

Informe Especial

Función coordinadora del Servicio Europeo de Acción Exterior

En general funciona eficazmente, pero existen insuficiencias en la gestión de la información, la dotación de personal y la presentación de informes



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-13
Estructura del SEAE	04-05
La función coordinadora del SEAE	06-09
Los recursos del SEAE	10-11
Reforma del SEAE	12-13
Alcance y enfoque de la auditoría	14-20
Observaciones	21-99
Sede central del SEAE: una revisión interna dio lugar a la mejora de los métodos de trabajo, pero la gestión de la información todavía presenta insuficiencias	21-44
Se llevó a cabo una revisión exhaustiva, pero sin plan de acción o calendario claros	22-24
Mejora de las modalidades y directrices de trabajo	25-27
Las herramientas de gestión de la información no proporcionan un apoyo pleno a la coordinación	28-44
El SEAE y las delegaciones de la UE: la comunicación frecuente fomenta la coordinación, pero las delegaciones echan en falta comentarios de la sede central del SEAE sobre planificación e información política	45-65
La supervisión de alto nivel se apoya en una buena comunicación bilateral entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE.	46-49
Las delegaciones reciben instrucciones claras de la sede central del SEAE, pero los retrasos y la ausencia de observaciones por parte de esta dificultan la planificación	50-65

La coordinación del SEAE con la Comisión y el Consejo funciona eficazmente a pesar de las dificultades en las delegaciones de la UE 66-99

La coordinación con la Comisión se gestiona adecuadamente, pero existen problemas operativos en las delegaciones de la UE 67-87

La coordinación con el Consejo está consolidada, pero no existe una herramienta común de información 88-99

Conclusiones y recomendaciones 100-112

Anexos

Anexo I - Organigrama del SEAE

Anexo II - Función y procedimiento del EXCO

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas del Servicio Europeo de Acción Exterior

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el servicio diplomático de la Unión Europea, que colabora con las instituciones de la UE para aplicar su política exterior y de seguridad común. Asiste al Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que desempeña una doble función al ser también Vicepresidente de la Comisión Europea. Por tanto, el SEAE desempeña un papel importante frente a la Comisión y al Consejo.

II El personal de la sede central del SEAE en Bruselas y de las 145 delegaciones y oficinas de la UE ubicadas en todo el mundo se compone de empleados internos, personal externo, personal enviado en comisión de servicios por la Comisión y diplomáticos delegados por los Estados miembros. Esta situación, bastante compleja, acentúa la importancia de la coordinación en la labor del SEAE.

III La política exterior de la UE y su aplicación y coordinación son de vital importancia para la UE, especialmente teniendo en cuenta los acontecimientos recientes, en especial, la invasión rusa de Ucrania. Esta auditoría tiene por objeto determinar si el SEAE desempeñó eficazmente su función de coordinación y formular recomendaciones de mejora. Para ello, examinamos la coordinación en su sede y con el gabinete del alto representante y vicepresidente, con las delegaciones de la UE en países no pertenecientes a la UE, con múltiples direcciones generales de la Comisión, y con el Consejo y el Consejo Europeo.

IV En conjunto, llegamos a la conclusión de que la coordinación es en general eficaz, y permite al servicio prestar asistencia adecuada al alto representante y vicepresidente para el cumplimiento de su mandato. Sin embargo, hallamos insuficiencias en la gestión de información, en la dotación de personal y en la presentación de informes.

V El ejercicio de revisión interna del SEAE de 2021 señaló una serie de insuficiencias y propuso la introducción de cambios en ámbitos como la estructura organizativa y las modalidades y directrices de trabajo. Sin embargo, las acciones de revisión carecían de un plan de acción y de un calendario de ejecución, e identificamos varios aspectos problemáticos en la gestión de la información, como la utilización de las herramientas informáticas.

VI El Comité Director para las Delegaciones de la UE (el Comité Director), que es el órgano consultivo de la Comisión y del SEAE sobre la gestión de las delegaciones de la UE, es un foro útil para la coordinación. Además, la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE mantienen una comunicación frecuente. La sede ha establecido procedimientos claros para que las delegaciones de la UE cumplan sus obligaciones de planificación e información. No obstante, constatamos algunos retrasos en la transmisión de instrucciones desde la sede central del SEAE, así como una falta de observaciones a las delegaciones de la UE, lo que restó utilidad a algunos informes.

VII La coordinación de alto nivel con la Comisión a través del Grupo de Coordinación Externa, que se reúne semanalmente, funciona eficazmente. Sin embargo, el Grupo de Comisarios para Una Europa más Fuerte, de carácter más estratégico, ha estado inactivo desde 2021. La coordinación operativa en la sede entre el SEAE y la Comisión a través de la consulta entre servicios es buena, pero es necesario realizar esfuerzos entre estos para adaptar la dotación de personal a las necesidades de las delegaciones de la UE.

VIII La coordinación con el Consejo de Asuntos Exteriores está bien consolidada en general y se rige por normas y directrices claras. Sin embargo, la preparación coordinada de la documentación informativa para las reuniones queda obstaculizada por la falta de una herramienta común de información en el SEAE, el Consejo y la Comisión.

IX Partiendo de estas conclusiones, recomendamos a la Comisión:

- garantizar la aplicación de su estrategia de gestión de la información;
- coordinarse con la Comisión y el Consejo a efectos de mejorar el intercambio seguro de información;
- mejorar la interacción entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE en los ámbitos de planificación, presentación de informes y formulación de observaciones;
- facilitar la supervisión de la evaluación conjunta de la carga de trabajo de 2022 en las delegaciones de la UE;
- mejorar la cooperación interinstitucional en relación con los instrumentos informativos para preparar las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores.

Introducción

01 El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el servicio diplomático de la Unión Europea. Desde 2011, ha colaborado con las instituciones de la UE para llevar a cabo la política exterior y de seguridad común de la Unión.

02 El SEAE se creó en virtud del [Tratado de Lisboa](#) para asistir al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también ejerce de vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE). Este doble cargo se abreviará en lo sucesivo como «AR/VP». De conformidad con el artículo 18 del [Tratado de la Unión Europea](#), el AR/VP «velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión», incluida su política exterior, de seguridad y de defensa común.

03 El SEAE también se encarga de asistir al presidente del Consejo Europeo, al presidente de la Comisión y a las Direcciones Generales (DG) y los distintos servicios de la Comisión en sus respectivas funciones de relaciones exteriores. Por último, su cometido es actuar como facilitador y mediador honesto a efectos de gestionar las relaciones diplomáticas de la UE con países no pertenecientes a la Unión y con organizaciones internacionales. Por lo tanto, el SEAE funciona dentro de un marco organizativo bastante complejo.

Estructura del SEAE

04 El SEAE consta de una administración central en Bruselas y las delegaciones de la UE situadas en todo el mundo (en lo sucesivo, las delegaciones de la UE)¹. El secretario general del SEAE, asistido por tres secretarios generales adjuntos, supervisa la mayor parte del trabajo diario en la sede central del SEAE en Bruselas, con el objetivo de garantizar una coordinación eficaz entre todos los servicios y con las delegaciones de la UE, que actúan como misiones diplomáticas de la UE en el mundo. Conforme a la decisión del SEAE², este se divide en seis direcciones geográficas y cuatro temáticas (véase el [anexo I](#)). El SEAE también cuenta con departamentos de planificación y respuesta a las crisis en el contexto de la política común de seguridad y defensa. El

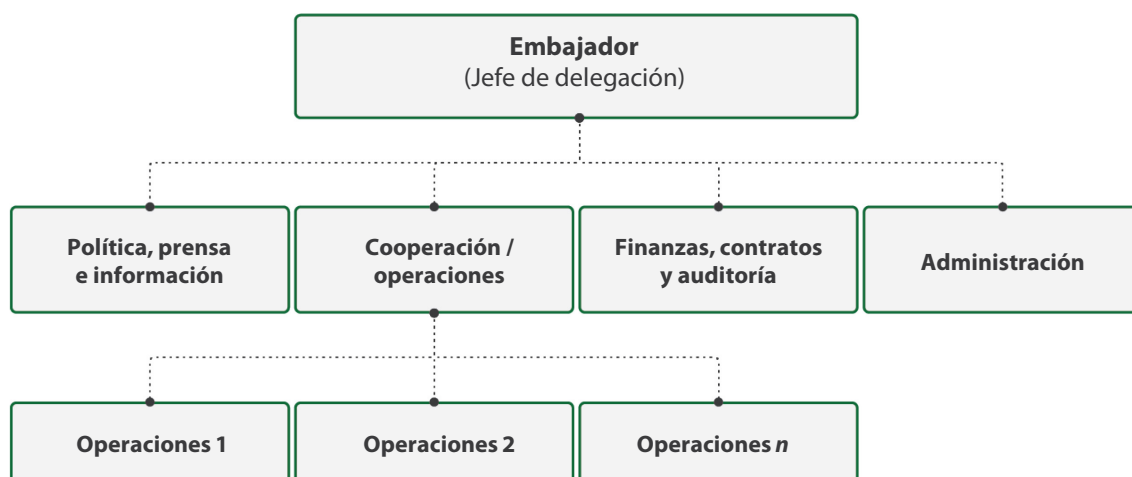
¹ [Decisión 2010/427/CE del Consejo](#) (la «Decisión del SEAE»).

² Artículo 4, apartado 3, de la [Decisión del SEAE](#).

Estado Mayor de la UE proporciona conocimientos militares en el SEAE y asesora al AR/VP sobre cuestiones militares y relativas a la seguridad.

05 Además de los servicios centrales de su sede, el SEAE cuenta con 145 delegaciones de la UE, 8 de las cuales se destinan a organizaciones internacionales. Las delegaciones de la UE representan a la UE en el exterior, proyectando su política exterior en países no pertenecientes a la UE o en organizaciones internacionales. Aunque la configuración de las delegaciones de la UE puede variar en función de las prioridades políticas (por ejemplo, las delegaciones de la UE en los países de la ampliación tienen una sección de «integración europea»), por lo general comparten una estructura básica común (véase la *ilustración 1*). En una etapa inicial, se centraron principalmente en la ayuda al desarrollo, el comercio y la ampliación, aunque la mayoría ha asumido ahora un papel político, de seguridad y de política exterior más amplio, lo que refleja la creciente dimensión exterior de casi todas las políticas de la UE.

Ilustración 1 — Ejemplo de organigrama de una delegación de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La función coordinadora del SEAE

06 El Tratado de la Unión Europea establece las disposiciones relativas a la acción exterior de la UE y estipula que el AR/VP asistirá al Consejo y a la Comisión en la cooperación para garantizar la coherencia de la acción de la UE y de sus políticas internacionales³. A su vez, el AR/VP cuenta con el apoyo del SEAE⁴. La función coordinadora del SEAE se articula en dos facetas principales: coordinación con la Comisión, y coordinación con el Consejo y el Consejo Europeo (véase la *ilustración 2*).

07 La coordinación entre el SEAE y la Comisión implica la interacción con múltiples direcciones generales y servicios de la Comisión, principalmente la Dirección General (DG) de Asociaciones Internacionales, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Comercio, Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, la DG Recursos Humanos y Seguridad, la DG Presupuestos y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI).

08 A partir de las orientaciones estratégicas establecidas por el Consejo Europeo (en las que están incluidos los Estados miembros), el Consejo de Asuntos Exteriores dirige la acción exterior de la UE. Las correspondientes políticas son aplicadas o supervisadas por el AR/VP y el SEAE, según proceda.

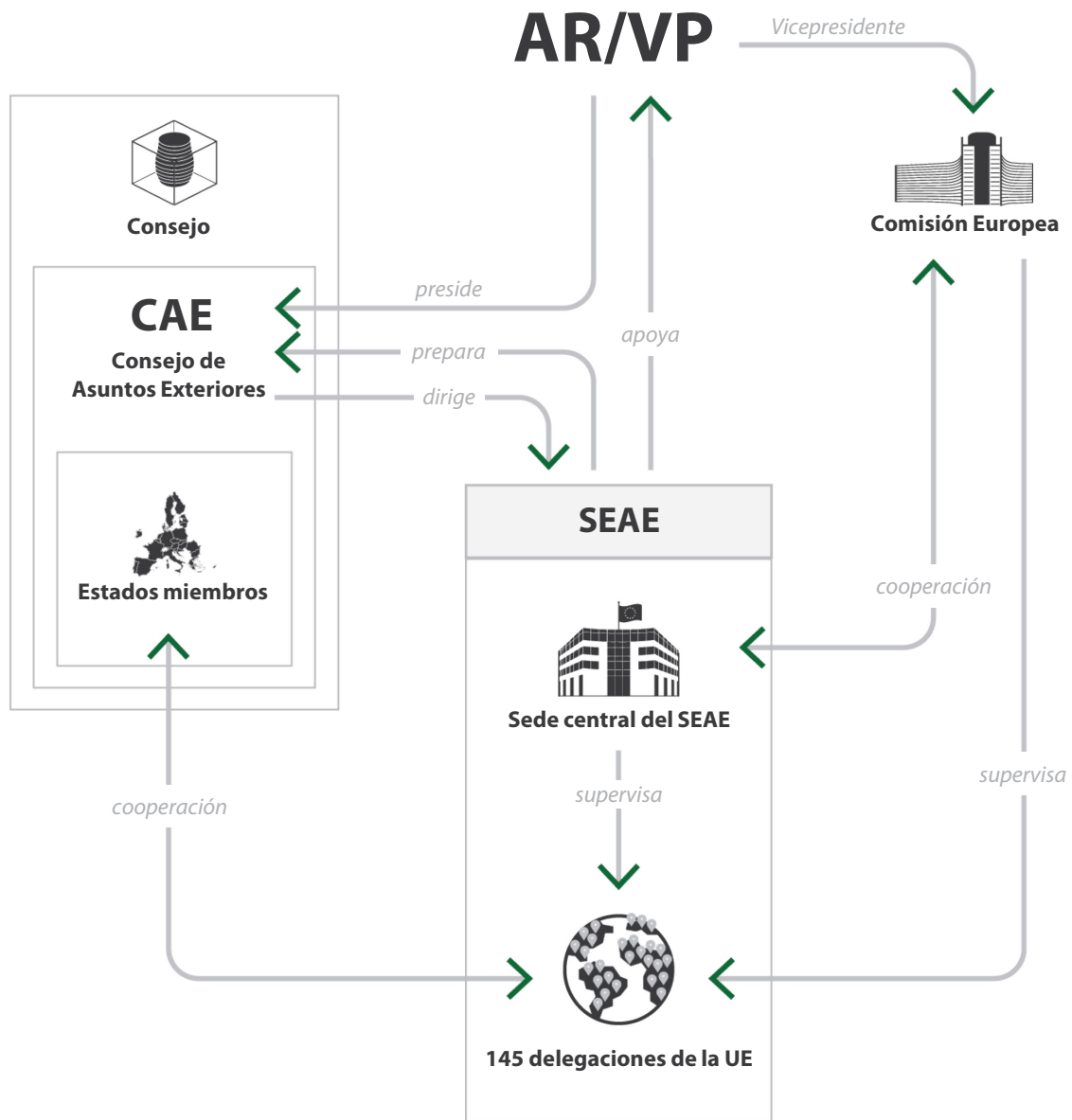
09 La coordinación interna también es fundamental⁵, tanto en la sede central del SEAE como entre esta y las 145 delegaciones de la UE en todo el mundo, así como con el gabinete del AR/VP.

³ Artículo 21, apartado 3, del [Tratado de la Unión Europea](#).

⁴ Artículo 2 de la [Decisión del SEAE](#).

⁵ *Idem*, artículo 4, apartado 3.

Ilustración 2 — La función de coordinación del SEAE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

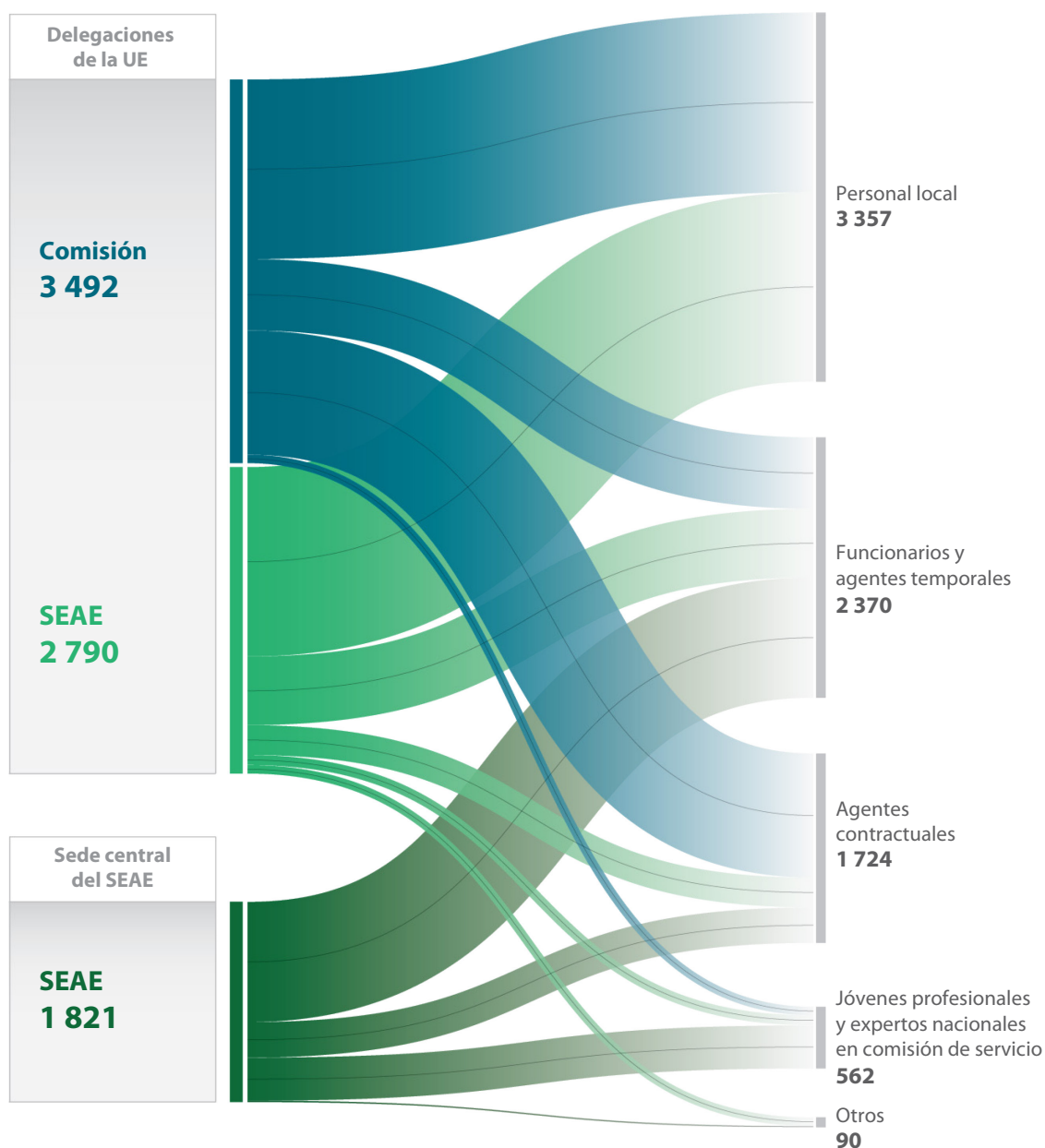
Los recursos del SEAE

10 El presupuesto administrativo del SEAE para 2022 ascendió a 787 millones de euros⁶. Este engloba la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE y, además, el servicio recibe de la Comisión un importe anual para cubrir los costes administrativos del personal de la Comisión que trabaja en las delegaciones de la UE. En 2022, esta contribución ascendió a 241 millones de euros.

⁶ Servicio Europeo de Acción Exterior, [2022 annual activity report](#), p. 58.

11 El personal de la sede central del SEAE y de las delegaciones es heterogéneo y está sujeto a frecuentes rotaciones. Se compone de funcionarios del SEAE y de la Comisión, además de diplomáticos de los Estados miembros, agentes locales, agentes contractuales y temporales, expertos nacionales en comisión de servicios, jóvenes profesionales y becarios (véase la *ilustración 3*). En las delegaciones de la UE, los miembros del personal de la Comisión trabajan bajo la autoridad del embajador de la UE (el jefe de la delegación de la UE), pero están jerárquica y administrativamente vinculados a sus direcciones generales de origen. Esta dualidad organizativa requiere, por ejemplo, el uso de diferentes instrumentos de trabajo y normas administrativas.

Ilustración 3 — Personal del SEAE y de la Comisión en la sede central del SEAE y en las delegaciones de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del presupuesto de la UE de 2023.

Reforma del SEAE

12 Al inicio de 2021, el secretario general del SEAE puso en marcha una consulta interna para revisar el servicio y determinar los retos y oportunidades para el futuro como, entre otros, los aspectos de la coordinación. El personal del SEAE, tanto de su sede como de las delegaciones de la UE, participó en cinco talleres organizados en febrero de 2021 para reflexionar sobre el futuro del servicio.

13 Estos talleres dieron lugar al proyecto «EEAS@20», que contaba con siete grupos temáticos que generaron ideas, identificaron retos clave en ámbitos como los métodos de trabajo, la estructura organizativa y la comunicación, y los plasmaron en propuestas de trabajo concretas. A raíz de ello, en marzo de 2021 se emitieron una serie de recomendaciones de reforma. Estas se examinan más adelante en el informe.

Alcance y enfoque de la auditoría

14 Los recientes acontecimientos, en particular la invasión rusa de Ucrania, han situado la política exterior de la UE y su aplicación entre las primeras preocupaciones de los Estados miembros y de las instituciones de la UE. En el contexto de la [aprobación de la gestión del SEAE para el ejercicio 2019](#), el Parlamento Europeo propuso que lleváramos a cabo una revisión más específica de los gastos administrativos y las actividades de apoyo del servicio⁷. En 2019 y 2020, la Conferencia de Presidentes de Comisión del Parlamento Europeo sugirió que examináramos el funcionamiento del SEAE.

15 Anteriormente publicamos otros dos informes especiales sobre el SEAE. En 2014, auditamos la creación del SEAE⁸, abordando cuestiones relacionadas con la coordinación del servicio con la Comisión y los Estados miembros. En 2016 auditamos la gestión de sus edificios por parte del SEAE⁹.

16 La auditoría objeto del presente informe se centró en la función coordinadora del SEAE en el ámbito de acción exterior, con el fin de evaluar si esta coordinación era eficaz, y formular recomendaciones para mejorar la coordinación interna del SEAE y la realizada con la Comisión y el Consejo. No abarcaba otros cometidos del SEAE, como los relacionados con las operaciones presupuestarias, la protección consular, las actividades de inteligencia y la política de sanciones.

17 Nuestra principal pregunta de auditoría era si la coordinación del SEAE, tanto interna como con la Comisión y el Consejo, era eficaz. Para responder a esta pregunta, examinamos la eficacia de la coordinación:

- 1) en la sede central del SEAE (también entre el SEAE y el gabinete del AR/VP);
- 2) entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE;
- 3) entre el SEAE y la Comisión y el Consejo.

⁷ 2020/2149(DEC), 26 de marzo de 2021, p. 5.

⁸ [Informe Especial 11/2014](#)

⁹ [Informe Especial 07/2016](#)

18 La auditoría abarcó el período comprendido entre septiembre de 2021 (cuando el SEAE empezó a aplicar nuevos métodos y procedimientos de trabajo y actualizó su estructura) hasta abril de 2023.

19 El Tribunal basó sus observaciones en las siguientes fuentes de evidencia:

- un examen de la documentación facilitada por la sede central del SEAE y el gabinete del AR/VP, la Comisión y el Consejo, y por las delegaciones de la UE visitadas;
- el análisis de una muestra de procedimientos relativos a los siguientes aspectos: las sesiones del Grupo de Coordinación Externa (EXCO), las consultas entre servicios, las sesiones del CAE, las reuniones del Consejo Europeo y las cumbres internacionales; esto incluía diferentes documentos, como los órdenes del día de las reuniones y los documentos subyacentes, la documentación informativa, la aportación de otros servicios y los intercambios de correo electrónico.
- varias reuniones presenciales y por vídeo con personal de la sede central del SEAE, la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, así como con representantes especiales de la UE y presidentes de los grupos de trabajo del Consejo y del Comité Político y de Seguridad (CPS);
- una encuesta a todos los embajadores de la UE, con un índice de respuesta del 82 % (119 delegaciones de la UE de un total de 145);
- visitas sobre el terreno de cuatro delegaciones de la UE seleccionadas en la muestra: Bosnia y Herzegovina, Tanzania y Turkmenistán, así como la delegación de la UE ante las Naciones Unidas en Nueva York;
- informes del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión (SAI).

20 Nuestra selección de delegaciones de la UE que se visitarían sobre el terreno se realizó conforme a los siguientes criterios:

- número de efectivos;
- ubicación geográfica y cobertura (es decir, un país, varios países u organizaciones multilaterales);
- si las delegaciones habían sido recientemente visitadas por el servicio de inspección del SEAE;

- o equilibrio entre el personal del SEAE y el de la Comisión;
- o presencia de embajadas de los Estados miembros de la UE en el país.

Observaciones

Sede central del SEAE: una revisión interna dio lugar a la mejora de los métodos de trabajo, pero la gestión de la información todavía presenta insuficiencias

21 En esta sección, evaluamos los métodos de trabajo, los procedimientos y las directrices del SEAE, así como las herramientas disponibles en su sede, a la luz de la reciente revisión de 2021. En particular, evaluamos si:

- 1) la revisión EEAS@20 repercutió en los métodos y procedimientos de trabajo del SEAE;
- 2) los métodos, procedimientos y directrices del SEAE fueron completos y abarcaron todos los ámbitos de su competencia, y si los canales de coordinación prevén la participación de las principales partes interesadas;
- 3) las herramientas disponibles, en particular las relacionadas con la tecnología de la información, fueron eficaces para fomentar la coordinación.

Se llevó a cabo una revisión exhaustiva, pero sin plan de acción o calendario claros

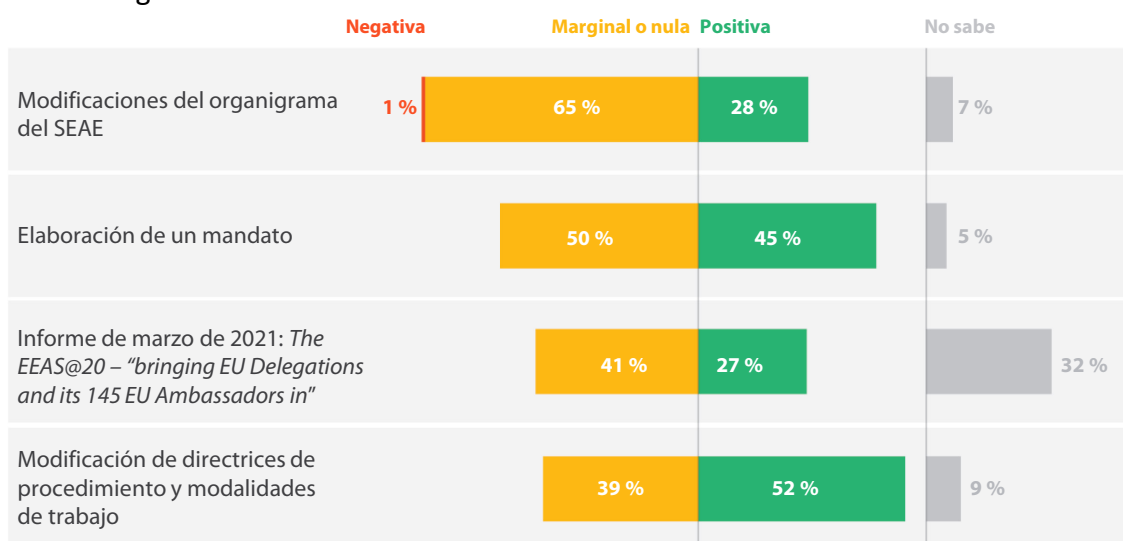
22 En su décimo aniversario, y tras el ejercicio de revisión EEAS@20 iniciado a principios de 2021 (véanse los apartados **12** a **13**), el SEAE decidió adoptar medidas destinadas a mejorar su estructura interna y su funcionamiento y a ganar eficacia en su papel geopolítico a través de las delegaciones de la UE. Se introdujeron recomendaciones en los informes emitidos por los grupos temáticos organizados en marzo de 2021, pero no se establecieron plazos ni hitos. Varias propuestas presentadas dieron lugar a una serie de modificaciones sucesivas en la estructura del servicio. Por ejemplo, se reorganizó la función directiva encargada de las cuestiones globales para adaptarla mejor a las nuevas prioridades estratégicas de la Comisión y del Consejo (véase el [anexo I](#)).

23 En abril de 2022 se presentó una nueva declaración de misión y se dieron los primeros pasos para realizar un proyecto piloto destinado a crear una escuela diplomática europea, con el objetivo de establecer un cuerpo diplomático de pleno derecho de la UE y de promover la política e intereses exteriores de la UE. Consideramos que se trata de iniciativas importantes para seguir forjando el sentimiento de identidad corporativa y diplomática del SEAE.

24 En general, la revisión en 2021 de EEAS@20 fue un autoexamen exhaustivo que identificó ámbitos cruciales de mejora y elaboró recomendaciones valiosas (véanse los apartados **22** a **23**). Sin embargo, la revisión no iba acompañada de un plan de acción claro que estableciera prioridades ni de un calendario de ejecución para concienciar al personal de los cambios previstos o futuros ni de las razones que los motivaban. Por ejemplo, los cambios sucesivos en el organigrama no siempre se presentaron o explicaron claramente, ni tampoco el valor añadido en el que se fundamentaba la decisión de cambiar la estructura organizativa. Nuestra encuesta reveló que solo el 28 % de los embajadores de la UE consideraron que la estructura actualizada tuvo un impacto positivo en el rendimiento de su delegación. En marzo de 2021, un informe del grupo de trabajo EEAS@20 señaló propuestas para mejorar las relaciones entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE, pero el 73 % de los encuestados no conocía el informe o consideraba que tenía un impacto insignificante o nulo (véase la [ilustración 4](#)).

Ilustración 4 — Impacto de determinadas acciones de revisión del SEAE

Pregunta de la encuesta: ¿Cómo han influido las siguientes acciones en el rendimiento de su delegación de la UE?



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

Mejora de las modalidades y directrices de trabajo

25 A raíz de las conclusiones del grupo de trabajo EEAS@20 sobre métodos de trabajo, el SEAE hizo una recapitulación de sus métodos y directrices de trabajo existentes y elaboró otros nuevos, que se enumeran de manera bien estructurada en su intranet. Las modalidades de trabajo abarcan prácticamente todos los ámbitos pertinentes en los que interviene más de un departamento del SEAE. Por ejemplo, existen modalidades de trabajo que permiten a las delegaciones de la UE contribuir al CAE y ser informadas del resultado de las reuniones del citado consejo (véase también el apartado [97](#)).

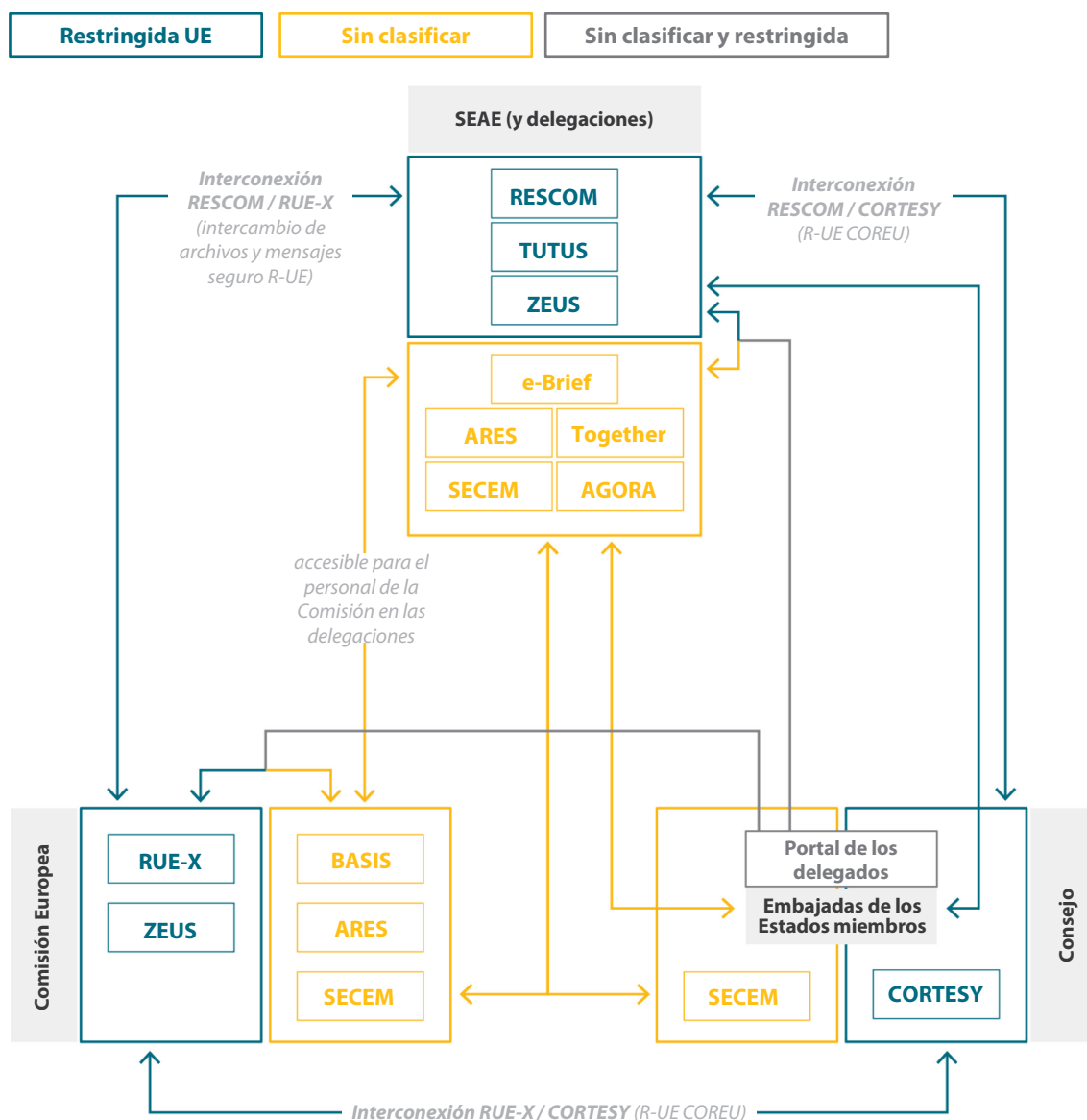
26 Para cada método o modalidad de trabajo existe un punto de contacto responsable de actualizar y preparar cursos de formación para los recién llegados. Las directrices son exhaustivas, pero rara vez utilizan diagramas de flujo o representaciones visuales para facilitar la comprensión de procedimientos complejos. En 2022 y 2023 se actualizaron varias modalidades de trabajo, incluidas las relativas a las relaciones entre el SEAE y el gabinete del AR/VP. Además, el SEAE revisó las instrucciones para la elaboración y aprobación de la documentación informativa y las notas. Según la encuesta, el 52 % de los embajadores de la UE acogieron con satisfacción las directrices y modalidades de trabajo actualizadas (véase la [ilustración 4](#)).

27 La coordinación en la sede central del SEAE consiste en reuniones periódicas entre direcciones horizontales y temáticas, así como reuniones semanales de la alta dirección. También se lleva a cabo a través de informes políticos y en el contexto de la preparación de iniciativas políticas, documentación informativa y documentos de posición. A partir de nuestro examen documental y de las entrevistas con la alta dirección del SEAE, constatamos que podría ampliarse la participación en dichas reuniones a fin de fomentar una mayor coordinación. Por ejemplo, las reuniones de altos directivos son muy apreciadas por el intercambio de información, pero en ellas no participan representantes especiales de la UE, los cuales, por su parte, desempeñan una función de alto nivel en el apoyo al AR/VP y en la coordinación de las políticas de la UE en sus respectivas regiones.

Las herramientas de gestión de la información no proporcionan un apoyo pleno a la coordinación

28 Las herramientas de gestión de la información, gestionadas por la sede central SEAE, desempeñan un papel clave para que el SEAE coordine su trabajo a nivel interno, así como con otras instituciones (véase también la *ilustración 5*). Estas herramientas están concebidas principalmente para la colaboración, la gestión del conocimiento y la información, el mantenimiento de registros y el intercambio de información.

Ilustración 5 — Herramientas informáticas para la coordinación interna e interinstitucional



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La gestión de la información carece todavía de herramientas de colaboración eficaz y de gestión del conocimiento

29 La instalación de herramientas informáticas funcionales y fiables es fundamental para una buena coordinación, y debe basarse en una estrategia sólida de gestión de la información. El SEAE publicó una estrategia de gestión de la información en 2019 en la que se identificaban los principales retos de la organización con respecto a las herramientas necesarias. En ella afirmaba que las herramientas informáticas no se adecuaban plenamente a las necesidades del SEAE. Existen demasiadas, a menudo son difíciles de utilizar, imponen restricciones complejas, no permiten una búsqueda eficiente, carecen de interoperabilidad y ofrecen funciones poco eficientes. El acceso móvil/remoto a estas aplicaciones es difícil y complicado.

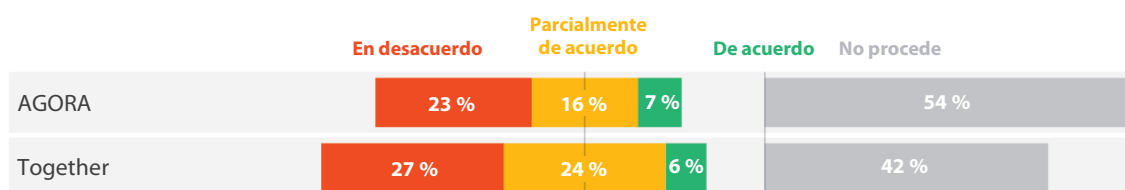
30 En esta estrategia se identificó la necesidad de contar con tres plataformas interconectadas para gestionar la información: 1) una plataforma colaborativa, 2) una plataforma de gestión de conocimientos y 3) una plataforma de conservación de registros. Tras nuestras entrevistas en la sede central del SEAE y en las delegaciones de la UE visitadas, quedó claro que las necesidades informáticas más importantes eran en gran medida las mismas que las ya indicadas en la estrategia. Constatamos que, cuando realizamos la auditoría, dos de estas tres plataformas centrales seguían sin funcionar plenamente.

31 En primer lugar, el SEAE identificó la necesidad de contar con una **plataforma colaborativa** que sirviera de punto de reunión del personal y facilitara la coordinación del trabajo en el que participasen muchos departamentos diferentes del SEAE o de la Comisión, lo que reduciría el tráfico de correo electrónico y proporcionaría una forma eficaz de trabajo en equipo. Constatamos que lo más parecido que tenía el SEAE a una herramienta colaborativa eran AGORA y «Together». Sin embargo, las delegaciones de la UE ante organizaciones internacionales utilizan principalmente AGORA para colaborar con las embajadas de los Estados miembros, pero no con la Comisión. La plataforma fue suspendida a principios de 2022 por motivos de seguridad y sustituida por una versión actualizada, pero esto ha seguido causando algunas dificultades a los usuarios, como los parches al programa informático que ha generado interrupciones bruscas.

32 «Together» se asemeja más a una herramienta de creación de redes del SEAE, y no se utiliza en la Comisión, que cuenta con su propio sistema. Solo el 6 % de los embajadores de la UE consideró que respondía plenamente a las necesidades de su delegación (véase la *ilustración 6*). La falta de una plataforma compartida de gestión de documentos en línea que permita a todo el personal pertinente contribuir a un documento dificulta la coordinación, tanto dentro de la sede central del SEAE como con las delegaciones de la UE y la Comisión (lo cual aumenta el tiempo y el esfuerzo necesarios para elaborar un documento final).

Ilustración 6 — Encuesta a embajadores de la UE – Herramientas de colaboración

Pregunta de la encuesta: Indique en qué medida está de acuerdo con la afirmación de que las siguientes herramientas de colaboración han sido eficaces para satisfacer las necesidades de su delegación de la UE:



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

33 En segundo lugar, las delegaciones de la UE y los grupos de trabajo del Consejo también nos señalaron como problema la **gestión del conocimiento y de la información**, que figura asimismo en la estrategia de gestión de la información como aspecto que puede mejorarse. Destacaron las dificultades de acceso a información pertinente (por ejemplo, resúmenes de las actividades de la UE en un determinado país, ámbitos de intervención o información sobre proyectos), que actualmente está dispersa. Entendemos que esta dispersión del conocimiento constituye un riesgo directo para la memoria institucional y la eficiencia de las operaciones, así como a la reputación del SEAE.

34 La tercera plataforma necesaria, según la estrategia de gestión de la información, era una **herramienta de conservación de registros** que se basaría en el actual sistema de registros avanzados (ARES). ARES es un sistema de gestión de documentos utilizado tanto por el SEAE como por la Comisión. Es fundamental contar con una herramienta potente de búsqueda basada en ARES teniendo en cuenta el gran volumen de información, que procede de todos los rincones del mundo. Nuestra encuesta mostró que la gran mayoría de los embajadores de la UE (73 %) valoran positivamente ARES. Sin embargo, según constatamos en nuestra auditoría, las restricciones de los

derechos de acceso del usuario que imponen los ajustes de diseño y seguridad de la herramienta limitan el grado en que el SEAE puede utilizarlos como base para una herramienta de búsqueda corporativa eficiente.

35 Además de las plataformas, son importantes las herramientas informáticas que identifican a los destinatarios adecuados para la información adecuada. Este es el caso, en particular, del SEAE, debido a la heterogeneidad de su personal (véase el apartado **11**), al hecho de que algunos miembros del personal estén contratados durante períodos más cortos (hasta cuatro o seis años en el caso de los agentes contractuales y temporales) y a la política de rotación del personal en las delegaciones de la UE. Las delegaciones visitadas expresaron su preocupación por la falta de listas de distribución de correo electrónico con una actualización centralizada. Una de estas delegaciones, así como los presidentes de varios grupos de trabajo del Consejo, manifestaron que las listas de distribución contenían a menudo cientos de direcciones de correo electrónico que no estaban automatizadas de forma centralizada ni se actualizaban periódicamente, y que no se hacía un uso sistemático de los buzones funcionales. Introducir manualmente en todas las ocasiones las direcciones de correo electrónico genera riesgo de errores y de que la información no siempre llegue a las personas indicadas. Los encuestados mencionaron a menudo los problemas relativos a las listas de distribución como una limitación de la coordinación. Además, la estrategia de gestión de la información también identificó la falta de gobernanza empresarial con respecto a las listas de distribución.

36 El SEAE, la Comisión o ambas conjuntamente han puesto en marcha una serie de herramientas informáticas para facilitar la colaboración o la coordinación entre las delegaciones y las correspondientes direcciones generales o servicios de la Comisión. Sin embargo, las limitadas opciones de interoperabilidad entre algunas herramientas y las dificultades que plantea el uso de la herramienta repercuten en dicha coordinación (véanse los apartados **42** y **98**). La situación se complica por la dispersión de la estructura del SEAE en las delegaciones de la UE en todo el mundo y su estrecha relación de trabajo con la Comisión. No siempre es fácil para el SEAE reproducir la selección de herramientas informáticas de la Comisión, pese a que la adopción de una solución común mejoraría la coordinación. El SEAE debe tener en cuenta los diferentes entornos de programas informáticos (incluidos los de las delegaciones de la UE), los retos de la computación en la nube, las diversas normas de seguridad y el diferente tamaño de los departamentos informáticos y sus presupuestos. No obstante, el uso de sistemas y programas informáticos separados puede resultar confuso para el personal de las delegaciones de la UE, que a veces tiene que utilizar perfiles dobles para la misma herramienta administrativa.

37 Todos los entrevistados y las delegaciones de la UE visitadas coincidieron en que la comunicación con la Comisión en Bruselas había mejorado en gran medida gracias al mayor uso de las herramientas de comunicación por vídeo introducidas durante la pandemia de COVID-19. Estas herramientas también permiten al personal de la Comisión asistir a reuniones semanales entre las delegaciones de la UE y la sede central del SEAE. Sin embargo, la Comisión, el SEAE y las delegaciones no han acordado una única herramienta común de comunicación por vídeo. Utilizan diversas herramientas, como Zoom, Webex, Skype y Teams, lo que da lugar a algunas ineficiencias en la organización de tales reuniones y dificulta el uso de herramientas de trabajo colaborativo (véase también el apartado **31**).

Las limitaciones de las herramientas informáticas obstaculizan el intercambio de información sensible y clasificada

38 El SEAE trata y produce una cantidad significativa de información que debe tratarse con seguridad. Se ha comprometido a seguir las normas relativas a la información clasificada de la UE¹⁰. También elabora muchos informes que son sensibles, aunque no estén clasificados. Para ello, el SEAE heredó y sigue utilizando una combinación de clasificaciones de documentos de la Comisión y del Consejo, como, por ejemplo, la clasificación «limité», procedente del Consejo pero no empleada por la Comisión.

39 Esto aumenta el riesgo de que una institución reciba un documento con una clasificación de seguridad que no reconozca y, por consiguiente, lo envíe por el canal erróneo. El SAI de la Comisión realizó una observación similar y destacó ámbitos importantes en los que era necesario mejorar. Sin embargo, se ha propuesto un Reglamento sobre seguridad de la información¹¹ para ayudar a resolver el problema de las diferentes clasificaciones de seguridad en las instituciones, órganos y organismos de la UE.

40 Además de un sistema de clasificación de seguridad armonizado y exhaustivo, es muy importante poder compartir información a través de canales seguros y garantizar la interoperabilidad de los sistemas utilizados con los de otras instituciones de la UE.

¹⁰ Decisión sobre las normas de seguridad del SEAE, [ADMIN \(2017\) 10](#).

¹¹ Propuesta de Reglamento sobre la seguridad de la información en las instituciones, órganos y organismos de la Unión, [COM\(2022\) 119](#)

41 En 2020, en el marco de su estrategia de gestión de la información, el SEAE desarrolló su propia solución informática interna, RESCOM, para la redacción, almacenamiento, colaboración y envío de información restringida de la UE. Esto se hizo en lugar de usar el sistema RUE de la Comisión, cuyo funcionamiento se interrumpió. Sin embargo, según nuestros interlocutores en las delegaciones de la UE, RESCOM no siempre es fácil de utilizar o satisface sus necesidades. Una de las delegaciones de la UE visitadas no disponía de un ordenador RESCOM durante muchos años y solo recibió uno (para toda la delegación) poco antes de que realizáramos nuestra auditoría. No podía utilizarse por la insuficiente conexión local a Internet disponible para la delegación de la UE. Otra delegación de la UE visitada había experimentado problemas con la transición de RUE a RESCOM. Constatamos que su utilización era aún limitada como fruto de estos problemas, lo que aumenta el riesgo de que se transmita información clasificada a través de canales menos seguros. En respuesta a nuestra encuesta, el 39 % de los embajadores de la UE estaban en parte de acuerdo en que RESCOM era eficaz, mientras que solo el 20 % de ellos coincidieron en que RESCOM satisfacía plenamente sus necesidades (véanse el [recuadro 1](#) y la [ilustración 7](#)).

Recuadro 1

Herramientas informáticas para una comunicación segura: opiniones de los embajadores de las delegaciones de la UE

Por lo que se refiere a la comunicación segura, varios embajadores de la UE reconocen los esfuerzos de los servicios informáticos del SEAE para mantener los sistemas, pero opinan que las soluciones informáticas actuales no son sostenibles a largo plazo. Un embajador observó la necesidad de llevar a cabo una revisión exhaustiva de los recursos e infraestructuras existentes y de asignar fondos suficientes para mejorar y mantener los sistemas.

Varios embajadores se quejaban de que, a pesar de ser seguro, el sistema de comunicación segura del SEAE, RESCOM, era demasiado prolijo y complicado para la velocidad de Internet disponible en sus respectivos países. Esto provocó que su utilización fuera demasiado lenta e ineficaz, incluso para tareas sencillas.

Un embajador declaró que, si bien se habían facilitado orientaciones técnicas sobre el uso de RESCOM, no existían orientaciones prácticas ni motivación para utilizarlas en la presentación de informes. Por dicho motivo, este embajador había utilizado SECEM (véase el apartado 43) que, aunque menos seguro que RESCOM, era práctico y fácil de utilizar.

Otro embajador lamenta que RESCOM no esté disponible para la mayoría del personal. Recomendaron ofrecer un acceso más amplio a RESCOM y crear una mejor cultura de seguridad que no permitiera de ningún modo acceder a correos electrónicos a través de dispositivos móviles particulares. Consideraban además que las delegaciones también deberían disponer de herramientas para enviar documentos clasificados como «EU confidential» o «EU secret».

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

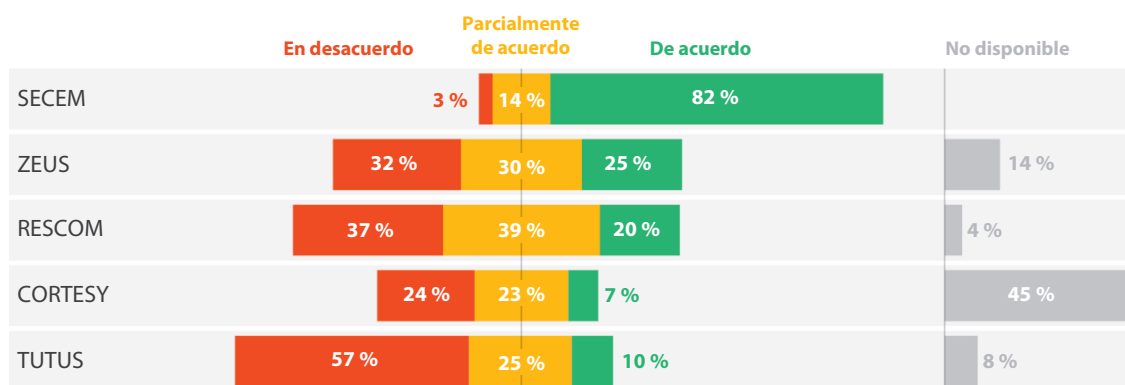
42 El intercambio seguro de información es una preocupación fundamental para las delegaciones de la UE. Solo el 53 % de los encuestados indicaron que disponían de herramientas informáticas adecuadas para compartir documentos de forma segura con las direcciones generales o los servicios de la Comisión. Algunas herramientas informáticas que utilizan actualmente las delegaciones de la UE para el intercambio seguro de información con los Estados miembros presentes en el mismo país son demasiado complejas o difíciles de utilizar, por lo que no se han adoptado ampliamente. Otros han sufrido problemas de seguridad y siguen sin cubrir las necesidades de los usuarios (véase el apartado 31). Por ejemplo, tres de las delegaciones de la UE visitadas informaron de que el programa de cifrado ZEUS para la transmisión segura de documentos clasificados era demasiado complicado. Esto restringió su uso tanto en las delegaciones como en las embajadas de los Estados

miembros, lo que afectó a la seguridad de las comunicaciones y a su capacidad para trabajar con eficiencia en un único documento digital (obligándoles, en ocasiones, a imprimir y compartir copias en papel).

43 En nuestra encuesta, el 32 % y el 57 % de las delegaciones de la UE consideraron que ZEUS y Tutus (teléfonos inteligentes seguros que utilizan RESCOM) no cubrían eficazmente sus necesidades (véase la *ilustración 7*). En nuestra encuesta también se preguntó a los embajadores de la UE sobre SECCEM (un sistema de intercambio de información sensible por correo electrónico utilizado por el SEAE y la Comisión) y Cortesy (un sistema de comunicación cifrada entre los ministerios nacionales de Asuntos Exteriores, el SEAE, el Consejo y la Comisión). En las respuestas se calificaba a SECCEM como eficaz. Solo el 7 % de los embajadores de la UE están plenamente de acuerdo en que Cortesy es una herramienta eficaz (véase la *ilustración 7*).

Ilustración 7 — Eficacia de las herramientas informáticas de las delegaciones de la UE para una comunicación segura

Pregunta de la encuesta: Indique en qué medida está de acuerdo con la afirmación de que las siguientes herramientas para el intercambio seguro de información han sido eficaces para satisfacer las necesidades de su delegación de la UE:



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

44 Debido a las dificultades comunicadas por algunas delegaciones de la UE para utilizar ZEUS, Tutus o AGORA, varias de ellas, como tres de las cuatro delegaciones que hemos visitado, han recurrido a servicios de mensajería instantánea disponibles en el mercado. Sin embargo, las instituciones de la UE no proporcionan estas aplicaciones, y el SEAE sigue la política de no permitir el uso de los servicios comerciales de mensajería instantánea para el intercambio de información profesional. En su lugar, el SEAE favorece el uso de un servicio seguro de mensajería alternativo llamado «Signal».

El SEAE y las delegaciones de la UE: la comunicación frecuente fomenta la coordinación, pero las delegaciones echan en falta comentarios de la sede central del SEAE sobre planificación e información política

45 Examinamos los mecanismos establecidos para la coordinación entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE y, en particular, si:

- 1) el SEAE ha establecido modalidades y estructuras de trabajo internas adecuadas para fomentar la coordinación con las delegaciones de la UE;
- 2) estas se utilizaban de manera eficaz.

La supervisión de alto nivel se apoya en una buena comunicación bilateral entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE.

El Comité Director es un foro útil para la coordinación en las delegaciones

46 En las delegaciones de la UE, la coordinación y la gestión del personal del SEAE y de la Comisión están dirigidas por un órgano consultivo denominado Comité Director, creado en 2012 por decisión conjunta de la Comisión y el AR/VP¹², que puede formular recomendaciones a cualquiera de las dos instituciones. Está compuesto por un director de cada SEAE, la DG Asociaciones Internacionales, la Secretaría General, la DG Presupuestos y la DG Recursos Humanos y Seguridad.

47 El Comité Director tiene por objeto garantizar la cooperación y la consulta mutua entre el SEAE y las DG y servicios pertinentes de la Comisión sobre todas las cuestiones relacionadas con la gestión de las delegaciones de la UE. Según el SEAE, el Comité Director sirve de foro para el intercambio de información sobre asuntos de interés mutuo, especialmente sobre la gestión de recursos y la capacidad de las delegaciones de la UE para adaptarse rápidamente a las prioridades políticas o a imprevistos. Los órdenes del día de sus sesiones también incluyen un punto permanente sobre la coordinación en el ámbito de las tecnologías de la información. Las correspondientes actas muestran que fomenta el intercambio de información e ideas entre el SEAE, las direcciones generales y los servicios de la Comisión. Por ejemplo, hubo debates sobre la preparación de la evaluación de la carga de trabajo de 2022 (véase también el apartado **85**), que fueron objeto de seguimiento en reuniones posteriores.

¹² Decisión conjunta sobre mecanismos de cooperación relativos a la gestión de las delegaciones de la Unión Europea ([JOIN/2012/0008](#)).

La sede central del SEAE y las delegaciones de la UE mantienen una comunicación frecuente

48 En octubre de 2021, el secretario general del SEAE reconoció que la coordinación entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE debía reforzarse y publicó unas directrices para mejorar la interacción política entre las delegaciones de la UE y la sede central. Las directrices destacaron la necesidad de celebrar reuniones periódicas por países entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE y, cuando procedía, invitaban a las direcciones generales y los servicios de la Comisión.

49 A cada delegación de la UE se le asigna un responsable en la sede central del SEAE. Constatamos que mantenían una comunicación frecuente, y el personal de las delegaciones afirmaba que los responsables mantenían un contacto casi diario. La calidad de estos intercambios mejoró por el auge de las herramientas de videoconferencia tras la crisis del COVID-19 (véase el apartado **37**).

Las delegaciones reciben instrucciones claras de la sede central del SEAE, pero los retrasos y la ausencia de observaciones por parte de esta dificultan la planificación

Las cartas de mandato proporcionan orientaciones útiles, pero no se han remitido a algunos embajadores de la UE

50 Las cartas de mandato son documentos esenciales que proporcionan el marco de trabajo de las delegaciones de la UE. Deben dirigirse a los embajadores de la UE al inicio de su mandato y establecer cómo y cuándo se espera alcanzar los objetivos de la UE en su país de nombramiento. También proporcionan el marco en el que los embajadores de la UE pueden basar sus planes de gestión anuales. La mayoría de los encuestados también las consideraban una guía útil para orientar las acciones de las delegaciones de la UE (alrededor del 60 % manifestaba su conformidad y el 37 % estaba parcialmente de acuerdo, mientras que menos del 4 % se mostraba en desacuerdo). Sin embargo, no todos los embajadores actuales de la UE han recibido dichas cartas a efectos de su mandato. Una de las cuatro delegaciones de la UE visitadas no había recibido una carta de mandato, y nuestra encuesta a los embajadores de la UE puso de manifiesto que el 7 % de los encuestados tampoco la había recibido para ejercer su mandato.

Desconexión entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE en la planificación anual

51 Los planes de gestión anuales son establecidos (por la sede central del SEAE) para el conjunto del SEAE y también para cada delegación de la UE a título individual. Estos planes deben establecer las principales actividades anuales y explicar cómo contribuirán a los objetivos generales del SEAE y de la Comisión. La necesidad de que las delegaciones de la UE contribuyan a la planificación de políticas también figura en las directrices para mejorar la interacción política entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE.

52 Constatamos que el SEAE contaba con un procedimiento establecido para que las delegaciones de la UE elaborasen sus planes de gestión anuales, aunque con un calendario impredecible que las delegaciones no pueden anticipar. En los tres últimos ejercicios, de 2021 a 2023, la sede central del SEAE envió plantillas e instrucciones actualizadas entre octubre y febrero, con plazos de entre 4 y 8 semanas. Por ejemplo, el modelo de plan de gestión anual de 2023 se envió a las delegaciones de la UE el 16 de diciembre de 2022, con un plazo de presentación hasta el 27 de enero de 2023. Algunos embajadores de la UE consideraron que el envío del modelo se realizó demasiado tarde.

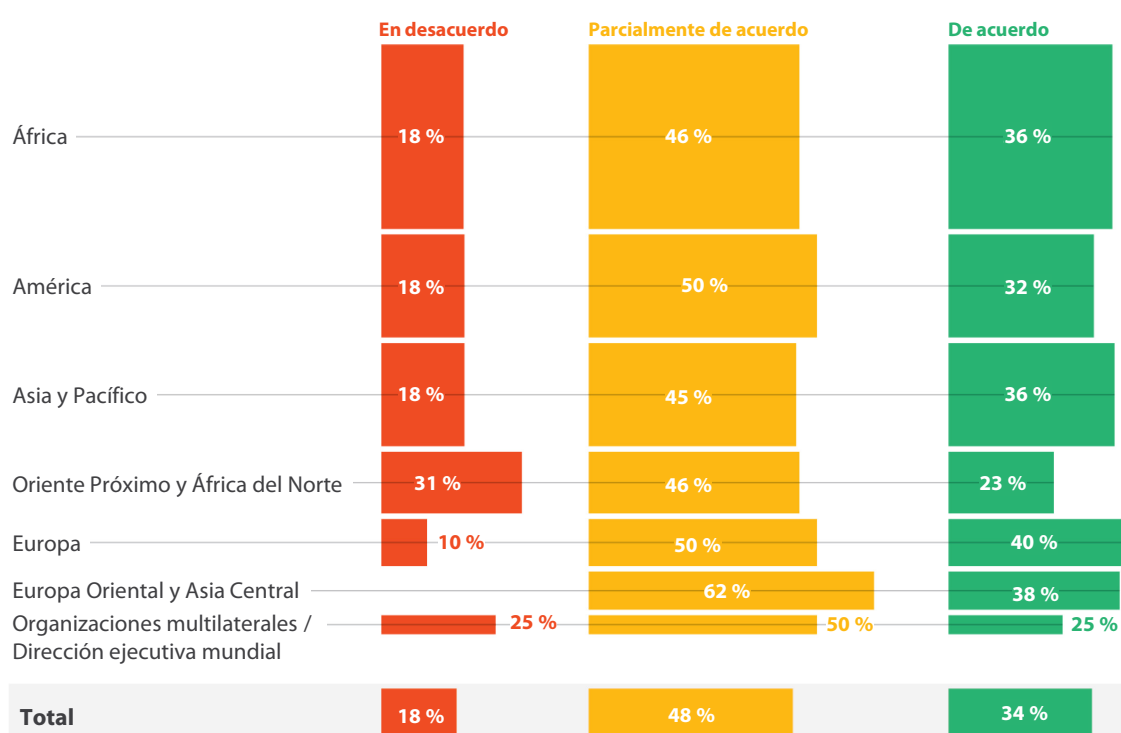
53 Entre 2021 y 2023 se emitieron distintas instrucciones para las delegaciones de la UE sobre cómo formular sus planes de gestión anuales. En 2022 y 2023, se pidió a las delegaciones que vincularan sus contribuciones al plan de gestión anual de la sede central del SEAE de ese año. Sin embargo, la publicación tardía de los planes de gestión anuales de la sede central del SEAE el 7 de julio de 2022 (seis meses después del inicio del año) y el 8 de marzo de 2023 (dos meses demasiado tarde), respectivamente, significó que en la práctica nunca fue posible que las delegaciones basaran sus observaciones en el plan general de gestión de la sede central del SEAE.

54 Las delegaciones de la UE visitadas mostraban división de opiniones en cuanto a la utilidad de los planes de gestión anuales como documento de planificación en su forma actual, aunque en general coincidieron, al igual que la mayoría de los encuestados, en que estos planes podrían desempeñar un papel importante en la planificación de las delegaciones de la UE (véase la *ilustración 8*). En este contexto, la DG Asociaciones Internacionales ha decidido recientemente que ya no contribuirá a los planes de gestión anuales de las delegaciones de la UE. Esta fue una de las 43 medidas de simplificación de la dirección general concebidas para reducir la carga de trabajo, evitar la duplicación entre la Comisión y la sede central del SEAE y ganar eficacia. Teniendo en cuenta que muchas delegaciones de la UE se centran en gran medida en

los programas y la asistencia relacionados con la DG Asociaciones Internacionales, la ausencia de aportaciones sobre los objetivos políticos de esta dirección general hace que los planes de gestión sean menos útiles. Asimismo, las dos delegaciones de la UE visitadas señalaron este hecho, que también limita la capacidad de evaluar posteriormente la consecución de los objetivos de la DG Asociaciones Internacionales en cada delegación de la UE.

Ilustración 8 — Utilidad de los planes de gestión anuales

Pregunta de la encuesta: Indique en qué medida está de acuerdo con la afirmación de que compilar los planes de gestión anuales es un ejercicio útil:

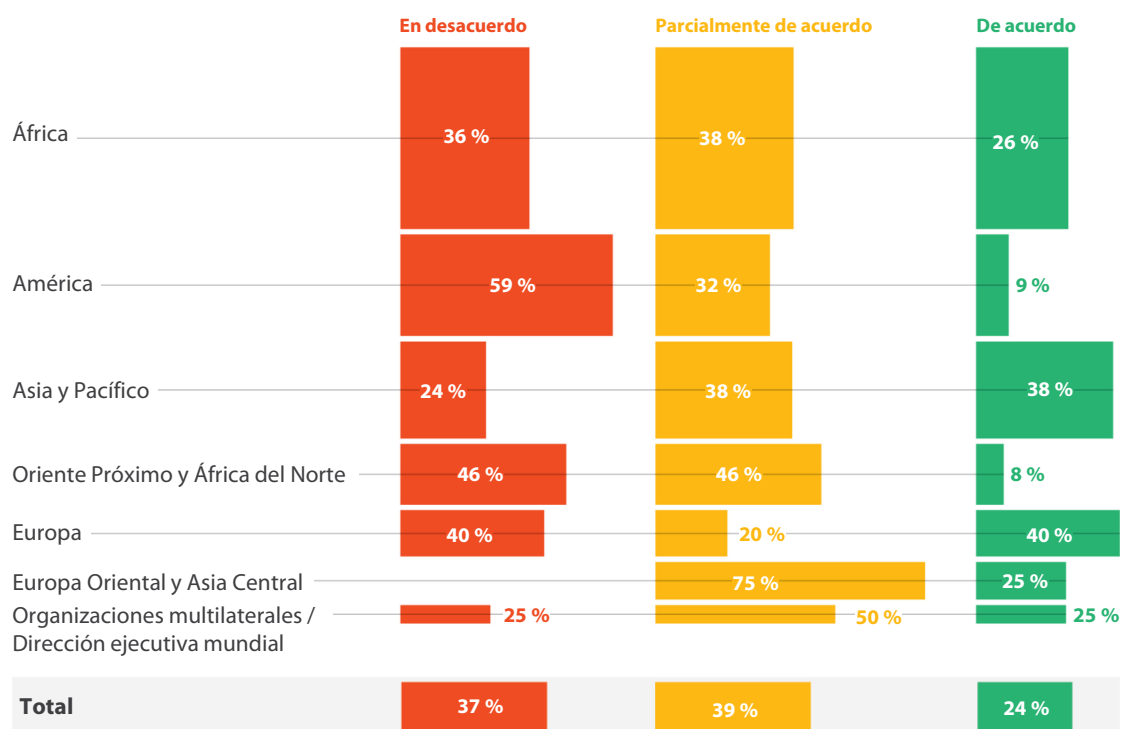


Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

55 Un motivo por el que algunas delegaciones de la UE visitadas expresaron dudas sobre la utilidad de los planes de gestión anuales era la falta de comentarios de la sede central del SEAE, que provocaba incertidumbre sobre si avanzaban o no adecuadamente. De hecho, no existen disposiciones de trabajo para que la sede central del SEAE facilite a las delegaciones comentarios sobre los planes de gestión anuales que han presentado. Más de un tercio de los embajadores de la UE encuestados respondieron que no habían recibido ningún comentario sobre sus planes de gestión anuales, el 39 % había recibido algunos y solo el 24 % coincidía plenamente en que había recibido comentarios. Estas cifras variaban entre regiones (véase la [ilustración 9](#)). Hallamos una correlación positiva entre la recepción de comentarios y la utilidad percibida de la elaboración de un plan de gestión anual.

Ilustración 9 — Comentarios de la sede central del SEAE sobre los planes de gestión anuales de las delegaciones de la UE

Pregunta de la encuesta: Indique en qué medida está de acuerdo con la afirmación de que la delegación de la UE recibió comentarios de la sede central del SEAE sobre el programa de gestión anual de 2022:



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

56 La situación ha mejorado, aunque no en gran medida, con respecto a una encuesta realizada por la propia sede central del SEAE en 2021. En el [informe anual de actividades de 2020 del SEAE](#) se afirmaba que, a pesar de los esfuerzos por mejorar la formulación de observaciones de la sede central del SEAE a las delegaciones en relación con sus planes de gestión anuales, la proporción de delegaciones de la UE que declararon no haber recibido comentarios sobre su plan de gestión anual aumentó del 47,1 % en 2019 al 54,6 % en 2020.

Las delegaciones no reciben comentarios sobre sus informes políticos

57 La información política es un producto clave que adopta la forma de comunicaciones escritas de las delegaciones de la UE a la sede central del SEAE sobre asuntos de interés para el servicio (cuestiones políticas, seguridad, política exterior, intereses regionales, desarrollo social y económico, etc.). Existen tres tipos de informes políticos:

- o informes de embajadores de la UE denominados informes del jefe de delegación (el más común);
- o informes especiales (a menudo vinculados a una reunión de alto nivel del AR/VP o del secretario general);
- o informes de los jefes de misión (con frecuencia se elaboran para preparar los debates de los grupos de trabajo del Consejo y son remitidos a título colectivo por los embajadores de la UE y de los Estados miembros de la UE, también denominados «jefes de misión»).

58 Las delegaciones de la UE, a través de sus informes políticos periódicos (normalmente informes de los jefes de delegación) a la sede central del SEAE, contribuyen a formular la política exterior de la UE. Las directrices sobre informes políticos también contienen información sobre el uso de plantillas y sobre los destinatarios, la frecuencia, el contenido y la estructura de los informes.

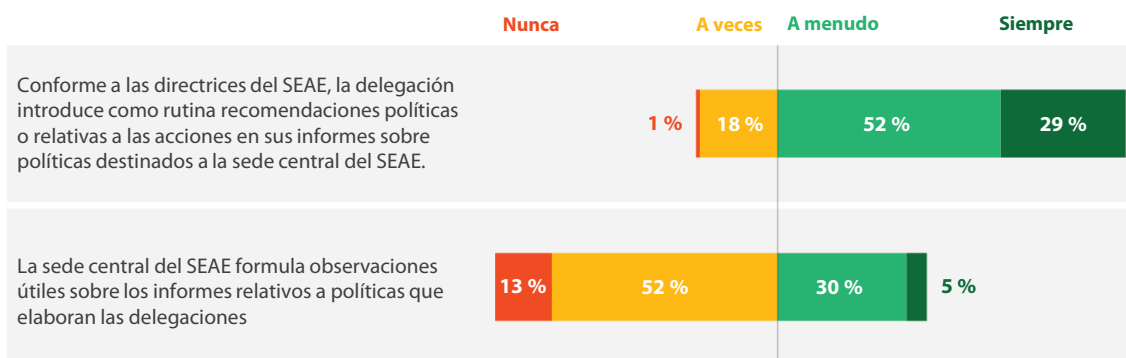
59 Más concretamente, las directrices especifican que la información política debe ser lo suficientemente frecuente como para abarcar la evolución de la situación a su debido tiempo. Debería darse preferencia a una mayor brevedad y periodicidad de los informes. Todas las delegaciones de la UE visitadas, salvo una, proporcionaron a la sede central del SEAE informes políticos periódicos, principalmente semanales o mensuales. Todas las delegaciones de la UE visitadas intercambiaron informes con las delegaciones de la UE vecinas, con arreglo a las directrices publicadas por el secretario general del SEAE.

60 Además, las directrices establecen que los informes deben contener recomendaciones a la sede para una posible acción y que las delegaciones pueden presentar varias opciones políticas, a la vez que recomiendan una de ellas. Sin embargo, constatamos que, en el caso de las delegaciones de la UE visitadas, los informes no contenían, de manera sistemática, conclusiones o recomendaciones para la sede central del SEAE. Solo el 29 % de los encuestados indicaron que siempre

incluyen recomendaciones políticas o de acción para la sede central del SEAE en sus informes (véase la [ilustración 10](#)).

Ilustración 10 – Informes políticos

Pregunta de la encuesta: ¿En qué medida se aplican las siguientes afirmaciones?



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

61 La coordinación relacionada con los informes de los jefes de misión se complica a veces por el hecho de que no todas las embajadas tienen presencia sobre el terreno. Por lo tanto, las herramientas informáticas son fundamentales para la transmisión segura de los informes de los jefes de misión con los embajadores tanto residentes como no residentes. Sin embargo, no suele utilizarse la herramienta disponible (ZEUS) (véanse los apartados [42](#) y [44](#)).

62 Constatamos que no existía un enfoque normalizado para la presentación de observaciones por parte de la sede, a pesar de que el SEAE había publicado directrices en octubre de 2021 para mejorar este problema. Ninguna de las cuatro delegaciones de la UE visitadas recibió comentarios directos sobre el formato y el contenido de los informes de los jefes de delegación o de los jefes de misión. Nuestra encuesta mostró que el 65 % de los encuestados nunca, o solo a veces, recibieron comentarios sobre sus informes políticos (véase la [ilustración 10](#)). La falta de comentarios relativos a la información política fue uno de los problemas que con más frecuencia mencionaban los encuestados (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Observaciones de los embajadores de la UE sobre los comentarios recibidos

Un embajador manifestó que, como medio de coordinación, siempre deben formularse comentarios por escrito en respuesta a los informes. También algunos embajadores respondieron que nunca habían recibido comentarios.

Otro encuestado comentó que la información sobre cuestiones políticas suele ser unidireccional, y que rara vez se debate su contenido. Según la experiencia de un embajador, solo se recibieron comentarios indirectos, como en los casos en que los informes se utilizaron para declaraciones o reuniones de grupos de trabajo del Consejo.

También se expresó la opinión de que tanto las delegaciones de la UE como la sede central deberían mejorar la notificación de información, y que esta debería someterse a una revisión interna exhaustiva, ya que había lagunas de estandarización.

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

63 Además de la transmisión de información política, las delegaciones de la UE tienen que cumplir otros requisitos generales de notificación a la sede central del SEAE y a la Comisión, como el informe anual de información y comunicación, y los informes sobre derechos humanos. En septiembre de 2022, reconociendo la carga que supone la presentación de informes para las delegaciones de la UE, la sede central del SEAE inició un proceso para inventariar estas obligaciones de información con el fin de revisarlas y simplificarlas. Sin embargo, el resultado de este proceso no fue exhaustivo, pues no incluía todas las regiones ni todos los informes. Tampoco contenía ninguna recomendación para simplificar las obligaciones, ni establecía requisitos para la presentación de informes a la Comisión.

Las gestiones diplomáticas obedecen a instrucciones claras y se llevan a cabo a su debido tiempo

64 Se pide a las delegaciones de la UE que lleven a cabo gestiones diplomáticas (solicitudes relativamente de alto nivel de representación diplomática formal de puntos de vista oficiales a otros Gobiernos u organizaciones internacionales) o solicitudes de acercamiento por parte del SEAE o de la Comisión. En nuestras visitas a cuatro delegaciones de la UE, algunos interesados manifestaron que las instrucciones del SEAE eran claras. Constatamos que las gestiones diplomáticas se efectuaron a tiempo cuando cooperaban las autoridades de los países de acogida. Sin embargo, una

delegación de la UE no siempre facilitó a la sede emisora comentarios sobre las gestiones diplomáticas realizadas, a pesar de que así lo exigen las directrices del SEAE.

65 Los esfuerzos de coordinación son especialmente importantes en el contexto multilateral, por ejemplo cuando se realizan gestiones diplomáticas antes de votar en las Naciones Unidas. En este caso, el trabajo de acercamiento diplomático suele dividirse entre los Estados miembros (práctica conocida como «reparto de la carga»), con el apoyo y la coordinación de una delegación de la UE en una organización internacional. Según algunas embajadas de los Estados miembros con las que nos reunimos en nuestras visitas de control, gracias a esta práctica, la UE fue más eficaz que los Estados miembros y las delegaciones de la UE que trabajaban de manera autónoma, como antes del Tratado de Lisboa. Por ejemplo, en el contexto de la votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre una serie de resoluciones relativas a la guerra en Ucrania, el reparto de la carga resultó efectivo para recabar apoyo en plazos ajustados.

La coordinación del SEAE con la Comisión y el Consejo funciona eficazmente a pesar de las dificultades en las delegaciones de la UE

66 En esta sección evaluamos los mecanismos de coordinación operativa y de alto nivel entre el SEAE y la Comisión y el Consejo.

La coordinación con la Comisión se gestiona adecuadamente, pero existen problemas operativos en las delegaciones de la UE

67 El SEAE se coordina con la Comisión a distintos niveles, desde la colegialidad de alto nivel, pasando por la consulta interservicios, hasta los miembros del personal de las delegaciones de la UE. Examinamos si:

- 1) los mecanismos de coordinación de alto nivel existentes, en particular el Grupo de Coordinación Externa (EXCO) de alto nivel¹³ y el Grupo de Comisarios para una Europa más Fuerte en el Mundo, prevén una coordinación eficaz entre el SEAE y la Comisión;
- 2) la coordinación con la Comisión a través de consultas interservicios fue eficaz;

¹³ Comunicación: «The Working Methods of the European Commission», 1.12.2019, P(2019) 2.

- 3) la coordinación entre el SEAE y la Comisión dentro de las delegaciones de la UE fue eficaz.

El EXCO mejora la coordinación entre el SEAE y la Comisión, pero el Grupo de Comisarios para una Europa más Fuerte en el Mundo ya no está activo

68 El EXCO se creó en 2019 conforme a la metodología de trabajo de la Comisión entrante de Von der Leyen¹⁴, para lograr la plena coordinación política y la coherencia en acción exterior (véase el *anexo II*). Se trata de un órgano preparatorio colegiado y copresidido por el asesor diplomático de la presidenta de la Comisión y por el jefe adjunto del gabinete del AR/VP y reúne semanalmente a representantes de todos los gabinetes de los comisarios. La Comisión Europea proporciona la función de secretaría del EXCO.

69 Las directrices para el grupo, elaboradas inicialmente en 2020 y actualizadas en el primer trimestre de 2023, aclaran su papel y el proceso que deben seguir sus actividades. Al igual que otros servicios en el EXCO, el SEAE elabora notas de dos páginas específicas para abordar los temas del programa del EXCO. El EXCO se concibe como un foro para probar rápidamente el apoyo general a una iniciativa antes de que el gabinete del comisario correspondiente presente una propuesta determinada. Como servicio básico, el SEAE recibe consultas sobre todas las notas del EXCO.

70 Entrevistamos a los presidentes de los grupos de trabajo del Consejo y al presidente del Comité Político y de Seguridad, que, en general, manifestaron una opinión positiva sobre el papel del EXCO. Consideraban que contribuía a evitar malentendidos entre las direcciones generales y agradecían el papel desempeñado por el coordinador del EXCO. Los funcionarios de la Comisión entrevistados también consideraban que el EXCO mejoró la coordinación entre el SEAE y la Comisión.

71 Examinamos una muestra de documentos de dos reuniones del EXCO, celebradas el 23 de febrero y el 13 de julio de 2022, y constatamos que los documentos se ajustaban a las directrices y plantillas emitidas. Consideramos que la colaboración regular e intensa que ofrecía el EXCO reforzó la relación entre la Comisión y el SEAE.

¹⁴ *Ibid.*

72 El Grupo de Comisarios para una Europa más Fuerte en el Mundo, creado en 2019, es uno de los seis grupos de comisarios que tratan las seis grandes ambiciones de las orientaciones políticas del presidente; está coordinado por el AR/VP y debe reunirse al menos cada tres meses¹⁵. Se trata de un foro de debates estratégicos entre los comisarios, cuyo objetivo es contribuir a la elaboración de políticas coherentes proporcionando orientación política a los servicios del SEAE y de la Comisión.

73 A pesar de las orientaciones de 2023¹⁶ que indican la intención de reunirse al menos cada seis meses, el Grupo de Comisarios para una Europa más Fuerte está inactivo a todos los efectos. No se reunió durante el período cubierto por nuestra auditoría, y se convocó por última vez en 2020, antes del inicio del confinamiento a causa del COVID-19. Dada la sensibilidad que reviste el carácter de este grupo, en 2021 se consideró la posibilidad de cambiarlo a un formato en línea, y se realizó una prueba, pero en última instancia no siguió adelante.

El SEAE desempeña un papel activo en la consulta interservicios

74 Con el fin de mantener la transparencia y la coherencia a lo largo de todo el proceso decisorio, todas las leyes o políticas propuestas que adopte el Colegio de Comisarios, así como los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, deben someterse a una consulta interservicios. La dirección general o el servicio promotor (es decir, el que propone la nueva ley o política) debe solicitar la opinión formal de todas las direcciones generales y servicios (incluido el SEAE) que tengan un interés específico en el fondo de la propuesta. Dado que el SEAE asiste al AR/VP como vicepresidente de la Comisión, también puede tomar la iniciativa y proponer actos jurídicos o políticas de la Comisión, conforme a las normas y procedimientos de esta última.

75 Cuando se realiza una consulta interservicios al SEAE sobre una propuesta que tenga un componente externo con posible impacto exterior, se notifica a los coordinadores legislativos del servicio a través de una plataforma compartida. Asignan la consulta interservicios a las divisiones adecuadas del SEAE, que analizan los documentos y formulan una opinión y una respuesta. En 2022, se dirigieron al SEAE 2 059 consultas interservicios de un total de 9 070. Los coordinadores legislativos del SEAE también llevan a cabo búsquedas y controles periódicos para comprobar si no se habían efectuado consultas interservicios que deberían haberse realizado al SEAE, con el fin de corregir la situación. Desde 2018, por término medio, se han identificado unos

¹⁵ Decisión del Presidente de la Comisión Europea, de 1 de diciembre de 2019, sobre la creación de grupos de comisarios, P (2019) 4.

¹⁶ Disposiciones internas de trabajo entre el SEAE y el gabinete del AR/VP, 2023.

50 casos de este tipo al año. En general, el SEAE participa activamente en las consultas interservicios y responde de manera adecuada.

La flexibilidad y unidad del personal siguen representando un desafío para las delegaciones de la UE

76 En nuestro Informe Especial de 2014 sobre la creación del SEAE¹⁷, observamos que el servicio encontró dificultades al asignar personal a funciones clave con los recursos transferidos. Casi diez años después, el SEAE sigue enfrentándose a problemas de personal, especialmente en las delegaciones de la UE. El informe anual de actividades del SEAE correspondiente al ejercicio 2022 señaló que la escasez crónica de personal y la dificultad para contratar algunos perfiles profesionales representaba un riesgo para la continuidad de la actividad. En nuestra encuesta, varios embajadores de la UE destacaron el problema de falta de personal, especialmente en sus secciones políticas.

77 Aunque las prioridades y las políticas pueden cambiar con el tiempo (a veces forzadas por acontecimientos imprevistos como la pandemia de COVID-19 o la guerra en Ucrania), la estructura organizativa de las delegaciones de la UE se mantiene prácticamente sin cambios. Según las entrevistas mantenidas, esto puede llevar a muchas delegaciones a depender de un reducido número de efectivos que abarque ámbitos políticos cada vez mayores (como el clima, la energía, el comercio, la ciberseguridad o el espacio). Un tema recurrente en nuestras entrevistas, tanto en la Comisión como en el SEAE en Bruselas y en las delegaciones de la UE, fue que todas las políticas de la UE tienen ahora una importante dimensión exterior y que se requiere, por tanto, de una dotación adecuada de personal.

78 Como se explica en el apartado **11**, un número significativo de efectivos de la Comisión está destinado en las delegaciones de la UE, junto con el personal del SEAE. Dado que se les puede confiar el cumplimiento de los objetivos fijados por su institución de origen, una cooperación armoniosa y eficiente entre todos los efectivos de las delegaciones de la UE es esencial para una coordinación eficaz.

79 La [Decisión de la Comisión de 2019 sobre la gestión de los recursos de la Comisión en las delegaciones de la UE](#)¹⁸ establece principios generales sobre la flexibilidad del personal de la Comisión en dichas delegaciones. Establece que, a petición de los embajadores, el personal puede destinar hasta el 20 % de su tiempo a

¹⁷ Informe Especial 11/2014

¹⁸ C(2019) 8634.

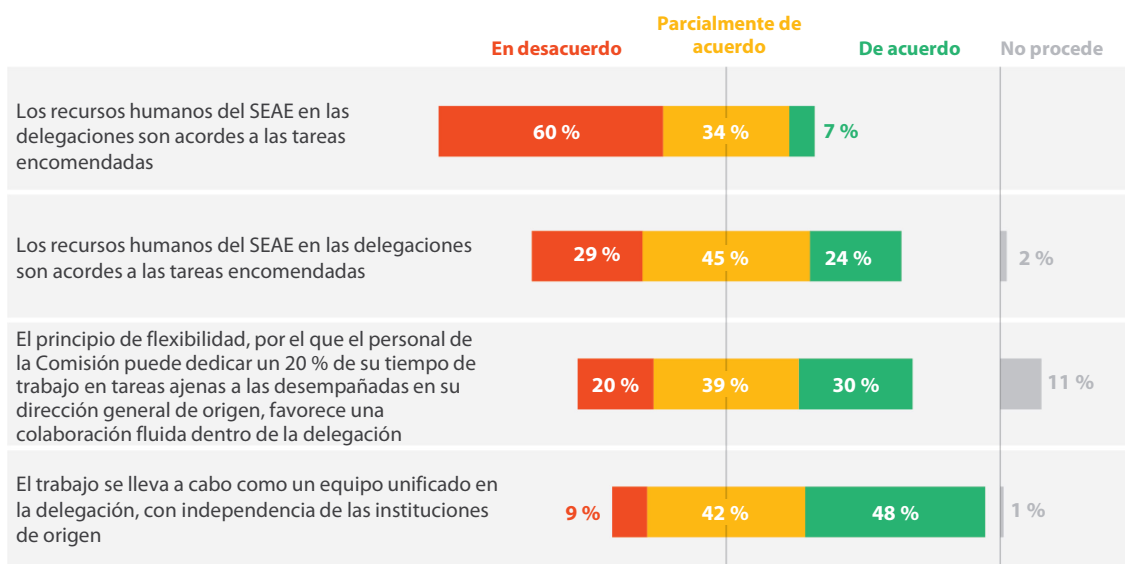
tareas relacionadas con ámbitos bajo la responsabilidad de otras direcciones generales. Asimismo, gracias a una decisión conjunta de 2012 entre la Comisión Europea y el alto representante¹⁹, el personal de la Comisión puede contribuir a otros trabajos de la delegación que están sujetos a determinadas limitaciones y, para períodos más largos, con el acuerdo de la dirección general de origen.

80 El personal del SEAE también puede trabajar en expedientes de la Comisión, conforme a una nota interna del SEAE-Comisión sobre la flexibilidad del personal destinado a jefes de delegación en 2016. Determinados acuerdos bilaterales como el de 2011 entre el SEAE y la DG Asociaciones Internacionales (anteriormente DG Cooperación Internacional y Desarrollo) también establecen principios similares de flexibilidad en las delegaciones.

81 En nuestra encuesta a los embajadores de la UE, el 69 % de los encuestados coincidió total o parcialmente en que el principio de «flexibilidad del 20 %» permitía una colaboración fluida dentro de su delegación de la UE (véase la *ilustración 11*).

Ilustración 11 – Encuesta de embajadores de la UE – Recursos humanos

Pregunta de la encuesta: Indique en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones:



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

¹⁹ Artículo 6, (JOIN/2012/0008).

82 Una minoría significativa de los encuestados no estaba de acuerdo con la utilidad del principio de flexibilidad. Las observaciones más frecuentes recibidas fueron que el principio no ofrecía suficiente flexibilidad, especialmente en las delegaciones pequeñas de la UE, y que implicaba una mayor rigidez para los agentes contractuales, que representan la mayor parte del personal de la Comisión en las delegaciones. En nuestras entrevistas, la DG Asociaciones Internacionales también resaltó la importancia de destinar el personal contractual a sus tareas designadas, pues, de lo contrario, se realizaría un uso indebido de los créditos presupuestarios aprobados.

83 En las delegaciones de la UE visitadas, los embajadores de la UE, como jefes de delegación, asumieron la responsabilidad de promover una delegación unificada, de incluir al personal de la Comisión y del SEAE en la elaboración de informes, y de garantizar las reuniones internas adecuadas de coordinación y cooperación. Según los embajadores de la UE entrevistados, las dificultades que planteaban las herramientas informáticas y las líneas presupuestarias no suponían un obstáculo infranqueable a la unidad en las delegaciones de la UE. Sin embargo, en dos delegaciones visitadas, por razones de espacio, algunos miembros del personal estaban situados en una planta separada del edificio, a la que solo se podía acceder a través de otra embajada protegida de un Estado miembro, lo que podía crear una mentalidad compartimentada.

84 Sin embargo, los resultados de nuestra encuesta a este respecto fueron más dispares. Mientras que el 48 % de los embajadores de la UE coincidieron en que su personal trabajaba como delegación unificada, el 42 % solo estaba de acuerdo parcialmente y el 9 % estaba en desacuerdo (véanse la [ilustración 11](#) y el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Observaciones de los embajadores sobre la unidad de las delegaciones de la UE

Varios embajadores de la UE informaron de la necesidad de seguir trabajando en pro de «una sola delegación de la UE», lo que requeriría la dirección y la coordinación tanto de la Comisión como de la sede central del SEAE. Uno de ellos afirmaba que, de perseguir el objetivo de «una sola delegación de la UE», debería existir la política de «una sola sede».

Algunos embajadores afirmaban que, para disponer de «una sola delegación de la UE», las evaluaciones del personal deberían ser realizadas por el embajador y no por la sede. Otro embajador manifestó que la calidad de la coordinación depende del personal implicado y que, aunque en general todo funcionaba en su delegación de la UE, persistía la mentalidad compartimentada, lo que da lugar a problemas ocasionales de comunicación.

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

85 En 2022, la Comisión y el SEAE llevaron a cabo una evaluación de la carga de trabajo de la Comisión en las delegaciones de la UE. Constató que, en un contexto de recursos estables, la asignación de personal a los distintos ámbitos políticos era, en general, adecuada a su finalidad y permitió que la UE cumpliera sus prioridades geopolíticas.

86 La evaluación de la carga de trabajo del personal de la Comisión en las delegaciones de la UE puso de manifiesto la necesidad de introducir ajustes específicos en las dotaciones de personal para abordar los desequilibrios de la carga de trabajo en toda la red de delegaciones de la UE y reflejar la reciente evolución política. Por lo tanto, se han propuesto varios traslados de personal. La evaluación también reveló que una mayor regionalización operativa y financiera podría beneficiar a la red mediante el fomento de economías de escala y el desarrollo de conocimientos especializados. Propone, por tanto, reforzar las estructuras regionales existentes (por ejemplo, en América Latina y el Caribe) o desarrollar otras nuevas (especialmente en África). La evaluación de la carga de trabajo también puso de manifiesto una mayor demanda de conocimientos especializados sobre políticas en las delegaciones de la UE, y que la asignación de recursos humanos por parte de las direcciones generales de política interna a las delegaciones de la UE no siempre era proporcional a las prioridades de su ámbito político.

87 Nuestras entrevistas en las delegaciones de la UE indicaban una relativa escasez de personal en las secciones de «política, prensa e información», compuestas en gran medida por personal del SEAE. Así lo corrobora nuestra encuesta a los embajadores de la UE, de los cuales solo el 7 % estaba de acuerdo en que su delegación de la UE disponía de suficientes recursos humanos del SEAE para su cometido. Una cuarta parte estaba de acuerdo en que su delegación de la UE contaba con suficiente personal de la Comisión para sus tareas, mientras que otro 45 % estaba parcialmente de acuerdo (véase la *ilustración 11*).

La coordinación con el Consejo está consolidada, pero no existe una herramienta común de información

88 El Tratado de la Unión Europea exige que el alto representante participe en los trabajos del Consejo Europeo²⁰. El Reglamento interno del Consejo²¹ establece que, aunque las reuniones son organizadas y dirigidas por el presidente del Consejo Europeo, el alto representante también debe asistir en calidad de relaciones exteriores. Por consiguiente, el SEAE, en su función de apoyo al alto representante, debe contribuir a las reuniones del Consejo Europeo cuando sea necesario. El Tratado exige que el alto representante presida las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, cuyo papel principal es garantizar la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la UE. Por tanto, el SEAE desempeña un papel importante en la preparación de las reuniones del CAE. Evaluamos la eficacia de la coordinación del SEAE:

- 1) en el contexto de sus contribuciones a la preparación de las reuniones del Consejo Europeo, incluidas las cumbres con países no pertenecientes a la UE y organizaciones regionales;
- 2) como preparación de las reuniones del CAE.

²⁰ Artículo 15 del [Tratado de la Unión Europea](#).

²¹ [Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009](#).

89 Examinamos los documentos preparatorios a los que contribuyó el SEAE para dos reuniones específicas del Consejo Europeo²² y dos cumbres²³. También examinamos la función de coordinación del SEAE en la preparación de dos reuniones del CAE²⁴.

La coordinación de las reuniones y cumbres del Consejo Europeo funciona adecuadamente

90 La División de Coordinación de Políticas del SEAE coordina la documentación informativa que el SEAE prepara para las reuniones del Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (Coreper), en estrecha cooperación con la Presidencia y la Secretaría General del Consejo. También elabora la documentación informativa del alto representante para las reuniones del propio Consejo Europeo, conforme a los procedimientos establecidos para los trabajos del Consejo.

91 La reunión extraordinaria del 24 de febrero de 2022 se organizó con muy poca antelación debido a la invasión rusa de Ucrania. Por consiguiente, el Consejo Europeo no siguió los procedimientos normales de preparación (por ejemplo, no hubo debate en el Coreper sobre el proyecto de orden del día comentado). No obstante, consultó a las direcciones generales de la Comisión e introdujo sus aportaciones en la documentación informativa. La seguridad de la información compartida se garantizó principalmente mediante el envío de documentos a través de la red de comunicación segura COREU (*CORespondance EUropéenne*) del Consejo. En cambio, la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 23 y 24 de junio de 2022 fue ordinaria. En este caso, se siguieron todas las etapas del procedimiento habitual y no se identificaron lagunas.

92 El procedimiento de coordinación en la organización de las cumbres se recoge en el *vademécum* (manual) sobre acción exterior²⁵. También se describe en la guía de «mejores prácticas» disponible en la intranet del SEAE, que define claramente el papel de este servicio. Sin embargo, no existen directrices interinstitucionales. A partir de 2023, la preparación de las cumbres también está cubierta por las disposiciones de trabajo entre el SEAE y el Gabinete del AR/VP. El SEAE se encarga de la coordinación

²² Reuniones del 24 de febrero de 2022 y del 23 y 24 de junio de 2022.

²³ La Cumbre UE-Balcanes Occidentales del 6 de octubre de 2021 y la Cumbre UE-Unión Africana de los días 17 y 18 de febrero de 2022.

²⁴ Reuniones del CAE de 19 de noviembre de 2021 y de 18 de julio de 2022.

²⁵ Vademécum sobre la acción exterior de la UE, SEC (2011) 881/3.

general, la negociación de las declaraciones conjuntas y la presentación de los expedientes informativos.

93 Los documentos presentados para la Cumbre UE-Balcenes Occidentales indican una buena coordinación institucional, sin lagunas en el intercambio de información. Sin embargo, no había pruebas de que se hubiera preparado un libro informativo común para la cumbre, como exige el vademécum. Hubo tres documentos informativos: uno elaborado por el SEAE para el AR/VP, y otros dos, uno elaborado por la Comisión y otro, por el Consejo Europeo para sus respectivos presidentes. La documentación informativa se sometió a consulta y a las aportaciones de las demás instituciones.

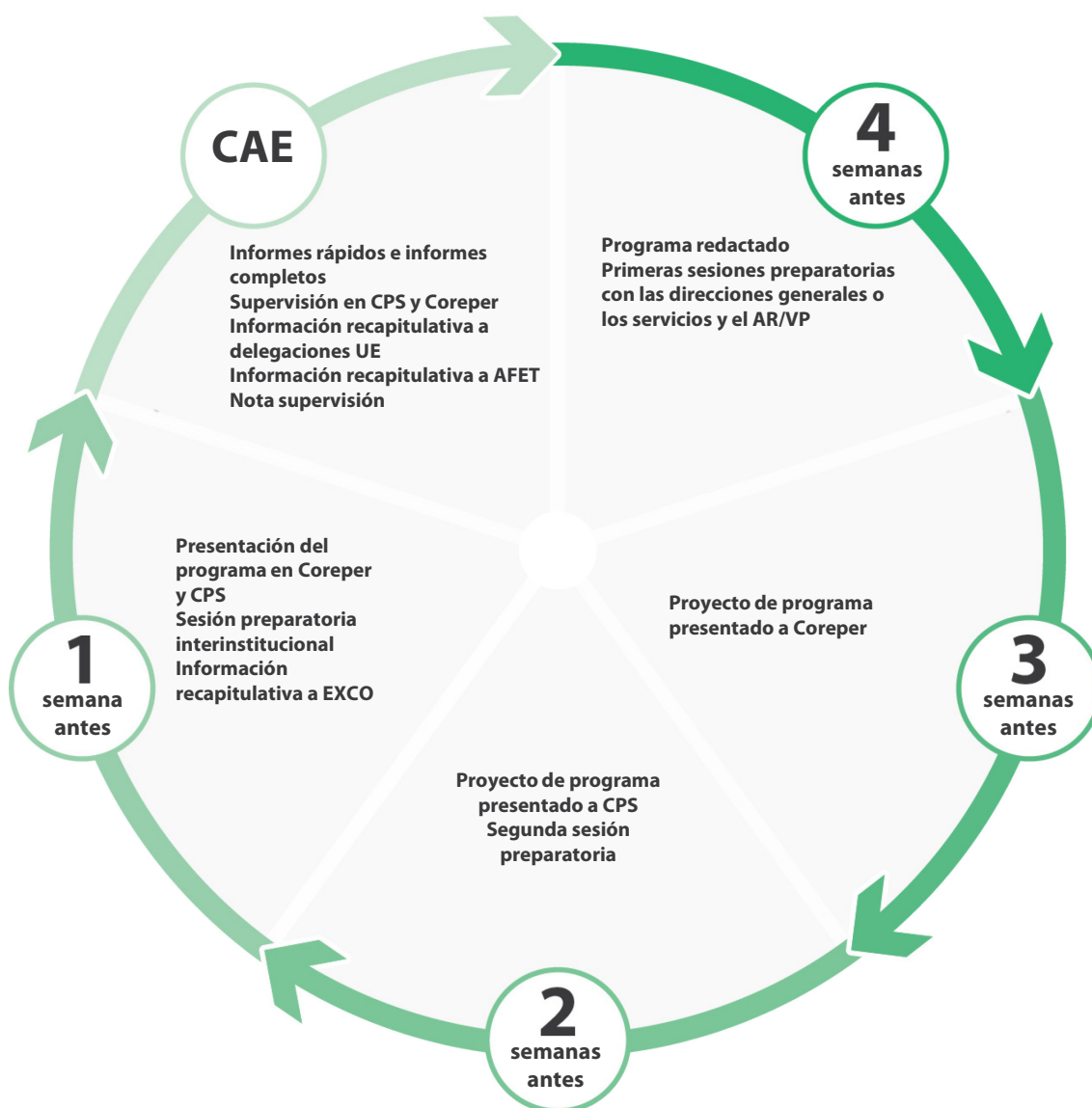
94 Las pruebas sobre la preparación de la cumbre UE-Unión Africana que recibimos también demuestran el cumplimiento general de las directrices internas del SEAE. Al igual que la Cumbre UE-Balcenes Occidentales, la cumbre de la Unión Africana contó con tres documentos informativos diferentes, que habían sido objeto de consultas cruzadas entre las tres instituciones y estaban alineados.

Las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores se preparan adecuadamente, pero carecen de una herramienta común de información

95 Dado que las reuniones del CAE están presididas por el alto representante, el SEAE desempeña un papel central en su preparación. Las reuniones del CAE se preparan basándose en el reglamento interno del Consejo, en las directrices del SEAE para la preparación de las reuniones del CAE y en las modalidades de trabajo entre el SEAE y el gabinete del AR/VP.

96 El equipo del Consejo del SEAE prepara las reuniones del CAE en la División de Coordinación de Políticas y sigue un ciclo de cuatro semanas (véase la *ilustración 12*). Constatamos que el equipo se coordinó estrechamente con el Gabinete del AR/VP, la alta dirección del SEAE y los departamentos y divisiones pertinentes. La coordinación con los Estados miembros se lleva a cabo a través del Coreper, los presidentes de los grupos de trabajo del Consejo y el Comité Político y de Seguridad (CPS), cuya presidencia y secretaría corren a cargo del SEAE. Esta coordinación se ha reforzado en los últimos años mediante, entre otras cosas, la incorporación de personal de los órganos preparatorios del Consejo a la División de Coordinación de Políticas. Los dirigentes de estos dos órganos, así como el personal de los equipos del Consejo, están en contacto permanente con la Secretaría General del Consejo, la Presidencia y los Estados miembros. Además, el jefe de la División de Coordinación de Políticas depende directamente del secretario general del SEAE.

Ilustración 12 — Preparación de las sesiones del CAE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

97 De acuerdo con las directrices, las delegaciones de la UE pueden contribuir a las reuniones del CAE y recibir información sobre sus resultados. En nuestras visitas de auditoría pudimos confirmar su función para aportar información siempre que un tema relativo a una delegación de la UE concreta figurara en el orden del día de una reunión del CAE. De manera similar, la sede central del SEAE celebraba reuniones por vídeo con todas las delegaciones de la UE interesadas para informarles sobre los resultados de las reuniones del CAE.

98 Según muestran los documentos recibidos, se pidieron aportaciones a las distintas divisiones del SEAE afectadas y, por lo general, se respetó el calendario de las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, lo que indica una buena coordinación en la planificación y la división de tareas. Sin embargo, un obstáculo a la coordinación entre el SEAE y la Comisión para preparar la documentación informativa es la limitada interoperabilidad de sus respectivas aplicaciones informativas. El SEAE no tiene acceso a BASIS. Existe una interfaz puente entre e-Brief y BASIS, pero solo funciona para las solicitudes de información formuladas por la secretaría general de la Comisión para el presidente, los vicepresidentes o el secretario general de la Comisión. Por consiguiente, la preparación de algunos documentos informativos procedentes de los servicios de la Comisión o relacionados con estos, requiere más tiempo, ya que debe llevarse a cabo a través del intercambio de correo electrónico. El acceso a anteriores documentos informativos es limitado, ya que no todos pueden encontrarse en la herramienta informática específica.

99 Los grupos de trabajo del Consejo desempeñan un papel importante en la preparación de las reuniones del CAE. Sin embargo, no siempre hay tiempo para coordinar la notificación de todos los grupos de trabajo. Por ejemplo, el Consejo y el SEAE publican informes comunes para el Grupo de Trabajo sobre África, pero no para el Grupo de Trabajo sobre la Región de los Balcanes Occidentales. La Comisión también publica sus propios informes por separado. Además, cada Estado miembro publica un informe, lo que significa que se elaboran hasta treinta para una única reunión del grupo de trabajo.

Conclusiones y recomendaciones

100 Concluimos que, en la mayoría de los aspectos, la coordinación del SEAE es eficaz en su sede, con las delegaciones de la UE y con la Comisión y el Consejo, pero existen algunas insuficiencias en la gestión de la información, la dotación de personal y la presentación de informes.

101 A raíz del ejercicio de revisión interna EEAS@20 iniciado en febrero de 2021, el SEAE adoptó medidas para mejorar su estructura interna y su funcionamiento con el fin de desempeñar más eficazmente su papel geopolítico a través de las delegaciones de la UE. En general, la revisión EEAS@20 resultó útil para identificar aspectos cruciales que pueden mejorarse. Sin embargo, la revisión no estuvo acompañada de un plan de acción claro que estableciera prioridades ni de un calendario de ejecución para concienciar al personal de los cambios previstos o futuros ni de las razones que los motivan (véanse los apartados [22](#) a [24](#)).

102 La coordinación en la sede central del SEAE funciona bien en general gracias a la mejora de las modalidades y directrices de trabajo, las cuales se actualizan periódicamente y se enumeran de manera estructurada en su intranet. Se celebran periódicamente reuniones formales e informales entre direcciones de asuntos horizontales y direcciones temáticas, además de reuniones semanales de alta dirección, que incluyen el gabinete del AR/VP (véanse los apartados [25](#) a [27](#)).

103 Identificamos varios ámbitos en los que la gestión de la información no era adecuada para su finalidad, en particular en lo que respecta a las herramientas informáticas. Esto podría dar lugar a que la información importante no se comparta de manera eficiente en toda la organización. El SEAE ha detectado una serie de deficiencias y ha previsto mejoras. Constatamos que, cuando realizamos la auditoría, no se disponía de una plataforma colaborativa ni de una plataforma de gestión del conocimiento. También observamos deficiencias en la función de búsqueda de la plataforma existente de conservación de registros. En la estrategia de gestión de la información del SEAE también se detectaron estas insuficiencias. Además, constatamos que la falta de listas de distribución de correo electrónico actualizadas de forma centralizada para el envío de informes planteaba problemas de coordinación (véanse los apartados [29](#) a [37](#)).

Recomendación 1 – Garantizar la aplicación de la estrategia de gestión de la información

El SEAE debe garantizar que sus plataformas de gestión de conocimientos, así como una función de búsqueda corporativa, sean plenamente operativas y faciliten una comunicación racionalizada para aplicar su estrategia de gestión de la información.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

104 Constatamos que los problemas del empleo de las herramientas informáticas afectaban directamente a la coordinación entre las instituciones y, por tanto, a la eficiencia y eficacia de las modalidades de trabajo. El uso de sistemas y programas informáticos separados es confuso, por ejemplo, para el personal de las delegaciones de la UE, que debe utilizar constantemente en su trabajo tanto las herramientas de la Comisión como las del SEAE. El uso de determinadas herramientas informáticas de comunicación segura está condicionada por las limitaciones, en particular en las delegaciones de la UE. Se ha propuesto un Reglamento sobre seguridad de la información para ayudar a resolver el problema de las clasificaciones de seguridad de los documentos (véanse los apartados [38](#) a [44](#)).

Recomendación 2 – Mejorar el intercambio seguro de información

El SEAE, en coordinación con la Comisión y el Consejo cuando proceda, debería:

- a) tratar de garantizar la interoperabilidad de sus herramientas informáticas existentes para la comunicación y el intercambio seguros de documentos;
- b) aplicar una clasificación estándar de seguridad de los documentos en las diferentes organizaciones (sede central del SEAE, delegaciones de la UE, Comisión y Consejo).

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025 para el apartado a), y en función de la fecha de adopción de la propuesta legislativa para el apartado b).

105 Concluimos que el Comité Director es un foro útil para la coordinación y está respaldado por una buena comunicación bilateral entre la sede central y las delegaciones de la UE. Asimismo, constatamos que la sede central y las delegaciones de la UE mantenían una comunicación frecuente, y el personal de las delegaciones

manifestó que los responsables mantenían un contacto casi diario (véanse los apartados [46](#) a [49](#)).

106 El SEAE ha establecido instrucciones claras para que las delegaciones de la UE preparen sus documentos de planificación e informes. Sin embargo, observamos algunas deficiencias en los documentos de planificación de los mandatos de los embajadores, como la ausencia ocasional de cartas de mandato, el retraso en la entrega de instrucciones y documentos críticos de la sede central del SEAE para la preparación de los planes de gestión anual, así como la falta de comentarios tras su presentación (véanse los apartados [50](#) a [56](#)).

107 Constatamos que las delegaciones de la UE no recibieron observaciones periódicas sobre la información política, uno de sus productos clave, a pesar de que la mayoría se envió de conformidad con las directrices y abarcaba temas de importancia para el SEAE y para la UE. Por otra parte, algunas gestiones se llevaron a cabo a tiempo, siguiendo instrucciones claras de la sede central del SEAE, que publicó directrices para mejorar la interacción política entre las delegaciones de la UE y la sede central. Muchas de las sugerencias de estas directrices corroboran nuestras constataciones, pero no todas habían sido seguidas y aplicadas en el momento de la auditoría. En cuanto a las obligaciones de información de las delegaciones de la UE tanto a la sede central del SEAE como a la Comisión, en septiembre de 2022 se hizo un inventario de dichas obligaciones, pero este no era exhaustivo ni contenía recomendaciones de simplificación (véanse los apartados [57](#) a [65](#)).

Recomendación 3 – Mejorar la interacción entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE

El SEAE debería adoptar las siguientes medidas para mejorar la coordinación entre la sede central del SEAE y las delegaciones de la UE:

- a) al comienzo de su mandato, garantizar que todos los embajadores de la UE reciban una carta de mandato;
- b) con arreglo a las directrices del secretario general, revisar el calendario de envío de instrucciones a las delegaciones de la Unión sobre la cumplimentación de los modelos de sus planes de gestión anuales y garantizar que las delegaciones reciban comentarios sistemáticos sobre sus planes;
- c) garantizar que, con arreglo a las directrices del secretario general, las delegaciones de la UE proporcionen informes políticos periódicos y reciban comentarios y orientación de la sede.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2024

108 Se crearon dos grupos de alto nivel para fomentar la cooperación entre el SEAE y la Comisión. El Grupo de Coordinación Exterior (EXCO), destinado a la gestión cotidiana de los asuntos exteriores, funciona adecuadamente y ayuda a ambos órganos a trabajar mejor juntos. Sin embargo, el Grupo de Comisarios para una Europa más Fuerte en el Mundo, creado para proporcionar un foro de orientación estratégica, no se ha reunido desde 2021 y parece inactivo (véanse los apartados [68](#) a [73](#)).

109 El SEAE ha establecido procedimientos satisfactorios para supervisar las consultas interservicios y participar en ellas. Los coordinadores legislativos del SEAE tienen acceso a una herramienta de gestión informática compartida con la Comisión y la supervisan a diario. Se aportan contribuciones en caso necesario, en coordinación con las divisiones pertinentes del SEAE (véanse los apartados [74](#) y [75](#)).

110 Existe una combinación de diferentes tipos de personal en la sede central del SEAE y en las delegaciones de la UE, incluido el personal destinado por la Comisión. Todo el personal de las delegaciones de la UE está sujeto a rotación periódica, lo que refleja la naturaleza del SEAE como servicio diplomático. Estos factores resaltan la importancia de contar con una coordinación eficaz para lograr el enfoque de «una sola delegación de la UE». Debido a la ampliación del ámbito de aplicación de las políticas de la UE y al hecho de que cada vez más políticas tengan una dimensión exterior, las delegaciones de la UE han de adaptarse y proporcionar los conocimientos políticos

adecuados cuando sea necesario. La evaluación de la carga de trabajo del personal de la Comisión en las delegaciones de la UE reveló la necesidad de realizar ajustes específicos en los niveles de personal. En nuestras visitas a las delegaciones de la UE y en la encuesta a los embajadores de la UE hallamos una constante escasez relativa de personal en las secciones «política, prensa e información» de las delegaciones de la UE (véanse los apartados 76 a 87).

Recomendación 4 – Facilitar la supervisión de la evaluación conjunta de la carga de trabajo de 2022 en las delegaciones de la UE

El SEAE, en coordinación con la Comisión, debe facilitar la supervisión de la evaluación de la carga de trabajo de 2022 en relación con la asignación de todo el personal de las delegaciones de la UE. Esto debería englobarse en una reflexión estratégica general sobre las delegaciones de la UE a nivel de la alta dirección entre la Comisión y el SEAE. En este proceso, debe tener en cuenta el principio según el cual la asignación de recursos de personal a las delegaciones de la UE debe ser proporcional a las necesidades políticas y de cooperación.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

111 En general, la coordinación con el Consejo Europeo está bien consolidada y se rige por normas y directrices claras. En cuanto a las reuniones y cumbres específicas del Consejo Europeo, el SEAE siguió el reglamento interno y las directrices sobre buenas prácticas pertinentes (véanse los apartados 90 a 94).

112 El SEAE cuenta con procedimientos bien establecidos para preparar las reuniones del CAE y, en general, se adhiere a las diferentes etapas y plazos. Al igual que los preparativos para las reuniones del Consejo Europeo y las cumbres con países no pertenecientes a la UE y organizaciones regionales, los preparativos de las reuniones del CAE implican múltiples documentos informativos, que a menudo también han de coordinarse con la Comisión. La falta de una herramienta común de información reduce la eficiencia y dificulta la ulterior búsqueda de información, ya que algunas contribuciones no se facilitan en las aplicaciones de información (véanse los apartados 95 a 99).

Recomendación 5 — Mejorar la coordinación interinstitucional en relación con los instrumentos de información para preparar las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores

El SEAE, en coordinación con la Comisión y el Consejo, debe adoptar una herramienta común de información o, en su defecto, tratar de garantizar la interoperabilidad y el acceso recíproco a los instrumentos institucionales existentes.

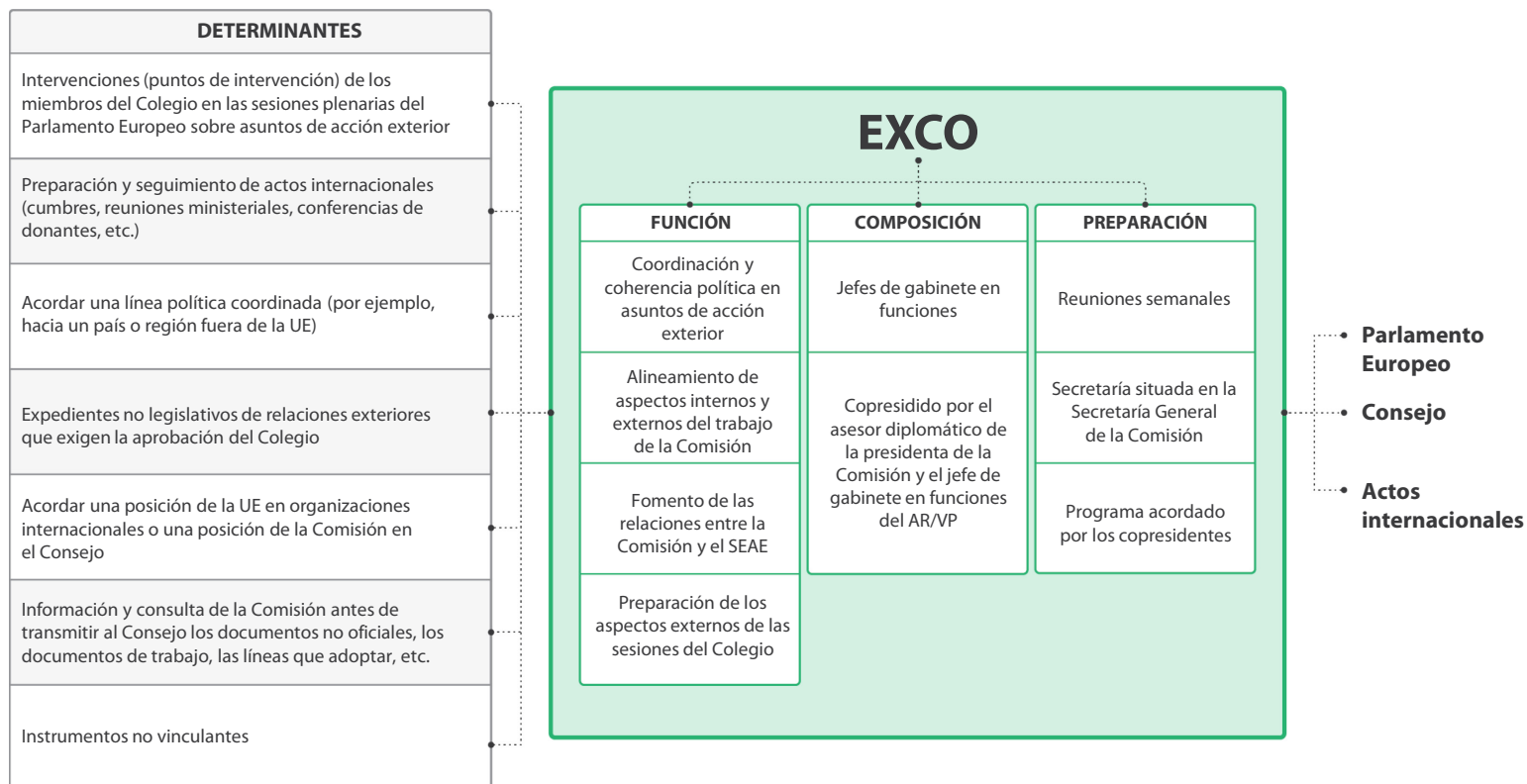
Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 12 de diciembre de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexo II - Función y procedimiento del EXCO



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

AR/VP: Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores

ARES: Advanced Records System (sistema de registros avanzados)

CAE: Consejo de Asuntos Exteriores

Coreper: Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea

COREU: *CORrespondance EUropéenne* (mensajes enviados y recibidos a través del sistema Cortesy)

CPS: Comité Político y de Seguridad

DG: Dirección General de la Comisión Europea

DG Asociaciones Internacionales: Dirección General de Asociaciones Internacionales

DG Comercio: Dirección General de Comercio

DG Cooperación Internacional y Desarrollo: Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG Asociaciones Internacionales a partir de 2021)

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación: Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

DG Presupuestos: Dirección General de Presupuestos

DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea: Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas

DG Recursos Humanos y Seguridad: Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad

EXCO: Grupo de Coordinación Externa

FPI: Servicio de Instrumentos de Política Exterior

SAI: Servicio de Auditoría Interna de la Comisión

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

Sede central del SEAE: Sede del Servicio Europeo de Acción Exterior (Bruselas)

Glosario

AGORA: Instrumento en línea utilizado para la colaboración de las delegaciones de la UE y las embajadas de los Estados miembros en países no pertenecientes a la UE.

Aprobación de la gestión: Decisión anual adoptada por el Parlamento Europeo por la que se otorga a la Comisión la aprobación definitiva con respecto al modo en que se ha ejecutado el presupuesto.

Comité Político y de Seguridad: Órgano del Consejo con responsabilidades para las políticas exteriores, de seguridad y de defensa comunes de la UE, que desempeña un papel destacado en la gestión de crisis. Está compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros ante la UE y presidido por el SEAE.

Consulta interservicios: Procedimiento formal por el que un servicio de la Comisión solicita el asesoramiento o el dictamen de otros servicios en relación con una propuesta. En este proceso también podrá participar el SEAE.

Delegación de la UE: Representación diplomática de la UE en un país no perteneciente a la UE o en una organización internacional.

EEAS@20: Proyecto de consulta interna sobre el futuro del SEAE, a través de grupos temáticos para generar ideas, identificar retos y formular propuestas de reforma.

Embajador de la UE: Jefe de una delegación de la UE, cuyas responsabilidades son, entre otras, asistir al Alto Representante para Asuntos Exteriores y a la Comisión en el ámbito de relaciones exteriores.

Gestión diplomática: Representación diplomática formal, de un Gobierno u organización internacional a otro, de su posición, opiniones o deseos oficiales sobre un tema determinado.

Información clasificada de la Unión Europea: Cualquier información o material con una clasificación de seguridad de la UE, cuando su divulgación no autorizada pueda perjudicar los intereses de la UE o de uno o varios Estados miembros.

Representantes especiales de la UE: Personas que promueven las políticas e intereses de la UE en una región o país específicos y apoyan la labor del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores.

RESTREINT UE/EU RESTRICTED: El nivel más bajo de cuatro niveles de información clasificada de la UE que se refiere a información y material cuya divulgación no autorizada podría perjudicar los intereses de la UE o de uno o más Estados miembros.

Respuestas del Servicio Europeo de Acción Exterior

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-02>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-02>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Marek Opióła, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Kinga Wiśniewska-Danek, jefa de Gabinete, y Bernard Witkos, agregado de Gabinete; Michael Bain, gerente principal; Naiara Zabala Eguiraun, jefa de tarea, y los auditores Wayne Codd y Emmanuel-Douglas Hellinakis. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Giuliana Lucchese prestó asistencia en el diseño gráfico.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-1422-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/168989	QJ-AB-23-030-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1419-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/205051	QJ-AB-23-030-ES-N

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es el servicio diplomático de la Unión Europea. En colaboración con las instituciones de la UE para aplicar la política exterior y de seguridad común, también presta apoyo al Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP).

Nuestra principal pregunta de auditoría era si la coordinación del SEAE, tanto interna como con la Comisión y el Consejo, era eficaz. Llegamos a la conclusión de que la coordinación es en general eficaz, y que permite al servicio prestar asistencia adecuada al AR/VP en el cumplimiento de su mandato. Sin embargo, hallamos insuficiencias en la gestión de información, en la dotación de personal y en la presentación de informes.

Recomendamos que el SEAE aplique íntegramente su estrategia relativa a la gestión de la información y, junto con la Comisión y el Consejo, mejore las herramientas informativas y el intercambio seguro de información. Asimismo, el SEAE debería mejorar la interacción con las delegaciones de la UE en los ámbitos de planificación, presentación de informes y formulación de observaciones, y facilitar la supervisión de la evaluación de la carga de trabajo de 2022 en las delegaciones de la UE.

Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors