



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Asuntos Exteriores

2012/2253(INI)

25.3.2013

PROYECTO DE INFORME

con una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión, al Consejo y a la Comisión sobre la revisión de 2013 relativa a la organización y el funcionamiento del SEAE (2012/2253(INI))

Comisión de Asuntos Exteriores

Coponentes: Elmar Brok y Roberto Gualtieri

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO A LA ALTA REPRESENTANTE DE LA UE PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN, AL CONSEJO Y A LA COMISIÓN	3
--	---

PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO A LA ALTA REPRESENTANTE DE LA UE PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN, AL CONSEJO Y A LA COMISIÓN

sobre la revisión de 2013 relativa a la organización y el funcionamiento del SEAE (2012/2253(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el artículo 27, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) que prevé la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) encargado de asistir al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad,
- Visto el artículo 21, apartado 3, TUE, que dispone que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad asistirá al Consejo y a la Comisión para mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión,
- Visto el artículo 26, apartado 2, TUE, que dispone que el Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión,
- Visto el artículo 35, párrafo tercero, TUE, que dispone que las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países,
- Visto el artículo 36 TUE, que dispone que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa, le informará de la evolución de dichas políticas y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo,
- Visto el artículo 13, apartado 3, de la Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010¹, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (en lo sucesivo Decisión SEAE), que dispone que la Alta Representante procederá, a mediados de 2013, a una revisión de la organización y del funcionamiento del SEAE, acompañándola, en su caso, de una propuesta legislativa destinada a modificar la Decisión,
- Vistos los artículos 298 y 336 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que prevé el procedimiento legislativo aplicable a los asuntos de personal,
- Vista la Declaración de la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión sobre

¹ DO L 201 de 3.8.2010, p. 30.

responsabilidad política (en lo sucesivo Declaración AR/VP)¹,

- Vistos el artículo 121, apartado 3, y el artículo 97 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores y las opiniones de la Comisión de Desarrollo, de la Comisión de Presupuestos, de la Comisión de Control Presupuestario (A7-0000/2013) y de la Comisión de Asuntos Jurídicos (en forma de carta),
- A. Considerando que una de las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa es el objetivo de asegurar la unidad, consistencia y eficacia de la acción exterior de la Unión Europea;
- B. Considerando que el SEAE es un nuevo órgano de naturaleza híbrida, basado en fuentes comunitarias e intergubernamentales, sin precedente en la UE y del que, por lo tanto, no se puede esperar que sea plenamente operativo menos de dos años tras su creación; que, en consecuencia, una revisión de su organización y funcionamiento se ha de basar en unas críticas equitativas y constructivas;
- C. Considerando que el éxito del SEAE se ha de medir en función de su capacidad de lograr un enfoque global de los retos exteriores con que se enfrenta la UE hoy día y de su capacidad de alcanzar un uso más eficaz de recursos escasos a través de un incremento de la cooperación y las economías de escala a nivel de la UE y a nivel nacional;
- D. Considerando que la función de doble sombrero de la AR/VP es la manifestación más tangible de esta búsqueda de mayor coherencia en la acción exterior de la UE;
- E. Considerando que la actual estructura dentro de la Comisión no refleja de modo adecuado la función específica asignada a la AR/VP en relación con la acción exterior de la UE;
- F. Considerando que la función múltiple encomendada por el Tratado de Lisboa a la AR/VP requiere la creación de uno o varios cargos de delegado político a fin de asegurar su asistencia en el desempeño de sus funciones;
- G. Considerando que la toma de decisiones operativas y su ejecución en materia de Política Exterior y de Seguridad Común/Política Común de Seguridad y Defensa (PESC/PCSD) son excesivamente lentas por motivos estructurales y procedimentales; que ello ha quedado claro una vez más con motivo de la crisis en Mali donde, en respuesta de la cual los procedimientos de toma de decisiones han demostrado ser excesivamente lentos, la financiación se ha visto retrasada y los Estados miembros han resultado ser reacios a la ejecución de las decisiones políticas;
- H. Considerando que el SEAE ha de ser una estructura fluida, orientada a los resultados, eficaz, capaz de ofrecer apoyo para un liderazgo político en el ámbito de la PESC y de facilitar la toma de decisiones en el Consejo; que, por dicha razón, el SEAE ha de ser capaz de facilitar, a corto plazo y de manera coordinada, conocimientos especializados de diferentes departamentos, también de la Comisión; que la actual estructura del SEAE se caracteriza por un exceso de personal dirigente y de niveles de toma de decisiones;

¹ DO C 2010 de 3.8.2010, p. 1.

- I. Considerando que las oportunidades para un rápido despliegue que ofrecen las unidades tácticas de la UE no se utilizan;
- J. Considerando que la experiencia del pasado ha demostrado claramente la necesidad de establecer una sede operativa permanente en Bruselas para la realización de misiones de la PCSD;
- K. Considerando que, en el caso de las revoluciones árabes, se ha hecho evidente que la UE no está en condiciones de asegurar, a corto plazo, una reasignación de los recursos, incluido el personal, para hacer frente a las nuevas prioridades políticas; que el tamaño y los perfiles del personal de las delegaciones de la UE deben reflejar los intereses estratégicos de la Unión;
- L. Considerando que el papel del SEAE en la definición de la orientación estratégica y en la contribución a la aplicación de los instrumentos de asistencia financiera de la UE se ha de fortalecer en consonancia con las líneas fundamentales de la política exterior de la UE;
- M. Considerando que, sobre todo en momentos de restricciones presupuestarias, el SEAE debería actuar como un catalizador de mayores sinergias, no sólo en el marco institucional de la UE sino también entre la UE y sus Estados miembros;
- N. Considerando que, en un momento en que los gobiernos de los Estados miembros están reduciendo considerablemente su presencia diplomática y consular, el SEAE se ha de ver como una oportunidad para promover un incremento de la cooperación y de las sinergias;
- O. Considerando que se ha de perseguir en mayor medida el evitar la duplicación de esfuerzos y estructuras entre el SEAE, la Comisión, en particular la DG DEVCO y la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), y la Secretaría del Consejo;
- P. Considerando que se ha logrado el objetivo de un tercio del personal procedente de los Estados miembros, y que el personal procedente de los tres componentes (Comisión, Secretaría del Consejo y servicios diplomáticos nacionales) debe distribuirse adecuadamente a todos los niveles y entre las delegaciones y la Sede;
- Q. Considerando que toda modificación con respecto a las normas sobre el personal tiene que aprobarse con arreglo al procedimiento de codecisión;
- R. Considerando que existe una clara necesidad de desarrollar la capacidad del SEAE para definir y extraer enseñanzas de experiencias operacionales anteriores, en particular en el ámbito de la prevención de conflictos, la mediación en conflictos y la gestión de crisis;
- S. Considerando que, dos años y medio después de la adopción de la Declaración de la AR/VP, debe procederse a una evaluación exhaustiva de la responsabilidad política del SEAE hacia el Parlamento, especialmente en lo que se refiere a la medida en que se consulta a éste sobre las decisiones estratégicas y sus puntos de vista, y hasta qué punto se tienen en cuenta sus aportaciones;
- T. Considerando que la flexibilidad es deficiente en los actuales circuitos financieros en las

delegaciones, con efectos perjudiciales para la carga de trabajo del personal;

1. Formula, teniendo en cuenta que se ha logrado un buen progreso en la creación del SEAE, pero que se puede lograr más en términos de sinergias, coordinación entre las instituciones y el liderazgo político, creado por la combinación de las funciones de Alto Representante, Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, a través del fortalecimiento del carácter instrumental del Servicio, la siguiente recomendación a la Alta Representante/Vicepresidenta, al Consejo y a la Comisión:

Sobre el liderazgo y una estructura más racional y eficaz para la diplomacia del siglo XXI

2. Prestar apoyo a la AR/VP en el ejercicio de sus múltiples obligaciones previendo el nombramiento de uno o varios delegados políticos; asegurar que estos delegados, dado su papel político, comparecerán ante la comisión competente del Parlamento antes de su toma de posesión; considerar, posiblemente, una participación más regular de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros en tareas y misiones específicas en nombre de la Unión;
3. Simplificar la estructura de mando del SEAE y reforzar el papel de su Secretario General Ejecutivo, estableciendo una cadena de mando clara para contribuir a una toma de decisiones eficaz, así como a una respuesta política oportuna; racionalizar, en este contexto, los cargos de jefe de operaciones y de director gerente encargado de la administración, y reducir y simplificar la estructura jerárquica de las direcciones de gestión;
4. Mejorar y fortalecer la función de coordinación de la AR/VP asegurando que, en la próxima Comisión, se dará cuenta de su pleno potencial como Vicepresidenta de la Comisión y se encargará la presidencia del grupo de Comisarios RELEX, ampliado a otros miembros de la Comisión cuando sea necesario; en ese sentido, seguir desarrollando la práctica de propuestas y decisiones conjuntas;
5. Garantizar que, de conformidad con el artículo 9, apartado 3, de la Decisión SEAE, el SEAE desempeñará un papel de liderazgo en la definición de las estrategias de los correspondientes instrumentos de asistencia financiera externa y que, a ese fin, el SEAE dispondrá de los conocimientos especializados para ejercer una función de liderazgo en estas áreas, sobre todo en cuanto a vecindad;
6. Salvaguardar, al mismo tiempo, el carácter «comunitario» de la política de vecindad, garantizando que el SEAE trabajará en estrecha colaboración con los servicios competentes de la Comisión, teniendo en cuenta que el Parlamento rechazará cualquier intergubernamentalización de las políticas comunitarias;
7. Incluir, con carácter prioritario, la Dirección de Instrumentos de Política Exterior en el organigrama del SEAE;
8. Garantizar que los representantes especiales de la Unión Europea (REUE) están estrechamente integrados en el trabajo del SEAE incorporando a ellos y su personal a la estructura del SEAE, y considerar, siempre que sea posible, otorgarles al mismo tiempo el

mandato de jefe de delegación de la UE;

9. Llevar a cabo una auditoría sistemática y en profundidad de las estructuras relacionadas con las políticas exteriores puestas en marcha por la Comisión y la Secretaría del Consejo, con el fin de superar las duplicaciones actuales; poner a disposición del Parlamento dicho informe;
10. Seguir desarrollando, en el mismo orden de ideas, la práctica de los servicios técnicos y logísticos conjuntos entre las instituciones, con el fin de lograr economías de escala y una mayor eficiencia;
11. Desarrollar opciones, en coordinación con los Estados miembros, a medio y largo plazo, para el logro de economías de escala entre los servicios diplomáticos de los Estados miembros y el SEAE en terceros países, en particular en relación con la prestación de los servicios consulares;
12. Adoptar un enfoque coherente en cuanto a la presidencia de los grupos de trabajo del Consejo, y poner fin a la presidencia rotativa de dichos grupos;
13. Garantizar, de acuerdo con el artículo 24 TUE, que los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, respetarán la acción de la Unión en este ámbito y apoyarán al SEAE en el desempeño de su mandato;
14. Promover, a este fin, una mayor cooperación con los Estados miembros, y desarrollar una información política conjunta entre delegaciones y embajadas;

Sobre la «estructura adecuada» para asegurar un enfoque integral

15. Poner en práctica todo el potencial del Tratado de Lisboa mediante un enfoque global que integre medios diplomáticos, económicos, de desarrollo y, en última instancia y en pleno cumplimiento con la Carta de las Naciones Unidas, militares a la luz de directrices políticas estratégicas comunes de la Unión con el fin de promover la seguridad y la prosperidad de los ciudadanos de la UE y sus vecinos;
16. Seguir desarrollando a tal fin una «estructura adecuada» que integre estructuras de respuesta a crisis, de construcción de la paz y de la PCSD, y asegure la coordinación con las unidades geográficas, delegaciones y otros departamentos políticos responsables de la gestión de crisis, basándose en el concepto de plataforma de crisis;
17. Asegurar una planificación eficaz e integrada, y una toma de decisiones más rápida para las operaciones de la PCSD, mediante la combinación de las capacidades de planificación pertinentes de la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (CMPD) y de la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC); crear, además, una estructura de ejecución permanente mediante el establecimiento de una sede operativa militar permanente, instalada junto a una capacidad civil de ejecución, a fin de permitir la ejecución efectiva de operaciones militares y civiles, salvaguardando al mismo tiempo sus respectivas cadenas de mando;

Sobre la reforma de los procedimientos financieros para una acción exterior eficaz

18. Resolver las rigideces actuales en el circuito financiero a fin de autorizar al personal de la Comisión en las delegaciones, cuando las condiciones sobre el terreno así lo exijan, a hacerse cargo de determinadas tareas presupuestarias con el fin de que los jefes de delegación se centren en sus tareas políticas;
19. Acelerar los procedimientos en el Servicio de Instrumentos de Política Exterior para la administración de las finanzas de la PESC en aras del objetivo de garantizar una respuesta flexible y oportuna a las situaciones de crisis y, en particular, garantizar que las operaciones civiles de la PCSD se ponen en marcha con rapidez y eficacia; examinar, en este sentido, si se pueden introducir cambios en el Reglamento Financiero sin menoscabo de la supervisión;
20. Mejorar la responsabilidad financiera ampliando la transparencia a todas las líneas presupuestarias de la PESC, incluyendo las operaciones de la PCSD, a los REUE, la no proliferación y la prevención de conflictos;

Sobre las delegaciones

21. Conceder el SEAE una mayor competencia en la (re)asignación de personal de la Comisión en las delegaciones de la UE a fin de garantizar que los perfiles de personal y el tamaño de las delegaciones de la UE reflejan los intereses estratégicos de la Unión y sus prioridades políticas;
22. Disponer que, sobre todo en las delegaciones con reducido número de personal del SEAE, el jefe de la delegación, de acuerdo con el artículo 5, apartado 2, de la Decisión SEAE, también pueda encargar al personal de la Comisión que lleve a cabo análisis políticos e informes políticos;
23. Reforzar, en este contexto, la autoridad de los jefes de delegación sobre todo el personal, incluido el de la Comisión, y asegurarse de que el jefe de la delegación es el destinatario de todas las instrucciones emitidas por la Sede;
24. Desarrollar seriamente las oportunidades brindadas por la Decisión SEAE y por el TUE, en particular mediante la mejora de la función de coordinación de las delegaciones, sobre todo en situaciones de crisis, y permitiéndoles ofrecer protección consular a los ciudadanos de la UE de los Estados Miembros no representados en un determinado país; garantizar que ningún cometido adicional reduzca los recursos de las políticas y prioridades existentes, a menos que haya una reorientación y redistribución del personal para hacer frente a estos nuevos desafíos;
25. Garantizar que, siempre que sea aplicable, cada delegación de la UE cuente con un centro de coordinación de derechos humanos;
26. Garantizar que, cuando proceda, cada delegación cuente con un agregado PCSD, en particular en las delegaciones en situaciones de inestabilidad o fragilidad política, o cuando se haya concluido recientemente una operación o misión PCSD, con el fin de garantizar la continuidad y el seguimiento del entorno correspondiente;

Sobre la puesta en práctica de la declaración sobre responsabilidad política

27. Asegurar, con arreglo al acuerdo cuatripartito alcanzado en Madrid en junio de 2010, la aplicación plena y efectiva de la obligación establecida en el artículo 36 TUE para que las opiniones del Parlamento se tengan debidamente en cuenta, por ejemplo, mediante una consulta proactiva y sistemática con la comisión competente del Parlamento antes de la adopción de estrategias y mandatos en el ámbito de la PESC/PESD;
28. Asegurar una plena información política desde las delegaciones de la Unión hacia los titulares de cargos clave del Parlamento conforme a un acceso regulado;
29. Asegurar, de acuerdo con el artículo 218, apartado 10, TUE, que el Parlamento sea informado inmediata y plenamente en todas las etapas del procedimiento para la negociación de acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos celebrados en el ámbito de la PESC;
30. En línea con la experiencia positiva de los jefes de delegación y REUE recién nombrados que han comparecido ante la Comisión AFET antes de tomar posesión de sus cargos, extender esta práctica a los jefes de misiones y operaciones PCSD recién nombrados;
31. Garantizar, una vez nombrados por el AR/VP los nuevos jefes de delegación, su confirmación oficial por la comisión competente del Parlamento antes de que tomen posesión de sus cargos;
32. Proceder a un intercambio sistemático de puntos de vista con la comisión competente del Parlamento antes de cada Consejo de Asuntos Exteriores, e informar a esta comisión después de cada reunión del Consejo;

Sobre la formación y consolidación de un espíritu corporativo diplomático europeo

33. Promover la formación común y otras medidas concretas para la consolidación de un espíritu corporativo entre el personal del SEAE de diferentes culturas diplomáticas y antecedentes institucionales, y considerar iniciativas conjuntas de formación del personal del SEAE y de los diplomáticos nacionales, como parte de su formación profesional continua;
34. Revisar, en este sentido, los correspondientes programas educativos y de formación existentes a nivel de la UE y a nivel nacional, con miras a su consolidación junto a la Escuela Europea de Seguridad y Defensa existente;

Sobre las contrataciones

35. Proseguir e intensificar los esfuerzos por lograr un mejor equilibrio de género y geográfico, teniendo debidamente en cuenta los méritos y las competencias;
36. Dado que se ha alcanzado el objetivo de un tercio del personal contratado de los Estados miembros, asegurar que el personal de los ministerios nacionales no se concentre en los niveles de gestión, y centrarse ahora en la contratación de nuevo personal de la UE de forma permanente; explorar también, a este respecto, las modalidades para que los

diplomáticos nacionales que trabajan en el SEAE soliciten puestos permanentes dentro del servicio;

37. Con el fin de desarrollar un verdadero espíritu corporativo europeo, y para garantizar que el servicio sólo sirva los intereses europeos comunes, oponerse a cualquier intento por parte de los Estados miembros de influir en el proceso de contratación del personal del SEAE; garantizar, una vez expirado el periodo de transición, que el SEAE puede desarrollar su propio proceso independiente de selección, abierto a los funcionarios de todas las instituciones de la UE y a candidatos del exterior a través de concursos públicos;
38. Garantizar que el SEAE disponga de la combinación adecuada de conocimientos para hacer frente a los conflictos, en particular mediante el desarrollo de habilidades en el ámbito de la mediación y del diálogo;

*

* *

39. Encarga a su Presidente que transmita la presente Recomendación a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidenta de la Comisión, al Consejo, a la Comisión, así como a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros.