoco existía un análisis del déficit constatado de capacidades en Afganistán ni, por consiguiente, un plan para hacer frente a insuficiencias específicas.

53
La obtención de resultados tangibles en las actividades de tutoría y asesoramiento es un proceso complejo y prolongado en el que inciden asimismo factores externos, como la difícil situación en materia de seguridad, el relevo frecuente de agentes afganos y la rotación de los tutores de la EUPOL[28] (véase el ***recuadro 4***).

54
A pesar de que esta rotación de tutores sobreviene regularmente, la EUPOL no ha establecido, de forma sistemática, procedimientos de traspaso claros y coherentes para garantizar la fluidez en la continuación de la actividad, y evitar desfases y distorsiones que pudieran poner en peligro la relación de tutoría. El Tribunal concluyó que el traspaso dependía en gran medida del mentor en cada caso y que a menudo no se desarrolló adecuadamente por retrasos en la asunción de sus funciones por el nuevo mentor y la falta de coherencia en los procedimientos.

28 Con arreglo a las estadísticas de la EUPOL, el tiempo medio de actividad de uno de sus tutores era de 12,5 meses durante el período 2008-2013.

Recuadro 4

Desafíos a los que suelen enfrentarse los asesores de la EUPOL

Ejemplo 1 — Rotación del personal nacional

Uno de los objetivos clave de la EUPOL consiste en impulsar los esfuerzos de Afganistán por mejorar las técnicas y los procedimientos de investigación de delitos. Sin embargo, los auditores del Tribunal observaron que los esfuerzos continuos quedaban seriamente comprometidos por la rápida rotación del personal en el Departamento de investigación penal (CID) del Ministerio del Interior. En el momento de la fiscalización del Tribunal, los quince alumnos de la EUPOL en el Ministerio del Interior habían sido sustituidos, en intervalos de tiempo muy breves y por diversos motivos, entre ellos los cambios de personal por motivaciones políticas.

Otro ejemplo es la tutoría que se impartió al distrito de Policía 4 de Kabul, en el marco del proyecto Phoenix, una de las iniciativas emblemáticas de la EUPOL destinada a fomentar la aceptación por los afganos de los principios y prácticas de una fuerza del orden civil. En este distrito, el oficial al mando ha sido sustituido cinco veces en año y medio.

Ejemplo 2 — Adecuación de la tutoría y el asesoramiento a los objetivos de la misión

La fiscalización confirmó las dificultades a las que se enfrentaron los tutores de la EUPOL a la hora de mantener las sesiones conformes a los objetivos del MIP. Aunque los objetivos se exponían debidamente en los planes individuales de tutoría, las sesiones con frecuencia se desviaban del tema debido a la carga de trabajo del alumno, a cuestiones personales, a solicitudes de servicios o favores, a quejas por diferentes problemas o simplemente por falta de interés o de tiempo.

Observaciones

55
El registro detallado de las sesiones de tutoría es uno de los principales instrumentos para garantizar la rendición de cuentas y medir la eficacia de las actividades de supervisión, tutoría y asesoramiento. La fiscalización puso de manifiesto que los tutores de la EUPOL llevaban sistemáticamente un registro mediante diarios, pero no de forma coherente. Además, los diarios no estaban estructurados en función de resultados intermedios sujetos a plazos, lo que hubiera permitido una medición real de los progresos.

56
En este contexto, el manual de tutoría de la EUPOL, introducido en abril de 2013, contiene disposiciones que pueden llevar, si se aplica correctamente, a un mayor grado de transparencia, rendición de cuentas y coherencia. En el momento de la fiscalización, sin embargo, era demasiado pronto para constatar un progreso real en la evaluación de las necesidades y la selección de los alumnos, la presentación de informes sobre los avances registrados, la supervisión, el traspaso de responsabilidades o la evaluación.

57
Los proyectos llevados a cabo por la EUPOL consistieron principalmente en contratos de suministro y renovación a pequeña escala, conferencias y talleres. El Tribunal constató que, aunque la mayor parte de los proyectos examinados estaban en general en consonancia con el mandato de la misión y en principio contribuían a este, era práctica común entre los tutores de la EUPOL proponer proyectos en un determinado campo de interés sin aplicar un enfoque basado en una evaluación sistemática de las necesidades.

58
No obstante, los proyectos contribuyeron solo en parte a los objetivos de la misión. En el diseño de los proyectos, la EUPOL no prestó atención suficiente a la necesidad de un enfoque global con arreglo al cual los proyectos podrían contribuir al cumplimiento de los objetivos de la misión gracias a un vínculo sólido con los distintos resultados intermedios del MIP. Además, la EUPOL no elaboró proyectos sobre la base del marco lógico que facilita la determinación de metas, objetivos, actividades, realizaciones, efectos e impacto (véase el ***recuadro 5***).

Recuadro 5

Ejemplos de actividades de los proyectos

Ejemplo 1

Para abordar el problema de las frecuentes violaciones de los derechos infantiles y los malos tratos por parte de la Policía nacional, la EUPOL inició la elaboración de un módulo de formación sobre los derechos del niño y la actuación policial, consistente en un folleto y un vídeo educativo. El objetivo del módulo era integrar los principios básicos de los derechos humanos con ejemplos prácticos sobre la manera de respetar y proteger a los niños en la formación de agentes de la Policía nacional en todo el país. El folleto se publicó en dari-pastún (90 000 ejemplares) y en inglés-dari (10 000 ejemplares). El vídeo, de una hora de duración, se articuló en torno a cuatro historias sucedidas en Afganistán. El coste total fue de 100 000 euros.

Ejemplo 2

En enero de 2014, la EUPOL organizó una conferencia y talleres sobre las funciones policiales basadas en la información. La actividad iba dirigida al personal directivo de las comisarías del distrito de la ciudad de Kabul. Los temas tratados se eligieron con el fin de concienciar e incorporar las estrategias policiales basadas en la información a la práctica diaria de la Policía. El presupuesto para esta actividad fue de 12 000 euros.

59

La ejecución de los proyectos se ha visto afectada por factores internos, en particular la fragmentación, la complicación de los procedimientos de contratación pública, la falta de conocimientos especializados en gestión de proyectos, la existencia de especificaciones técnicas inexactas y la rápida rotación del personal de la EUPOL. Factores externos, como la falta de fiabilidad de los contratistas, la inestabilidad de las condiciones de mercado y la volatilidad del contexto local y de la situación de la seguridad, también han menoscabado considerablemente la eficacia de los proyectos. Como consecuencia de ello, en el período 2011-2014 los porcentajes de ejecución presupuestaria fueron bajos (alrededor del 43 %) y se canceló un gran número de ofertas debido a la inexactitud de las especificaciones técnicas. La EUPOL ha ejecutado una media de cuarenta y cinco proyectos cada año con un presupuesto de aproximadamente 40 000 euros para cada uno. Recientemente, la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución y la EUPOL han examinado una serie de proyectos y definido las enseñanzas que hay que extraer, lo que ha conducido a mejoras metodológicas[29].

60

Con el fin de simplificar la adjudicación de contratos públicos, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior autorizó el recurso a procedimientos flexibles a partir del 29 de enero de 2013, lo que permite utilizar como norma un procedimiento negociado con una sola oferta[30]. La modificación dio lugar a un notable aumento del porcentaje de los procedimientos que finalizan con la formalización de un contrato, que aumentó del 61 % en 2012 al 74 % en 2013. No obstante, un análisis de las estadísticas de la adjudicación de contratos públicos muestra que el porcentaje de anulación de los procedimientos se mantuvo estable en el 24 %, debido principalmente a casos en los que no se recibió ninguna oferta, en los que los importes presentados en las ofertas superaban el presupuesto o en los que las ofertas no cumplían los requisitos técnicos.

Aún no se han definido los requisitos previos para mantener los logros obtenidos hasta la fecha

61

La Policía nacional había realizado progresos visibles durante el período abarcado por la fiscalización. Sin duda, parte de estos progresos pueden atribuirse a la EUPOL por su importante contribución internacional sobre el terreno. Sin embargo, de acuerdo con la revisión estratégica del propio SEAE[31], los sectores policial y judicial siguen adoleciendo de insuficiencias sistémicas, entre las que figuran un desarrollo institucional inadecuado, un marco jurídico parcialmente ineficaz y la limitada capacidad de sus integrantes. La influencia política, la corrupción y la inevitable importancia que cobra la lucha contra la insurgencia para solucionar la deficiente situación general en materia de seguridad siguen frenando un mayor desarrollo institucional del sector de la justicia penal en su conjunto. Esto puede afectar a la sostenibilidad de los avances logrados hasta la fecha.

62

El presupuesto de Afganistán para 2014 era de alrededor de 7 600 millones de dólares estadounidenses, de los que se esperaba que los donantes aportaran unos 4 800 millones, aproximadamente el 60 % del total. El tamaño autorizado del Ejército y la Policía de Afganistán es de 352 000 efectivos. A fin de reducir el coste de mantenimiento de estas fuerzas, la OTAN tiene pensado reducir su número a 228 500 en 2017 a más tardar, siempre que las condiciones de seguridad lo permitan. Sin embargo, hay analistas[32] que consideran que en

29 Dado que se han introducido cambios metodológicos hace relativamente poco tiempo, el Tribunal aún no está en condiciones de valorar su eficacia.

30 En su Informe Especial nº 18/2012 «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho», el Tribunal recomienda que el SEAE y la Comisión revisen los procedimientos de adjudicación de contratos para garantizar que obedecen a las necesidades operativas de la misión de la PCSD (http://eca.europa.eu).

31 SEAE, *Strategic review of EUPOL Afghanistan* (Revisión estratégica de la misión EUPOL Afganistán), 13 de diciembre de 2013.

32 Centro de análisis navales, *Independent Assessment of the Afghan National Security Forces* (Evaluación independiente de las fuerzas nacionales de seguridad afganas), Washington, enero de 2014.

la situación prevista para 2015-2018 en materia de seguridad, el Ejército y la Policía afganos requerirán un total de unos 373 000 agentes en las fuerzas de seguridad.

63

Según el SEAE[33], el 86 % del presupuesto del Ministerio del Interior y la Policía nacional procede de donantes internacionales, lo que hace que la sostenibilidad del sector policial en su conjunto dependa en gran medida del apoyo de la comunidad internacional.

64

Las actividades de formación pueden ser sostenibles a medio plazo, siempre que las condiciones locales no empeoren sustancialmente. La EUPOL ha realizado esfuerzos considerables para que los líderes afganos participen progresivamente en el desarrollo de los cursos de formación y gestión de las academias de Policía. Por consiguiente, aunque la EUPOL aún está implicada en la supervisión de la formación dispensada en las academias, las autoridades afganas han tomado en gran medida el relevo en la planificación, la realización y el seguimiento de las actividades de formación. Sin embargo, la sostenibilidad de la formación depende principalmente de que las autoridades afganas sigan desarrollando una verdadera apropiación de la gestión de los proyectos. En la fiscalización se observó que, a menos que se refuercen la capacidad administrativa y la autonomía financiera de las academias de Policía, quedará comprometida la sostenibilidad a largo plazo de sus actividades. A pesar de la firma de un Memorándum de Acuerdo en el que decidió asumir los costes operativos de la gestión de las dos academias[34], el Ministerio del Interior se muestra reacio a asignar recursos financieros suficientes, lo que provoca dificultades en la administración de la logística necesaria y los costes de funcionamiento.

65

La sostenibilidad de los efectos de los proyectos y las actividades de tutoría de la EUPOL depende mucho también de la apropiación de las autoridades afganas, del desarrollo de sinergias entre las diversas actividades y, por último, de los esfuerzos de seguimiento y evaluación. La fiscalización puso de manifiesto que estas cuestiones no se tuvieron lo suficientemente en cuenta en los planes de tutoría ni se abordaron de forma sistemática en las primeras fases de la planificación de las actividades.

El legado de la EUPOL: retirada gradual… ¿qué sucederá después?

66

El Tribunal examinó si el SEAE y la Comisión han preparado adecuadamente la retirada progresiva de la EUPOL con arreglo a un plan global que, en primer lugar, tenga en cuenta la estrategia global de la UE y de otros agentes y donantes, y, en segundo lugar, aborde las cuestiones relativas a la liquidación de los activos.

33 SEAE, *Revised Concept of Operations for EUPOL Afghanistan* (Concepto de operaciones revisado para la misión EUPOL Afganistán), junio de 2014.

34 La academia de formación de los agentes policiales y la academia de gestión de la delincuencia.

La planificación de la estrategia de salida está muy avanzada, pero hay que seguir trabajando en ella

67

En junio de 2013, el SEAE y la Comisión elaboraron un documento de trabajo conjunto[35] en el que exponían las actividades de la UE y los retos restantes en conexión con ellas, así como una serie de opciones que han de considerarse para el apoyo de la UE después de 2014. En diciembre de 2013, el SEAE publicó un estudio estratégico[36], que consistía esencialmente en una síntesis de la autoevaluación llevada a cabo por la EUPOL en noviembre de 2013[37]. La misión determinó que, a finales de 2014, el porcentaje medio de ejecución para los indicadores objetivamente verificables podría esperarse que fuera de un 60 %[38]. En relación con los avances conseguidos por la Policía nacional, la evaluación llegó a la conclusión de que algunas de las tareas desarrolladas en el marco de las tres líneas de actuación de la EUPOL podrían transferirse a las autoridades afganas, en particular las actividades relacionadas con la formación, pero la mayor parte de ellas deberán ser asumidas, o continuadas, por los organismos de la UE u otros intervinientes.

68

En junio de 2014, el Consejo acordó[39] prorrogar el mandato de la EUPOL hasta finales de 2016 y reiteró el compromiso de la UE con un planteamiento global, incluido un plan de ejecución que tendrán que seguir tanto las instituciones de la UE como los Estados miembros.

69

En este contexto, el 23 de junio de 2014, el jefe de la delegación de la UE en Kabul (también Representante Especial de la UE en Afganistán) y el jefe de la EUPOL elaboraron un documento conjunto[40] sobre el refuerzo de la Oficina del Representante Especial de la UE con miras a aprovechar los logros de la EUPOL en los sectores de la justicia y el Estado de Derecho. El documento expone los ámbitos en los que la Oficina del Representante Especial de la UE podría participar al término del mandato de la EUPOL. La propuesta principal se refería al nombramiento de varios expertos nacionales e internacionales con competencias limitadas al diálogo estratégico y político.

70

Paralelamente, en el programa indicativo plurianual para 2014-2020, el SEAE y la Comisión propusieron que la Policía y el Estado de Derecho fueran uno de los cuatro sectores prioritarios. La fiscalización puso de relieve dos problemas clave en relación con este documento de planificación. En primer lugar, si bien el programa indicativo plurianual indica acertadamente que (...) la UE puede aprovechar el trabajo preliminar de la misión de la PCSD (EUPOL) en el sector (...), los indicadores de resultados propuestos no están relacionados con los efectos de la EUPOL en una fuerza del orden civil, sino que más bien están influidos por factores externos (por ejemplo, la situación de seguridad y el conflicto militar). Por ejemplo, el indicador «número de muertes en los conflictos armados, víctimas civiles» representa una forma muy genérica de medir el resultado previsto del fortalecimiento de la capacidad de la Policía afgana para apoyar y mantener la seguridad en Afganistán. Podría argumentarse que las muertes en conflictos armados también son una consecuencia diaria de operaciones militares principalmente, que pueden seguir existiendo en Afganistán en el futuro, y por tanto no constituyen un indicador preciso de la capacidad de actuación de la Policía nacional como fuerza de orden civil.

35 SEAE, *EU action to support efforts in strengthening civilian policing and rule of law post 2014*, (La acción de la UE para apoyar los esfuerzos en el fortalecimiento de una fuerza del orden civil y el Estado de Derecho más allá de 2014), 14 de junio de 2013.

36 SEAE, *Strategic review of EUPOL Afghanistan* (Revisión estratégica de la misión EUPOL Afganistán), 13 de diciembre de 2013.

37 EUPOL, *CMPD tasking paper* (Documento de asignación de tareas de la DGCP), 11 de noviembre de 2013.

38 Según el documento, a finales de 2014 se prevé que el porcentaje de ejecución de los objetivos y tareas se sitúe en una media del 60 %, oscilando entre el 31 % y el 85 %.

39 Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre Afganistán, 23 de junio de 2014. El mandato de EUPOL se prorrogó oficialmente el 17 de diciembre de 2014 con arreglo a la Decisión 2014/922/PESC del Consejo.

40 *Reinforcement of the EU Special Representative Office with a view of building upon EUPOL Afghanistan achievements in the sectors of Justice and rule of law* (Refuerzo de la Oficina del Representante Especial de la UE con el objetivo de afianzar los logros de la EUPOL Afganistán en los sectores de la justicia y el Estado de Derecho), 23 de junio de 2014.

71

En segundo lugar, el SEAE cuenta en principio con pocas alternativas para financiar la ayuda al desarrollo a Afganistán durante el próximo período. Por una parte, el recurso al instrumento de apoyo presupuestario no puede ser una opción para Afganistán en la actualidad. Por otra parte, el SEAE considera que el enfoque basado en proyectos no es el óptimo debido a la dificultad de encontrar beneficiarios y a la importante carga administrativa derivada de la gestión de proyectos. El SEAE tiene por tanto previsto recurrir a fondos fiduciarios, fundamentalmente el LOTFA[41], como el instrumento que debe privilegiarse en el sector del Estado de Derecho en Afganistán. No obstante, el recurso al LOTFA como el principal vehículo para financiar el sector del Estado de Derecho en Afganistán implicaría dos deficiencias que han de tenerse en cuenta: a) el LOTFA ha sido fuertemente criticado en el pasado por la mala gestión de los fondos y la falta de transparencia por parte de todos los donantes participantes, incluida la UE, que decidió suspender temporalmente sus pagos al Fondo; y b) hasta la fecha, el LOTFA ha contado con una experiencia muy limitada en la creación de capacidades en el sector. A pesar de que en 2011 la fase IV del LOTFA incluyó un pilar sobre el desarrollo de la capacidad de una fuerza del orden civil, a lo largo de toda su vida el fondo fiduciario se ha utilizado casi exclusivamente como un mecanismo de gestión de nóminas. Por ejemplo, en 2013, de un presupuesto de 524 millones de dólares estadounidenses, 506 millones correspondieron al salario de los policías. De hecho, menos del 3,5 % se ha destinado a la creación de capacidades y a otros proyectos. Incluso en el caso de que, en el futuro, la proporción del presupuesto de desarrollo de capacidades en el LOTFA sea mayor, el Fondo seguirá estando centrado en sufragar los costes de funcionamiento de la Policía nacional en lugar de la creación de capacidades.

Liquidación: se precisa un enfoque coordinado y estructurado

72

El SEAE y la Comisión han desarrollado un procedimiento y unas directrices para el cierre de las operaciones de la PESC. Con arreglo a estas directrices, la EUPOL no tiene que presentar planes de cierre, para su aprobación por la Comisión, hasta tres meses antes de la conclusión de las operaciones fijada por el mandato. La presentación tan tardía de estos documentos entraña riesgos. El período comprendido entre 2014 y finales de 2016 será muy importante por dos razones. En primer lugar, la misión se reducirá considerablemente durante 2015 y 2016. Como también señaló el servicio de auditoría interna de la Comisión Europea[42], la disminución del tamaño de la misión debido a la retirada progresiva conlleva un riesgo mayor para el marco de control, debido principalmente a la reducción de personal en funciones de control fundamentales, la desmotivación de los agentes, la pérdida de conocimientos especializados y la presión de gastar el presupuesto de contratación pública restante antes del final de su mandato. En segundo lugar, el valor de los activos afectados es considerable. Por tanto, es importante que la planificación de la liquidación de la EUPOL se coordine de manera adecuada y empiece con mucha antelación[43].

41 El LOTFA es un fondo fiduciario creado por el PNUD en 2002. Se utiliza casi exclusivamente como mecanismo de coordinación de las contribuciones de los donantes para pagar los salarios de la Policía nacional afgana.

42 *Internal Audit Service Audit Report on FPI* (Informe de auditoría del servicio de auditoría interna sobre el FPI) — Estrategia de control de 24 de julio de 2014.

43 Ya en septiembre de 2013, la EUPOL obtuvo la aprobación del FPI para vender dos generadores usados, y también donó seis vehículos a la delegación de la UE y dos a la Oficina de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección civil en Afganistán.

Observaciones

73
La EUPOL se basa en el principio de contabilidad de caja; sus activos, valorados al precio de adquisición, alcanzan un total de 49,6 millones de euros. En términos de valor, sus activos más importantes son vehículos blindados (25,2 millones de euros) y equipos de comunicaciones informáticas y material de seguridad (15,4 millones de euros), seguidos por los edificios del recinto de la EUPOL (4,8 millones de euros). Obviamente, la presentación de activos de este tipo (vehículos, material informático, etc.) a precios de adquisición no se corresponde con su valor real.

74
Según los datos del inventario de la EUPOL, hay ciento cuarenta y seis[44] vehículos blindados en Afganistán de los que solo unos pocos estaban en uso. El kilometraje medio de estos vehículos era de 22 700 km. El inventario de la EUPOL clasifica solamente siete vehículos como «no operativos» y once como «usados». Los vehículos restantes están «en buen estado» o «nuevos».

75
La EUPOL se encarga de estudiar las diferentes posibilidades para trasferir vehículos a los órganos de la UE o a las embajadas de los Estados miembros, o para donarlos a otras organizaciones internacionales presentes en Afganistán y asimismo es responsable de los trámites administrativos necesarios para la exportación de los activos que no pueden transferirse dentro de Afganistán. Es fundamental, por lo tanto, que la CCPE colabore estrechamente con la misión —y con suficiente antelación respecto del fin del mandato— para garantizar que los activos se retiran sin problemas y no terminan acumulándose, lo que conllevaría riesgos.

76
En la fiscalización se constató que, aunque los departamentos competentes de la UE (CCPE y FPI) se han coordinado, no se han puesto de acuerdo sobre unas normas comunes, exhaustivas y con un enfoque de previsión que definan claramente las funciones y responsabilidades.

44 En 2006 se adquirieron diecinueve vehículos, uno en 2007, ciento veinticuatro en 2008 y diez en 2012.

Conclusiones y recomendaciones

77
La Unión Europea ha logrado establecer una Misión de Policía Civil europea en Afganistán en un entorno particularmente duro e inseguro. Tras unos comienzos difíciles, la EUPOL obtuvo gradualmente el reconocimiento de otros intervinientes por sus conocimientos especializados y su importante contribución a la reforma en curso del sector policial.

78
El Tribunal constató que la EUPOL ha sido parcialmente eficaz en el cumplimiento de su mandato. Las mejoras fueron más patentes en dos de las tres principales líneas de actuación de esta misión. En cuanto a sus actividades, ha cumplido en gran medida su tarea de formación, pero los resultados no han sido tan positivos en lo relativo a la tutoría y el asesoramiento. Los proyectos han contribuido de forma limitada a la consecución de los objetivos de la misión. Si bien algunos factores externos permiten explicar esta situación hasta cierto punto, otras deficiencias son atribuibles a la propia EUPOL.

79
En el ámbito de la planificación, el mandato de la EUPOL vino precedido de una evaluación exhaustiva de las necesidades afganas. Los objetivos se adaptaron al Pacto para Afganistán de 2006 y a las prioridades establecidas en la estrategia nacional de desarrollo de este país.

80
El mandato, consistente en prestar servicios de asesoramiento estratégico a los altos cargos de la jerarquía policial en el ámbito del mantenimiento del orden en el marco del Estado de Derecho en sentido amplio, garantizó el valor añadido europeo ya que constituía el elemento hasta entonces inexistente en los esfuerzos internacionales en curso en aquel momento. No obstante, la EUPOL se ha enfrentado a una tarea laboriosa en su mandato debido a la ausencia casi total de una fuerza de Policía operativa, a las elevadas tasas de analfabetismo y a la corrupción generalizada.

81
Surgieron varios obstáculos en la implantación de la misión y la EUPOL estuvo confrontada a limitaciones inherentes relacionadas con la contratación de efectivos y las carencias logísticas. Además, resultó difícil a los Estados miembros proporcionar suficiente personal cualificado, lo que causó importantes retrasos hasta lograr la fuerza operativa necesaria. La implantación en las provincias fue igualmente complicada, principalmente debido a problemas logísticos y a la inseguridad. En la mayoría de las provincias, la EUPOL no pudo desplegar personal suficiente para garantizar el adecuado cumplimiento de su mandato (véanse los apartados 11 a 21).

Recomendación 1

El SEAE debería colaborar con los Estados miembros para garantizar que las futuras misiones de la PCSD reciben suficientes recursos humanos, logísticos y técnicos para poder funcionar a un nivel cercano a la plena capacidad autorizada.

82
Por lo que se refiere a la coordinación, la EUPOL no consiguió reunir a todos los intervinientes europeos en un marco único europeo que permitiera mejorar los servicios policiales afganos; también estuvo confrontada a la competencia de otras misiones bilaterales europeas y a otros esfuerzos europeos e internacionales, como la FGE. No obstante, la EUPOL ha realizado un esfuerzo loable y desempeñado un importante papel a la hora de ayudar a fomentar la cooperación con los Estados miembros de la UE y ha procurado verdaderamente fomentar una cooperación internacional más amplia.

83
La coordinación entre los diferentes órganos de la UE fue inicialmente deficiente. No obstante, en 2011 la estrategia del Consejo y la creación del SEAE allanaron el camino para mejorar la coordinación entre los Estados miembros, el SEAE, la Comisión, el Representante Especial de la UE en Afganistán, la delegación de la UE en Kabul y la EUPOL.

84
La relativamente limitada financiación y dotación de personal de la EUPOL hizo difícil, especialmente en las primeras fases de la misión, que tuviera eco entre intervinientes de gran peso como la NTM-A. Los intervinientes internacionales no estaban dispuestos a ser coordinados por la JICP, que contaba con el apoyo de la EUPOL. Por tanto, en general, esta junta no consiguió mejorar la coordinación y la supervisión en el sector policial. En los últimos años, la coordinación con los principales intervinientes internacionales ha mejorado sin embargo considerablemente (véanse los apartados 23 a 30).

85
En cuanto al apoyo operativo y las orientaciones de los servicios centrales, el Tribunal observó que los Estados miembros de la UE y el SEAE mostraron cierta flexibilidad a la hora de proponer revisiones del mandato de la EUPOL y adaptarlo a la evolución de la situación y de las necesidades. Antes de 2013, la organización de los planes operativos y los indicadores no eran del todo adecuados para dirigir la misión de manera eficiente. Sin embargo, a partir de 2013 estos problemas se solucionaron en gran parte. La presentación de informes de la EUPOL cumple los requisitos básicos de rendición de cuentas, aunque los indicadores de resultados podrían ajustarse en mayor medida. Las orientaciones de los servicios centrales han mejorado a lo largo del tiempo. El SEAE y la Comisión están estudiando formas de centralizar determinadas funciones de apoyo a través de la creación de un centro de servicios compartidos, un almacén de la PCSD para todas las misiones en curso y una función centralizada de TI (véanse los apartados 32 a 41).

Recomendación 2

El SEAE y la Comisión deberían establecer funciones de apoyo para facilitar una implantación rápida, eficiente y coherente de las misiones de la PCSD. Las medidas deben incluir:

a) formación previa a la asunción de funciones para todo el personal sobre los procedimientos y políticas de la UE;

b) directrices exhaustivas sobre las tareas operativas (como evaluación de las necesidades, planificación y supervisión de las tareas, y presentación de informes) y directrices en ámbitos administrativos (por ejemplo, tecnología de la información, finanzas y gestión de activos y recursos humanos) que aprovechen al máximo las enseñanzas extraídas de misiones anteriores;

c) creación, sobre la base de una relación coste-beneficio, de un centro de servicios compartidos para todas las misiones de la PCSD, y optimización del uso del almacén de la PCSD para gestionar los activos de las misiones en curso.

86

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos y su potencial de sostenibilidad, la fiscalización puso de manifiesto que la Policía nacional ha avanzado en el objetivo de ganarse la confianza de los ciudadanos, pero no se han corregido las insuficiencias sistémicas. Las mejoras fueron más patentes en las dos primeras de las tres líneas de actuación de la EUPOL: línea de actuación 1 (impulsar la reforma institucional del Ministerio del Interior) y línea de actuación 2 (profesionalizar la Policía nacional). La línea de actuación 3 (vincular a la Policía nacional con el sistema judicial en su conjunto) ha sido la que ha presentado más dificultades y ha experimentado menos progresos. El Tribunal examinó asimismo los resultados de la EUPOL por tipo de actividad y constató que ha desempeñado fundamentalmente bien sus actividades relacionadas con formación, pero no tanto las de tutoría y asesoramiento. Los proyectos no han seguido la estructura del marco lógico y no se han vinculado lo suficiente con otras actividades destinadas a crear sinergias (véanse los apartados 43 a 60).

Recomendación 3

El SEAE y las misiones de la PCSD deberían colaborar para mejorar aún más la eficacia de cada actividad:

Formación

a) el enfoque «formación de formadores» ha demostrado su fundamento y debería ser el modelo formativo aplicable en circunstancias difíciles para garantizar la apropiación de los proyectos y la sostenibilidad;

b) al mismo tiempo que se respetan los valores de la UE, los planes de estudio deberían tener más en cuenta la cultura local, las costumbres y la religión e incluir ejemplos prácticos de la vida cotidiana en el país.

Supervisión/tutoría/asesoramiento

c) la misión debería efectuar periódicamente una evaluación sistemática y global de los resultados obtenidos en las actividades de tutoría y asesoramiento;

d) el proceso de selección de alumnos tendría que basarse en una evaluación de las necesidades debidamente documentada en los archivos de tutoría. Los diarios de tutoría deberían armonizarse, estructurarse en torno a resultados intermedios sujetos a plazos y ser actualizados sistemáticamente por los tutores;

e) habida cuenta de la rotación periódica del personal en comisión de servicio, deberían establecerse procedimientos de traspaso claros y coherentes para garantizar la fluidez en la continuación de la actividad, y evitar desfases y divagaciones que pudieran poner en peligro la relación de tutoría.

Proyectos

f) a la hora de diseñar los proyectos, las misiones de la PCSD deberían asegurarse de que siguen el marco lógico, crean sinergias con las actividades de tutoría y contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la misión a través de una estrecha vinculación con los resultados intermedios individuales del MIP.

87

La sostenibilidad del sector de la seguridad en Afganistán depende de la ayuda de la comunidad internacional y se enfrenta a retos importantes. Aún no se han establecido los requisitos previos para conseguir una fuerza de Policía sostenible. La sostenibilidad a largo plazo de los efectos de la EUPOL en términos de formación y tutoría están, por lo tanto, en peligro (véanse los apartados 61 a 65).

Recomendación 4

Con el fin de mejorar la sostenibilidad de los efectos de las misiones de la PCSD, el SEAE debería garantizar que los aspectos relacionados con la sostenibilidad se integran en la planificación operativa de todas las actividades de la misión mediante la evaluación sistemática de las necesidades locales y de la capacidad de mantener los efectos obtenidos.

88

La EUPOL ha elaborado un plan exhaustivo para la retirada progresiva de sus actividades a finales de 2016. Sin embargo, existen dudas sobre a si las disposiciones del programa indicativo plurianual para 2014-2020 permitirán a la UE aprovechar los logros de la EUPOL después de 2016. Aunque los departamentos competentes de la UE se han coordinado, no se han puesto de acuerdo sobre normas comunes y exhaustivas que definan claramente las funciones y las responsabilidades. Teniendo en cuenta el considerable valor total de los activos, los procedimientos no están suficientemente coordinados por los servicios centrales, ni con un enfoque suficientemente de previsión (véanse los apartados 67 a 76).

Recomendación 5

Para garantizar que las misiones de la PCSD se retiran progresivamente y los activos relacionados con las mismas se liquidan sin problemas:

a) el SEAE y la Comisión deberían trabajar en la elaboración de una estrategia común y global que defina las funciones y responsabilidades para la reducción y el cierre de las misiones de la PCSD. La estrategia ofrecería suficiente apoyo de los servicios centrales a las misiones y destacaría las medidas destinadas a mitigar los riesgos específicos inherentes a la reducción y al proceso de cierre;

b) el SEAE y la Comisión deberían trabajar en estrecha colaboración con las misiones de la PCSD desde mucho antes de la conclusión de su mandato, a fin de evitar la acumulación de activos en un modo que implique riesgos financieros.

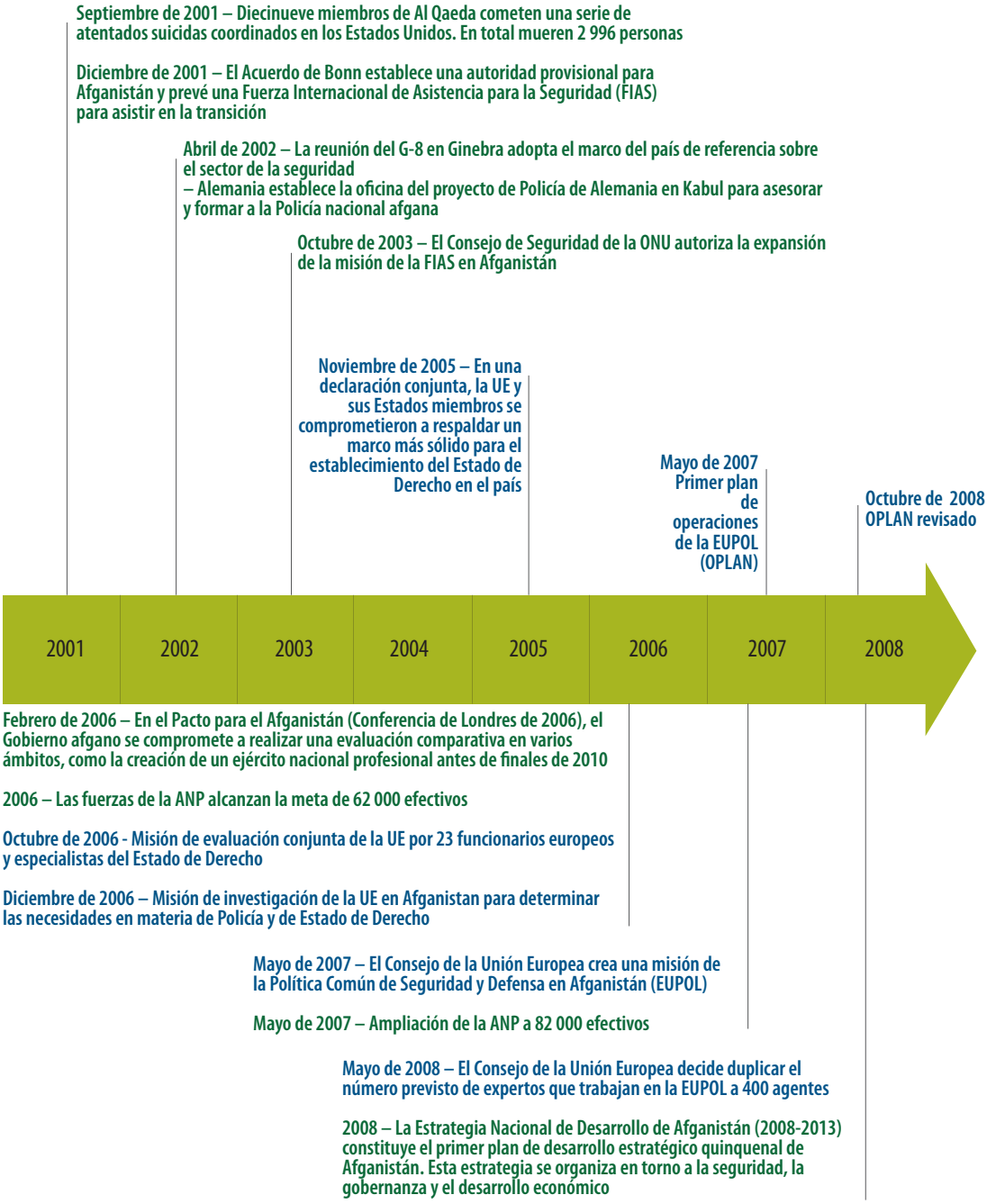
El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 19 de mayo de 2015.

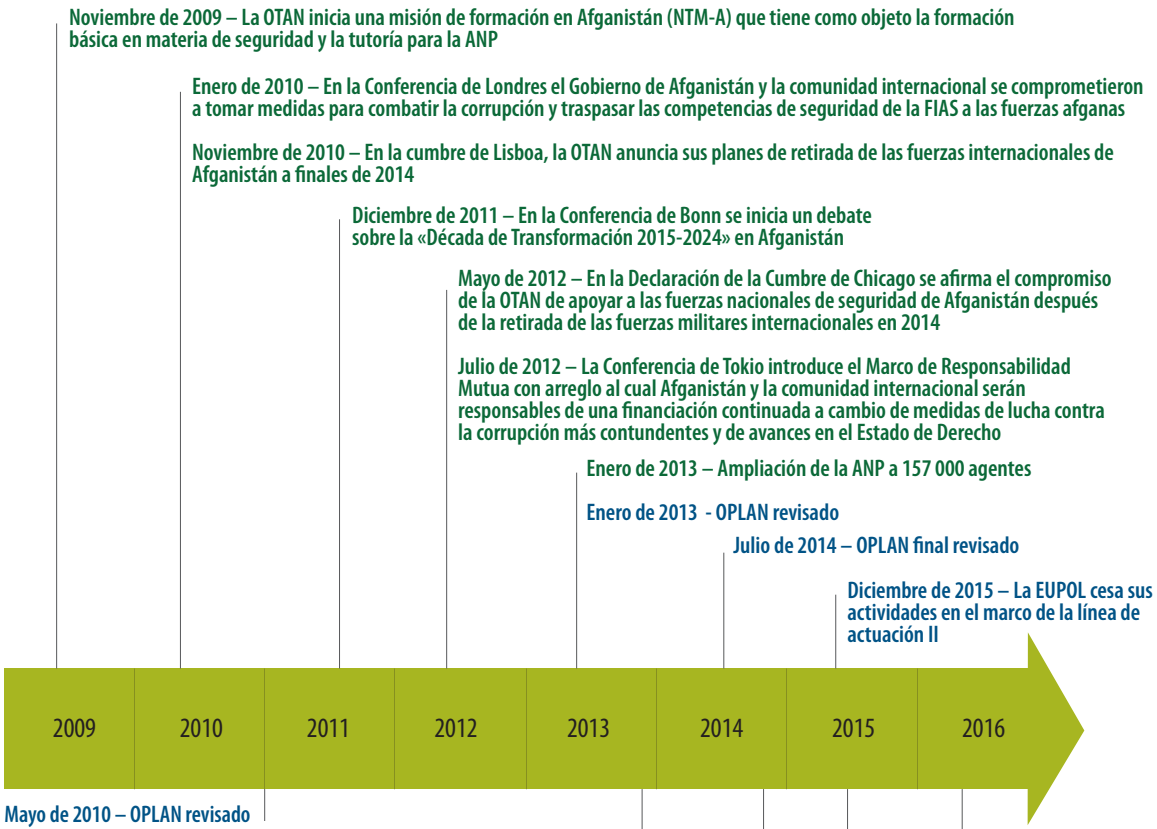
Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Calendario de la EUPOL





Noviembre de 2009 – La OTAN inicia una misión de formación en Afganistán (NTM-A) que tiene como objeto la formación básica en materia de seguridad y la tutoría para la ANP

Enero de 2010 – En la Conferencia de Londres el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional se comprometieron a tomar medidas para combatir la corrupción y traspasar las competencias de seguridad de la FIAS a las fuerzas afganas

Noviembre de 2010 – En la cumbre de Lisboa, la OTAN anuncia sus planes de retirada de las fuerzas internacionales de Afganistán a finales de 2014

Diciembre de 2011 – En la Conferencia de Bonn se inicia un debate sobre la «Década de Transformación 2015-2024» en Afganistán

Mayo de 2012 – En la Declaración de la Cumbre de Chicago se afirma el compromiso de la OTAN de apoyar a las fuerzas nacionales de seguridad de Afganistán después de la retirada de las fuerzas militares internacionales en 2014

Julio de 2012 – La Conferencia de Tokio introduce el Marco de Responsabilidad Mutua con arreglo al cual Afganistán y la comunidad internacional serán responsables de una financiación continuada a cambio de medidas de lucha contra la corrupción más contundentes y de avances en el Estado de Derecho

Enero de 2013 – Ampliación de la ANP a 157 000 agentes

Enero de 2013 - OPLAN revisado

Julio de 2014 – OPLAN final revisado

Diciembre de 2015 – La EUPOL cesa sus actividades en el marco de la línea de actuación II

Mayo de 2010 – OPLAN revisado

Abril de 2013 - Visión a diez años, documento del Ministerio del Interior de Afganistán que describe la evolución que se espera de la ANP en diez años

Junio de 2013 – El SEAE elabora un documento de trabajo conjunto sobre las medidas globales de la UE para apoyar el fortalecimiento de la Policía civil y el Estado de Derecho más allá de 2014. También presenta las principales opciones para una estrategia de salida de la EUPOL

Diciembre de 2013 – El SEAE elabora un documento de revisión estratégica de la EUPOL Afganistán

Junio de 2014 – El Consejo de la Unión Europea se compromete a prorrogar el mandato de la EUPOL hasta finales de 2016. También aprueba una estrategia global de la UE sobre Afganistán durante el período 2014-2016

Septiembre de 2014 - Ashraf Ghani inicia su mandato como nuevo presidente de Afganistán, sucediendo a Hamid Karzai

Septiembre de 2014 - Afganistán firma un acuerdo de seguridad bilateral con los Estados Unidos. También firma el acuerdo para la misión Apoyo Decidido de la OTAN. Con arreglo a estos acuerdos se autoriza a 9 800 militares estadounidenses y como mínimo a 2 000 tropas de la OTAN a permanecer en Afganistán tras el 31 de diciembre de 2014 a fin de respaldar el desarrollo de las fuerzas de seguridad y de las instituciones de este país

Octubre de 2014 – La Comisión Europea aprueba el programa indicativo plurianual 2014-2020 para Afganistán , que proporcionará un importe adicional de 1 400 millones de euros de financiación para el desarrollo durante un período de siete años

Octubre de 2014 – La NTM-A cesa su actividad

Diciembre de 2014 – La FIAS (misión de la OTAN integrada por 48 países) se retira

Enero de 2015 – Lanzamiento de la operación Apoyo Decidido
2015-2016 - El SEAE debe revisar el programa indicativo plurianual 2014-2020

Diciembre de 2016 – Fin del mandato de la EUPOL

Anexo II

Compromisos y desembolsos de la EUPOL por período presupuestario

Ejercicio presupuestario	Compromisos *(euros)*	Desembolsos a 31.12.2014 *(euros)*	Porcentaje de ejecución
Junio de 2007 — noviembre de 2008	43 600 000	43 099 416	99 %
Diciembre de 2008 — mayo de 2010	81 400 000	71 056 597	87 %
Junio de 2010 — julio de 2011	54 600 000	49 274 871	90 %
Agosto de 2011 — julio de 2012	60 500 000	51 918 127	86 %
Agosto de 2012 — mayo de 2013	56 870 000	46 179 558	81 %
Junio de 2013 — diciembre de 2014	95 433 790	84 645 305	89 %
Total	**392 403 790**	**346 173 874**	**88 %**

Fuente: EUPOL.

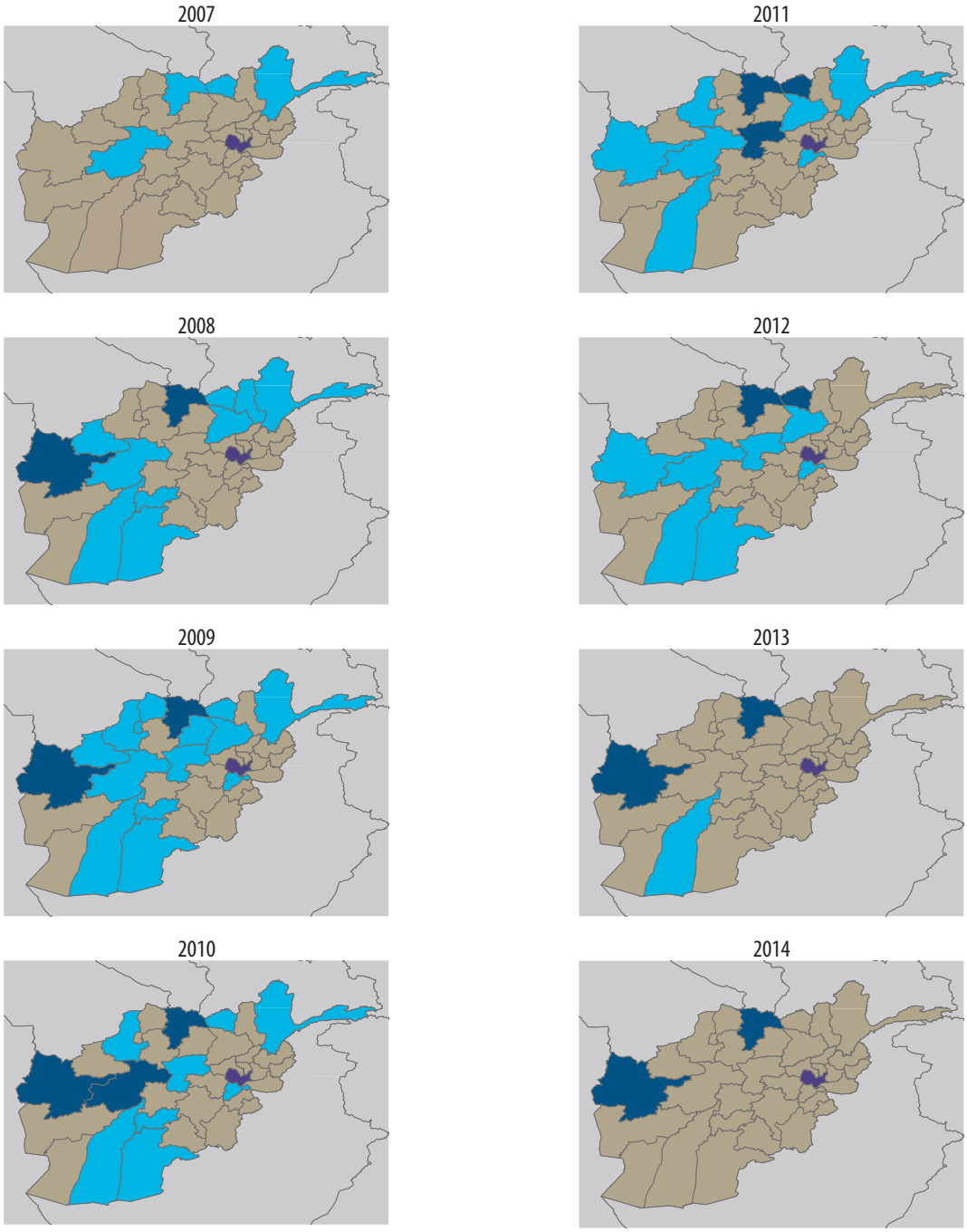
Anexo III

Proyecto y expedientes de actividades de tutoría de la EUPOL examinados

	Proyectos
1	Apoyo a la Policía de proximidad — POL-14
2	Proyecto Phoenix Kabul — 1.3.0.0
3	Establecimiento de un sistema de vigilancia en el cuartel general de la Policía en Kabul — POL-13
4	Reestructuración de la unidad de vigilancia POL-8
5	Base de datos Tashkeel autosuficiente — 1.2.2.0_26
6	Conferencia ILP (actuación policial basada en la inteligencia) — 2.1.2.0
7	Simposio de lucha contra la corrupción — ROL-6
8	Proyecto de coordinación de la Policía y la fiscalía (COPP)
9	Folleto sobre los derechos infantiles — ROL-1
10	Derechos de los niños y los adolescentes en la investigación penal — PC- 09-
11	Incremento de la presencia femenina en la Policía nacional afgana (ANP) — POL 6
	Tutoría
12	MO3 — Jefe del departamento de investigaciones penales, Ministerio del Interior
13	MO 1, MO 2 — Comandante de la academia de Policía
14	MO4 — Viceministro de Administración del Ministerio del Interior
15	MO4 — Director de la unidad anticorrupción en la Oficina del fiscal general
16	MO5 — Jefe de división de derecho penal en el departamento jurídico del Ministerio de Justicia afgano
17	MO6 — Jefe del Departamento de derechos humanos, de género y de derechos infantiles

Anexo IV

Oficinas sobre el terreno de la EUPOL desde 2007 hasta 2014



Fuente: EUROSTAT.

Respuestas de la Comisión y del SEAE

Resumen

IV
El contexto inicial de las instituciones de justicia y el apoyo internacional era muy débil y limitado (comparado con el apoyo proporcionado a la Policía Nacional y el Ministerio del Interior afganos).

El suministro de formación directa se ha utilizado principalmente en los primeros años del mandato de la misión, así como el apoyo a la formación para los formadores, que se ha reducido también notablemente en los últimos años. Durante varios años ya, la EUPOL ha desarrollado principalmente su mandato prestando servicios de asesoramiento y tutoría a sus interlocutores afganos.

El SEAE considera que los proyectos gestionados por la Célula de Proyecto de la misión representan efectivamente ahora una herramienta complementaria importante para que la misión pueda alcanzar sus objetivos, en comparación con la insuficiente coordinación durante los primeros años de existencia de la Célula.

VI
La EUPOL ha prestado un gran apoyo al establecimiento y el funcionamiento de las estructuras de coordinación internacional, como la Junta Internacional de Coordinación Policial (IPCB). No obstante, no estaba dentro de su mandato reunir a todos los actores de la UE en un único marco europeo.

VII
Durante los últimos años se ha perfeccionado el sistema de comunicación de información de la EUPOL, que ha pasado de un modelo más descriptivo a otro más analítico. Desde 2013, la Misión dispone de Indicadores Objetivamente Verificables de su propio progreso y el de Afganistán.

IX y X
Se han desarrollado en la medida de lo posible en este momento planes de retirada gradual de la EUPOL teniendo en cuenta los avances previstos en Afganistán y la existencia y la evolución de los actores y mecanismos internacionales.

El SEAE, en estrecha colaboración con la Comisión, encargada de la gestión financiera, y la EUPOL han analizado cómo aprovechar al máximo los activos de la EUPOL conforme al Reglamento Financiero.

Observaciones

16
Respecto a los problemas de liderazgo, los tres cambios en la jefatura de la Misión deben considerarse una circunstancia desafortunada y excepcional.

28
El SEAE considera que el mandato de la EUPOL estaba limitado a ciertos campos [mantenimiento del orden civil, reforma del Minesterio del Interior (MdI), justicia penal] y no incluía, por tanto, la dirección o coordinación general de todo el apoyo para la reforma y el reforzamiento del MdI y la Policía Nacional afgana. Otros agentes, como NTM-A, tenían también plena legitimación para prestar apoyo a las autoridades afganas en el ámbito de sus respectivos mandatos. La IPCB se creó para coordinar todo el apoyo internacional a la Policía Nacional y el MdI afganos. En el ámbito de su mandato, la Misión coordinó muy bien sus actividades con la Misión de Formación de la OTAN para Afganistán y otros actores internacionales.

36
EUPOL ha desarrollado y está utilizando un mecanismo de seguimiento para conocer la evolución y decidir las medidas correctoras que, en su caso, resulten necesarias.

40
La orientación de la política común de seguridad y defensa (PCSD) se denomina «orientaciones sobre cuestiones horizontales». Una vez identificadas estas deficiencias, el SEAE proporcionará en los casos necesarios a las misiones de la PCSD orientaciones horizontales más claras.

45
De hecho, el sector de la justicia penal ha sido tradicionalmente muy débil y ha recibido menor apoyo internacional que la Policía Nacional y el MdI afganos. Algunos ejemplos de los logros de la EUPOL son el desarrollo de políticas y legislación sobre derechos humanos (como el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal) y la introducción de la formación sobre la cooperación entre la policía y la fiscalía, que ya está funcionando bajo plena responsabilidad afgana.

48
El establecimiento de la Escuela del Personal de Policía es un buen ejemplo de la aplicación del enfoque global de la política exterior de la UE (coherencia, coordinación y complementariedad).

La EUPOL ha prestado apoyo a las instituciones de enseñanza afganas respecto a cuestiones como el desarrollo del currículo de formación, pero también la gestión y organización de la Escuela del Personal de Policía y la Escuela de Gestión Criminal, incluidos enlaces con la política de recursos humanos y organización de la Policía Nacional afgana (PNA) y el apoyo al Mando de Formación General de la Central de la PNA.

La Escuela del Personal de Policía y la Escuela de Gestión Criminal están sólidamente establecidas en la estructura de Mando General de Formación y actúan con enorme eficacia, con más de 13 000 estudiantes de la Policía Nacional afgana graduados en sus cursos de formación desde finales de 2010.

50
El proceso de evaluación y valoración de la EUPOL ha mejorado desde la introducción de las denominadas revisiones intermedias [redenominadas como revisiones trimestrales tras la introducción del nuevo plan de operaciones (OPLAN) al inicio de 2015] y las revisiones mensuales al inicio de 2014.

52
La Misión ha logrado desplegar y utilizar asesores y tutores conforme a su OPLAN y de acuerdo con sus interlocutores afganos. El análisis del déficit de capacidad afgano se deriva del OPLAN (el cual se basó, a su vez, en conversaciones con las autoridades afganas).

53
Una de las cuestiones más difíciles es lograr un avance e impacto tangible en cuestiones de nivel estratégico como el desarrollo y la gestión de recursos humanos de la PNA o su plena asunción de los derechos humanos (cuestiones que normalmente requieren apoyo de tutoría o asesoramiento). Pueden mencionarse también otros factores externos como la reasignación de prioridades por parte afgana.

58
El uso de células de proyecto es un elemento relativamente nuevo en la PCSD civil. Por diversos motivos, no existen estas células en todas las misiones, aunque se consideran muy útiles para alcanzar los objetivos de las misiones de PCSD civil. Por ello, estas misiones disponían de pocas referencias en el momento de establecer las primeras células de proyecto dentro de su estructura. Así ocurrió con EUPOL AFG. La Misión ha seguido, por tanto, un proceso de aprendizaje de la gestión de su Célula de Proyecto, que está ahora ya consolidada. Se ha asegurado también la coordinación con otros elementos de la Misión, así como los procedimientos internos para asegurar que los proyectos propuestos se ajusten plenamente a los objetivos de la Misión. Los proyectos incluidos en el ámbito de la Célula de Proyecto están respaldados por los Estados miembros de la UE (RELEX) en el marco del debate anual sobre el presupuesto de la Misión.

59
Incluso antes de la introducción de los procedimientos de contratación flexibles, el FPI aceptó la mayoría de las peticiones de la misión de aplicar procedimientos simplificados de contratación (procedimientos negociados con una única oferta) en casos en que el procedimiento ordinario no hubiera resultado efectivo por la difícil situación del mercado local o para las compras urgentes de productos y servicios.

60
La generalización del uso de procedimientos flexibles simplificó y aceleró el uso del procedimiento negociado con una única oferta, al no necesitar ya la Misión obtener la aprobación previa del FPI para realizar dichos procedimientos.

70
La Comisión desea señalar que cualquier intervención en el área de apoyo a la policía afgana que se financie con cargo al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) deberá demostrar que la asistencia es plenamente conforme con los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y con la reglamentación del ICD, que establece ciertas restricciones al tipo de actividades susceptibles de financiación y puesta en práctica.

En el contexto político actual, los indicadores de seguridad continúan teniendo gran importancia para nuestro apoyo a la Policía Nacional afgana (PNA) en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

El mantenimiento de una seguridad duradera en Afganistán es responsabilidad tanto de la Policía Nacional como del Ejército Nacional afganos y sigue siendo uno de los objetivos más importantes de la cooperación de la UE, al igual que las aportaciones al sostenimiento y el desarrollo de la PNA. Además, continúa siendo un requisito previo para que las autoridades afganas presten mayor atención al desarrollo de capacidades de mantenimiento del orden civil.

En cuanto a la mejora de la capacidad de la PNA como fuerza policial civil bajo control civil (a lo largo de la vigencia del PIM 2014-2020), el PIM propuso un segundo conjunto distinto de dos indicadores relativos a las estadísticas de genero del MdI y al hecho de que se compartan los costes de seguridad en el marco del presupuesto nacional (incluidos los datos relativos a los salarios).

71
Con respecto a las modalidades de aplicación del apoyo al Estado de Derecho y el uso del Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán (LOFTA) para las aportaciones en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, la Comisión y el SEAE desean subrayar que, en este momento, el uso de este fondo gestionado por la ONU sigue siendo la opción preferida si pueden acordarse las mejoras necesarias en el proceso de revisión en curso.

La UE actúa aquí en estrecha consulta con la comunidad internacional en su conjunto. De acuerdo con el nuevo régimen de intervención en Estados frágiles, la Comisión y el SEAE consideran que un enfoque de proyecto no es lo ideal en términos de eficacia de la ayuda. En su debido momento, el apoyo presupuestario puede ser una opción, incluyendo también el apoyo al Estado de Derecho si se cumplen las condiciones pertinentes y lo permiten los riesgos políticos y de gobernanza.

72
El SEAE y la Comisión conocen las cuestiones planteadas por el Tribunal en relación con la reducción de tamaño y el tiempo preciso para preparar la liquidación de activos y el cierre de la Misión y siguen estrechamente el proceso de reducción de tamaño. Este proceso viene precedido por la preparación del presupuesto para el período en el que se realizará, lo cual es también aplicable a la fase de liquidación. Aunque no se ha presentado en este momento un plan formal de reducción de tamaño o cierre, los elementos principales y, en particular, aquellos que tienen repercusión económica, se analizan y acuerdan con la misión durante la elaboración del presupuesto.

El SEAE y la Comisión planean elaborar orientaciones sobre la reducción de tamaño.

73
Las misiones son entidades a las que se confían tareas bajo gestión indirecta, por lo que, aun reconociendo que esto no refleja el valor real de los activos, la Comisión no exige que las misiones comuniquen este valor, solo los equipos adquiridos y las variaciones de inventarios.

74
La Misión está transfiriendo y eliminando el exceso de vehículos blindados. Trece de ellos se transferirán a la misión de la PCSD en Kiev, Ucrania.

La transferencia de vehículos blindados excedentarios podría facilitarse en el futuro si se ampliara el papel del almacén de la PCSD para incluir la logística correspondiente para su recepción, reacondicionamiento y nuevo despliegue (de vehículos blindados y de otros equipos).

76
Una de las tareas esenciales del centro de servicio compartido (plataforma de apoyo a la Misión) planeado será la elaboración de normas y orientaciones globales.

Conclusiones y recomendaciones

78
La tutoría, el asesoramiento y la formación son métodos y herramientas para alcanzar objetivos concretos. En la última fase de la Misión, la evaluación de los logros de la EUPOL mediante la separación de las actividades de «formación» y de «tutoría y asesoramiento» no es lo más adecuado. La mayor parte del tiempo, estas herramientas se utilizan en paralelo para apoyar a los interlocutores locales. Durante los últimos años de la Misión, se utilizó sobre todo la tutoría y el asesoramiento para proporcionar este apoyo. La formación (en particular, la formación directa) se utilizó en menor medida, prescindiéndose completamente de ella los últimos años. La mayoría de los logros en LO1, LO2 y LO3 durante los últimos años se deben únicamente a las actividades de tutoría y asesoramiento de la EUPOL.

Pese a su limitado tamaño y ámbito en ocasiones, los proyectos (puestos en práctica por la Célula de Proyecto de la Misión) han facilitado de modo importante otras actividades de la Misión.

Recomendación 1
El SEAE acepta esta recomendación. Las aportaciones de los Estados miembros han tenido una importante repercusión en la puesta en marcha y la continuidad de la Misión, pues el sistema vigente se basa en la fuerza por ellos generada.

A este respecto, el SEAE considera que podrían explorarse vías para aumentar la flexibilidad en la publicidad de los puestos, en particular respecto al personal trasladado o contratado.

83
El SEAE no considera que los Estados miembros de la UE esperaran que la EUPOL reuniera a todos los actores de la UE en un único marco europeo al establecer la EUPOL de Afganistán. En cualquier caso, la EUPOL ha prestado un gran apoyo al establecimiento y el funcionamiento de las estructuras de coordinación internacional, como la Junta Internacional de Coordinación Policial.

Recomendación 2 a)
El SEAE y la Comisión aceptan esta recomendación. Así ocurre ya con algunos aspectos previos al despliegue. El SEAE está profundizando en esta cuestión. En cualquier caso, deben resolverse algunos aspectos jurídicos y económicos, pues los costes de formación previa al despliegue solo son admisibles en el presupuesto de la PESC para el personal que ya es miembro de la Misión. En caso contrario, el Estado remitente pagaría por el desplazado, aunque no hay posibilidad de pagar por el personal seleccionado pero no contratado aún por la Misión.

Recomendación 2 b)
El SEAE y la Comisión aceptan esta recomendación. Así ocurre ya con algunos de estos temas. El SEAE está profundizando en otras cuestiones.

Por otra parte, la experiencia adquirida es parte fundamental de la realización de las operaciones encabezadas por la CPCC. Esta experiencia se comparte con otros servicios del SEAE, la Comisión y los Estados miembros, y ha demostrado ya su utilidad para la mejora de las misiones.

En cuanto a las directrices administrativas en vigor, el SEAE y la Comisión continúan trabajando diariamente para hacerlas más útiles y mejor adaptadas a las necesidades concretas de las misiones sobre el terreno.

El centro de servicio compartido planeado (célula de apoyo de la Misión) establecerá, bajo la supervisión del SEAE y la Comisión, orientaciones globales sobre finanzas, contabilidad y gestión de activos.

Recomendación 2 c)
El SEAE y la Comisión aceptan esta recomendación.

Tras la finalización del análisis de costes-beneficios en 2013 y las conversaciones en el grupo de trabajo de RELEX, se espera una decisión sobre la creación de un centro de servicio compartido para las misiones de PCSD civil.

La gestión de activos de las misiones en curso podría facilitarse en el futuro si se amplía el papel del almacén de la PCSD para incluir la logística correspondiente a la recepción, el reacondicionamiento y el nuevo despliegue del equipo excedentario. El funcionamiento y las funciones del almacén de la PCSD están actualmente en revisión, y una de las posibilidades es ampliar dichas funciones para incluir, entre otras cosas, la gestión de toda la logística del almacenamiento y el nuevo despliegue del equipo excedentario de las misiones que cierren o se reduzcan de tamaño.

86

Con respecto a los resultados de la Misión con arreglo a la Línea de Operación 3, el SEAE considera que pueden observarse también mejoras. Los resultados y la repercusión del mandato de la EUPOL solo pueden evaluarse a la luz de los avances afganos en los campos objeto del mandato de la Misión.

Con respecto a la evaluación de la ejecución y los logros de la Misión por «tipo de actividad» (gestión de activos frente a «formación»), véase la respuesta del EEAS al apartado 78.

Con respecto a los proyectos realizados en el ámbito de la célula de proyecto, aunque se han observado deficiencias en los primeros años del mandato de la Misión, actualmente existen mecanismos más estructurados que permiten un ajuste más estricto de los proyectos a las actividades y objetivos planeados de la Misión.

Recomendación 3 a)

El SEAE acepta esta recomendación.

Aunque el enfoque de formación para formadores es adecuado en algunos casos (para crear una capacidad inicial de formación local), debe considerarse únicamente como un elemento (inicial) del enfoque preciso respecto al apoyo a las autoridades locales para establecer y profesionalizar su propia capacidad de formación. Solo puede lograrse un posible efecto sostenible mediante el apoyo a través de tutoría y asesoramiento sobre los aspectos más estructurales de la dotación de capacidad (como hace la EUPOL).

Recomendación 3 b)

El SEAE acepta esta recomendación.

El SEAE considera que los currículos desarrollados por la EUPOL tienen en cuenta la cultura local en la máxima medida posible. No obstante, en algunas ocasiones, los interlocutores locales eran reacios a utilizar algunos (aspectos de) los currículos desarrollados con el apoyo de la Misión. Estos (aspectos de) los currículos se consideraron, no obstante, esenciales desde el punto de vista de la Misión y la UE, pues hacían referencia a valores esenciales de la UE en materia de derechos humanos y corrupción, entre otros.

Recomendación 3 c)

El SEAE acepta esta recomendación. Esta evaluación la realiza ahora la Misión.

Recomendación 3 d)

El SEAE acepta esta recomendación. Para la EUPOL, esta evaluación se ha realizado en el marco de la última revisión del mandato de la Misión. La Misión ha normalizado, mejorado la estructura y actualizado las actas en materia de tutoría.

Recomendación 3 e)

El SEAE y la Comisión aceptan esta recomendación. Se explorarán también vías que permitan aumentar las posibilidades de períodos de traspaso entre el personal entrante y saliente.

Recomendación 3 f)

El SEAE acepta esta recomendación. Los proyectos de la EUPOL que operan en el marco de la Célula de Proyecto están ya plenamente integrados en el Plan de Ejecución de la Misión, siguiendo un procedimiento interno más estricto de la Misión que busca la coherencia con sus actividades operativas.

Recomendación 4

El SEAE acepta esta recomendación.

El SEAE considera que los aspectos de sostenibilidad ya están incluidos en la planificación operativa de las actividades de la Misión, en el sentido de que todas sus actividades están dirigidas a reforzar las capacidades de los interlocutores locales hasta un nivel «suficiente» para que se desarrollen por sí mismos de modo sostenible.

Si la evaluación de la Misión indica que las capacidades locales no son suficientes y el mandato de la Misión se acerca a su fin, la Misión, conforme a su OPLAN, colabora activamente con otros actores (locales o internacionales) para identificar aquellos que puedan prestar el preciso apoyo de seguimiento a los interlocutores locales, sobre la base de los logros de la Misión.

Recomendación 5 a)

El SEAE y la Comisión aceptan esta recomendación. Como ya se ha hecho en misiones anteriores, el SEAE y la Comisión colaboran estrechamente con la EUPOL desde hace dos años, es decir, bastante antes del final del mandato, para preparar la fase de liquidación del mejor modo posible, teniendo en cuenta los retos y la complejidad del escenario afgano.

La Comisión y el SEAE están planeando desarrollar directrices conjuntamente sobre la reducción de tamaño de las misiones.

Respecto al cierre de las misiones, la Comisión ha emitido ya instrucciones.

Recomendación 5 b)

El SEAE y la Comisión aceptan esta recomendación. Véase también la respuesta a la recomendación 5 a).

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),
  en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
  o contactando con Europe Direct a través de 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).

La evaluación del Tribunal de la EUPOL Afganistán, una misión civil en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD), puso de manifiesto que esta ha sido parcialmente eficaz en el cumplimiento de su mandato. Si bien algunos factores externos permiten explicar en parte estos resultados, otras deficiencias son atribuibles a la propia EUPOL.
El Tribunal formula una serie de recomendaciones, aplicables no solo a la misión de la EUPOL en Afganistán sino también a otras misiones de la PCSD, que tienen como fin mejorar su eficacia y la sostenibilidad de los efectos logrados.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones