

Informe Especial

Hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo: la Comisión respondió a las necesidades de los Estados miembros, pero con algunas deficiencias en la coordinación y la evaluación

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

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

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Werner Vlasselaer, jefe de Gabinete, y Bernard Moya, agregado de Gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, gerente principal; Mark Marshall, jefe de tarea; y Alexandre-Kim Hugé y Pascale Pucheux-Lallemand, auditores.



De izquierda a derecha: Werner Vlasselaer, Alejandro Ballester Gallardo, Mark Marshall, Bernard Moya, Pascale Pucheux-Lallemand y Jan Gregor

ÍNDICE

	Apartados
Glosario	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 10
La UE apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos contra el terrorismo	1 - 3
La Comisión despliega una amplia gama de medidas para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la radicalización	4 - 10
Alcance y enfoque de la fiscalización	11 - 14
Alcance de la fiscalización	11 - 13
Enfoque de la fiscalización	14
Observaciones	15 - 36
El apoyo es pertinente y está bien diseñado	15 - 21
La Comisión atendió las necesidades de los Estados miembros, con pocas excepciones	16 - 19
El apoyo está concebido para que la actuación a nivel europeo aporte beneficios a los Estados miembros	20 - 21
La Comisión fomenta sinergias, pero la coordinación podría mejorar	22 - 28
La Comisión fomenta las sinergias	23 - 25
La coordinación presenta algunas deficiencias	26 - 27
La RSR no se aprovecha plenamente	28
El marco de la Comisión para evaluar los resultados no se ha desarrollado lo suficiente	29 - 36
La Comisión no evalúa su éxito global en la consecución de los objetivos políticos	30 - 31
La Comisión no puede demostrar el grado de eficacia real de sus medidas individuales	32 - 36
Conclusiones y recomendaciones	37 - 42
Anexo - Ejemplos de medidas contra la radicalización financiadas por la UE	

Respuestas de la Comisión

GLOSARIO

Coordinador para la lucha contra el terrorismo	Coordina el trabajo del Consejo de la UE para la lucha contra el terrorismo y garantiza que la Unión desempeña un papel activo en esta lucha.
Eurojust	Agencia de la UE cuya misión es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre Estados miembros en materia de investigación y enjuiciamiento de casos graves de delincuencia organizada transfronteriza y terrorismo.
Europol	Agencia de la UE para la cooperación policial cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros a prevenir y combatir todas las formas de delincuencia organizada transnacional grave y de terrorismo.
Fondo de Seguridad Interior – Policía	El componente «Policía» del Fondo de Seguridad Interior (2014-2020) ayuda a garantizar un elevado nivel de seguridad en la UE. Financia medidas gestionadas directamente por la Comisión y medidas gestionadas por los Estados miembros a través de programas nacionales.
Foro de la UE sobre Internet	Iniciativa de la Comisión para hacer partícipes a las empresas de Internet en la lucha contra la propaganda terrorista.
IMPACT	Proyecto que tenía como objetivo desarrollar un conjunto de herramientas para evaluar iniciativas contra la radicalización.
Propaganda terrorista	Difusión de un peculiar punto de vista extremista del mundo que incita a las personas a plantearse la violencia y a justificarla.
Radicalización	Fenómeno por el que las personas adoptan ideologías y comportamientos extremistas que podrían llevar a cometer actos de terrorismo.
Red Europea de Comunicaciones Estratégicas	Red de expertos de los Estados miembros de la UE para intercambiar buenas prácticas sobre comunicaciones estratégicas.
Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR)	Red a escala de la UE que conecta a profesionales para intercambiar ideas, conocimientos y experiencias en la prevención y la lucha contra la radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo.
Reintegración	Proceso cuyo objetivo es ayudar a exterroristas a reintegrarse en la sociedad.
STRESAVIORA	Proyecto para fomentar sociedades inclusivas y resistentes.

**Unidad de Notificación de
Contenidos de Internet de la
UE (UNCI)**

La UNCI en Europol tiene como objetivo luchar contra las actividades de radicalización y reclutamiento en línea señalando el contenido terrorista en Internet y alertando a los proveedores de servicios que lo alojan.

VOX-Pol

Proyecto que tiene como objetivo conectar actividades de investigación sobre el extremismo en Internet con el fin de producir agendas políticas mejor fundamentadas a nivel nacional, europeo e internacional.

RESUMEN

- I. Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) son responsables de la seguridad nacional, incluida la lucha contra el terrorismo. Se encargan del diseño y la aplicación de medidas a nivel nacional destinadas a hacer frente a la radicalización, el fenómeno por el que las personas adoptan ideologías y comportamientos extremistas que podrían llevarlas a cometer actos de terrorismo. Puesto que la radicalización viene provocada por varios factores, en general se despliega una amplia variedad de medidas preventivas para afrontar el problema. El papel de la Comisión consiste en apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos y ayudarles a intercambiar buenas prácticas. Para ello, la Comisión se basa en una gama cada vez más amplia de fondos de la UE.
- II. En la auditoría del Tribunal se examinó si la Comisión gestiona bien este apoyo transversal. En particular, el Tribunal evaluó si:
 - a) la Comisión presta a los Estados miembros apoyo pertinente;
 - b) las medidas financiadas por los distintos fondos de la UE están coordinadas para aprovechar al máximo las sinergias;
 - c) la Comisión ha establecido un marco para evaluar la eficacia y la optimización de su apoyo.
- III. En general, el Tribunal constató que la Comisión atendió las necesidades de los Estados miembros, pero hubo algunas deficiencias en la coordinación y la evaluación.
- IV. La Comisión fomentó la cooperación entre Estados miembros a través de iniciativas pertinentes como la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), el Foro de la UE sobre Internet y la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas.
- V. La Comisión coordinó su apoyo transversal, por ejemplo, mediante consultas entre direcciones generales al aprobar los programas de trabajo, lo que dio lugar a sinergias entre sus medidas. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, sigue habiendo margen para mejorar la coordinación de sus acciones. Por ejemplo, la visión general que tiene la Comisión de las medidas financiadas por la UE en este ámbito no incluye las gestionadas por los

Estados miembros, lo que sería necesario para aprovechar al máximo las sinergias potenciales. El Tribunal también constató que la RSR, una de las principales iniciativas de la Comisión, no se aprovechó al máximo para difundir los resultados de proyectos de éxito financiados por la UE.

VI. La Comisión no ha desarrollado lo suficiente su marco para evaluar si el apoyo es eficaz y optimiza los recursos. Por ejemplo, no ha desgranado los objetivos generales de la política en objetivos más específicos y cuantificables, y los fondos que ha utilizado no van acompañados de indicadores y metas diseñados para medir el éxito contra la radicalización.

VII. Además, los logros de determinadas medidas a menudo se miden desde el punto de vista de la cantidad de actividad más que de la eficacia. Como consecuencia, existe el riesgo de que las lecciones útiles no puedan difundirse o tenerse en cuenta cuando la Comisión diseñe medidas o avance en el desarrollo de su política.

VIII. Con arreglo a estas constataciones, el TCE recomienda que la Comisión:

- a) mejore el marco para la coordinación general de las medidas contra la radicalización;
- b) aumente la ayuda práctica a los profesionales y responsables de las políticas en los Estados miembros;
- c) mejore el marco de evaluación de los resultados.

INTRODUCCIÓN

La UE apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos contra el terrorismo

1. La seguridad nacional es responsabilidad de los Estados miembros¹. Estos han desarrollado distintos enfoques para combatir el terrorismo según su evaluación de los riesgos. El papel de la UE es esforzarse por garantizar un elevado nivel de seguridad² facilitando intercambios de información, una cooperación operativa y el intercambio de conocimientos y experiencias. En 2005, el Consejo aprobó una estrategia de la UE contra el terrorismo organizada en torno a cuatro pilares³:

- a) **Prevención:** atajar las causas de la radicalización y el reclutamiento terrorista.
- b) **Protección:** proteger a los ciudadanos y las infraestructuras mediante una mayor seguridad de las fronteras, del transporte y de las infraestructuras críticas.
- c) **Persecución:** perseguir e investigar a los terroristas impidiendo su planificación, viajes y comunicaciones, eliminando las redes de apoyo, cortando la financiación y el acceso a materiales de ataque y llevando a los terroristas ante la justicia.
- d) **Respuesta:** gestionar y minimizar las consecuencias de un ataque terrorista.

2. La Agenda Europea de Seguridad de 2015⁴ determinó cómo podría apoyar la UE a los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. Se centró en la prevención de la radicalización y la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros (los que regresan a Europa después de haberse unido a grupos terroristas en zonas de conflicto). Hizo

¹ De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

² El artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad. Los artículos 82 a 89 establecen la cooperación policial y judicial.

³ Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo, 30 de noviembre de 2005, 14469/4/05, aprobada el 15 de diciembre de 2005.

⁴ COM(2015)185 final de 28 de abril de 2015 «Agenda Europea de Seguridad».

hincapié en la necesidad de proteger mejor a los ciudadanos y las infraestructuras críticas y abordar la lucha contra el terrorismo fuera de la UE. Subrayó la importancia de castigar a los terroristas y sus patrocinadores y cortar su acceso a la financiación, las armas y los explosivos. También puso de relieve la necesidad de mejorar los intercambios de información para rastrear a las personas implicadas en actividades terroristas.

3. Varias instituciones y órganos de la UE participan en la lucha contra el terrorismo. A través de sus comunicaciones, la Comisión contribuye a la estrategia de la UE aprobada por el Consejo en forma de conclusiones del Consejo. También inicia actos legislativos de lucha contra el terrorismo para su negociación y aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo⁵. Es responsable de la buena gestión financiera de los fondos de la UE, de la coordinación de sus distintas direcciones generales y del seguimiento de sus agencias en su prestación de apoyo a los Estados miembros. El comisario responsable de la Unión de la Seguridad actúa bajo la dirección del vicepresidente primero y apoya el trabajo del comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, garantizando la respuesta de la Comisión en materia de seguridad al terrorismo. El papel del Coordinador del Consejo para la lucha contra el terrorismo consiste en hacer un seguimiento de la aplicación general de la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo y velar por que la Unión desempeñe un papel activo en esta lucha.

La Comisión despliega una amplia gama de medidas para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la radicalización

4. Combatir la radicalización es un componente esencial de la lucha contra el terrorismo. La mayoría de los sospechosos implicados en ataques terroristas recientes en Europa eran ciudadanos europeos que se habían radicalizado⁶. En sus comunicaciones sobre el apoyo a los Estados miembros para hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo⁷, la

⁵ Por ejemplo, la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo (DO L 88 de 31.3.2017, p. 6).

⁶ A European Agenda on Security. State of Play: June 2017.

⁷ COM(2005) 313 final de 21 de septiembre de 2005 «Captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta»; COM(2013) 941 final de 15 de enero de 2014 «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más

Comisión opina que este fenómeno suele ser el resultado de una combinación de factores. La última comunicación de la Comisión describe una red de factores de «empuje» social (por ejemplo, la marginación y la exclusión) y factores de «atracción» ideológica (por ejemplo, el abuso de narrativas religiosas por los reclutadores para justificar actos de violencia).

5. La Comisión considera que el apoyo a los Estados miembros en su lucha contra la radicalización es un desafío polifacético y complejo que solo puede afrontarse mediante una combinación de medidas en varios ámbitos políticos y reuniendo a las partes interesadas a nivel local, regional, nacional y europeo⁸. Estas medidas se financian con cargo a varios fondos como el Fondo de Seguridad Interior, el programa Horizonte 2020, el Programa «Justicia», Erasmus+ y el Fondo Social Europeo (FSE). Ninguno de ellos ha identificado la radicalización como un objetivo específico. Las diversas medidas de la Comisión son gestionadas por ocho de sus direcciones generales, Europol, Eurojust y los Estados miembros (véase el anexo). El enfoque de la Comisión para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización se muestra en la ilustración 1.

firmes de la UE»; y COM(2016) 379 final de 14 de junio de 2016 «Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento».

⁸ Este enfoque se refuerza mediante la Estrategia de Seguridad Interior de 2010 y la Agenda Europea de Seguridad de 2015.

Ilustración 1. Cómo apoya la Comisión a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización



Fuente: TCE

6. Horizonte 2020 ofrece subvenciones a la investigación para desarrollar los conocimientos sobre la radicalización. Entre los temas de investigación se incluyen las tendencias de radicalización contemporáneas y el desarrollo de un enfoque integral respecto a la radicalización violenta. Se intercambian buenas prácticas a través de iniciativas como la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RAN) (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1. Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR)

La RSR se creó en 2011. Conecta a profesionales de toda Europa, como psicólogos, docentes, trabajadores sociales, agentes de policía, funcionarios de prisiones y agentes de libertad vigilada, que trabajan directamente con personas vulnerables a la radicalización y con personas que ya se han radicalizado. Su objetivo es ayudar y capacitar a los profesionales de primera línea (más que a los responsables políticos y los académicos) para luchar contra la radicalización o reintegrar a los extremistas violentos mediante:

- el fomento del intercambio de experiencias, por ejemplo, en reuniones y conferencias;
- el fomento del uso de herramientas prácticas pertinentes;
- la difusión de información y especialización.

El Centro de Excelencia de la RSR coordina y apoya a la RSR. Utiliza su especialización para orientar a los nueve grupos de trabajo de la RSR (grupos temáticos en los que se reúnen profesionales para intercambiar ideas, conocimientos y experiencias), ofrecer apoyo a medida (por ejemplo, talleres y cursos de formación) a los países, y difundir conocimientos y prácticas. El Centro está gestionado por un contratista y financiado por un contrato del Fondo de Seguridad Interior – Policía que asciende a 25 millones de euros para el período 2015-2019.

7. La propaganda terrorista en Internet se neutraliza, por ejemplo, a través de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE (UNCI), con sede en la Europol, el Foro de la UE sobre Internet y la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2. Neutralización de la propaganda terrorista

Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE (UNCI)

La UNCI se creó el 1 de julio de 2015 y depende del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (CELT) en la Europol. Cuenta con un presupuesto de 4,5 millones de euros para 2017.

La UNCI tiene como objetivo luchar contra la radicalización y el reclutamiento en línea por parte de terroristas señalando contenidos terroristas en Internet y alertando a los proveedores de servicios que los alojan, como YouTube (Google), Microsoft, Facebook y Twitter, mediante una evaluación que les permitirá decidir si eliminan dichos contenidos. De acuerdo con los Estados miembros, se centra en la propaganda terrorista islamista que traspasa fronteras.

La UNCI también ofrece especialización en comunicaciones por Internet para apoyar las investigaciones de los Estados miembros y análisis estratégicos para detectar amenazas terroristas.

Foro de la UE sobre Internet

En diciembre de 2015, la Comisión puso en marcha el Foro de la UE sobre Internet financiado por el Fondo de Seguridad Interior – Policía. Mediante reuniones y conferencias, el Foro reúne a gobiernos, la Europol, empresas de Internet, el Coordinador para la lucha contra el terrorismo, la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas y la RSR. Tiene dos objetivos:

- reducir la accesibilidad al contenido terrorista en línea;
- capacitar a los socios de la sociedad civil para aumentar el volumen de narrativas alternativas eficaces en Internet.

Red Europea de Comunicaciones Estratégicas

La Red Europea de Comunicaciones Estratégicas es una red donde los expertos de los Estados miembros de la UE comparten buenas prácticas sobre comunicaciones estratégicas. Su equipo consultivo asesora a los gobiernos sobre la elaboración de una estrategia de comunicación y la producción de campañas de contranarrativa⁹. El Fondo de Seguridad Interior – Policía concedió subvenciones por valor de 2,2 millones de euros para financiar sus actividades durante el período de enero de 2015 a septiembre de 2017.

8. Se promueven sociedades inclusivas y resilientes mediante proyectos financiados por el Fondo de Seguridad Interior – Policía, como STRESAVIORA (véase el **recuadro 3**). Además, algunos proyectos financiados por Erasmus+ y el Fondo Social Europeo también tienen como objetivo reforzar la resistencia y llegar a comunidades desfavorecidas. Aunque sus objetivos son mucho más amplios y no están específicamente diseñados para hacer frente a la radicalización, ayudan indirectamente a prevenirla.

⁹ La Red Europea de Comunicaciones Estratégicas evolucionó a partir del Equipo Consultivo sobre Comunicaciones Estratégicas relativas a Siria (SSCAT).

Recuadro 3. STRESAVIORA

En **STRESAVIORA I** participaron investigadores que detectaron la necesidad de que los jóvenes adquieran mayor resiliencia, expresen sus propias opiniones, participen en debates y se defiendan a sí mismos. Incluyó a personas de su entorno social directo (por ejemplo, padres, profesores y agentes de policía) a quienes debía concienciarse.

STRESAVIORA II tiene como objetivo aplicar las herramientas para aumentar la resiliencia que se desarrollaron durante la primera fase del proyecto en dos ciudades de cada uno de cinco países de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, los Países Bajos y Suecia). El proyecto se refiere a todo tipo de radicalización (no solo islamista) y, por lo tanto, podía extenderse a otras partes de Europa con distintas necesidades. El proyecto recibe una financiación de 0,7 millones de euros del Fondo de Seguridad Interior – Policía.

9. La Comisión presta apoyo a los Estados miembros en la identificación y el trato dado a personas radicalizadas facilitando intercambios de información entre autoridades policiales de los Estados miembros (por ejemplo, a través del Sistema de Información de Schengen). También apoya la elaboración de estrategias de salida para ayudar a las personas a desvincularse de entornos radicalizados y reintegrarse en la sociedad mediante proyectos de rehabilitación y desradicalización financiados por el Programa «Justicia».

10. La radicalización en países fuera de Europa se aborda tanto con medidas específicas de lucha contra el terrorismo como mediante su integración en otras medidas. Entre ellas se incluyen programas financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo, Erasmus+, el Instrumento Europeo de Vecindad y el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

Alcance de la fiscalización

11. El Tribunal examinó si la Comisión gestionó adecuadamente su apoyo a los Estados miembros para hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo. El objetivo era responder a las siguientes preguntas:

a) ¿Presta la Comisión apoyo pertinente a los Estados miembros?

Para responder a esta pregunta, el Tribunal evaluó si los objetivos políticos y las

medidas de la Comisión se concibieron de modo que reflejaran las necesidades de los Estados miembros.

- b) ¿Están coordinadas las medidas financiadas por los distintos fondos de la UE para aprovechar al máximo las sinergias?

Para responder a esta pregunta, el Tribunal evaluó si la Comisión contaba con los procedimientos necesarios para coordinar su apoyo.

- c) ¿Ha establecido la Comisión un marco para evaluar la eficacia y la optimización de su apoyo?

Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó si la Comisión había establecido el marco de indicadores e informes necesario para evaluar si su política es eficaz y optimiza los recursos. También examinó si las evaluaciones de las distintas medidas midieron no solo la actividad, sino también la eficacia.

12. El Tribunal se centró principalmente en el período desde 2014 en adelante, coincidiendo con el inicio del período de financiación 2014-2020 para los fondos y programas de la Comisión.

13. Sobre todo, dirigió su atención a la gestión de las medidas dentro de la UE cuyo propósito principal era prevenir y combatir la radicalización, pero también tuvo en cuenta medidas que persiguen objetivos más amplios, como la inclusión social de grupos desfavorecidos. El Tribunal no examinó sistemas de información (por ejemplo, el Sistema de Información de Schengen) para el intercambio de información entre Estados miembros sobre detalles de las personas radicalizadas.

Enfoque de la fiscalización

14. El trabajo de campo de la auditoría se llevó a cabo de noviembre de 2016 a marzo de 2017. Las observaciones se basaron en las siguientes fuentes de evidencias:

- a) una revisión de documentación sobre políticas, procedimientos y medidas relacionados con el apoyo a los Estados miembros para hacer frente a la radicalización;

- b) entrevistas con las direcciones generales de la Comisión que gestionan fondos y herramientas de la UE contra la radicalización, así como el Centro de Excelencia de la RSR, la UNCI en la Europol y el Centro Internacional de Lucha contra el Terrorismo (una organización que promueve el intercambio de conocimientos e ideas para luchar contra el terrorismo);
- c) una encuesta enviada a puntos de contacto contra el terrorismo en todas las representaciones permanentes de los Estados miembros ante la UE. Respondieron a la encuesta 15 de 28 puntos de contacto contra el terrorismo, lo que representa una tasa de respuesta del 54 %. La encuesta incluía preguntas sobre la pertinencia, el valor añadido y las dificultades del apoyo prestado a los Estados miembros;
- d) visitas a autoridades nacionales en Bélgica y Francia para evaluar la pertinencia y el valor añadido del apoyo que reciben.

OBSERVACIONES

El apoyo es pertinente y está bien diseñado

15. El Tribunal examinó el marco de la política de la Comisión para evaluar si cubría las necesidades de los Estados miembros y si presentaba carencias. También examinó si las medidas estaban diseñadas de tal forma que la actuación a nivel europeo aportase beneficios a los Estados miembros.

La Comisión atendió las necesidades de los Estados miembros, con pocas excepciones

16. Los responsables políticos de los Estados miembros pueden informar a la Comisión sobre los ámbitos donde necesitan apoyo para hacer frente a la radicalización. Esto se hace a través de varias reuniones, redes y documentos (por ejemplo, el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Terrorismo, la Red de Responsables de Políticas de Prevención puesta en marcha en febrero de 2017 y las conclusiones del Consejo) o en el marco de la aprobación de los programas de trabajo para los fondos de la UE. El Tribunal constató que, cuando la Comisión elaboró su marco estratégico para hacer frente a la radicalización, tuvo en cuenta las necesidades expresadas por los responsables políticos de los Estados miembros (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4. Ejemplos en los que la Comisión tuvo en cuenta las necesidades expresadas por los Estados miembros

En noviembre de 2015, los ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros utilizaron las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea para destacar la necesidad de que la Comisión apoye a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios. En respuesta, la Comunicación de 2016 titulada «Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento» incluyó una sección sobre la radicalización en los centros penitenciarios.

Tras los ataques terroristas cometidos en París y Dinamarca a principios de 2015, los ministros de Educación de la UE emitieron en marzo de 2015 la Declaración de París sobre la promoción de la ciudadanía y los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación. En consonancia con esta Declaración, la Comunicación de 2016 titulada «Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento» hizo mayor hincapié en la lucha contra la exclusión social.

17. Del mismo modo que han cambiado las necesidades de los Estados miembros en respuesta a la situación de amenaza cambiante, también lo ha hecho el apoyo de la Comisión. Al modificar su apoyo, la Comisión tiene en cuenta el trabajo de organismos europeos como la Europol, que le proporciona información sobre la situación de amenaza en los Estados miembros (véase el **recuadro 5**).

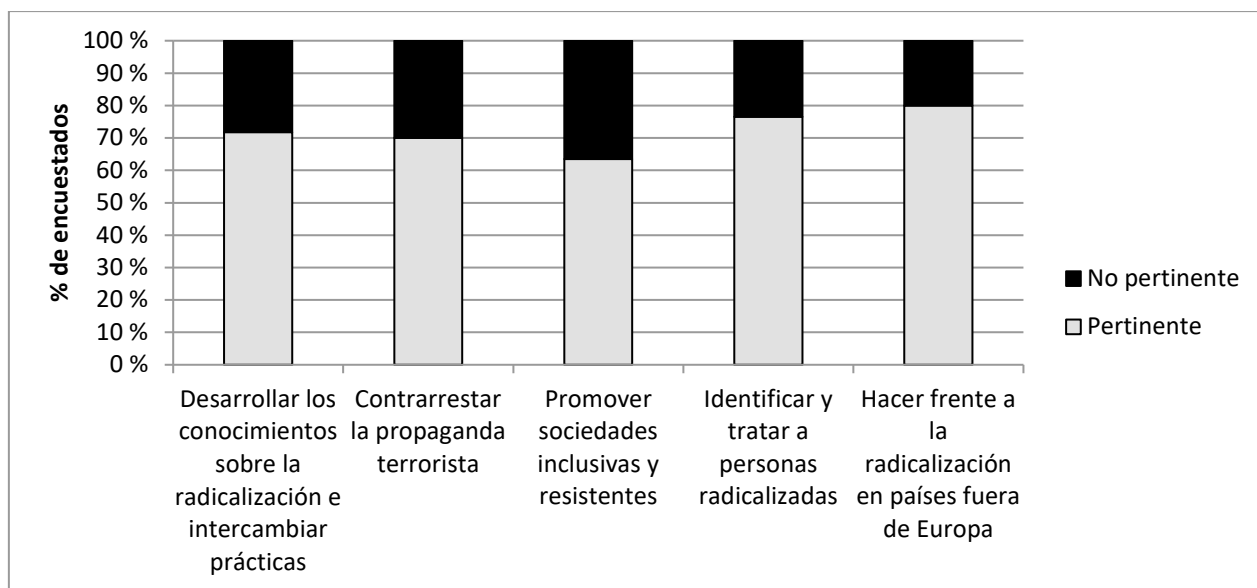
Recuadro 5. El apoyo de la Comisión cambia en respuesta a la situación de amenaza

En respuesta a los recientes ataques terroristas en Europa y el análisis de la Europol, la Comunicación de 2016 titulada «Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento» puso de relieve la amenaza que supone el regreso de combatientes terroristas extranjeros (los que abandonan su hogar en la UE y viajan a otros países, por ejemplo las zonas de conflicto de Siria e Irak, para participar en la lucha o el entrenamiento terroristas). Reforzó el apoyo para elaborar estrategias de salida destinadas a ayudar a las personas a desvincularse de entornos radicalizados y reintegrarse en la sociedad.

18. Como la Comisión tiene en cuenta las necesidades expresadas por los Estados miembros, el marco estratégico centra el apoyo a los Estados miembros en ámbitos pertinentes. La encuesta del Tribunal confirmó que la mayoría de los encuestados consideraban que el apoyo de la Comisión a los Estados miembros en los distintos ámbitos

era pertinente (véase la **ilustración 2**). El porcentaje oscilaba entre el 64 y el 80 %, dependiendo del ámbito. El **anexo** muestra cómo la Comisión no solo se centró en ámbitos pertinentes en su marco estratégico, sino que también aplicó los diversos fondos de la UE para llevar a cabo acciones que abordan realmente estos ámbitos en la práctica.

Ilustración 2. Pertinencia del apoyo de la Comisión



Fuente: Encuesta de auditoría realizada a las representaciones permanentes de los Estados miembros ante la UE.

19. Sin embargo, hubo excepciones en las que no se atendieron suficientemente las necesidades:

- a) Las autoridades belgas informaron al Tribunal de que en el marco estratégico no se abordaba de manera suficiente la cuestión de los medios convencionales (televisión, radio y prensa). Consideraban importante incluir esta cuestión para facilitar la reflexión sobre el papel de los medios, no solo en la incitación a las personas a abandonar Europa para luchar en Siria, sino también en la contribución a la polarización en la sociedad, lo que podría crear tensiones que conducen a la radicalización.
- b) La necesidad de elaborar estrategias de salida (véase el **recuadro 5**) no se atendió lo suficiente en la práctica. En 2014, la Comisión publicó una convocatoria de propuestas de proyectos que se financiarían con cargo al Fondo de Seguridad Interior – Policía. Esta

convocatoria tenía por objeto abordar dos prioridades: prevenir la radicalización y elaborar estrategias de salida. Sin embargo, solo se financiaron proyectos que abordaban el primer objetivo porque obtuvieron una clasificación más alta. Los programas de trabajo anuales de 2015 y 2016 para el Fondo de Seguridad Interior – Policía no incluían nuevas convocatorias de propuestas para desarrollar programas sobre estrategias de salida.

El apoyo está concebido para que la actuación a nivel europeo aporte beneficios a los Estados miembros

20. La Comisión no solo se centra en ámbitos pertinentes, sino que también utiliza fondos y herramientas de la UE para prestar apoyo concreto a los Estados miembros, concebido para aportar beneficios desde la actuación a nivel europeo. Algunos ejemplos de este apoyo son la RSR (véase el **recuadro 1**), el Foro de la UE sobre Internet, la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas y la UNCI en la Europol (véase el **recuadro 2**). Estas iniciativas, dirigidas específicamente a la radicalización, fomentan la cooperación entre Estados miembros y estos últimos no podrían aplicarlas —o al menos no de manera tan eficiente— con carácter individual.

21. Los programas nacionales del Fondo de Seguridad Interior – Policía gestionados por los Estados miembros también están diseñados para aportar beneficios desde la actuación a nivel europeo, elevando los niveles nacionales para reducir las disparidades y estimulando las sinergias entre Estados miembros. Dieciocho Estados miembros incluyeron medidas específicas para hacer frente a la radicalización en sus programas nacionales. Bélgica, por ejemplo, financió proyectos para concienciar sobre la radicalización en centros penitenciarios, apoyar una red de asistencia a familias vulnerables y financiar equipos multidisciplinarios móviles para analizar las necesidades de las autoridades locales y proponer estrategias locales.

La Comisión fomenta sinergias, pero la coordinación podría mejorar

22. La Comisión apoya de manera cada vez más activa a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización. Catorce de los quince encuestados (véase el **apartado 14**) consideraban que la Comisión estaba ahora más activa que hace cinco años. La variedad de

medidas de la Comisión, que afectan a distintos fondos gestionados por ocho direcciones generales y que están repartidos entre distintos ámbitos políticos (véase el **apartado 5**), exige una coordinación eficaz. Por lo tanto, el Tribunal examinó si la Comisión coordina sus medidas de manera que se maximicen las sinergias. Revisó los procedimientos para consultar a las distintas direcciones generales antes de conceder financiación de la UE. También revisó las principales medidas financiadas por distintos fondos de la UE para detectar sinergias y examinó si la Comisión dispone de una visión de conjunto de todas sus medidas contra la radicalización, necesaria para aprovechar al máximo las posibles sinergias. En particular, el Tribunal comprobó si la Comisión hizo pleno uso de la RSR, por ejemplo, para difundir los resultados de las medidas financiadas por la UE.

La Comisión fomenta las sinergias

23. El **anexo** muestra que distintas medidas de la Comisión pueden abordar cuestiones similares. Puesto que la Comisión está cada vez más activa en este ámbito, hay posibilidades de sinergias, especialmente cuando las medidas se entrecruzan. Algunos ejemplos son:

- a) La financiación del Fondo de Seguridad Interior – Policía para formación de docentes podría abordar cuestiones similares a los proyectos de Erasmus+.
- b) Los proyectos financiados por el Programa «Justicia» para formar y concienciar al personal penitenciario podrían abordar cuestiones similares a los proyectos de Erasmus+ o del Fondo de Seguridad Interior – Policía.

24. La Comisión cuenta con varios procedimientos para facilitar la coordinación, cuyo objetivo es maximizar las sinergias y evitar la duplicación del apoyo (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6. Ejemplos de procedimientos de la Comisión para facilitar la coordinación

A través del proceso denominado **consulta interservicios**, varias direcciones generales trabajan juntas para aprobar programas de trabajo anuales que establecen las medidas previstas para los fondos de la UE. Algunos programas de trabajo anuales exigen que los proyectos complementen otras medidas. Por ejemplo:

- el programa de trabajo anual de 2016 para el Programa «Justicia» exigía que las medidas garantizaran la coherencia, la complementariedad y las sinergias con medidas apoyadas por

otros fondos de la UE, incluido el Fondo de Seguridad Interior – Policía, Erasmus+ y Horizonte 2020;

- el programa de trabajo anual de 2016 para las medidas del Fondo de Seguridad Interior – Policía gestionadas a nivel central por la Comisión exigía que los proyectos garantizaran la complementariedad con actividades de la Europol.

Las **convocatorias de propuestas** (el procedimiento para invitar a presentar solicitudes de financiación de proyectos) pueden exigir a los solicitantes que demuestren que no duplicarán iniciativas existentes. Por ejemplo, la convocatoria de propuestas de 2014 del Fondo de Seguridad Interior – Policía sobre prevención de la radicalización exigió a los solicitantes que demostraran que las propuestas no duplican trabajos, proyectos e iniciativas existentes, incluidas actividades de la RSR.

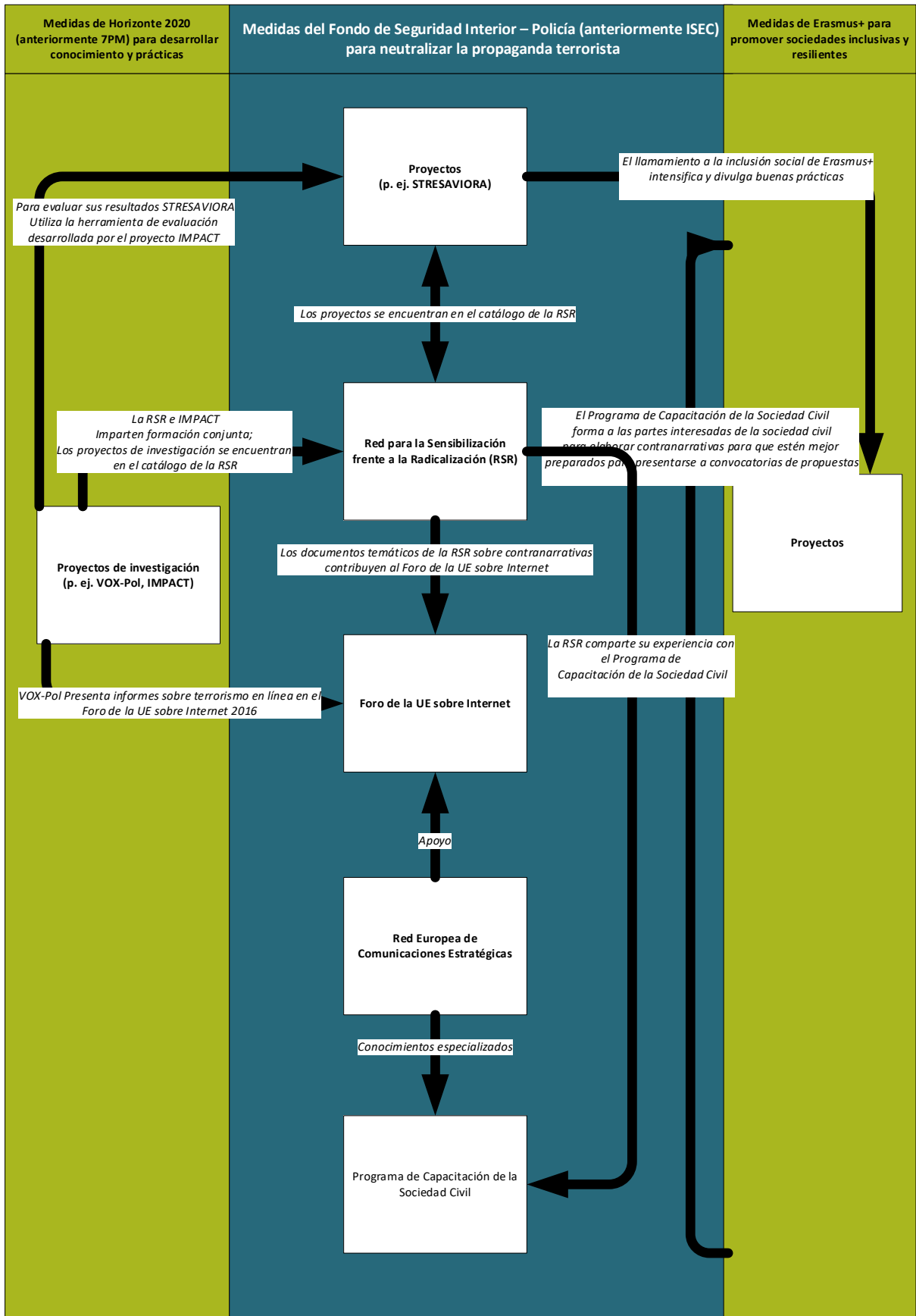
25. El Tribunal examinó medidas en distintos ámbitos financiados por diferentes fondos y constató que la coordinación de la Comisión ha dado lugar a sinergias entre sus medidas. La RSR, por ejemplo, se utiliza para difundir los resultados de otros proyectos financiados por la UE (véase el **recuadro 7**). En la **ilustración 3** se exponen otros ejemplos. Se muestran varias medidas financiadas por tres fondos de la UE y se demuestra la existencia de sinergias dentro de los fondos y entre ellos. Por ejemplo, la Comisión utilizó el Séptimo Programa Marco (el programa de investigación que precedió a Horizonte 2020) para financiar el proyecto de investigación IMPACT¹⁰, que desarrolló herramientas para evaluar medidas contra la radicalización. Estas herramientas fueron utilizadas por el proyecto STRESAVIORA financiado por el Fondo de Seguridad Interior – Policía. Este proyecto a su vez fue posteriormente ampliado y difundido por otro proyecto financiado por Erasmus+.

¹⁰ IMPACT Europe (Innovative Method and Procedure to Assess Counter-violent-radicalisation Techniques in Europe) tenía como objetivo desarrollar un conjunto de herramientas para evaluar iniciativas contra la radicalización.

Recuadro 7. El catálogo de la RSR: un ejemplo de sinergia entre proyectos financiados por la UE

El catálogo de enfoques y prácticas de la RSR, que se ha actualizado periódicamente desde 2014, contiene detalles de proyectos contra la radicalización llevados a cabo en la UE que son transferibles a otros contextos. Los proyectos se han presentado en una reunión del Grupo de Trabajo de la RSR para su revisión por pares y su aprobación por el Comité Directivo de la RSR. Hay 108 prácticas en el catálogo, incluidos 16 proyectos financiados por la UE.

Ilustración 3. Ejemplos de sinergias entre medidas de la Comisión contra la radicalización



Fuente: TCE.

La coordinación presenta algunas deficiencias

26. Aunque la Comisión es capaz de encontrar y aprovechar numerosas conexiones entre medidas, hay deficiencias en la coordinación general:

- a) Diferentes direcciones generales son responsables de la planificación de distintos fondos de la UE y la presentación de informes sobre ellos (véase el ***anexo***). Por ejemplo, la DG Educación y Cultura se encarga de coordinar los proyectos financiados por Erasmus+, y la DG Justicia y Consumidores se encarga de coordinar los proyectos financiados por el Programa «Justicia». La DG Migración y Asuntos de Interior es la principal dirección para el desarrollo del marco político de la Comisión y el seguimiento de su aplicación¹¹. Sin embargo, hasta 2017 no hubo un marco para coordinar todas las medidas de la UE contra la radicalización y detectar posibles sinergias entre fondos.
- b) Hasta 2017, la DG Migración y Asuntos de Interior no realizó un inventario de los proyectos financiados por la UE contra la radicalización. Esto suponía que, hasta entonces, la Comisión no disponía de una lista consolidada de medidas contra la radicalización financiadas por los distintos fondos de la UE. Incluso entonces, el proceso de inventario se limitó a medidas gestionadas a nivel central por la Comisión y no incluyó aquellas gestionadas por los Estados miembros en sus programas nacionales.

27. En las entrevistas con la UNCI en la Europol y la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas se detectaron oportunidades para mejorar la coordinación entre medidas financiadas por la UE:

- a) la Europol indicó que existía una oportunidad de mayor sinergia coordinando el calendario y el contenido de las campañas de contranarrativa con la eliminación de material terrorista de Internet;

¹¹ Por ejemplo, mediante los informes mensuales de situación relativos a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva desde octubre de 2016 y la evaluación global de la política de seguridad de la UE de julio de 2017.

- b) la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas sugirió que podría resultarle beneficioso el acceso al análisis de las tendencias en la propaganda terrorista realizado por la Europol (en la medida permitida por el Acuerdo Administrativo entre la Comisión y la Europol) y también una mayor participación en VOX-Pol¹², un proyecto de investigación financiado por la UE. Esta información le permitiría asesorar mejor a los gobiernos sobre la elaboración de estrategias de comunicación y la producción de campañas de contranarrativa.

La RSR no se aprovecha plenamente

28. Aunque la RSR genera beneficios útiles desde la actuación a nivel europeo, el Tribunal constató que este valor añadido no se explota al máximo en la práctica¹³:

- a) La RSR podría producir más realizaciones prácticas, por ejemplo analizando prácticas en los Estados miembros (entre otras cosas mediante más visitas sobre el terreno) y elaborando un inventario comparativo detallado de los enfoques aplicados en cada Estado miembro. La Comunicación titulada «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo» de 2014 se refiere al catálogo de la RSR —publicado por primera vez en 2014— como un repositorio de mejores prácticas. Sin embargo, en la introducción del catálogo de la RSR se indica que las prácticas incluidas solo tienen fines de información e inspiración. Asimismo, el Tribunal constató que las entradas en el catálogo de la RSR no contienen suficiente información sobre cómo se financió el proyecto, que permita a las partes interesadas encontrar posibles fuentes de financiación de la UE para los tipos de proyectos que están estudiando.
- b) La Comisión no ha analizado las razones por las que algunos países utilizan menos que otros la RSR (véase la **ilustración 4**). Esta diferencia de uso puede explicarse por la percepción del terrorismo como amenaza en los distintos países, la concentración de la

¹² El proyecto VOX-Pol tiene como objetivo conectar actividades de investigación sobre el extremismo en Internet con el fin de producir agendas políticas mejor fundamentadas a nivel nacional, europeo e internacional.

¹³ Esto fue corroborado por la encuesta del Tribunal. Ocho de trece encuestados (62 %) que expresaron una opinión consideraban que el enfoque de la RSR podría añadir más valor.

trabajo de la RSR. Por ejemplo, de veinte proyectos financiados por el Programa ISEC¹⁴ que han finalizado desde 2011 (cuando se creó la RSR) y que la Comisión valoró como buenos, muy buenos o excelentes, propuso la difusión de dieciséis de ellos a través de la RSR. Sin embargo, el Tribunal comprobó que la propuesta no se llevó a la práctica en más de la mitad de estos proyectos. En el momento de la auditoría, solo siete de estos proyectos (44 %) se habían presentado efectivamente a un grupo de trabajo, taller o conferencia de la RSR.

- d) Las autoridades belgas informaron al Tribunal de que los afiliados a pequeñas organizaciones que trabajan sobre el terreno y no tienen vínculos con el Gobierno (por ejemplo, redes de grupos locales de madres de combatientes extranjeros) no participan suficientemente en la RSR para garantizar un verdadero enfoque ascendente.
- e) La RSR tiene como objetivo mejorar la comunicación ascendente desde los profesionales hasta los responsables políticos. Sin embargo, menos de la mitad de los participantes en una encuesta realizada a profesionales de la RSR por la propia RSR en 2016 consideraba que la Red les había ayudado a influir en los responsables políticos. Además, cuatro participantes en la encuesta del Tribunal indicaron que el vínculo entre la RSR y los responsables políticos podría reforzarse, por ejemplo mediante intercambios formales de enfoques e ideas. Puede pasar mucho tiempo hasta que las necesidades detectadas por los profesionales lleguen al marco político de la Comisión. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo de la RSR sobre Prisiones y Libertad Vigilada lleva debatiendo la cuestión de la radicalización en centros penitenciarios desde 2011 a nivel de profesionales (por ejemplo, personal penitenciario y de libertad vigilada, docentes y trabajadores sociales). Sin embargo, la Comisión no definió hasta 2015 medidas específicas financiadas por el Programa «Justicia» para abordar esta cuestión.

¹⁴ ISEC (Prevención y lucha contra la delincuencia) formaba parte del Programa Marco «Seguridad y defensa de las libertades» (2007-2013) que precedió al Fondo de Seguridad Interior – Policía (2014-2020).

El marco de la Comisión para evaluar los resultados no se ha desarrollado lo suficiente

29. El Tribunal examinó si la Comisión cuenta con indicadores de resultados para evaluar la eficacia de su apoyo global y si se fijaron metas realistas. También examinó si los indicadores miden, además de la actividad, los avances reales hacia el objetivo general de ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo. Por lo que se refiere a medidas individuales, el Tribunal examinó si la Comisión evalúa la eficacia de su apoyo para determinar lo que funciona y dónde y lo que no funciona y por qué. La Comisión necesita esta información para poder:

- a) responder a las solicitudes formuladas por el Parlamento Europeo de evaluación de la estrategia de la UE para la lucha contra la radicalización y el reclutamiento en grupos terroristas¹⁵;
- b) mejorar y ajustar su política y su apoyo de manera continua en respuesta a los cambios en la situación de amenaza y las necesidades de los usuarios;
- c) difundir y extender ejemplos de proyectos de éxito para maximizar las sinergias (y evitar difundir resultados de proyectos ineficaces o contraproducentes);
- d) demostrar a los ciudadanos que las iniciativas pueden ser eficaces.

La Comisión no evalúa su éxito global en la consecución de los objetivos políticos

30. El Tribunal constató que la Comisión no ha desarrollado lo suficiente su marco para evaluar si su política de apoyo a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización es eficaz y optimiza los recursos. Por ejemplo, la Comisión no ha:

- a) desglosado los objetivos generales de su política contra la radicalización en objetivos más específicos y cuantificables;

¹⁵ Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas.

- b) establecido indicadores y metas adecuados para los fondos de la UE utilizados, a fin de medir los resultados en la lucha contra la radicalización;
- c) facilitado una visión general de las medidas contra la radicalización financiadas por la UE (véase el **apartado 26**);
- d) determinado plenamente el coste de combatir la radicalización. La Comunicación de 2014 titulada «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo» no incluía información sobre la cuantía de la financiación. La Comisión explicó que las medidas se aplicarían utilizando recursos existentes, pero no especificó cuáles. La Comunicación de 2016 titulada «Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento» facilitó cierta información sobre la financiación y los costes, al igual que la evaluación global de la política de seguridad de la UE de julio de 2017¹⁶. Sin embargo:
 - i) algunas medidas, como los proyectos financiados por el Fondo de Seguridad Interior – Policía, se omiten;
 - ii) no se calculan los costes de algunas medidas, en concreto la UNCI, el Foro de la UE sobre Internet, el Programa de Capacitación de la Sociedad Civil y la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas;
 - iii) la información sobre la financiación de las distintas medidas abarca períodos diferentes;
 - iv) no se distinguen los costes de las medidas que están específicamente diseñadas para abordar la radicalización (por ejemplo, los 25 millones de euros para el Centro de Excelencia de la RSR) de las que no, pero que sin embargo ayudan a prevenirla (por ejemplo, los 25 600 millones de euros del Fondo Social Europeo para fomentar la inclusión social de grupos desfavorecidos).

31. Como consecuencia, no existe un informe global que abarque el coste y los logros de las medidas contra la radicalización financiadas por la UE. En cambio, las cuestiones se tratan en

¹⁶ SWD(2017) 278 of 26 July 2017 «Comprehensive Assessment of EU Security Policy».

varios informes que describen las acciones realizadas en lugar de medir el éxito en la consecución de los objetivos políticos (véase el **recuadro 8**).

Recuadro 8. Ejemplos de informes que describen las acciones realizadas en lugar de medir el éxito en la consecución de los objetivos políticos

En el Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014 se describieron las acciones emprendidas para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización, pero no se evaluó la eficacia de dichas acciones¹⁷:

- la creación de la RSR en septiembre de 2011;
- la aprobación de la Comunicación titulada «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo» de enero de 2014;
- la publicación del catálogo de la RSR.

En el informe anual de actividad de la DG Migración y Asuntos de Interior de 2016, los cuadros de resultados relativos al Fondo de Seguridad Interior – Policía contienen información sobre el número de contranarrativas producidas.

La UNCI informa periódicamente sobre la cantidad de contenidos terroristas eliminados de Internet.

La Comisión no puede demostrar el grado de eficacia real de sus medidas individuales

32. Más actividad no significa necesariamente mayor eficacia. El Tribunal constató que las evaluaciones de las medidas de la Comisión para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la radicalización a menudo miden los logros en términos de intensidad de la actividad (por ejemplo, número de reuniones celebradas o documentos producidos) en vez de eficacia (por ejemplo conocimientos adquiridos por los participantes de la RSR, cómo los aplicaron y su impacto en su trabajo). La reciente evaluación global de la política de seguridad de la UE también destacó la necesidad de evaluar los resultados y la eficacia de las medidas destinadas a evitar el terrorismo. En consecuencia, como muestran los siguientes

¹⁷ COM(2014) 365 final de 20 de junio de 2014 «Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014».

apartados, la Comisión no puede demostrar el grado de eficacia real de las medidas contra la radicalización financiadas por la UE.

33. Están previstas evaluaciones de proyectos financiados por el Fondo de Seguridad Interior – Policía. Sin embargo, los proyectos a menudo carecen de indicadores de eficacia. Por ejemplo, de las cinco propuestas de proyectos seleccionadas en respuesta a la convocatoria de propuestas de 2014 sobre la radicalización (véase el **apartado 19, letra b)**, la Comisión consideró que tres de ellas¹⁸ contenían estrategias de evaluación y seguimiento escasas, vagas o básicas y carecían de indicadores para medir la eficacia real de los proyectos.

34. En el caso del ISEC (el fondo que precedió al Fondo de Seguridad Interior – Policía), la Comisión revisó el informe final¹⁹ de cada proyecto y describió los resultados logrados en términos de realizaciones concretas. También evaluó la calidad de los resultados, es decir, si eran útiles y transferibles y si deberían difundirse y cómo. Sin embargo, estas revisiones no proporcionaron una evaluación con base empírica del impacto de los proyectos. Ante la falta de indicadores de eficacia realmente incorporados en un proyecto, registraban el criterio del revisor sobre la probabilidad de eficacia.

35. La UNCI de la Europol señala los contenidos terroristas en Internet y los notifica a los proveedores de servicios que los alojan para que puedan eliminarlos. Los resultados se miden en términos de cantidad y proporción de contenido notificado que eliminan los proveedores de servicios (véase el **cuadro 5**). Estas estadísticas presentan las siguientes limitaciones:

- a) No muestran cuánto contenido se eliminó exclusivamente como resultado de las medidas de la UNCI. De hecho, la UNCI puede pedir a las empresas de Internet que eliminen propaganda terrorista que también ha sido señalada por los Estados

¹⁸ FIRST LINE, LIAISE II y SAFFRON.

¹⁹ Informe descriptivo y financiero de las actividades y los logros del proyecto, elaborado al término del mismo por el receptor de financiación de la UE.

miembros²⁰. Cuando la UNCI examina propaganda en idiomas no pertenecientes a la UE (por ejemplo árabe, ruso o turco), que las unidades nacionales de notificación de contenidos examinan menos, el riesgo es menor. La UNCI no dispone de información sobre la cantidad de contenido terrorista que han eliminado las empresas de Internet solo a petición suya, sin haber sido señalado también por las unidades nacionales, la sociedad civil o las propias empresas de Internet. Las empresas de Internet no envían comentarios sobre por qué se han eliminado contenidos.

- b) No demuestran la eficacia en términos de cantidad de propaganda terrorista que sigue en Internet. Los diez encuestados que expresaron una opinión consideraban que uno de los desafíos a los que se enfrenta la UNCI es que la propaganda eliminada simplemente vuelve a subirse o se traslada a otras plataformas (conocido como efecto de «jugar al gato y al ratón»). En el Foro de la UE sobre Internet de diciembre de 2016 (véase el **recuadro 2**), las principales empresas de Internet presentaron una iniciativa para ayudar a evitar que se vuelva a subir la propaganda. Las autoridades francesas con las que se reunió el Tribunal hicieron hincapié en la necesidad de demostrar la eficacia de este mecanismo. También destacaron la dificultad de encontrar el equilibrio adecuado entre hacer menos accesible la propaganda terrorista en Internet y obligar a los terroristas a utilizar sistemas de mensajería más complejos y clandestinos, lo que podría dificultar las investigaciones.
- c) No miden la velocidad de respuesta, por ejemplo el tiempo que tarda la UNCI en identificar contenido sospechoso una vez que se ha subido a la red y el tiempo que tardan las empresas de Internet en eliminar dicho contenido tras serles notificado.

²⁰ La Unidad de Notificación de Contenidos de Internet del Reino Unido notifica aproximadamente 100 000 elementos al año.

Cuadro 5. Estadísticas de la UNCI

	1 de julio de 2015 a 1 de julio de 2016	1 de julio de 2016 a 1 de junio de 2017
Propuestas de notificación	9 787	20 174
Contenidos eliminados por los proveedores de servicios	8 949	16 143
Tasa de éxito	91,4 %	80,0 %

Fuente: Europol - EU IRU Year One Report y datos de Europol.

36. La DG Migración y Asuntos de Interior establece metas cuantificadas detalladas para la RSR en el plan anual de actividad y examina los avances en informes trimestrales y anuales. Sin embargo, estos planes e informes solo enumeran las actividades, por ejemplo número de reuniones, participantes, documentos *ex ante*, visitas de estudio, seminarios, conferencias, boletines, cursos de formación, talleres, documentos de orientación y documentos temáticos. La Comisión no ha solicitado al Centro de Excelencia de la RSR información para supervisar su eficacia, por ejemplo satisfacción de los participantes, conocimientos y contactos adquiridos, cómo se utilizaron y difundieron en los Estados miembros, y su impacto en el trabajo o los resultados de la organización (por ejemplo, si la formación ayudó realmente a la policía a reconocer a personas radicalizadas y mitigar el riesgo que suponían). Sin embargo, el Centro de Excelencia de la RSR ha realizado, por iniciativa propia, encuestas que dan ciertas indicaciones del grado de utilidad de sus productos. Por ejemplo, una encuesta de agosto de 2016 determinó que casi el 90 % de los participantes en actos de la RSR consideraban que su asistencia tendría un impacto positivo en su trabajo cotidiano.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

37. La seguridad nacional, incluida la lucha contra el terrorismo, es responsabilidad de los Estados miembros. La UE también desempeña un papel para garantizar un elevado nivel de seguridad facilitando intercambios de información, una cooperación operativa y el intercambio de conocimientos y experiencias. En 2005, la UE estableció su Estrategia de Lucha contra el Terrorismo organizada en torno a cuatro pilares. El primer pilar tiene como

objetivo evitar que las personas recurran al terrorismo atajando las causas de la radicalización y el reclutamiento. Puesto que la radicalización viene provocada por varios factores, se despliega una amplia variedad de medidas para afrontar el problema. Por lo tanto, la Comisión se basa en una gama cada vez más amplia de fondos existentes de la UE para apoyar a los Estados miembros.

38. En la auditoría del Tribunal se examinó si la Comisión gestionó adecuadamente su apoyo a los Estados miembros para hacer frente a la radicalización que conduce al terrorismo. En general, el Tribunal constató que la Comisión atendió a las necesidades de los Estados miembros, pero hubo algunas deficiencias en la coordinación y la evaluación.

39. La Comisión fomentó la cooperación entre Estados miembros a través de iniciativas pertinentes como la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), el Foro de la UE sobre Internet y la Red Europea de Comunicaciones Estratégicas (véanse los **apartados 15 a 21**).

40. La Comisión coordinó su apoyo transversal, por ejemplo mediante consultas entre direcciones generales al aprobar los programas de trabajo, lo que dio lugar a sinergias entre sus medidas. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, sigue habiendo margen para mejorar la coordinación de las medidas de la Comisión. Por ejemplo, la visión general que tiene la Comisión de las medidas financiadas por la UE en este ámbito no incluye las gestionadas por los Estados miembros, lo que sería necesario para aprovechar al máximo las sinergias potenciales. El Tribunal también constató que la RSR, una de las principales iniciativas de la Comisión, no se aprovechó al máximo para difundir los resultados de proyectos de éxito financiados por la UE (véanse los **apartados 22 a 28**).

Recomendación 1. Mejorar el marco para la coordinación general de las medidas contra la radicalización

La Comisión tendría que mejorar el marco de coordinación general de las medidas financiadas por la UE para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra la radicalización.

En particular, la Comisión debería:

- a) incluir las principales medidas financiadas por la UE y gestionadas por los Estados miembros en la lista de medidas contra la radicalización financiadas por la Unión. La Comisión debería actualizar periódicamente esta lista con el fin de maximizar las sinergias, especialmente cuando se entrecruzan distintos fondos y herramientas. La lista debería estar a disposición de los solicitantes de proyectos;
- b) aprovechar al máximo las posibles sinergias entre las medidas de la Comisión formalizando el requisito de utilizar la RSR para difundir los resultados de los proyectos financiados por la UE que han tenido éxito;

Plazo: Junio de 2019.

Recomendación 2 - Aumentar la ayuda práctica a los profesionales y responsables de las políticas en los Estados miembros

La Comisión debería:

- a) mejorar la comunicación de los profesionales con los responsables de las políticas a través de un intercambio periódico y estructurado de enfoques e ideas;
- b) Analizar la participación de los profesionales de los Estados miembros en la RSR, prestando especial atención a si los países menos activos deberían participar más;
- c) Analizar la participación de los profesionales en la RSR garantizando que los distintos tipos de interlocutores estén adecuadamente representados, incluidas redes de organizaciones sobre el terreno sin vínculos con el Gobierno, para mejorar el enfoque ascendente;

- d) apoyar a los gestores de proyectos contra la radicalización en la evaluación de la eficacia y la transferibilidad de las prácticas y aumentar la pertinencia del catálogo de la RSR incluyendo más información sobre la eficacia de las prácticas y el contexto en el que pueden transferirse;
- e) incluir en el catálogo de la RSR una explicación clara de cómo se financian las medidas con fondos de la UE.

Plazo: Junio de 2019.

41. La Comisión no ha desarrollado lo suficiente su marco para evaluar si el apoyo es eficaz y optimiza los recursos. Por ejemplo, no ha desglosado los objetivos políticos generales en objetivos más específicos y cuantificables, y los fondos que ha utilizado para hacer frente a la radicalización no van acompañados de indicadores y metas diseñados para medir el éxito en la consecución de este objetivo (véanse los **apartados 29 a 31**).

42. Además, los logros de determinadas medidas a menudo se miden en términos de cantidad de actividad más que de eficacia. Como consecuencia, existe el riesgo de que las lecciones útiles no puedan difundirse o tenerse en cuenta cuando la Comisión diseñe medidas o desarrolle más su política (véanse los **apartados 32 a 36**).

Recomendación 3. Mejorar el marco para evaluar los resultados

La Comisión debería evaluar su éxito en la consecución de sus objetivos políticos y velar por que las medidas financiadas por la UE puedan facilitar pruebas de su grado real de eficacia. En particular, la Comisión debería:

- a) llevar a cabo las consultas y la investigación necesarias a fin de determinar objetivos e indicadores que permitan evaluar su éxito y la optimización de los recursos en el cumplimiento de sus objetivos políticos para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la radicalización. Posteriormente, debería informar periódicamente sobre los avances generales en la consecución de los objetivos de su política contra la radicalización, indicando los fondos de la UE gastados;

- b) solicitar al Centro de Excelencia de la RSR que proporcione informes más detallados sobre su eficacia, por ejemplo, la satisfacción de los participantes, los conocimientos y los contactos adquiridos, cómo se utilizaron y su impacto en el trabajo o los resultados de la organización;
- c) supervise, a través del Foro de Internet de la UE:
- la cooperación entre la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE y sus homólogos nacionales para garantizar la complementariedad y evitar la duplicación innecesaria al remitir contenido terrorista a empresas informáticas;
 - el grado en que la eliminación de propaganda terrorista incide en su prevalencia en Internet;
 - la rapidez de la eliminación de contenidos transmitidos por la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE;
- d) asegurarse de que los solicitantes de proyectos demuestren cómo medirán la eficacia de sus proyectos.

Plazo: Junio de 2019.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 20 de marzo de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

ANEXO**Ejemplos de medidas contra la radicalización financiadas por la UE**

Medida	Objetivo para hacer frente a la radicalización	Financiación	Gestión
Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR)	Prestar apoyo a los Estados miembros en el diseño y la implementación del trabajo de prevención efectivo, proporcionando directrices y manuales para el establecimiento de estructuras multiinstitucionales y la creación de una plataforma para el intercambio de experiencias y prácticas, y realizando nuevos inventarios de la investigación sobre la radicalización.	Fondo de Seguridad Interior-Policía	DG Migración y Asuntos de Interior
Subvenciones a la investigación	Tender puentes entre los académicos y los profesionales de la seguridad en el ámbito de la radicalización para reforzar la capacidad de los Estados miembros para afinar los enfoques políticos existentes y desarrollar nuevas políticas y prácticas (Temas de investigación: desarrollar un enfoque integral sobre la radicalización violenta y tendencias de radicalización contemporáneas)	Programa Horizonte 2020	DG Migración y Asuntos de Interior DG Investigación e Innovación
Proyectos de seguridad en gestión directa y compartida	Desarrollar instrumentos de divulgación, compromiso y asistencia a agentes locales y familias para prevenir la radicalización	Fondo de Seguridad Interior-Policía	DG Migración y Asuntos de Interior

Contrarrestar la propaganda terrorista

Medida	Objetivo para hacer frente a la radicalización	Financiación	Gestión
Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE (UNCI)	Contrarrestar la propaganda terrorista en línea	Europol	Europol
Foro de la UE sobre Internet	Iniciativa de la Comisión para involucrar a las empresas de Internet en la lucha contra la propaganda	Fondo de Seguridad Interior	DG Migración y Asuntos de Interior
Red Europea de Comunicaciones Estratégicas	Dotar a los Estados miembros, la sociedad civil y las instituciones de la UE de especialización para desarrollar marcos políticos, campañas de comunicación o iniciativas individuales. Proporcionar una red para compartir e intercambiar las mejores prácticas y apoyo práctico y asesoramiento para ayudar a desarrollar contranarrativas eficaces.	Fondo de Seguridad Interior	DG Migración y Asuntos de Interior
Proyectos de seguridad en gestión directa y compartida	Abordar el problema de contenido en línea que pueda conducir a radicalización	Fondo de Seguridad Interior-Policía	DG Migración y Asuntos de Interior

Promover sociedades inclusivas y resistentes

Medida	Objetivo para hacer frente a la radicalización	Financiación	Gestión
Asociaciones transnacionales	Desarrollar enfoques de política innovadores y prácticas que prioricen la inclusión social, el fomento de valores comunes y el entendimiento intercultural	Erasmus+	DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura
Apoyo a la reforma de la política	Difundir y extender buenas prácticas innovadoras que se inscriben en el ámbito de la Declaración de París		
Servicio Voluntario Europeo	Promover valores fundamentales y llegar a las personas y comunidades desfavorecidas		
Trabajadores jóvenes	Desarrollar un conjunto de herramientas de mejores prácticas sobre cómo: - ayudar a los jóvenes a aumentar su resiliencia democrática, adquirir conocimientos mediáticos y desarrollar un espíritu crítico; - enseñar a los jóvenes a resolver conflictos y respetar las opiniones de los demás; - detectar riesgos de marginación o identificar grupos vulnerables		
eTwinning	Conectar a profesores y aulas de toda Europa a través de la plataforma de Internet eTwinning para determinar las mejores prácticas a la hora de abordar la diversidad en el aula y transmitir valores comunes a los alumnos y detectar riesgos de marginación o identificar grupos vulnerables	Fondo Social Europeo	DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión DG Política Regional y Urbana
Apoyar planes nacionales y pequeños proyectos locales	Fomentar la inclusión social de los grupos desfavorecidos, por ejemplo a través de programas de formación y planes de apoyo social a medida Ayudar a las escuelas a abordar la cuestión del abandono escolar temprano y aumentar el acceso a una educación de calidad para todos		
Proyectos de empleo e innovación social	Financiar proyectos innovadores sobre el terreno que fomenten la inclusión social		
Proyectos sobre derechos, igualdad y ciudadanía	Mejorar el entendimiento entre las comunidades, incluidas las religiosas, para prevenir y combatir el racismo y la xenofobia por medio de actividades interreligiosas e interculturales	Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía»	DG Justicia y Consumidores
Proyectos de seguridad en gestión directa y compartida	Sensibilizar y formar a los profesionales que trabajan en primera línea para que reconozcan y respondan al proceso de radicalización de combatientes extranjeros potenciales	Fondo de Seguridad Interior-Policía	DG Migración y Asuntos de Interior

Identificar y tratar a personas radicalizadas

Medida	Objetivo para hacer frente a la radicalización	Financiación	Gestión
Programas de rehabilitación y desradicalización	Rehabilitación y desradicalización dentro y fuera de los centros penitenciarios, herramientas de evaluación de riesgos y formación de profesionales	Programa «Justicia»	DG Justicia y Consumidores
Formación de personal penitenciario y de libertad vigilada	Hacer partícipes a la Confederación Europea de la Libertad Vigilada y la Organización Europea de Prisiones y Servicios Correccionales en formación específica para personal penitenciario y de libertad vigilada		

Hacer frente a la radicalización en países fuera de Europa

Medida	Objetivo para hacer frente a la radicalización	Financiación	Gestión
Medidas de lucha contra el terrorismo	Prestar apoyo específico contra el terrorismo a terceros países	Fondo Europeo de Desarrollo e Instrumento en pro de la estabilidad y la paz	DG Cooperación Internacional y Desarrollo
		Instrumento Europeo de Vecindad	DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
Incorporación de la dimensión de lucha contra la radicalización	Incorporar las cuestiones de lucha contra la radicalización en varios tipos de apoyo a terceros países	Fondo Europeo de Desarrollo e Instrumento en pro de la estabilidad y la paz	DG Cooperación Internacional y Desarrollo
		Instrumento Europeo de Vecindad	DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
eTwinning Plus	Ampliar la plataforma eTwinning a determinados países de la vecindad europea, en particular a los que afrontan problemas relacionados con la radicalización violenta y en los que el diálogo intercultural es más necesario	Erasmus+	DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura

Fuente: TCE a partir de la Comunicación de la Comisión titulada «Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«HACER FRENTE A LA RADICALIZACIÓN QUE CONDUCE AL TERRORISMO: LA COMISIÓN RESPONDIÓ A LAS NECESIDADES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, PERO CON DEFICIENCIAS EN LA COORDINACIÓN Y LA EVALUACIÓN»

RESUMEN

V. Desde 2017, la Comisión ha mejorado su visión general de las acciones financiadas por la Unión Europea (UE) y es capaz de identificar sinergias entre los distintos fondos y acciones, en especial dentro del marco del Grupo de trabajo para la Unión de la Seguridad y su subgrupo especial sobre radicalización.

VI. Los objetivos de la política de la Comisión en materia de prevención y lucha contra la radicalización se establecen en los documentos políticos pertinentes, que son necesariamente de carácter más general, y los objetivos más concretos se establecen en las iniciativas pertinentes.

VII. La Comisión subraya que los proyectos e iniciativas individuales se evalúan y que se registran sus logros. Esto forma parte de la evaluación general de los fondos y programas. Sin embargo, la Comisión reconoce que las repercusiones a largo plazo de estas acciones no se miden de forma sistemática.

INTRODUCCIÓN

6. El desarrollo de conocimientos sobre la radicalización no solo se realiza a través de proyectos financiados por la iniciativa Horizonte 2020, sino que también se lleva a cabo a través de otros fondos de la UE y, en concreto, el Fondo de Seguridad Interior-Policía (FSI-Policía), incluida la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) que también tiene la tarea de compartir y establecer buenas prácticas.

8. Los proyectos financiados por el Fondo Social Europeo pretenden, entre otras cosas, reforzar la resistencia de forma más general, pero también, más concretamente, combatir la radicalización (por ejemplo, el proyecto BAANA).

9. Las estrategias de salida en el sentido más amplio, así como los proyectos de rehabilitación y desradicalización, no solo se financian con cargo al programa «Justicia», sino que también pueden ser financiados por el FSI-Policía, como ocurre actualmente con la convocatoria general de propuestas en materia de radicalización lanzada en noviembre de 2017.

OBSERVACIONES:

Recuadro 5

Si bien la Comisión adapta su respuesta política a una situación de amenaza cambiante, su trabajo en el ámbito de la prevención de la radicalización sigue objetivos a corto y largo plazo. En este sentido, muchas de las líneas de trabajo abordan todas las formas de radicalización.

19.

a) El tema de los medios de comunicación y la comunicación se ha abordado de diferentes maneras: se incluyó en la Comunicación de la Comisión de 2005 (capítulo 2.1, sobre Medios de radiodifusión); este tema (incluida, en particular, la cuestión de la polarización) también se debatió en el marco de la RSR y el Equipo Consultivo sobre Comunicaciones Estratégicas (SCAT), y la Comisión ha dado prioridad a este tema en la reciente convocatoria de propuestas de 2017 (ISF-2017-AG-RAD).

Además, el asunto se planteó en el Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización (HLCEG-R), que, en su informe provisional de diciembre de 2017, recomendó a los Estados miembros (con el apoyo de la Comisión), que examinaran si los instrumentos existentes son

suficientes para impedir eficazmente la difusión de propaganda extremista violenta a través de los medios de comunicación tradicionales.

b) La Comisión ha adoptado las medidas necesarias para responder a la necesidad de elaborar estrategias de salida. Ya en el pasado, la Comisión financió importantes programas de salida en el marco del Programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia», siendo el ejemplo más importante la financiación de la Red Europea de Desradicalización (ENoD) en el período 2012-2013. Además, tras la adopción de la Comunicación de 2014 sobre radicalización, la Comisión invitó a los Estados miembros a incluir la creación de estrategias de salida como prioridad de financiación en sus programas nacionales. Los programas de salida siguen siendo una prioridad y se han incluido en una convocatoria de propuestas abierta en noviembre de 2017¹.

Recuadro 6

Además de los procedimientos y mecanismos para facilitar la coordinación entre los distintos fondos e iniciativas mencionados por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), la coordinación también tiene lugar a un nivel político más amplio, en especial desde 2017 a través del Grupo de trabajo para la Unión de la Seguridad, así como, de forma más concreta, el subgrupo sobre radicalización.

26. La Comisión considera que, si bien un documento único aumenta la transparencia, incluso sin una lista consolidada de acciones de lucha contra la radicalización financiadas por la UE, los servicios pertinentes de la Comisión coordinaron las acciones a través de los procedimientos existentes.

En 2017, la Comisión creó el Grupo de trabajo para la Unión de la Seguridad y su subgrupo sobre radicalización para mejorar la coordinación entre las acciones de la UE relativas a la radicalización e identificar sinergias entre los distintos fondos y acciones.

27. La oportunidad sugerida de una mayor sinergia entre la supresión de contenidos y las campañas de argumentos opuestos nunca se ha presentado a la Comisión ni al Foro de la UE sobre Internet, que persigue ambos objetivos y que, por lo tanto, habría sido el foro adecuado. Por lo tanto, la Comisión no considera que haya existido una falta de coordinación por parte de la Comisión.

En particular, a través de los encuentros celebrados en el marco del Foro de la UE sobre Internet o en el contexto del grupo consultivo del CELT (Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo) de Europol, creado en octubre de 2016 y en el que participan VoxPol y el Equipo Consultivo sobre Comunicaciones Estratégicas (SCAT), la Comisión y Europol, respectivamente, han facilitado un compromiso y una coordinación más estrechos entre las acciones financiadas por la UE.

28.

a) La RSR ya ha producido un gran número de resultados prácticos en forma de, entre otras cosas, manuales y cursos de formación (como programas de formación para agentes de policía europeos, un manifiesto para la educación o un manual sobre combatientes terroristas extranjeros retornados, por nombrar algunos).

El objetivo principal de la Colección de la RSR es inspirar a otros profesionales y no parece ser el lugar donde los profesionales buscarían oportunidades de financiación. La información sobre financiación de proyectos está disponible en otros contextos.

b) La Comisión es consciente de los motivos que explican la diferencia en la participación de las partes interesadas de los distintos Estados miembros. Además de los motivos mencionados por el TCE, debería tenerse en cuenta que es normal que los profesionales de países que se enfrentan a mayores amenazas terroristas o que cuentan con enfoques y prácticas de prevención más avanzados, así como con conocimientos especializados, estén más representados que otros. La Comisión sigue considerando importante debatir con los Estados miembros sus prioridades, necesidades y retos.

¹ Convocatoria [2017-ISFP-AG-RAD](#)

Desde 2017, esto se hace en particular a través del HLCEG-R. Su informe provisional publicado en noviembre de 2017 ya proporcionó una orientación útil para las actividades que organizarán la RSR y el SCAT durante 2018.

La RSR mantiene, supervisa y actualiza la lista de participantes, que ofrece una visión general de los profesionales por Estado miembro. Basándose en dicha lista, la RSR y la Comisión pueden observar cómo evoluciona la participación de los profesionales de un Estado miembro concreto.

d) La RSR incluye ya un gran número de organizaciones sobre el terreno sin vínculos con los gobiernos, además de un gran número de otros profesionales de primera línea pertinentes. La Comisión considera que los conocimientos y la experiencia de estos profesionales se tienen en cuenta en el debate político, lo que garantiza un enfoque ascendente.

e) Los intercambios entre los profesionales y los responsables políticos tienen lugar de diferentes formas: hubo una serie de eventos en los que las conclusiones y recomendaciones de los profesionales se compartieron con los responsables políticos (por ejemplo, la Conferencia de alto nivel de la RSR en noviembre de 2016 o la Conferencia de la RSR sobre retornados en junio de 2017). La Comisión considera que la Conferencia de la RSR sobre retornados, junto con el manual y los talleres de seguimiento sobre el mismo asunto con representantes de los Estados miembros, están teniendo un impacto significativo en la elaboración de políticas en este ámbito a escala la UE, pero sobre todo a escala de los Estados miembros.

La Comisión también está colaborando con los Estados miembros para determinar en qué casos los Estados miembros ven margen para un mayor apoyo a través de la RSR o mediante otras vías. El HLCEG-R, creado en julio de 2017, es un grupo consultivo que ayuda a la Comisión a identificar tales necesidades y a formular las respuestas adecuadas. Las recomendaciones del informe provisional del HLCEG-R de noviembre de 2017, cuando son pertinentes para la RSR, se reflejan en su Plan Anual de Actividades para 2018. De esta forma, la Comisión garantiza que el valor añadido de la RSR se maximice en la práctica ofreciendo servicios que abordan las prioridades y los retos identificados por los Estados miembros.

La cuestión de la radicalización en las cárceles se ha convertido en una prioridad política en consonancia con la mayor sensibilización de las partes interesadas en el ámbito penitenciario y de la libertad vigilada. Organizaciones como el Consejo de Europa, la Organización Europea de Prisiones y Servicios Correccionales (EuroPris) y la Confederación de la Libertad Vigilada Europea comenzaron a implicarse de forma activa en el asunto en 2015, cuando la Comisión identificó las acciones que serían financiadas por el Programa «Justicia».

29. La Comisión considera que, en efecto, es importante disponer de información suficiente sobre el progreso y la eficacia de sus acciones de apoyo global. La Comisión lleva a cabo evaluaciones intermedias y *ex post* sistemáticas de los fondos de la UE. A medio plazo, los resultados de las evaluaciones apoyan la orientación de los fondos, lo que permite adaptarlos a un contexto cambiante en los límites de la base jurídica. Posteriormente, los resultados de las evaluaciones contribuyen a la elaboración de las políticas. Sin embargo, dado que la situación de amenaza y las necesidades de los Estados miembros pueden cambiar rápidamente, se requieren respuestas políticas rápidas sin que en ese momento se disponga necesariamente de evaluaciones detalladas de las acciones anteriores.

Además, su apoyo global se revisó en la evaluación exhaustiva de las políticas de seguridad publicada en julio de 2017, con la que la Comisión respondió a la petición del Parlamento Europeo.

30.

a) Los objetivos de la política de la Comisión en materia de prevención y lucha contra la radicalización se establecen en los documentos políticos pertinentes, que son necesariamente de carácter más general, y los objetivos más concretos se establecen en las iniciativas pertinentes.

b) Incluso si los fondos de la UE utilizados no imponen indicadores y objetivos específicos relativos a la radicalización, la eficacia y la relación calidad-precio de los proyectos que abordan la radicalización se evalúan a través de programas e indicadores específicos que reflejan el alcance y los objetivos de los diferentes fondos o programas de financiación. Dicha evaluación se lleva a cabo de forma sistemática en el marco de cada fondo. Por ejemplo, la efectividad de programas como Erasmus+, que apoya la educación inclusiva de calidad y el fomento de valores comunes, se mide mediante objetivos e indicadores específicos del programa y del sector. Las estimaciones de costes suelen estar relacionadas con estos objetivos más amplios relacionados con la educación y no con la radicalización como tal, dada su contribución indirecta a la prevención de la radicalización.

c) En el marco de la evaluación exhaustiva de la política de seguridad de la UE de julio de 2017, en la que se facilitó información sobre los fondos y los costes, se ofreció una visión global de todas las acciones de lucha contra la radicalización, con excepción de las acciones de la UE gestionadas por los Estados miembros (véase la respuesta al apartado 26).

d) Sería extremadamente difícil calcular exactamente los costes de combatir la radicalización, en particular para las acciones que persiguen varios fines y para las acciones con calendarios diferentes. La Comisión señala que los documentos políticos, como las distintas Comunicaciones sobre radicalización, no incluirán referencias específicas y exhaustivas a los medios financieros disponibles para determinadas acciones. Las Comunicaciones de la Comisión no son los documentos en los que se registran o anuncian compromisos financieros específicos.

32. La medición de la eficacia de las acciones preventivas es intrínsecamente difícil y requiere una estrecha cooperación entre la Comisión, los Estados miembros, las partes interesadas y los investigadores. Se trata de un proceso gradual en el que se valoran las técnicas de evaluación y se aplican de forma progresiva. Como se señala en la evaluación exhaustiva de la Comisión sobre las políticas de seguridad, es necesario evaluar mejor los resultados y la eficacia, así como que la Comisión siga explorando formas de demostrar mejor la eficacia de sus acciones.

La Comisión considera que la evaluación del desempeño del Centro de Excelencia de la RSR va más allá de una mera lista de actos y actividades, pues contiene una evaluación de cada tarea, como demuestra claramente el informe de situación anual de la RSR de 2016 (APR 2016, por sus siglas en inglés).

33. El proceso de selección en el marco de los instrumentos de financiación de la UE incluye una evaluación de la solidez de la estrategia de evaluación y seguimiento propuesta por los solicitantes y forma parte del análisis de los puntos fuertes y débiles de los distintos proyectos. Esta evaluación se comparte con los solicitantes para animarles a mejorar la configuración de su proyecto. Asimismo, se tiene en cuenta en la estrategia de seguimiento del proyecto de la Comisión cuando este está en curso. Sin embargo, la calidad de la estrategia de evaluación y seguimiento incluida en un proyecto no es el único elemento a decidir para su selección. De hecho, los proyectos se seleccionan, en primer lugar, según su pertinencia para el objetivo político establecido en la convocatoria de propuestas y su valor añadido de la UE (por ejemplo, si implican o afectan a varios Estados miembros).

Además, la falta de indicadores de eficacia no implica que la eficacia no pueda evaluarse, dado que los proyectos deben proporcionar un informe descriptivo detallado que permita a la Comisión evaluar si el proyecto hace una contribución efectiva a la consecución del objetivo político.

34. Los pagos para los proyectos cofinanciados por la UE se basan en el cumplimiento de los objetivos iniciales del proyecto.

Como parte de esta evaluación final, la Comisión evalúa varios elementos, como la calidad, la utilidad y la transferibilidad de los resultados.

Las evaluaciones de proyectos concretos se incluyen en la evaluación general del programa financiero que se realiza con la ayuda de evaluadores externos.

Por ejemplo, en general, los Estados miembros y las partes interesadas perciben muy positivamente el Programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia» en su conjunto, las convocatorias individuales y los resultados de los proyectos, tal como se indica en la evaluación *ex post* del Programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia» del período 2007-2013.

Por último, las evaluaciones se complementan con otros instrumentos mediante los que la Comisión refuerza la base empírica para intervenciones individuales. Por ejemplo, mediante los instrumentos desarrollados por el proyecto financiado con fondos europeos IMPACT se ayuda a los directores de proyectos a realizar mejores evaluaciones de la eficacia de sus acciones. Además, por ejemplo, para proyectos financiados por la UE específicos (como los que se financiarán mediante el Programa de empoderamiento de la sociedad civil), la Comisión prevé una evaluación *ex post* del programa debido al carácter innovador de los discursos alternativos. Asimismo, como parte del seguimiento del informe provisional del HLCEG-R, la Comisión estudiará junto con los Estados miembros la mejor forma de evaluar los programas y las intervenciones pertinentes.

35. La Comisión, junto con Europol, ha estado solicitando datos sobre la eliminación del contenido terrorista de las empresas de internet con escasa información. Además, la aplicación de gestión de notificaciones de contenidos de internet que ha desarrollado Europol ayudará a garantizar la coordinación con los Estados miembros, reduciendo así la probabilidad de duplicación. Respecto a la lucha contra el efecto conocido como efecto de «jugar al gato y al ratón», la Comisión espera que la base de datos de *hashes*, desarrollada por las propias empresas, contribuya a evitar la recarga de contenidos terroristas y su difusión. A este respecto, en el marco del foro, Europol ha ofrecido su apoyo para garantizar la optimización de esta herramienta.

La Unidad de Notificación de Contenidos de Internet (UNCI) de la UE dispone de un procedimiento de supresión de conflictos para garantizar que los Estados miembros tengan voz en el contenido que dicha Unidad de la UE remite a las empresas, para evitar así cualquier efecto negativo de las notificaciones y las subsiguientes eliminaciones que pueda poner en peligro las investigaciones. Además, la UNCI de la UE se está centrando en la propaganda en línea que los terroristas quieren utilizar para atraer al mayor número posible de seguidores. La comunicación clandestina individualizada tiende a ocurrir en una fase posterior del proceso. Si estos métodos de prevención llegan a ser plenamente eficaces, podría reducirse la carga de trabajo de los socios operativos a más largo plazo, ya que habría menos investigaciones.

Las acciones anteriores están en consonancia con el plan de acción del Foro de la UE sobre Internet acordado en julio de 2017; las acciones también incluyen mecanismos de notificación basados en varios indicadores. La recomendación de la Comisión sobre los contenidos ilícitos en línea se basa en los progresos realizados en el marco del Foro de la UE sobre Internet y establece mecanismos de notificación.

36. La Comisión ha encargado al Centro de Excelencia de la RSR que informe sobre la eficacia de estas acciones. En virtud del contrato marco, se solicita al Centro de Excelencia de la RSR que dé cuenta en sus informes de situación trimestrales y, en concreto, en los informes de situación anuales, sobre cómo contribuyen sus acciones a alcanzar los objetivos políticos perseguidos. Por lo tanto, a partir de 2017, los informes de situación anuales contienen en cada tarea una evaluación de este tipo. Estos informes no enumeran «solo actividades». Además, la RSR realiza encuestas (aunque no de forma sistemática) en particular en relación con algunos acontecimientos (clave).

Asimismo, la Comisión, junto con los miembros del comité directivo del Centro de Excelencia de la RSR, evalúa el progreso, los desafíos y el alcance de las mejoras basándose en una evaluación del trabajo del Centro de Excelencia de la RSR (por ejemplo, en términos de la divulgación a las partes interesadas pertinentes, el margen para mejorar la difusión y la transferibilidad de los aprendizajes). Las reuniones del comité directivo se celebran trimestralmente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

40. Desde 2017, dentro del marco del Grupo de trabajo para la Unión de la Seguridad y su subgrupo específico sobre radicalización, la Comisión ha mejorado su visión general de las acciones financiadas por la UE y es capaz de identificar sinergias entre los distintos fondos y acciones.

Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación 1. Se ha establecido una primera visión general de las posibilidades de financiación y de los proyectos como parte del trabajo del subgrupo sobre radicalización del Grupo de trabajo para la Unión de la Seguridad, que los servicios utilizan para identificar sinergias y poner en común los conocimientos y experiencias pertinentes.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación 2. La Comisión desea subrayar que una de las conclusiones del HLCEG-R es una colaboración más estrecha con los Estados miembros, a la que ya se está dando seguimiento con medidas concretas (por ejemplo, actos políticos y prácticos entre los responsables políticos y los profesionales ya programados para 2018).

41. Los objetivos de la política de la Comisión en materia de prevención y lucha contra la radicalización se establecen en los documentos políticos pertinentes, que son necesariamente de carácter más general, y los objetivos más concretos se establecen en las iniciativas pertinentes.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 29 y 30.

42. La Comisión subraya que los proyectos e iniciativas individuales se evalúan y se registran sus logros. Esto forma parte de la evaluación general de los fondos y programas. Sin embargo, la Comisión reconoce que las repercusiones a largo plazo de estas acciones no se miden de forma sistemática.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 32 a 36.

Recomendación 3

La Comisión acepta la recomendación 3.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	25.10.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	8.2.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	20.3.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	25.4.2018

La radicalización es el fenómeno por el que las personas adoptan ideas que podrían llevarles a cometer actos de terrorismo. La Comisión apoya a los Estados miembros en su lucha contra la radicalización, por ejemplo, mediante el intercambio de buenas prácticas. Para ello, se basa en una amplia gama de fondos de la UE. El Tribunal examinó si la Comisión gestionó bien este apoyo, y constató que atendió a las necesidades de los Estados miembros y fomentó la cooperación mediante iniciativas pertinentes como la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización. Sin embargo, hubo algunas deficiencias en la coordinación global de las medidas contra la radicalización y en el marco de evaluación de la eficacia de la ayuda. Por consiguiente, el Tribunal formula una serie de recomendaciones para que la Comisión mejore su coordinación con el objetivo de aprovechar al máximo las sinergias potenciales y mejorar el marco de evaluación de los resultados.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.