

# *Revisión* del SEAE

# Revisión del SEAE



# Revisión del SEAE

## Preámbulo

**«En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior»**

*Artículo 27.3 del TUE*

Como parte de la decisión política que nos permitió crear el SEAE, fui invitada a analizar el funcionamiento del Servicio y a presentar un informe en el verano de 2013.

En ese momento parecía algo lejano, pues todavía estábamos pensando en qué debía hacerse y cómo.

A pesar de lo dilatado de las negociaciones sobre la Constitución y, posteriormente, sobre el Tratado de Lisboa, no se había tomado ninguna medida para que el SEAE llegase a ser una realidad, en parte debido a la incertidumbre jurídica y política que rodeó el proceso.

Es mucho lo que podría escribirse sobre los primeros días y los acontecimientos extraordinarios que tuvieron lugar cuando empezamos a dar vida al SEAE, transformando unas pocas palabras del Tratado de Lisboa en un Servicio de asuntos exteriores de alcance mundial compuesto por 3 400 personas y 139 Delegaciones. En otras ocasiones ya he utilizado el símil de intentar hacer volar un avión al que todavía se le estuviesen montando las alas. Los retos (a veces batallas) institucionales fueron muchos. Las diferentes ideas sobre cómo debería trabajar el Servicio y sobre su impacto en las instituciones existentes dio lugar a decisiones difíciles y, en algunos casos, a la pérdida de oportunidades.

Para las personas que se incorporaban a ese Servicio de nueva creación los retos eran grandes. Las Delegaciones tenían que transformarse de un día para otro y asumir nuevos papeles sin disponer de recursos adicionales y sin instrucciones ni asesoramiento claros. El personal con sede en Bruselas atravesó un período de gran incertidumbre acerca de su función en la nueva organización y su incardinación en la nueva cultura de trabajo. Los diplomáticos de los Estados miembros se vieron frente al reto de nuevas obligaciones y expectativas.

En una palabra, fue duro.

Mas, pese a esos difíciles comienzos, las expectativas eran altas. La Tierra no se había detenido a la espera de que existiese el Servicio, sino que los retos, en nuestro propio entorno y en todo el mundo, exigían una respuesta europea. Y todo ello ocurría en un contexto económico que dificultó la realización de inversiones en el Servicio.

La presente revisión expone algunas de las lecciones que hemos aprendido. Hemos intentado utilizar de manera óptima los escasos recursos financieros y también hacer realidad las expectativas de que la UE debería apoyar los avances hacia la democracia y la prosperidad en países tan variados como Libia y Somalia, Irak y Afganistán, Mali y Birmania/Myanmar.

Estamos guiados por la convicción de que Europa debe desempeñar un papel especial en el mundo de hoy. Nuestra historia reciente nos recuerda los horrores de los conflictos y la tiranía y muestra

cómo pueden construirse unas sociedades prósperas y abiertas cuando tales horrores desaparecen. Uno de los deseos más recurrentes que me transmiten las personas que luchan por la justicia y la democracia con las que me reúno es: «Queremos las mismas libertades que ustedes: por favor, ayúdennos a alcanzarlas». La confianza que personas de todo el mundo depositan en nosotros no debe subestimarse, pues constituye una baza fundamental. Pero esta no es la única razón para trabajar con terceros países. La cruda realidad que no debemos obviar es que conflictos a miles de kilómetros de nuestras fronteras pueden dañar nuestros intereses y que, al contrario, la expansión de la paz, la prosperidad y la democracia en todo el mundo es buena para Europa.

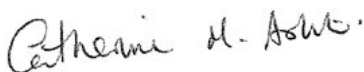
Estoy orgullosa de lo que hemos logrado hasta ahora. Con el apoyo de los Estados miembros en el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, el SEAE se ha convertido en un servicio de política exterior moderno y operativo, equipado para promover los intereses de la UE y los valores en nuestras relaciones con el resto del mundo. Aunque queda mucho por hacer, podemos apreciar las ventajas de este enfoque amplio en los Balcanes, Oriente Medio y el norte de África, las crisis en África, el apoyo a la transición en Birmania/Myanmar y en otros muchos rincones del planeta.

El papel de Europa en el mundo es uno de los principales retos del siglo XXI. El SEAE solo representa uno de los componentes de la respuesta de Europa a este reto. Queremos cooperar, sin reemplazarla, con la importante labor realizada por los Estados miembros. El SEAE tiene por objetivo añadir valor al ser más que un ministerio de asuntos exteriores, pues combina elementos propios de los ministerios de desarrollo y defensa. El SEAE puede ser un catalizador para la convergencia de las políticas exteriores de los Estados miembros y para reforzar la posición de la UE en el mundo.

La presente revisión recoge los aspectos que funcionan y los que no lo hacen. En ella se describen los problemas a corto y medio plazo y se formulan recomendaciones al Consejo, la Comisión y el Parlamento. Si bien la lista de cuestiones aquí planteadas no es exhaustiva ni pretende tener la última palabra en materia de buenas ideas, creo que todas estas propuestas son importantes y necesarias.

Mucha gente ha aportado ideas y opiniones, desde Delegaciones en todo el mundo hasta el personal destinado en Bruselas, la Comisión, el Consejo, los Estados miembros, el Parlamento Europeo, grupos de reflexión, ONG y particulares. A todos ellos les doy las gracias. Y aunque no todas estas aportaciones se han incorporado aquí, se trata, en último término, de cuestiones sobre las que creo que deberíamos concentrarnos. En particular, la calidad del personal del SEAE y de las misiones de la PCSD ha resultado fundamental para los progresos que hemos realizado juntos a lo largo de los últimos meses. Deseo expresar mi agradecimiento a todos ellos por su apoyo y profesionalidad en estos momentos difíciles, especialmente a quienes trabajan en entornos difíciles y peligrosos, lejos de sus casas.

En los próximos meses habrá tiempo para examinar los cambios que creo que deben introducirse. Si utilizamos esta revisión para garantizar que los fundamentos del Servicio sean lo más sólidos posible, entonces consolidaremos la capacidad de la alta representante y vicepresidenta, así como del Servicio, para ser más eficaces en el futuro.



Catherine Ashton

Julio de 2013

## **EI SEAE**

En la presente revisión es importante no perder de vista el objetivo del SEAE y qué queremos decir con «Política Exterior Europea», a diferencia de las políticas exteriores de los Estados miembros. Se trata de algo nuevo y único que reúne todas las políticas e instrumentos que la UE tiene colectivamente a su disposición y que le permite centrarse en la consolidación de la influencia y en la obtención de resultados en todo el mundo para promover los valores e intereses de la UE. El SEAE no es un ministerio de asuntos exteriores europeo concebido para sustituir a los ministerios de los Estados miembros. Tampoco es un negociado de política exterior de la Secretaría General del Consejo, ni una versión remodelada y ampliada de la antigua Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión con más competencias en materia de PESC. Desde el punto de vista de su concepto básico y general, los principales puntos fuertes del SEAE son:

- Una cobertura mundial de todos los asuntos geográficos y temáticos, con el apoyo de una red de 139 Delegaciones que representan a la UE en 163 terceros países e instituciones internacionales. En más de 70 lugares en los que la UE dispone de una Delegación hay menos de 10 Estados miembros representados y son 50 los países en los que hay menos de 5 Estados miembros presentes. La UE es la mayor economía mundial y su población supera los 500 millones de personas. En el mundo de hoy, el tamaño y peso son importantes y colectivamente la UE puede alcanzar objetivos que ningún Estado miembro puede alcanzar individualmente.

- La capacidad de participar con peso en apoyo de prioridades políticas cruciales, en particular en el ámbito de la política de vecindad con los países del Sur y del Este, en los que la UE dispone de fuerza e influencia para promover cambios y lograr resultados.

- Una creciente y estrecha colaboración con los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros, tanto en Bruselas como en terceros países, que es vital para un reparto eficaz del trabajo y una utilización eficiente de los recursos.

El SEAE vela por una aplicación efectiva y oportuna de la política exterior de la UE a través de una red mundial de Delegaciones de la UE, estructuras de gestión de crisis y misiones de la PCSD. Asimismo, el SEAE debe coordinar sólida y eficazmente las políticas exteriores de la UE, incluido el comercio, el desarrollo y otras cuestiones mundiales como la seguridad energética, el cambio climático y la migración. Las Delegaciones de la UE son el punto operativo central del Servicio, en colaboración con las embajadas de los Estados miembros en terceros países y los foros multilaterales, sobre la base de la confianza, la cooperación y la distribución de cargas en todos los ámbitos.

Una vez establecido el Servicio, los elementos clave de la política exterior de la UE han quedado más claros. Al principio de su mandato, la alta representante y vicepresidenta estableció tres prioridades: a) puesta en marcha del Servicio; b) países vecinos; c) socios estratégicos. Tras los dos primeros años de funcionamiento han emergido tres elementos principales de la política exterior de la UE : I) los países vecinos, en cuyo caso la UE dispone de todas las políticas e instrumentos para lograr cambios duraderos; II) el enfoque general, que convierte a la UE en la única instancia capaz de abordar todos los aspectos de un problema de política exterior; III) cuestiones internacionales en las que solo el peso colectivo de la UE nos permite desempeñar un papel de liderazgo en el mundo globalizado de hoy en día.

El SEAE apoya a la alta representante en la consecución de los objetivos de la PESC y para garantizar la coherencia de las relaciones exteriores de la Unión, en su función de presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores y vicepresidenta de la Comisión. El SEAE también ayuda al presidente del Consejo Europeo, al presidente de la Comisión Europea y a los comisarios en su trabajo en lo concerniente a relaciones exteriores (incluida la preparación de documentos de política general, expedientes de información, así como

preparación de cumbres, reuniones y visitas de alto nivel). La cooperación entre el SEAE y el Parlamento Europeo es sólida, a través de la declaración sobre responsabilidad política y mediante el apoyo que las Delegaciones de la UE facilitan a los diputados del Parlamento cuando viajan.

## **I. ORGANIZACIÓN DEL SEAE**

En esta parte de la revisión haremos hincapié en la estructura del Servicio. El organigrama del 1 de enero de 2011 fue concebido para la fase de puesta en marcha y refleja tanto la forma en que el Servicio fue creado a partir de elementos preexistentes como las nuevas tareas que debería realizar para fusionar las funciones previamente cubiertas por la Comisión, la Secretaría del Consejo y las presidencias semestrales rotatorias del Consejo en materia de PESC, PESD y relaciones exteriores. Ahora que el Servicio ya se ha instalado, funciona y ha acumulado experiencia, se pueden proponer cambios. En algunos casos (por ejemplo, identificación y transferencia de puestos de la sede para reforzar la red de Delegaciones en todo el mundo) este trabajo ya ha comenzado.

### **Estructura del SEAE**

La actual estructura de la sede del SEAE fue aprobada a principios de 2011 y se desprende del artículo 4 de la Decisión SEAE. Los altos cargos del Servicio son cuatro miembros del Consejo de Administración del SEAE (secretario general ejecutivo, director de operaciones y dos secretarios generales adjuntos), ocho directores gerentes con responsabilidades geográficas específicas o temáticas, el director general del Estado Mayor de la UE y los directores de los otros servicios de la PESD que dependen directamente de la alta representante.

### **Consejo de Administración**

El SEAE se estableció por medio de un traspaso en bloque de personal de la Comisión y la Secretaría del Consejo (anexo I de la Decisión SEAE), completado con una pequeña asignación de nuevos puestos para permitir la contratación de diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Esto planteó complejos retos derivados de la combinación de diferentes tradiciones y culturas organizativas, junto con la difícil tarea de las negociaciones interinstitucionales destinadas a establecer el Servicio. Por ello, el primer SEAE constaba de un fuerte y experimentado equipo de gestión de alto nivel que incluía dos altos cargos (secretario general ejecutivo y director de operaciones, asistidos por dos secretarios generales adjuntos). Ambos asumieron responsabilidades únicas, pero conjuntamente cubrían todos los elementos clave de tipo político y económico, además de los asuntos Interinstitucionales.

Para la siguiente fase del SEAE, la necesidad de disponer de ambos puestos será menos importante. Las personas que actualmente ocupan estos dos cargos están de acuerdo en recomendar para el futuro la fusión de las funciones para crear un único cargo de secretario general (apoyado, en caso necesario, por el director gerente de Administración en materia de recursos y cuestiones de organización). El secretario general debería seguir teniendo la posibilidad de disponer de dos adjuntos para garantizar una cobertura completa que refleje las necesidades del Servicio.

### **Directores gerentes**

La estructura elegida para la fase de puesta en marcha (directores gerentes geográficos y temáticos) fue lógica. No obstante, en algunos casos existe la posibilidad de combinar los puestos que vayan quedando vacantes, por ejemplo en el caso de diferentes áreas geográficas cubiertas por los mismos instrumentos políticos.

Aproximadamente el 70 % del personal se incorporó en el marco del traslado en bloque, con los grados que tenían en aquel momento, lo que afectó a la capacidad para diseñar una nueva organización. Los Estados miembros habían puesto muchas esperanzas en poder nombrar personal adicional, especialmente entre los

altos cargos.

El organigrama refleja estas realidades. Sin embargo, está claro que para el futuro la estructura debería cambiar. El SEAE ya ha propuesto una reducción de 11 altos cargos [AD15/16] en el presupuesto de 2014. Existe cierto margen para aplicar nuevas reducciones. Pero también se precisa una redistribución de puestos para reforzar funciones transversales como las de planificación y crear contratos de corta duración para ayudar al Servicio a regularizar la situación anómala de los representantes especiales de la UE (REUE). Por tanto, debería reducirse el número de direcciones generales durante el próximo mandato y dar más responsabilidad a los directores. Esto debería hacerse al mismo tiempo que la reforma del Consejo de Administración del SEAE antes explicada.

### **Representantes especiales de la UE**

La situación actual de los REUE constituye una anomalía tras la firma del Tratado de Lisboa. Estos puestos fueron creados originalmente por el Consejo en función de crisis o situaciones específicas en una época en que no existía el SEAE y solo la Comisión disponía de Delegaciones en todo el mundo. Con el Tratado de Lisboa, la red de 139 Delegaciones de la UE, que quedó bajo la autoridad del alto representante y vicepresidente (artículo 221), representa a la Unión en su conjunto. En el momento de la creación del SEAE, los REUE mantenían pocas relaciones con las Delegaciones o servicios centrales y tenían sus oficinas en edificios separados, comunicándose principalmente con los Estados miembros a través del CPS. Aunque esta situación ha cambiado sustancialmente, todavía queda mucho por hacer para que el artículo 33 del TUE se aplique de forma que los REUE formen parte intrínseca del SEAE. Actualmente existen 12 REUE, ocho con sede en Bruselas y cuatro en los países o regiones donde trabajan. En 2012, el presupuesto total de los REUE, cuya plantilla está formada por 200 asesores políticos y personal administrativo, fue de 28 millones EUR. Los actuales REUE deberían integrarse plenamente en el SEAE, manteniendo al mismo tiempo un estrecho vínculo con los Estados miembros a través del CPS. Sin embargo, esto implica la transferencia de su personal y el presupuesto correspondiente al SEAE, lo que permitirá también ahorrar en concepto de salarios (todos los REUE siguen clasificados en el grado AD16, a pesar de una propuesta del SEAE para reducirlo a AD14).

En cualquier caso, es necesario que el SEAE disponga de flexibilidad para ofrecer contratos de corta duración a expertos de alto nivel (representantes especiales, coordinadores o enviados de la UE) para llevar a cabo funciones específicas en caso necesario.

### **Estructuras de gestión de crisis**

La UE destaca por sus misiones civiles y militares. Puesto que dichas misiones operan con arreglo a distintos mandatos, es necesario mejorar su coordinación. En la actualidad hay 16 misiones y operaciones (12 civiles y 4 militares) que despliegan más de 7 000 personas, civiles y militares. Para el futuro desarrollo de un planteamiento general de la prevención y gestión de crisis debemos velar para que estas estructuras se integren mejor en el funcionamiento del SEAE. Esto incluye una coordinación más eficaz sobre el terreno entre las diferentes misiones, Delegaciones, REUE y socios.

Para apoyar un planteamiento más coordinado, se procedió a nombrar un director gerente encargado específicamente de las respuestas frente a crisis y se estableció una nueva Sala de Guardia, que funciona permanentemente, las 24 horas del día, y que ha asumido las tareas realizadas previamente por los vigilantes de guardia y la función de seguimiento de fuentes abiertas del antiguo SITCEN (servicios que también funcionaban las 24 horas del día), haciendo así un mejor uso de nuestros recursos.

La reciente creación por la Comisión de un Centro de Reacción Urgente, que funciona las 24 horas del día y que reúne las funciones de protección civil y ayuda humanitaria, va en el mismo sentido. No obstante, un mejor uso de los recursos de la UE requeriría combinar todas las capacidades de respuesta que funcionan las

24 horas del día en un instrumento único de la Unión. En este contexto, he propuesto que la Sala de Guardia del SEAE ocupe los mismos locales que el Centro de Reacción Urgente de la Comisión con el fin de contar con un centro de reacción urgente único de la UE que genere ahorros y evite duplicaciones.

Un órgano de gestión de crisis presidido por el Secretario General Ejecutivo y reuniones regulares de las plataformas de crisis coordina las respuestas de las instituciones de la UE a situaciones de crisis, por ejemplo en Mali, la República Centroafricana, Siria, Yemen y Libia. Esto significa que los servicios geográficos se reúnen con los servicios de la Comisión y del SEAE encargados de prevención de conflictos, consolidación de la paz, gestión de crisis, ayuda financiera (incluida la ayuda humanitaria) y, en su caso, política de seguridad y PCSD.

Con arreglo a los artículos 18 y 27 del Tratado, el SEAE apoya a la alta representante en el desempeño de su mandato de coordinación de la PESC, incluida la PCSD, tanto en la presentación de propuestas para el desarrollo de políticas como en su aplicación, ateniéndose al mandato del Consejo. El debate previsto en el Consejo Europeo de diciembre ofrecerá una nueva oportunidad de estudiar la forma de reforzar la eficacia de las políticas de seguridad y defensa de la UE, incluida la cuestión de si el SEAE dispone de las estructuras internas de gestión adecuadas y de la rapidez y eficacia del proceso de toma de decisiones de la PCSD.

El actual sistema de la PCSD plantea una serie de preguntas en términos de: i) la posición y el encaje en el organigrama de los correspondientes servicios del SEAE con relación a la alta representante y vicepresidenta y las relaciones con otros servicios del SEAE; ii) la velocidad y efectividad del proceso decisorio, en particular en situaciones de crisis. Cualquier cambio en la estructura jerárquica y la autoridad de la alta representante requerirá modificar la Decisión SEAE, pero debería ser considerado ahora. A corto plazo, sin embargo, la coordinación interna puede reforzarse otorgando un mandato más preciso al Secretario General. Sin perjuicio del perfil específico y la situación administrativa de los efectivos militares del EMUE, deberían explorarse las vías de poner su experiencia a disposición de otros servicios del SEAE (por ejemplo, mediante traslados de corta duración en ambos sentidos) así como de las Delegaciones de la UE, ampliando el programa piloto de envío en comisión de servicios de expertos de seguridad y militares. También hay margen para mejorar la sinergia entre los expertos geográficos en el INTCEN y las Delegaciones y departamentos temáticos correspondientes, preservando al mismo tiempo las relaciones específicas con los servicios de inteligencia de los Estados miembros. Por último, debe estudiarse la posibilidad de aclarar y armonizar las responsabilidades en cuestiones de política de seguridad y de planificación de las misiones de la PCSD.

En relación con la rapidez y la eficacia del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PCSD, podrían introducirse algunas mejoras en el marco jurídico existente, con el fin de reducir el número de etapas intermedias de consulta de los grupos de trabajo del Consejo para preparar la ejecución de una misión o acción conjunta. El CPS ha aprobado recientemente algunas propuestas del SEAE sobre la revisión de los procedimientos de gestión de crisis, y podrían considerarse medidas más radicales para el futuro. Entre ellas, podrían incluirse la revisión de los procedimientos para las operaciones de la PCSD (agilizar las funciones de planificación de las misiones civiles y militares; reducir las fases intermedias de consulta de los grupos de trabajo del Consejo). Este análisis también podría cubrir el nivel de toma de decisiones para los aspectos operativos, entre los grupos de trabajo del Consejo, el SEAE/SIPE y la autonomía de gestión cotidiana de las propias misiones.

Del mismo modo, a pesar de los considerables progresos realizados en los últimos años, podría considerarse una serie de medidas complementarias para acelerar la contratación y mejorar los procedimientos financieros. En concreto, esto podría incluir cambios en el Reglamento Financiero para que las medidas urgentes de preparación y ejecución de las acciones de la PESC se apliquen mediante los



procedimientos acelerados ya disponibles para la ayuda humanitaria. Existen también buenas razones para crear un centro de servicios comunes, con el fin de facilitar apoyo logístico y administrativo y en materia de compras a todas las misiones de la PCSD y los REUE así como disponer de margen para sentar unas bases más sólidas en lo relativo a las condiciones laborales del personal de las misiones de la PCSD y los REUE.

### Grupos de trabajo

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la alta representante y vicepresidenta nombra al presidente del Comité Político y de Seguridad y las presidencias permanentes de los 16 grupos de trabajo geográficos y temáticos en el ámbito de la PESC y las relaciones exteriores. En general, esto funciona correctamente y garantiza unos vínculos estrechos entre las presidencias de los grupos de trabajo y los servicios temáticos del SEAE. Sin embargo, sigue habiendo una serie de grupos de trabajo del Consejo presididos por la presidencia de turno, en particular el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, el Grupo de Trabajo de Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el Grupo de Trabajo de la AELC, el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo (COTER), el Grupo de Trabajo sobre Derecho Internacional Público (COJUR) y el Comité Athena. Dada la estrecha relación entre el trabajo de estos grupos y los ámbitos políticos cubiertos por grupos ya presididos por el SEAE y en interés de la coherencia política, sería conveniente considerar una modificación de la Decisión del Consejo correspondiente para establecer presidencias permanentes de estos grupos permanentes (con la transferencia de personal de apoyo de la Secretaría del Consejo al SEAE). Además, debería establecerse una relación especial entre el SEAE y el Grupo de Trabajo sobre Ampliación.

## II. FUNCIONAMIENTO DEL SEAE

En esta parte de la revisión se prestará una atención especial al funcionamiento interno del SEAE y a las relaciones con las demás instituciones de Bruselas.

### Coherencia política y reflexión estratégica

Un objetivo central del Tratado de Lisboa es reforzar la capacidad de desarrollar a largo plazo un marco estratégico de la UE en el ámbito de las relaciones exteriores. En apoyo de este objetivo, el SEAE produce una amplia gama de documentos políticos:

- Borradores de conclusiones del Consejo sobre cuestiones de actualidad y específicas.
- Documentos políticos sobre cuestiones clave de política exterior (por ejemplo, estrategia en materia de derechos humanos, comunicaciones e informes nacionales en el marco de la PEV, estrategia para el África Subsahariana, estrategia para el Caribe).
- Mandatos de negociación para acuerdos internacionales o relaciones contractuales con terceros países; documentos estratégicos y trabajos preparatorios para la celebración de cumbres y otras reuniones de diálogo político de alto nivel.
- Propuestas políticas y decisiones de financiación para acciones y misiones conjuntas en el contexto de la PESD.
- Documentos de estrategia nacional y regional para la programación de la ayuda exterior (en cooperación con los servicios de la Comisión pertinentes).
- Análisis y recomendaciones sobre la dimensión exterior de políticas internas de la UE como energía, seguridad, medio ambiente, migración, lucha contra el terrorismo y transporte.

No hay escasez de elementos para que la UE desarrolle una política exterior completa y efectiva, y en muchos casos estos instrumentos han contribuido a lograr un alto nivel de consenso entre los Estados miembros y las instituciones de la UE y, sobre esta base, una respuesta fuerte y bien coordinada a los retos de la política exterior.

Esto no siempre es fácil de lograr puesto que requiere el establecimiento de nexos entre asuntos geográficos o temáticos relacionados, la labor de las distintas instituciones e incluso los distintos niveles de discusión en

los órganos del Consejo (Consejo Europeo, formaciones del Consejo de Ministros, CPS, grupos de trabajo temáticos). Al mismo tiempo, el Tratado de Lisboa hizo intergubernamental la PESC y, por tanto, sujeta a unanimidad. A falta de voluntad política colectiva y de acuerdo entre los Estados miembros, esto constituye un factor limitador en la toma de decisiones. La perspectiva a largo plazo del SEAE le permite desempeñar un papel importante en la formulación de políticas, la intermediación y la ejecución. El SEAE está en condiciones inmejorables en el marco institucional de la UE para promover la dirección estratégica de la acción exterior de la UE, en particular con la participación activa de los Estados miembros y en estrecha colaboración con la Comisión y con el apoyo continuo del Parlamento Europeo. Teniendo esto en cuenta, la capacidad de planificación política del SEAE debería reforzarse.

Además, el SEAE dispone de un claro margen para utilizar su posición única en el marco institucional de la UE a fin de promover la dirección estratégica de la acción exterior de la UE, en particular con la participación activa de los Estados miembros y en estrecha cooperación con la Comisión y con el apoyo continuo del Parlamento Europeo. El papel de la alta representante para presentar la posición del Consejo de Asuntos Exteriores en las reuniones del Consejo Europeo es importante a este respecto ya que, como vicepresidenta de la Comisión, podría contribuir a incluir las prioridades de las relaciones exteriores en el programa de trabajo de la Comisión. Del mismo modo, el SEAE debe seguir haciendo aportaciones al programa de trabajo general del trío de presidencias rotatorias.

En general, podría ser útil reflexionar sobre una nueva base para las estrategias o políticas de la UE que deben ser adoptadas conjuntamente por los Estados miembros, el SEAE y la Comisión (por ejemplo, establecer un nexo entre los documentos conjuntos de la alta representante y las conclusiones de la Comisión y del Consejo).

### **Relaciones con la Comisión**

Las relaciones con la Comisión son vitales para el funcionamiento del Servicio. La alta representante, en su calidad de vicepresidenta de la Comisión «se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión» (artículo 18.4 del TUE). En virtud de la Decisión relativa a su creación, el SEAE ofrece información, asesoramiento y apoyo a cualquier comisario que lo requiere o necesita y las Delegaciones de la UE no solo ofrecen apoyo a los comisarios y a sus direcciones generales en los casos de visitas a terceros países, sino que también acogen a su personal y ejecutan sus instrucciones. Por ejemplo, en 2012 el SEAE preparó más del doble de reuniones de información para el presidente y los demás miembros de la Comisión que para la alta representante. Aunque en general esta relación funciona bien, hay una serie de ámbitos en los que se podría lograr mayor fluidez.

Dentro de las limitaciones físicas de este trabajo en tres dimensiones, la alta representante y vicepresidenta participa activamente en las reuniones de la Comisión. Su gabinete y los servicios pertinentes del SEAE participan plenamente en los trabajos preparatorios de la Comisión y contribuyen activamente a cuestiones que tienen un impacto en las relaciones exteriores de la UE. La alta representante también participa en las reuniones del Grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores (incluido el presidente y los comisarios responsables de Comercio, Ampliación, Política de Desarrollo, Ayuda Humanitaria y Asuntos Económicos y Monetarios). Desgraciadamente, estas reuniones no se han celebrado con la suficiente frecuencia. El presidente de la Comisión y la alta representante han acordado recientemente que el Grupo de Comisarios RELEX se reúna más frecuentemente en reuniones que serán presididas por la alta representante. Las reuniones serán preparadas conjuntamente por la Secretaría General de la Comisión y el SEAE.

Además del trabajo de la alta representante y vicepresidenta y con arreglo a los objetivos estratégicos definidos por ella, el SEAE trabaja en estrecha colaboración con el comisario de Ampliación y Política Europea de Vecindad y el comisario de Desarrollo. En general, la división del trabajo ha sido satisfactoria.

La designación de un comisario responsable de la Política de Vecindad cuando las responsabilidades geográficas concernientes a estos países fueron transferidas a la alta representante y vicepresidenta y al SEAE pudo generar confusión. El SEAE tiene la responsabilidad plena de las relaciones con todos los países del mundo, incluidos los países de la PEV, en los que presta apoyo a la alta representante y al comisario de Ampliación, y en los países ACP. La DG Ampliación dirige políticamente las relaciones con los países candidatos a la adhesión en relación con el proceso de ampliación, mientras que los aspectos más políticos de las relaciones con los países de los Balcanes Occidentales y Turquía competen a pequeños equipos geográficos del SEAE. La DG DEVCO es responsable de los programas de desarrollo transversales. El actual reparto de responsabilidades funciona principalmente debido a las buenas y estrechas relaciones de trabajo entre la alta representante y vicepresidenta y los comisarios respectivos, pero este reparto todavía presenta lagunas, por lo que debe aclararse. La distribución de carteras en la próxima Comisión ofrece una oportunidad para que el presidente de la Comisión reexamine la situación.

Una estrecha cooperación entre el SEAE y la Comisión también es de vital importancia en distintas cuestiones mundiales en las que los aspectos exteriores de las políticas internas de la UE tienen una creciente dimensión de política exterior. Ello incluye ámbitos tales como la seguridad energética, la protección del medio ambiente y el cambio climático, la migración, la lucha contra el terrorismo, la normativa financiera y la gobernanza económica internacional. Se espera que el SEAE ofrezca cada vez más al Consejo de Asuntos Exteriores ideas y propuestas políticas en estos ámbitos. Sin embargo, tras la asignación de responsabilidades y recursos en el momento de la creación del SEAE, prácticamente toda la experiencia y capacidad para gestionar los aspectos externos de estas políticas se mantuvo en el seno de los servicios de la Comisión. El SEAE no pone en tela de juicio las responsabilidades principales de los servicios de la Comisión en estos ámbitos, pero dado que su importancia política y su posible incidencia en la agenda de política exterior sigue creciendo, el SEAE deberá reforzar su capacidad para abordarlas en el futuro.

En paralelo a la creación del SEAE, la Comisión estableció un nuevo Servicio de Instrumentos de Política Exterior (SIPE) directamente bajo la autoridad de la alta representante y vicepresidenta y que es responsable de la gestión financiera y de la aplicación de los presupuestos operativos de la PESC, del Instrumento de Estabilidad y del apoyo a las misiones de observación electoral. Este Servicio comparte los locales del SEAE, pero sigue siendo independiente del SEAE desde el punto de vista administrativo y funcional, ya que la Comisión tiene competencia exclusiva para la gestión de los capítulos operativos del presupuesto de la UE. De este modo, el SIPE actúa como puente entre las estructuras de la PESC en el SEAE y los servicios centrales de la Comisión responsables de la gestión presupuestaria general. El Servicio de Instrumentos de Política Exterior está vinculado por las disposiciones del Reglamento Financiero de la UE que se aplican a todas las instituciones y gastos de la UE. Aunque no es posible integrar las actividades de dicho Servicio plenamente en el SEAE a causa de las responsabilidades que otorga el Tratado en materia de ejecución presupuestaria, debería explorarse una cooperación más estrecha y eficaz con el SEAE. Existen poderosas razones para considerar una transferencia de responsabilidades y del personal asociado relativas a las medidas de aplicación del régimen de sanciones de la UE desde el SIPE al SEAE o a una unidad común. De la misma forma, están en curso debates sobre la transferencia de responsabilidades en materia de actividades de comunicación de las relaciones exteriores y de presupuestos (incluida la gestión de las páginas de internet del SEAE y de las Delegaciones) desde el SIPE al negociado de comunicaciones estratégicas del SEAE. El SIPE, como servicio de la Comisión dependiente directamente de la alta representante y vicepresidenta, también podría ampliarse para incluir otros ámbitos financieros directamente vinculados a los objetivos políticos del SEAE y actualmente gestionados por DEVCO. Ejemplos de tales ámbitos son los que dependen del componente a largo plazo del Instrumento de Estabilidad, el apoyo electoral a terceros países (más allá de la observación), así como los derechos humanos y la democratización en general (es decir, los incluidos en el marco del IEDDH).

En enero de 2012, el SEAE y la Comisión acordaron estructuras de trabajo detalladas en materia de cooperación sobre instrucciones y gestión del trabajo en las Delegaciones de la UE, disposiciones específicas para el trabajo conjunto de programación y aplicación de los programas de ayuda exterior de la UE (sobre la base del artículo 9 de la Decisión SEAE), división de responsabilidades para la preparación de cumbres y otras reuniones de alto nivel o visitas en las que participan el presidente de la Comisión, la alta representante u otros miembros de la Comisión, así como la cooperación en materia de comunicación y prensa y disposiciones específicas en lo concerniente al estatuto de las oficinas exteriores de ECHO con respecto a las Delegaciones de la UE. Tales medidas funcionan adecuadamente, en particular en relación con los instrumentos de ayuda exterior de la UE sobre programación y ejecución. Un mayor refuerzo del negociado de coordinación de la cooperación al desarrollo, por ejemplo a través del envío en comisión de servicios de expertos de los Estados miembros, contribuiría a aumentar el papel y el impacto del SEAE en este ámbito.

### **Relaciones con el Parlamento Europeo**

La cooperación entre el SEAE y el Parlamento Europeo está prevista en el artículo 36 del TUE y en la declaración sobre responsabilidad política. Estas disposiciones garantizan adecuadamente la consulta activa y sistemática de la comisión apropiada del Parlamento antes de que se adopten decisiones sobre actividades o misiones de la PESC/PCSD. Igualmente, la práctica de intercambios informales de puntos de vista con los recién nombrados jefes de Delegación y los REUE son útiles para ambas partes. Existen procedimientos sistemáticos mediante los cuales el SEAE ofrece información a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento sobre el debate en cada Consejo de Asuntos Exteriores. Más recientemente, el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores fue invitado a asistir a partes de la reunión informal «Gymnich» de ministros de asuntos exteriores consagradas a puntos específicos del orden del día, en particular la presente revisión del SEAE. El informe anual sobre la PESC/PESD ha servido de base para un debate plenario regular con la alta representante sobre estas cuestiones.

La alta representante ha intensificado la cooperación con el Parlamento Europeo sobre la identificación y planificación de las misiones de observación electoral, incluida la elección de los observadores jefe, a través del Grupo de Coordinación Electoral. El SEAE ha facilitado al Parlamento Europeo información oportuna y completa sobre los progresos realizados en las negociaciones sobre acuerdos internacionales en virtud del artículo 218 del Tratado y ha desarrollado activamente mecanismos para el intercambio de información sensible con el Parlamento a través del Comité especial de miembros del Parlamento con habilitación de seguridad. Del mismo modo, se han intensificado las reuniones de concertación sobre el presupuesto de la PESC y el SEAE ha compartido sus nuevas ideas sobre los futuros instrumentos y prioridades de la ayuda exterior en el marco del próximo Marco Financiero Plurianual. Por último, las Delegaciones de la UE han respondido diligentemente a las necesidades del Parlamento Europeo en sus contactos con terceros países y con instituciones internacionales, en particular en el caso de visitas oficiales de representantes del Parlamento. El SEAE también ha desarrollado sus capacidades para trabajar con los parlamentos nacionales en los Estados miembros.

La revisión del SEAE ofrece la oportunidad de hacer balance de los avances conseguidos en cooperación con el Parlamento Europeo, en particular de conformidad con el artículo 36 del Tratado y con la declaración sobre responsabilidad política.

### **Relaciones con la Secretaría del Consejo**

La posición de la alta representante y vicepresidenta como miembro de las instituciones y también como miembro del Consejo cuando ejerce la función de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores es única en el marco establecido por el Tratado de Lisboa. Además, la Decisión SEAE establece claramente que el SEAE apoyará a la alta representante y vicepresidenta en el desempeño de todas sus funciones. En el momento de la creación del SEAE, más de 20 puestos AD fueron reservados por la Secretaría General del Consejo en relación con tareas residuales de política exterior. Debería revisarse la división del trabajo entre

el SEAE y la Secretaría del Consejo en apoyo de la labor del Consejo de Asuntos Exteriores y de las discusiones sobre política exterior en el Consejo Europeo para garantizar una correcta asignación de los recursos humanos y para evitar duplicaciones. Las disposiciones transitorias acordadas antes de Lisboa en materia de apoyo de la participación en el Consejo Europeo de la alta representante y vicepresidenta también deben ser revisadas para tener en cuenta la creación del SEAE.

### Acuerdos de nivel de servicio

Cuando se creó el SEAE como institución funcionalmente autónoma, de conformidad con el Reglamento Financiero y el Estatuto de los funcionarios, se decidió que las transferencias de personal y otros recursos desde la Comisión y la Secretaría del Consejo se limitarían a los servicios políticos correspondientes a las futuras responsabilidades del SEAE. En consecuencia, el SEAE recibió solo una muy limitada transferencia de recursos administrativos y servicios de apoyo (sin puestos de fuera de la DG RELEX y la DG Desarrollo de la Comisión y con un personal mínimo de la Secretaría del Consejo). Esto se debió a que se consideraba que el SEAE debería basarse en el apoyo administrativo existente de la Comisión y del Consejo. Este apoyo provendría de una serie de «acuerdos de nivel de servicio» que cubrirían, por ejemplo, los recursos humanos, las nóminas, la gestión de edificios, el apoyo y la seguridad en materia informática, y la gestión de los viajes.

Aunque esto ha impedido en algunos casos una duplicación innecesaria, la falta de flexibilidad de las normas y procedimientos ha sido más difícil de gestionar, ya que los sistemas no estaban adaptados en absoluto a las necesidades del SEAE.

Además han surgido problemas específicos. Al tiempo que la Comisión prosigue con estos acuerdos, hay algunas actividades que sería más útil transferir al SEAE (por ejemplo, inspecciones de seguridad en las Delegaciones de la UE). Por otra parte, la Secretaría del Consejo ha dejado claro que desea poner fin a los acuerdos de nivel de servicio en vigor. Este hecho plantea algunos retos, por ejemplo en lo relativo a la seguridad de los edificios y el uso de información confidencial. Es importante que cuando la Secretaría del Consejo decida poner fin a un acuerdo de nivel de servicio, el SEAE reciba los recursos correspondientes para asumir la responsabilidad sin solución de continuidad.

Bruselas debería ser el lugar natural en el que se celebren actos internacionales en los que la UE impulse su agenda. Por consiguiente, es necesario contar con las instalaciones necesarias. Ello requiere que el Consejo acepte que el SEAE utilice sus instalaciones o que el SEAE pueda establecer mejores instalaciones o que las encuentre en algún lugar de Bruselas. En realidad, es probable que sea necesario recurrir a las tres posibilidades. En particular, el SEAE debería contar con recursos para invertir en un mecanismo interno permanente encargado de este tipo de actos.

### Delegaciones

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Delegaciones de la UE se pusieron bajo la autoridad del Alto Representante y Vicepresidente (artículo 221 del TFUE) y asumieron la función de presidencia local, encargándose de las responsabilidades de coordinación *in situ* con las misiones diplomáticas de los Estados miembros, y de la representación externa de la política exterior de la UE con terceros países y organizaciones multilaterales. Este mayor protagonismo político de las Delegaciones sigue siendo un reto pues los recursos son aún limitados para realizar tareas políticas y las disposiciones que figuran en los reglamentos de base (por ejemplo, en materia de gestión presupuestaria o utilización flexible del personal de la Comisión) plantean problemas.

Muchas Delegaciones han gestionado la transición sin recursos adicionales (13 no cuentan con sección política y el jefe de Delegación es el único funcionario AD del SEAE) y la transferencia de responsabilidades de la Presidencia se ha desarrollado sin problemas. La situación ha sido más complicada en las

Delegaciones multilaterales (Nueva York, Ginebra, Viena, París, Roma y Estrasburgo), dada la complejidad de los asuntos jurídicos y de competencia planteados y la enorme carga de trabajo asociada a las reuniones de coordinación de la UE. La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de mayo de 2011, «sobre la participación de la Unión Europea en la labor de la ONU» constituye una buena base para que la presencia de la UE. Asimismo, la Decisión del COREPER de octubre de 2011 sobre el régimen general de gestión de declaraciones en los foros multilaterales facilitó una muy necesaria claridad en las respectivas funciones del SEAE, la Presidencia de turno y los Estados miembros. No obstante, persisten incertidumbres jurídicas residuales en este ámbito.

La UE dispone de 139 Delegaciones. Desde la creación del SEAE, se han abierto las Delegaciones de Sudán del Sur, Libia y Birmania/Myanmar y pronto se abrirá otra en los Emiratos Árabes Unidos. Se han cerrado las de Surinam y Nueva Caledonia (esta pasará a ser una oficina de la Comisión), y la de Vanuatu se cerrará pronto. Cada uno de estos casos requiere la aprobación unánime del Consejo y la Comisión, que ya ha sido obtenida. Sin embargo, la red actual sigue siendo en gran parte el resultado de decisiones de la Comisión en el pasado. Es evidente que con el tiempo será necesario garantizar que la UE esté plenamente representada en las partes del mundo en las que todavía no contamos con Delegaciones, por ejemplo, en los países del Golfo Pérsico. Esto significa más reasignaciones de recursos de la sede a las Delegaciones en el extranjero y requerirá asimismo financiación adicional. El BEI se ha mostrado dispuesto a colaborar con el SEAE y a conceder un préstamo para la financiación de edificios y proyectos importantes. Sin embargo, habida cuenta de la actual limitación de recursos, también debemos reconocer que algunas zonas pueden quedar plenamente cubiertas bien desde Delegaciones limítrofes o mediante una pequeña presencia sobre el terreno. Esto significa que en algunos casos los Estados miembros están dispuestos a permitir que los encargados de negocios (Laos, Gambia, Costa Rica, Nueva Zelanda, Trinidad y Tobago e Islas Salomón) coordinen la función de presidencia local.

Más en general, existe un enorme potencial para profundizar el debate sobre la interacción entre las Delegaciones de la UE y las embajadas nacionales, incluyendo planteamientos innovadores para compartir las cargas y la asignación de recursos. Por ejemplo, la exitosa incorporación de un diplomático español a la Delegación de la UE en Yemen ha supuesto un ahorro de hasta 500 000 EUR para el presupuesto nacional. Las crecientes oportunidades de puesta en común de actividades y recursos deberían explotarse plenamente. El ahorro resultante para los presupuestos nacionales debería ser un factor a la hora de fijar el nivel de recursos del SEAE.

### **Instrucciones y gestión en las Delegaciones**

Bajo la autoridad general de los jefes de Delegación del SEAE, aproximadamente un tercio del personal son empleados del SEAE y dos tercios han sido contratados por la Comisión Europea. Entre el personal del SEAE y en consonancia con el requisito de contratación de diplomáticos nacionales, una creciente proporción de puestos AD están ocupados por personal de los ministerios de asuntos exteriores de los Estados miembros. En general, todo el personal de las Delegaciones es consciente de la necesidad de colaborar como un único equipo, respetando al mismo tiempo los distintos cometidos y responsabilidades. En el marco de los acuerdos de trabajo entre el SEAE y la Comisión, existe un cierto grado de flexibilidad para que el personal de la Comisión en las Delegaciones pueda contribuir a las tareas políticas del SEAE. Y el principio general de que tanto el SEAE como los servicios de la Comisión puedan enviar instrucciones directamente a los jefes de Delegación con copia al responsable geográfico del SEAE funciona bien en la práctica. La coordinación de la gestión de los recursos humanos en las Delegaciones es menos adecuada, tras la creación de dos estructuras distintas; así, los contactos entre el SEAE y la Comisión sobre esta cuestión se canalizan a través de un grupo de trabajo (EUDEL) en el que participan la administración del SEAE, la DG DEVCO y los servicios centrales de la Comisión. Por separado, un grupo de trabajo interno de la Comisión (COMDEL) coordina las posiciones entre los diferentes servicios de la Comisión que disponen de personal en las Delegaciones. Este sistema dual genera múltiples debates sobre las mismas cuestiones,

retrasos en la toma de decisiones y puede ser un obstáculo para los contactos directos entre el SEAE y los servicios de la Comisión que intervienen de algún modo en las Delegaciones.

### **Circuitos financieros en las Delegaciones**

Históricamente, el jefe de Delegación podía delegar en su suplente la gestión cotidiana de los programas de ayuda exterior, y en las pequeñas Delegaciones había flexibilidad para que el personal de la Comisión participase en la gestión de los gastos administrativos. Desde la creación del SEAE ya no se permiten estas dos prácticas, lo que supone una importante carga administrativa para el jefe de Delegación que, por ello, debe a menudo dedicar un tiempo desproporcionado a la firma de pequeñas operaciones.

El SEAE considera que es de capital importancia solucionar este extremo rápidamente y espera que la presente revisión pueda propiciar algún cambio lo antes posible. Se han realizado grandes esfuerzos de diálogo para solucionar estas cuestiones, pero hasta ahora sin resultados.

El SEAE no puede hacer propuestas de índole legislativa por sí mismo y debe, por tanto, canalizarlas a través de la Comisión. El SEAE desea introducir cambios en el Reglamento Financiero que permitan un mejor funcionamiento de los circuitos financieros en las Delegaciones. Los jefes de Delegación plantean este asunto periódicamente. Aunque es importante garantizar una adecuada rendición de cuentas, se trata de un aspecto al que deseamos encontrar una solución. El SEAE recomienda, por tanto, que la Comisión presente propuestas al respecto a la mayor brevedad posible.

### **Cooperación con los Estados miembros en las Delegaciones**

La cooperación con los Estados miembros se basa en procedimientos consolidados de reuniones periódicas (al menos mensuales) de los jefes de misión y en numerosas reuniones de coordinación a otros niveles (jefes de misión adjuntos, responsables de asuntos políticos, expertos en comercio exterior, especialistas en desarrollo, etc.). El sistema de realización de gestiones y de publicación de declaraciones a nivel local funciona bien. En la mayoría de los casos, las Delegaciones han establecido sistemas para el intercambio de información y la puesta en común de servicios de intercambio de información política, lo que conduce al incremento de la frecuencia de los informes conjuntos que se remiten a la sede. Esta puesta en común de información, incluso de material restringido y sensible, debe ser mejorada.

Dado el muy difícil contexto económico, el SEAE y los Estados miembros comparten un interés por seguir desarrollando la cooperación local en los ámbitos político y práctico. El SEAE apoya firmemente el principio de la ubicación conjunta de las Delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros, así como la logística, la seguridad y las compras compartidas, las visitas conjuntas sobre el terreno e iniciativas diplomáticas públicas. Todo ello debería intensificarse. La red mundial de Delegaciones de la UE ofrece enormes oportunidades para una cooperación más estrecha y el reparto de cargas con los servicios diplomáticos nacionales.

Esto es particularmente pertinente en el contexto del debate sobre posibles nuevos ámbitos de actividad de las Delegaciones de la UE en el futuro, incluyendo la protección consular y el desarrollo de la red de expertos en materia de seguridad. Sin perjuicio del debate político en los Estados miembros sobre si el SEAE debe abarcar competencias nacionales en materia de protección consular, se trata de un ámbito en el que el SEAE dispone de recursos muy limitados en la sede (concentrados en la coordinación de las medidas de respuesta en casos de crisis) y carece de recursos o conocimientos técnicos especializados en las Delegaciones. El artículo 5.9 de la Decisión SEAE apunta a un futuro papel de las Delegaciones de la UE en la protección consular prestada a los ciudadanos de la Unión en terceros países sobre una base de neutralidad de recursos. Esto solo podrá lograrse si los recursos y conocimientos necesarios se transfieren desde los Estados miembros. Con respecto a la seguridad en las Delegaciones, el SEAE acoge con satisfacción la respuesta de algunos Estados miembros de facilitar, sin coste para el SEAE, expertos en

comisión de servicio de los ministerios nacionales de defensa e interior o de los servicios policiales en respuesta a un primer proyecto piloto en un pequeño número de Delegaciones.

### **III. PAPEL DE LA ALTA REPRESENTANTE Y VICEPRESIDENTA**

Las principales innovaciones del Tratado de Lisboa fueron transferir las responsabilidades de la Presidencia de turno en el ámbito de la política exterior al alto representante y al SEAE. La alta representante ha asumido la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, así como del Consejo de Ministros de Defensa y de las reuniones de los ministros de Desarrollo. Además, ha pasado a ser responsable de las funciones institucionales y de representación de las que se hacían cargo previamente el alto representante, el comisario de Relaciones Exteriores y el ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia de turno.

#### **Sustitución del alto representante**

El Tratado de Lisboa establece las responsabilidades del alto representante, que combina las tareas que antes correspondían al ministro de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ostentaba la Presidencia de turno, al alto representante/secretario general de la Secretaría del Consejo y al antiguo comisario de Relaciones Exteriores. Si bien las ventajas de combinar estos cargos son obvias, la experiencia ha demostrado claramente que esta concentración de responsabilidades en un solo cargo genera una enorme e incesante carga de trabajo. La alta representante y vicepresidenta tiene que participar en las reuniones institucionales periódicas del Consejo, la Comisión, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, así como en un gran número de encuentros regulares con terceros países. Simultáneamente, debe disponer de tiempo para dedicarlo a cuestiones clave y a las relaciones exteriores, como lo subrayó el éxito del reciente diálogo entre Serbia y Kosovo.

En la actualidad existen mecanismos que permiten que otros representantes de la UE sustituyan a la alta representante cuando no pueda asistir a una reunión y en ellos intervienen ministros de la Presidencia de turno, los miembros de la Comisión con responsabilidades geográficas, altos funcionarios del SEAE y REUE. Una opción sería formalizar estos acuerdos, incluyendo una responsabilidad de coordinación más directa de uno o más miembros de la Comisión, en nombre de la Unión, por parte de la alta representante y vicepresidenta. Al mismo tiempo, la alta representante podría implicar a los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros en tareas y misiones más concretas. Este enfoque podría alcanzarse en el marco del Tratado y de la legislación existente, de acuerdo con el presidente de la Comisión, en el contexto de la composición de la próxima Comisión.

Un modelo alternativo sería crear un nuevo cargo (o cargos) de alto representante y vicepresidente adjunto. Esto tendría un impacto simbólico y político fuerte y reflejaría la práctica seguida en la mayoría de los ministerios nacionales de asuntos exteriores en los que los secretarios de Estado o similares actúan bajo la autoridad del ministro. Sin embargo, sería más complejo desde el punto de vista institucional, debido a la falta de una base jurídica clara en el Tratado, y en conexión con el debate sobre la composición de la Comisión.

En cualquiera de ambos modelos, es necesario abordar la cuestión de quién representa a la alta representante en los debates en el pleno del Parlamento Europeo, para garantizar la mejor información posible para el Parlamento y una implicación real con el SEAE en la elaboración de políticas. La alta representante debería seguir asistiendo personalmente siempre que sea posible. Los comisarios y ministros de la Presidencia rotativa pueden aportar también una contribución muy valiosa. Pero hay ocasionalmente situaciones en las que la persona que sustituye a la alta representante no ha asistido personalmente a una reunión o acto clave y en la que otro representante cualificado del SEAE podría aportar una contribución más informada. Por ello tendría sentido revisar la declaración sobre la responsabilidad política para permitir que los debates en el pleno del PE sigan las prácticas de la Comisión de Asuntos Exteriores de dicho



Parlamento, donde también intervienen altos funcionarios del SEAE, jefes de Delegación o representantes especiales de la UE.

Los frecuentes viajes de la alta representante y vicepresidenta afectan a su capacidad para participar en las reuniones de la Comisión. El personal que trabaja con ella participa en todos los niveles de la toma de decisiones y de debate sobre todos los aspectos de la política de la Comisión, desde cuestiones de transporte hasta las relacionadas con el mercado único. La próxima Comisión debería considerar un mayor uso de la tecnología moderna como, por ejemplo, intervenciones de la alta representante y vicepresidenta en las reuniones de la Comisión mediante videoconferencia.

#### **IV. RESULTADOS OBTENIDOS A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS**

##### **Problemas de personal**

El SEAE dispone de 3 417 personas en plantilla, divididas entre la sede (1 457) y las Delegaciones de la UE (1960). Además, hay unas 3 500 personas de la Comisión que trabajan en las Delegaciones de la UE. El personal del SEAE se divide en más de 900 puestos AD (538 en la sede y 365 en las Delegaciones). Entre los otros agentes se incluyen 652 puestos AST, 363 expertos nacionales en comisión de servicios, 322 agentes contractuales y 1 137 agentes locales en las Delegaciones.

En consonancia con el artículo 6 de la Decisión SEAE, la contratación de personal para el SEAE se efectuó a través de un procedimiento transparente basado en el mérito, a efectos de disponer de personal con las mayores competencias, rendimiento e integridad, garantizando al mismo tiempo un equilibrio geográfico y entre sexos, y una presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros. Durante la fase transitoria a raíz de la creación del SEAE se registraron grandes avances hacia el objetivo de alcanzar un tercio de agentes temporales procedentes de los servicios diplomáticos nacionales en puestos AD. A raíz de las decisiones relativas a la rotación en 2013, esta cifra es del 32,9 %, con un 23,8 % en la sede y un 46,2 % en las Delegaciones (incluido un 44 % de los jefes de Delegación). El actual desequilibrio entre la sede y las Delegaciones es el resultado de que la mayoría de nuevos puestos previstos para el SEAE se utilizan para reforzar el personal de las Delegaciones. Con el tiempo, este desequilibrio desaparecerá dado que el SEAE desarrolla nuevas políticas de rotación y movilidad para todo el personal.

En términos de equilibrio geográfico y presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros en el seno del SEAE, el cuadro que figura en el anexo 1 desglosa detalladamente las diferentes categorías de personal por nacionalidad. En lo que respecta concretamente a los nuevos Estados miembros, que estaban claramente infrarrepresentados en el personal transferido al SEAE desde los servicios de la Comisión y la Secretaría del Consejo, los 12 Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 representan actualmente el 17,2 % de los puestos de funcionarios en plantilla, en comparación con un porcentaje de la población de la UE de alrededor del 20 %. La cifra es ligeramente más alta para puestos AD, con un 18 %. Con la actual excepción de Chipre, Luxemburgo y Eslovaquia, hay por lo menos un puesto de jefe de Delegación ocupado por un nacional de cada Estado miembro. Y los nuevos Estados miembros aportan el 14 % de los jefes de Delegación (19 de estos cargos están ocupados por nacionales de los Estados miembros que ingresaron en la UE en 2004; la cifra equivalente cuando se puso en marcha el SEAE era de solo un jefe de Delegación, es decir, el 0,7 %). El SEAE espera que la actual política de contratación sobre la base de concursos abiertos siga siendo válida y que refuerce el equilibrio geográfico a medida que los puestos se vayan convocando y cubriendo.

La alta representante y vicepresidenta también ha expresado su firme voluntad de progresar hacia el equilibrio de sexos en el SEAE. El SEAE heredó una plantilla predominantemente masculina en la transferencia en bloque y, al igual que los servicios diplomáticos nacionales, se encuentra en una situación difícil a la hora de atraer a candidatas bien cualificadas para ocupar altos cargos. Desde la creación del

SEAE, el número de jefas de Delegación se ha duplicado con creces, al pasar de 10 a 24 (17 %). En la sede hay 22 mujeres que ocupan cargos directivos como jefa de división o superior, lo que representa el 18 % del total. La mujer que ocupa un cargo más importante en el SEAE es Helga Schmid, que como directora política lidera una red de gestoras del SEAE cuyo objetivo es fomentar y apoyar el desarrollo profesional de las mujeres. El trabajo de mejora del equilibrio entre sexos y de eliminación de posibles obstáculos al avance profesional debería intensificarse.

En general, el SEAE tiene por objetivo establecer una política de personal que garantice la igualdad de oportunidades y las perspectivas de todo el personal. Sobre la base del principio de igualdad de trato entre funcionarios y agentes temporales de los Estados miembros, el SEAE debe respetar los objetivos de un mínimo de un tercio del personal AD procedente de los servicios diplomáticos nacionales, pero manteniendo al mismo tiempo un mínimo del 60 % de personal permanente. Ahora que el objetivo de un tercio está al alcance, el SEAE estudia activamente las implicaciones para la contratación y la gestión de la carrera de los agentes temporales y para la futura política de movilidad del personal interno trasladado dentro del Servicio, así como las posibilidades de promoción de los agentes temporales y la necesidad de publicar un número suficiente de puestos vacantes para garantizar la renovación del personal temporal que retorne a sus servicios nacionales al final de su comisión de servicios. El SEAE está convencido de la necesidad de trabajar en estrecha colaboración con los Estados miembros en relación con las decisiones que afectan a los diplomáticos nacionales. Los procedimientos establecidos en el Comité Consultivo de Nombramientos (CCN) ofrecen una buena base para esta cooperación, combinada con una total transparencia con respecto a los Estados miembros a través del COREPER.

Dado que el SEAE se acerca al final del período transitorio previsto para la contratación de diplomáticos nacionales, será necesario encontrar un nuevo equilibrio en las políticas de recursos humanos de la institución. En particular, es importante ofrecer unas perspectivas profesionales claras y previsibles a sus funcionarios, tanto en el ámbito interno como mediante el fomento de un libre flujo de personal entre el SEAE y otras instituciones de la UE. Igualmente, será importante abrir la contratación en los niveles más bajos a los concursos de la EPSO en cuanto se haya alcanzado el objetivo de un tercio, con el fin de garantizar una futura generación de funcionarios permanentes. A partir del 1 de julio de 2013, el SEAE también publicará puestos vacantes más allá de las tradicionales fuentes del Tratado (SEAE, servicios diplomáticos de los Estados miembros, Comisión y Secretaría del Consejo) para englobar a otras instituciones de la UE, incluido el Parlamento Europeo.

---

## **Conclusión**

El presente documento analiza una serie de propuestas y sugerencias de la alta representante sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, basándose en el relativamente corto período en que ha estado en actividad, puesto que la adopción de la Decisión del Consejo por la que se establece el Servicio y la entrada en vigor de los consiguientes cambios en la normativa financiera y de personal tuvo lugar el 1 de enero de 2011. Por el momento, la revisión se centra deliberadamente en cuestiones políticas y posibles mejoras, sin abordar lo que esto requeriría en términos de cambios de organización interna, modificaciones de los textos legales y otras cuestiones más amplias que deben tenerse en cuenta como parte de la transición institucional en 2014.

# Resumen de las propuestas de cambios

## Recomendaciones a corto plazo

### ORGANIZACIÓN

1. Nombramiento permanente de presidentes del SEAE para los grupos de trabajo del Consejo en el ámbito de las relaciones exteriores que siguen estando bajo la Presidencia de turno [Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores; Desarrollo; África, Caribe y Pacífico (ACP); Grupo de Trabajo AELC; Grupo sobre Terrorismo (COTER), Grupo de Trabajo sobre Derecho Internacional Público (COJUR) y Comité Athena]. Revisión de los niveles del personal dedicado a cuestiones de relaciones exteriores en la Secretaría General del Consejo y transferencia de los recursos necesarios al SEAE. Creación de una relación de trabajo especial entre el Grupo de Trabajo de Ampliación (COELA) y el SEAE.
2. Transferencia de responsabilidades de la Presidencia a las Delegaciones de la UE dirigidas por encargados de negocios (Laos, Gambia, Costa Rica, Nueva Zelanda, Trinidad y Tobago e Islas Salomón).
3. Confirmación de la responsabilidad de coordinación del vicesecretario general de la PCSD y de los servicios de política de seguridad y prevención de crisis, incluidas sus relaciones con el resto del SEAE.
4. Revisión de los mandatos y el papel de los REUE con objeto de integrarlos en las estructuras del SEAE (sede y Delegaciones). Revisión de las directrices del Consejo aplicables al nombramiento, mandato y financiación de los REUE.
5. Refuerzo del equipo de sanciones del SEAE, incluida la transferencia de personal pertinente del SIPE y de personal adicional de los Estados miembros en comisión de servicios.
6. Refuerzo de la capacidad del SEAE para los aspectos exteriores de las principales políticas de la UE (seguridad energética, medio ambiente, migración, lucha contra el terrorismo, cuestiones económicas exteriores).
7. Refuerzo de la capacidad de planificación política del SEAE sobre cuestiones y documentos estratégicos.
8. Utilización conjunta de la Sala de Guardia permanente del SEAE con el recién creado Centro de Reacción Urgente de la Comisión con el fin de disponer de un centro único de la UE de respuesta ante crisis y de utilizar mejor los recursos de la UE.

### FUNCIONAMIENTO

9. La alta representante, como vicepresidenta de la Comisión, debería proponer medidas externas específicas sobre relaciones exteriores para su inclusión en el programa de trabajo anual de la Comisión.
10. El SEAE debería presentar estrategias a medio plazo para regiones concretas o cuestiones temáticas, en consonancia con las prioridades políticas, para su debate en el Consejo con arreglo a un calendario acordado. Estas estrategias podrían fomentar igualmente debates más coordinados en los diferentes niveles del Consejo (Consejo Europeo, reuniones ministeriales, CPS, grupos de trabajo).
11. El SEAE debería contribuir al programa de trabajo general del trío de presidencias rotatorias.
12. Reuniones periódicas del grupo RELEX de comisarios presidido por la alta representante y vicepresidenta, apoyada por la Secretaría Conjunta SEAE-Comisión. Confirmación del papel principal de coordinación de la alta representante y vicepresidenta, apoyada por los servicios geográficos y temáticos del

SEAE, para todas las cuestiones de relaciones exteriores.

- 13.** Mantenimiento de la influencia activa del SEAE en la programación de la ayuda exterior de la UE, dentro del marco jurídico vigente. Otros expertos en comisión de servicios de los Estados miembros podrían reforzar el perfil y el impacto del SEAE.
- 14.** Requerimiento de que todas las instrucciones a las Delegaciones pasen por los jefes de Delegación, con copia al servicio geográfico pertinente del SEAE.
- 15.** Promoción de una mayor coordinación entre las Delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros en terceros países, en especial con un mayor uso de informes conjuntos y el intercambio mutuo de información. Garantía de plena aplicación del sistema de intercambio de información sensible y confidencial (incluso con embajadores de la UE no residentes).
- 16.** Establecimiento de una lista prioritaria de proyectos conjuntos de uso común de instalaciones y puesta en común de los servicios de apoyo entre Delegaciones de la UE y embajadas de los Estados miembros (con la adecuada distribución de los costes). Examen de la forma de ofrecer recursos nacionales en materia de seguridad de los Estados miembros para proteger a las Delegaciones de la UE sobre la base del reembolso de costes.
- 17.** Simplificación del presupuesto administrativo de las Delegaciones para disponer de una única fuente de financiación (que combine los fondos del SEAE y los presupuestos de la Comisión).
- 18.** Refuerzo de la coordinación SEAE-Comisión en la gestión de los recursos de las Delegaciones (fusión de las estructuras EUDEL y COMDEL).
- 19.** Consolidación de los puntos de contacto en todas las Delegaciones de la UE para cubrir ámbitos políticos clave (por ejemplo, derechos humanos). Continuación del desarrollo de la red de expertos en seguridad militares y civiles en las Delegaciones. Prosecución del debate sobre la posible función consular de las Delegaciones de la UE, en función de un acuerdo político y de que los Estados miembros faciliten más recursos y conocimientos especializados.
- 20.** Aclaración de la división del trabajo entre el SEAE y los servicios de la Comisión y la Secretaría del Consejo con competencias en materia de relaciones exteriores para mejorar la eficiencia y eliminar duplicidades. Las posibles transferencias de personal podrían abordarse en el procedimiento presupuestario de 2014.
- 21.** Revisión de los acuerdos de nivel de servicio con la Comisión y la Secretaría del Consejo de la UE y de la asignación de recursos para abordar ámbitos problemáticos conocidos (por ejemplo, el uso de salas de reunión para conferencias y diálogos políticos, la transferencia de sistemas seguros de comunicación, los recursos para seguridad en terceros países).
- 22.** Revisión de las prioridades y esfuerzo de racionalización de las reuniones formales de diálogo político a nivel ministerial y de altos funcionarios. Las reuniones deberían programarse en función del asunto a tratar.

## **PERSONAL**

- 23.** Políticas de recursos humanos orientadas a conservar el equilibrio entre funcionarios y agentes temporales a todos los niveles en relación con el objetivo de un tercio para diplomáticos nacionales y un mínimo del 60 % para funcionarios (sobre la base del principio de igualdad de trato y de garantía de perspectivas de carrera atractivas para todos). Publicación de puestos derivados de las tres fuentes del Tratado adaptados a las necesidades en términos de rotación de los agentes temporales.

**24.** Política específica en materia del estatuto y la gestión de los agentes temporales de los Estados miembros para cubrir la duración y renovación de contratos, el acceso a la movilidad y la política de rotación en los puestos del SEAE, la clasificación, la promoción y la reclasificación y reintegración en los ministerios nacionales de asuntos exteriores.

**25.** Prosecución de los esfuerzos para abordar asuntos residuales sobre el equilibrio geográfico y lograr una presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros.

**26.** Medidas adicionales para fomentar el equilibrio entre hombres y mujeres.

## **Recomendaciones a medio plazo**

### **ORGANIZACIÓN**

**1.** Revisión de la gestión y los procedimientos para las operaciones PESD (agilizar las funciones de planificación de las operaciones PCSD para misiones civiles y militares; reducir las fases intermedias de consulta de los grupos de trabajo del Consejo; simplificar los procedimientos de contratación y financieros). El debate en el Consejo Europeo de diciembre en materia de seguridad y defensa podría también abarcar cuestiones estructurales (por ejemplo, la integración de las estructuras de la PCSD en el SEAE, estructuras jerárquicas, apoyo a las misiones).

**2.** Creación de un centro conjunto de servicios con el fin de facilitar apoyo logístico administrativo y en materia de adquisiciones para todas las misiones de la PCSD y los REUE.

**3.** Aclaración del régimen de alto representante adjunto (ya sea dentro de las estructuras del SEAE o a través de una responsabilidad más clara de la alta representante y vicepresidenta sobre otros comisarios). Celebración de acuerdos oficiales para formalizar las prácticas existentes por la que ministros de asuntos exteriores, miembros de la Comisión y altos funcionarios del SEAE pueden sustituir a la alta representante y vicepresidenta (incluyendo los derechos de representación formal en reuniones con el PE, el Consejo y la Comisión).

**4.** En la futura asignación de carteras de la Comisión, refuerzo de la posición de la alta representante y vicepresidenta en la toma de decisiones sobre programas de ayuda exterior de la Comisión con el fin de lograr una mayor coherencia con las prioridades de la política exterior de la UE y aclarar la responsabilidad de la alta representante y vicepresidenta en las relaciones con los Balcanes Occidentales y los países de la PEV.

**5.** Racionalización de la estructura de altos cargos del SEAE, en particular la composición del Consejo de Administración del SEAE y la división del trabajo entre los directores gerentes y los directores. Fusión de los cargos de secretario general ejecutivo y jefe de operaciones en un solo cargo de secretario general, y reducir el número de directores gerentes.

### **FUNCIONAMIENTO**

**6.** Como parte de la próxima transición institucional, revisión de la declaración sobre responsabilidad política de la alta representante y vicepresidenta (por ejemplo, definir quién puede representar a la alta representante y vicepresidenta en los debates del PE; intensificar las aportaciones del PE para la planificación política; acceso a información restringida; incluida la información facilitada por las Delegaciones de la UE; apoyo a las visitas del PE a terceros países).

- 7.** Modificación del Reglamento Financiero para abordar los problemas de los doble circuitos financieros en las Delegaciones.
- 8.** Revisión de las funciones del contable de la Comisión y del Servicio de Auditoría Interna en relación con la gestión financiera del SEAE.
- 9.** Aclaración de las cuestiones residuales de competencia para garantizar que el SEAE y las Delegaciones de la UE sean el canal único para las cuestiones de relaciones exteriores de la UE, en particular en ámbitos de competencias compartidas y en los foros multilaterales, incluido el sistema de las Naciones Unidas, la OSCE, etc.

## Anexo 1

PROPORCIÓN DE DIPLOMÁTICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS COMO PERSONAL AD, TENIENDO EN CUENTA LAS YA ANUNCIADAS CONTRATACIONES DE LA ROTACIÓN DE 2013							Personal AST a 20.6. 2013	Agentes contractuales a 20.6.2013
País	Diplomáticos	%	Funcionarios AD	%	Total	%		
Austria	11	1,2 %	17	1,8 %	28	3,0 %	11	7
Bélgica	16	1,7 %	49	5,2 %	65	7,0 %	166	85
Bulgaria	10	1,1 %	3	0,3 %	13	1,4 %	5	5
Chipre	1	0,1 %	3	0,3 %	4	0,4 %	2	0
Rep. Checa	12	1,3 %	11	1,2 %	23	2,5 %	13	2
Dinamarca	10	1,1 %	17	1,8 %	27	2,9 %	16	1
Estonia	7	0,7 %	5	0,5 %	12	1,3 %	10	0
Finlandia	7	0,7 %	13	1,4 %	20	2,1 %	17	4
Francia	39	4,2 %	83	8,9 %	122	13,0 %	51	68
Alemania	22	2,4 %	69	7,4 %	91	9,7 %	42	19
Grecia	9	1,0 %	26	2,8 %	35	3,7 %	28	3
Hungría	11	1,2 %	10	1,1 %	21	2,2 %	10	2
Irlanda	7	0,7 %	15	1,6 %	22	2,4 %	14	3
Italia	15	1,6 %	84	9,0 %	99	10,6 %	53	39
Letonia	7	0,7 %	4	0,4 %	11	1,2 %	3	1
Lituania	4	0,4 %	5	0,5 %	9	1,0 %	5	2
Luxemburgo	0	0,0 %	2	0,2 %	2	0,2 %	0	0
Malta	6	0,6 %	2	0,2 %	8	0,9 %	4	0
Países Bajos	10	1,1 %	21	2,2 %	31	3,3 %	25	2
Polonia	10	1,1 %	27	2,9 %	37	4,0 %	24	4
Portugal	9	1,0 %	20	2,1 %	29	3,1 %	29	12
Rumanía	14	1,5 %	4	0,4 %	18	1,9 %	16	12
Eslovaquia	4	0,4 %	3	0,3 %	7	0,7 %	4	3
Eslovenia	9	1,0 %	2	0,2 %	11	1,2 %	10	0
España	22	2,4 %	61	6,5 %	83	8,9 %	44	36
Suecia	11	1,2 %	25	2,7 %	36	3,9 %	28	1
Reino Unido	25	2,7 %	46	4,9 %	71	7,6 %	29	9
<b>Total</b>	<b>308</b>	<b>32,9 %</b>	<b>627</b>	<b>67,1 %</b>	<b>935</b>	<b>100,0 %</b>	<b>659</b>	<b>320</b>

# Revisión del SEAE





**sitio web**

[www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

**facebook**

[www.facebook.com/europeanexternalactionservice](http://www.facebook.com/europeanexternalactionservice)

**Twitter**

[Twitter.com/eu\\_eeas](https://twitter.com/eu_eeas)

**Europa en el mundo**

[www.storify.com/euintheworld](http://www.storify.com/euintheworld)