



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Iniciativa Spotlight para erradicar la violencia
contra las mujeres y las niñas
Es ambiciosa, pero hasta ahora su impacto ha sido limitado

Índice

I.	RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE	2
II.	RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE	3
1.	Resultados y repercusión	3
2.	Orígenes y diseño de la Iniciativa Spotlight.....	5
3.	Gestión, rendimiento y valor.....	6
4.	Sostenibilidad y perspectivas de futuro.....	10
III.	RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE	12
	Recomendación 1: llevar a cabo una comparación exhaustiva de las alternativas y proporcionar justificaciones bien documentadas para la selección de países y la asignación de fondos	12
	Recomendación 2: incorporar las enseñanzas extraídas en futuras acciones.....	12
	Recomendación 3: aumentar la proporción de financiación que llega a los beneficiarios finales e incluir una evaluación de la rentabilidad en futuras acciones.	13
	Recomendación 4: reforzar la sostenibilidad y la creación y el intercambio de conocimientos.	14

El presente documento muestra las respuestas de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior a las observaciones de un Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), que se publicará junto con el Informe Especial.

I. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) acogen con satisfacción el presente Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE). Como principio básico, la Iniciativa Spotlight aplica continuamente el aprendizaje a través de evaluaciones formales e informales, operaciones y observaciones de los socios y los beneficiarios. A este respecto, las conclusiones y recomendaciones del informe constituyen una valiosa contribución.

La Iniciativa Spotlight ha sido una inversión sin precedentes (497 millones EUR respaldados por la UE) para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas. Ha tenido resultados transformadores a través de un enfoque integral de la sociedad, multidisciplinar y global destinado a no dejar a nadie atrás. Un estudio externo de 2021 constató que el modelo global de la Iniciativa era hasta un 90 % más eficaz en la prevención de la violencia en comparación con otros modelos¹. La Iniciativa ha tenido logros positivos y repercusiones favorables para los beneficiarios, pero se necesitan más tiempo y recursos para cosechar plenamente sus resultados.

El apoyo de la UE a la ejecución de la reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas², junto con el poder de convocatoria de las Naciones Unidas, garantizó un enfoque que abarca a toda la sociedad. Concretamente, este apoyo y esta asociación han garantizado el mayor uso posible de la ventaja comparativa y de los conocimientos especializados y han fomentado un firme compromiso de los gobiernos con una cuestión que no se ha priorizado lo suficiente. La asociación entre la UE y las Naciones Unidas, combinada con un modelo global que aborda la violencia contra las mujeres y las niñas, reforzó el espacio cívico al situar a la sociedad civil en puestos de influencia y como socia clave de la Iniciativa. Los modelos aislados que se centran en un solo aspecto del continuo de la violencia no habrían tenido los mismos efectos.

En muchos países, la Iniciativa Spotlight ha creado las condiciones para un amplio debate político sobre la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas y ha impulsado a las autoridades a considerar políticas y soluciones que no formaban parte del debate público antes del inicio de la Iniciativa. Esto fue posible gracias a la asociación entre la UE y las Naciones Unidas y, en particular, como resultado del poder de convocatoria de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y los jefes de delegación de la UE. El compromiso político de los gobiernos se ha traducido en acciones reales y en una financiación nacional sostenible: desde 2019, con el apoyo de la Iniciativa, los presupuestos nacionales para hacer frente a la violencia de género se han multiplicado por diez en 14 países³. Estos avances deben consolidarse ahora a través de un compromiso político continuo y de inversiones estratégicas y específicas para garantizar la sostenibilidad, ya que estas oportunidades corren el riesgo de desvanecerse a largo plazo.

La Comisión y el SEAE se han comprometido a aprovechar los conocimientos y las buenas prácticas generados por la Iniciativa Spotlight. Abordar la violencia de género es un reto para el desarrollo a

¹ *Imperative to Invest: How addressing violence against women and girls today reduces violence over time* [«Inversión Fundamental: cómo hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas reduce la violencia a través del tiempo», documento disponible en inglés].

² En 2017, el Secretario General de las Naciones Unidas, Guterres, propuso una serie de ambiciosas propuestas de reforma a los Estados miembros, a fin de garantizar un apoyo más coherente, responsable y efectivo a los países para que puedan alcanzar la Agenda 2030. La reforma giró en torno a tres objetivos: 1) un sistema revitalizado de coordinadores residentes (RC); 2) una nueva generación de equipos nacionales de las Naciones Unidas; 3) mejores prácticas de financiación por parte de los donantes/Estados miembros, con recursos más predecibles y flexibles que incentiven el apoyo integrado de las Naciones Unidas a los países.

³ *Spotlight Initiative Annual Narrative Progress Report 2022* [«Informe descriptivo anual de situación de 2022 de la Iniciativa Spotlight», documento disponible en inglés], p. 10.

largo plazo. La UE seguirá invirtiendo en la creación de asociaciones mundiales y regionales. Seguirá promoviendo enfoques que prevengan la violencia de género, entre ellos los enfoques que aborden las normas y comportamientos sociales que sustentan la violencia. En agosto de 2022, la Comisión Europea adoptó una decisión en el marco del programa temático «Desafíos mundiales» (ámbito prioritario: Personas) del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVDCI – Europa Global) por un importe de 40 millones EUR para apoyar el despliegue de buenas prácticas, conocimientos y experiencia y ayudar a la sociedad civil, en particular a los movimientos y coaliciones de mujeres, a reforzar la campaña mundial de sensibilización para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas⁴. Esto supondrá un apoyo adicional para hacer frente a la violencia de género a escala nacional a través del IVDCI – Europa Global.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Resultados y repercusión⁵

El modelo de la Iniciativa Spotlight tiene un enfoque completo y global, y la elección de las zonas geográficas y del enfoque temático tiene en cuenta las necesidades y los contextos específicos de cada país. Las conclusiones del TCE se ajustan a la metarrevisión de la Iniciativa Spotlight en África y América Latina y muestran que la Iniciativa produjo resultados en todos los países para cada uno de los pilares. La Comisión y el SEAE consideran que estas observaciones corroboran el valor de los enfoques inclusivos adaptados al contexto nacional, así como un compromiso significativo con las organizaciones de la sociedad civil a escala nacional y regional.

Tras casi cinco años de aplicación, el modelo está dando buenos resultados en lo que respecta a sus principios básicos y sus innovaciones clave a la hora de abordar la violencia contra las mujeres y las niñas. Desde el inicio de la Iniciativa, las inversiones en más de 30 programas garantizaron, por ejemplo, que:

- Se firmaran o reforzaran 174 leyes o políticas para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.
- Se multiplicaran por ocho los presupuestos nacionales para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas en los países a los que se dirige la Iniciativa.
- Se duplicara la tasa anual global de condenas en todos los países a los que se dirige la Iniciativa.
- Se llegara a 260 millones de personas a través de campañas para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en al menos 30 lenguas en los 26 países de Spotlight.
- Casi 2,5 millones de mujeres y niñas accedieran a servicios de prevención de la violencia de género.
- Cerca de 3,5 millones de jóvenes participaran en programas escolares y extraescolares que promueven actitudes y comportamientos equitativos desde el punto de vista del género.

⁴ C(2022) 6137 de 23.8.2022. Véase además la observación 104 del TCE.

⁵ Tal como se define en el marco de resultados de la UE, SWD(2018) 444 final, p. 10.

- Casi 2 millones de hombres y niños recibieran educación sobre la masculinidad positiva, las relaciones familiares respetuosas y la resolución no violenta de conflictos.
- Más de 1 750 organizaciones de la sociedad civil recibieran apoyo financiero a través de la Iniciativa.

Sobre la base de estos logros, las Naciones Unidas trabajaron con simulaciones del impacto potencial de su trabajo en el estudio externo antes mencionado (véase la nota a pie de página número 1), que muestran que podría dar lugar a 21 millones menos de mujeres y niñas víctimas de violencia de aquí a 2025.

La Iniciativa Spotlight también fue una inversión de la UE en multilateralismo para apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), identificando la violencia de género como un punto de entrada para la aceleración de los ODS, así como la aplicación de una nueva forma de trabajar en el marco de las reformas de desarrollo de las Naciones Unidas. Al invertir en las reformas de las Naciones Unidas, la UE promueve una mayor efectividad y un esfuerzo sostenido para la consecución de los ODS.

A través de la aplicación de los principios fundamentales de la reforma, a saber, el establecimiento de «Una ONU» sobre el terreno mediante el liderazgo y la coordinación del coordinador residente; del aprovechamiento de la fortaleza de todo el equipo nacional de las Naciones Unidas sobre la base de ventajas comparativas en lugar de un mandato; además de los procesos concertados de diseño y ejecución de programas y las prácticas armonizadas (por ejemplo, contratación pública común, convocatorias comunes de propuestas, etc.), la Comisión considera que la Iniciativa Spotlight amplió la efectividad en la ejecución.

Por consiguiente, la Iniciativa Spotlight va más allá de los requisitos estipulados en el marco de gestión y rendición de cuentas publicado por la Oficina de Coordinación del Desarrollo de las Naciones Unidas. Por lo tanto, a través de la Iniciativa, así como en paralelo a esta, se establecieron elementos clave, como prácticas armonizadas (por ejemplo, contratación pública común, convocatorias comunes de propuestas, etc.)⁶. Las Naciones Unidas, los Estados miembros de la UE y los países socios han elogiado sistemáticamente los esfuerzos de la UE por respaldar la reforma de las Naciones Unidas a través de la Iniciativa Spotlight.

Por lo que se refiere al **impacto de las intervenciones**, la Comisión reconoce que es difícil cuantificarlo en esta fase, ya que las intervenciones se centran en cuestiones profundamente arraigadas en los sistemas y las actitudes sociales. La falta de consistencia en la disponibilidad de datos fiables es un obstáculo importante para medir los cambios a lo largo del tiempo y conocer el impacto de la Iniciativa Spotlight⁷. Sigue sin denunciarse la totalidad de los casos de violencia contra las niñas y las mujeres o tales casos se denuncian de forma incorrecta, lo que crea una carencia de datos. Además, las encuestas demográficas y sanitarias (y otras encuestas domiciliarias) a menudo no recogen este tipo de violencia. La Comisión también destaca que el impacto de las intervenciones relacionadas con la violencia de género tarda mucho tiempo en manifestarse de manera cuantificable. Es posible que los cambios o las realizaciones a corto plazo no se traduzcan necesariamente en un impacto a largo plazo. Por último, la naturaleza polifacética de la violencia contra las niñas y las mujeres, influida por una multitud de factores sociales, culturales, económicos y políticos, hace que sea complejo aislar los efectos de la Iniciativa Spotlight.

⁶ Véanse las observaciones 62 y 63 del TCE.

⁷ Véanse las observaciones 81 y 85 del TCE.

Habida cuenta de estos retos, el enfoque para la evaluación final de la iniciativa Spotlight utilizará la metodología del cambio más significativo (CMS)⁸, que es un método de evaluación cualitativo y participativo que implica la recopilación de historias de cambio significativo. Este método permite captar los cambios matizados y complejos derivados de intervenciones que pueden no ser fácilmente cuantificables o atribuibles a los métodos de evaluación tradicionales.

2. Orígenes y diseño de la Iniciativa Spotlight

Con vistas a la aplicación de la prioridad «poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas» del Plan de Acción de la UE en materia de Género 2016-2020, la **elección de las Naciones Unidas** como socio ejecutante se produjo en un contexto específico en el que tanto el multilateralismo como los derechos de las mujeres estaban sometidos a una gran presión⁹. En aquel momento, el Gobierno estadounidense bajo la presidencia del presidente Trump recortó fondos para la igualdad de género, a saber, en el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Al mismo tiempo, se puso en marcha la reforma «Una ONU», con el objetivo de reforzar el multilateralismo. Desde el punto de vista político, existía un claro interés y justificación para que la UE colaborara con las Naciones Unidas, lo que dio lugar a la Iniciativa Spotlight. La Iniciativa Spotlight coincidió con el inicio de la reforma de las Naciones Unidas, por lo que la aplicación de la reforma de las Naciones Unidas supuso tanto una oportunidad como un reto (y es innegable que todavía queda margen para avanzar, para lo que la Iniciativa Spotlight ofrece lecciones clave)¹⁰.

La **elección de las Naciones Unidas** estuvo precedida de un debate más amplio en el seno de la Comisión sobre cómo maximizar el impacto del presupuesto de la UE en la igualdad de género. En primer lugar, se elaboró un concepto global¹¹. En consonancia con la estrategia de la Comisión de volver a centrarse en sus tareas básicas y prioridades políticas, la gestión indirecta con entidades evaluadas por pilares constituye también una oportunidad para reducir significativamente la movilización de recursos de la Comisión hacia la gestión financiera y operativa de las acciones para centrarlas más en los aspectos políticos y estratégicos de la cooperación. De este modo, la Comisión pudo crear y supervisar la Iniciativa Spotlight con los recursos humanos existentes y, de hecho, limitados. Las evaluaciones formales de los conocimientos técnicos de los organismos de ejecución específicos tuvieron lugar en la fase posterior de diseño del programa, ya que están supeditadas a una serie de elementos, como el enfoque regional, la selección de países, etc. Las acciones individuales financiadas en el marco de la Iniciativa Spotlight fueron sometidas al escrutinio necesario antes de ser objeto de una Decisión de Ejecución de la Comisión. La elección de un fondo fiduciario interinstitucional de las Naciones Unidas¹² con un único contrato que abarque todas las regiones contribuyó a garantizar la coherencia con respecto a los objetivos de las acciones.

Como resultado de sus evaluaciones formales, la Comisión constató que, en determinados países socios o en determinados ámbitos de cooperación, las entidades de las Naciones Unidas tenían indiscutiblemente una fuerte presencia en términos de capacidades operativas, así como un conocimiento sólido del entorno operativo (por ejemplo, leyes, políticas, sociedad civil o gobierno), en el que la UE puede confiar para maximizar el impacto de sus acciones. Por último, al tomar tales decisiones, la Comisión no utiliza «valores de referencia» ni «buenas prácticas», tal como se sugiere en el Informe Especial¹³. Este enfoque plantearía dificultades, ya que entran demasiados factores

⁸ Véase la recomendación 4, letra a), del TCE.

⁹ Véanse las observaciones 28 y 29 del TCE.

¹⁰ Véanse las observaciones 61 y 64 del TCE.

¹¹ Véase la observación 31 del TCE.

¹² Véanse las observaciones 27 y 29 del TCE.

¹³ Véase la observación 29 del TCE.

en juego. Por lo tanto, las referencias en este sentido son más bien los principios de buena gestión financiera bajo la responsabilidad del ordenador, como se expone más detalladamente en la sección 3.

Por lo que se refiere a la **asignación financiera**¹⁴, la Comisión y el SEAE siempre reconocieron que las necesidades reales en todo el mundo eran muy superiores a los fondos disponibles de la UE. El importe de 497 millones EUR, repartido entre la cartera nacional, regional y de concesión de subvenciones, así como el calendario del período de financiación, se concibió como financiación inicial para permitir inversiones futuras.

En lo que respecta al **proceso de selección de países** acordado mutuamente¹⁵, al inicio de la iniciativa, el órgano rector de la Iniciativa Spotlight y el comité director operativo reconocieron la importancia de tener en cuenta tanto criterios primarios (prevalencia de la violencia y el índice de desigualdad de género) como secundarios (por ejemplo, tipo de contexto, compromiso gubernamental, espacio cívico, capacidad de absorción)¹⁶. En septiembre de 2017, el primer órgano rector de la Iniciativa propuso revisar los criterios para garantizar que algunos países en circunstancias específicas no quedaran excluidos (por ejemplo, sin marco jurídico/político o estabilidad) y que se aplicara el principio de «no dejar a nadie atrás». El comité director operativo acordó los criterios primarios y secundarios, así como su ponderación, y la necesidad de garantizar la flexibilidad.

El principal objetivo de la Iniciativa Spotlight era crear un modelo que pudiera probarse en diversos tipos de países. Por lo tanto, los órganos decisorios de la Iniciativa aplicaron estratégicamente el análisis de los criterios secundarios que podían demostrar la efectividad de la Iniciativa en una serie de contextos para la selección de países. Esto incluye tener en cuenta los países en los que las condiciones sociopolíticas permitirían introducir de forma efectiva el enfoque social de la Iniciativa en su conjunto. Algunos países no fueron seleccionados a pesar de su alta prevalencia, puesto que ya recibieron grandes cantidades de financiación de la UE o porque recibieron un «complemento de género» en la revisión intermedia del ciclo de programación del ICD 2014-2020¹⁷.

En cuanto al proceso de selección de países, se propusieron y aprobaron las **asignaciones financieras nacionales** sobre la base de una evaluación de factores como el coste específico del país derivado de prestar la ayuda, la naturaleza de las necesidades (necesidad de asistencia técnica frente a necesidad de servicios), la existencia de otras intervenciones para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, la capacidad de absorción institucional, la apropiación gubernamental, etc.

3. Gestión, rendimiento y valor

La elección por parte de la UE de un **fondo fiduciario** interinstitucional de las Naciones Unidas y de un contrato global que abarcaba programas en todas las regiones permitió una mayor coherencia de los programas y una gestión más eficiente. Sin este mecanismo mundial de las Naciones Unidas, la UE habría tenido que negociar, firmar y supervisar 40 contratos de agencia conjunta entre la UE y las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas o 150 contratos de agencia única, lo que habría incrementado drásticamente los costes de transacción. Más allá del

¹⁴ Véanse las observaciones 16, 39 y 40 del TCE.

¹⁵ Véanse las observaciones 42 y 46 del TCE.

¹⁶ Véanse las observaciones 42 y 46 del TCE.

¹⁷ Véanse las observaciones 40 y 41 del TCE.

aumento de los costes de transacción, esto también habría aumentado la fragmentación de los resultados y limitado el impacto transformador de la iniciativa¹⁸.

Por lo que se refiere a la **estructura de costes**¹⁹, la Comisión recuerda que la Iniciativa Spotlight tiene carácter polifacético y no se limita a conceder subvenciones a los socios ejecutantes. Los fondos que el TCE considera que deben destinarse a los socios ejecutantes y a los beneficiarios finales serían imposibles de ejecutar sin una estructura de gestión y coordinación subyacente. Los socios ejecutantes y los beneficiarios finales también se benefician de diversos elementos que el Tribunal considera «costes de gestión de los programas», como la gestión del conocimiento (herramientas, productos de conocimiento, debates, creación de redes), el apoyo a la sociedad civil, etc.

En cuanto a la evaluación de la **relación entre los costes y las prestaciones**²⁰, la Comisión aclara que, una vez que se finaliza una evaluación previa por pilares, no se espera que la Comisión verifique todas las medidas emprendidas por la entidad encargada de la ejecución, en este caso las organizaciones de las Naciones Unidas. Esta duplicación de tareas y costes sería contraria al principio de buena gestión financiera y cuestionaría la propia «razón de ser» de la gestión indirecta: delegar la gestión de una acción en entidades mejor situadas que puedan demostrar un nivel de protección de los intereses financieros de la UE equivalente al existente cuando la Comisión ejecuta el presupuesto. Los contratistas de la Comisión u otros organismos de la UE auditan o verifican la ejecución de los fondos de la UE por parte de los socios ejecutantes, según proceda. Además, los servicios de la Comisión garantizaron un estrecho seguimiento de la Iniciativa Spotlight, tanto en la sede como en las delegaciones, a través de reuniones frecuentes y otras formas de intercambio de información.

Por lo que se refiere a los costes, es importante distinguir claramente entre lo que el TCE identifica como «**costes de gestión de los programas**» y «costes indirectos»²¹. Los «costes de gestión de los programas» hacen referencia a costes directos subvencionables necesarios para la ejecución de la acción²². Los costes de los programas nacionales y regionales están sujetos a un límite situado entre el 18-22 %. Estos incluyen tareas como el diseño de programas, el análisis, la coordinación y la coherencia técnica y el control de calidad de las intervenciones, la asistencia técnica y las funciones de asesoramiento político, la incidencia política, la gestión del conocimiento y el seguimiento y la elaboración de informes. Es importante señalar que la lucha contra la violencia de género requiere recursos humanos expertos multidisciplinares para obtener resultados. Al asociarse con las Naciones Unidas, la UE pudo aprovechar los marcos de intervención, las redes y los conocimientos especializados existentes para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas, en lugar de tener que crear estos sistemas por sí misma.

La remuneración²³, también denominada «**costes indirectos**» en el contexto del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo entre las Naciones Unidas y la Unión Europea (AMFA) de las Naciones Unidas, tiene por objeto cubrir los costes que apoyan la ejecución de la acción, pero no se consideran parte de las actividades que la UE financia según lo establecido en la descripción de la acción (por ejemplo, gestión corporativa, personal horizontal y de apoyo, costes de oficina y de equipo, excepto en el caso de las oficinas de proyectos). En principio, estos costes no pueden imputarse como costes directos ni contener costes ya imputados a otras líneas presupuestarias y

¹⁸ Véanse las observaciones 27 y 29 del TCE.

¹⁹ Véanse las observaciones 68 y 70 del TCE.

²⁰ Véanse las observaciones 71 y 73 del TCE.

²¹ Véanse las observaciones 69 y 70 del TCE.

²² Entre otros criterios, los costes directos subvencionables deberán ser realmente contraídos por la organización, ser necesarios para la ejecución de la acción, ser directamente imputables a esta, ser consecuencia directa de su ejecución e imputarse en proporción a la utilización efectiva.

²³ Véanse las observaciones 68 y 71 del TCE.

no necesitan justificarse mediante documentos contables. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, del AMFA de las Naciones Unidas, las organizaciones de las Naciones Unidas tienen derecho a una remuneración no superior al 7 %. El tipo estándar de costes indirectos se estableció como parte de la política global de recuperación de costes por parte de los comités ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas, es decir, los Estados miembros de las Naciones Unidas, incluidos los países de la UE. Se trata de una política armonizada de recuperación de costes en todo el sistema de las Naciones Unidas; el porcentaje en todos los programas financiados por el Fondo Fiduciario interinstitucional de las Naciones Unidas es del 7 %. La Comisión destaca que este es más bajo que en muchos otros casos y con otros donantes, en los que el importe normalizado es un 8 % o más de costes indirectos. Así pues, la estructura de costes de la Iniciativa Spotlight es estándar y conforme con el contrato vigente.

Por lo que se refiere al seguimiento, el **sistema de seguimiento** de la Iniciativa Spotlight no vincula las realizaciones ni los resultados de los programas a la información sobre el gasto real²⁴. Según las Naciones Unidas, la información financiera acordada contractualmente en forma de presupuesto contable a través de las categorías presupuestarias del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo no obliga a establecer un vínculo entre los resultados y los recursos. Asimismo, según las Naciones Unidas, sus agencias son plenamente conscientes de los costes de las actividades y componentes de las actividades, mediante la gestión continua del plan de trabajo anual y la supervisión presupuestaria. Sin embargo, las agencias de las Naciones Unidas no están obligadas a informar sobre los costes de las actividades individuales, por lo que esto no se recoge a nivel de programa, sino únicamente a nivel de agencia. Entretanto, la Comisión ha abordado específicamente esta cuestión en el contexto de la evaluación final de la Iniciativa Spotlight, que comenzó en mayo de 2023. La evaluación incluye la valoración de la fiabilidad y la validez del sistema de seguimiento para verificar los resultados. La evaluación final es gestionada por las Naciones Unidas como una «evaluación de todo el sistema».

La Comisión reconoce que el **marco de seguimiento y presentación de informes** permite una evaluación limitada del rendimiento a nivel geográfico y de programa²⁵. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, como se ha mencionado anteriormente, sigue existiendo una brecha significativa de datos integrales, fiables, comparables y actualizados sobre la violencia de género. Si bien los países utilizan cada vez más definiciones y enfoques similares, sigue habiendo deficiencias en la disponibilidad de datos sobre algunas formas de violencia, como el feminicidio. Además, los datos disponibles también pueden inducir a error. Una mayor concienciación sobre los derechos de las mujeres y las niñas y una mayor confianza en las instituciones nacionales pueden dar lugar a un aumento de la violencia a corto plazo, debido al aumento de las denuncias. Teniendo en cuenta las limitaciones de los datos de prevalencia, así como las pruebas de que la reducción de la prevalencia requiere tiempo, los expertos suelen examinar también otras tendencias (políticas, leyes, declaraciones, informes de prensa) para señalar los avances.

Tanto la recogida como la **fiabilidad de los datos** en el marco de la Iniciativa Spotlight se han identificado como retos desde el principio. Por este motivo, el programa cuenta con un ámbito específico de resultados (quinto pilar) para mejorar la recogida, el análisis y la difusión de datos. Como es bien sabido, la gestión de datos para los programas relacionados con la violencia de género es muy sensible y entraña consideraciones éticas adicionales, que requieren metodologías específicas y hacen que el uso y el análisis de los datos sean más complejos. Más concretamente, en lo que respecta a los datos de los indicadores, los informes anuales de la Iniciativa Spotlight incluyen un «anexo A» que señala los retos en materia de datos y el modo en que la Secretaría de Spotlight los aborda. A través del sistema de seguimiento de la Iniciativa Spotlight, se han

²⁴ Véanse las observaciones 74 y 76 del TCE.

²⁵ Véanse las observaciones 77 y 85 del TCE.

establecido una serie de mecanismos de garantía de la calidad para asegurar la calidad y fiabilidad de los datos producidos y notificados.

Como resultado del trabajo de la Iniciativa Spotlight en el marco del quinto pilar, se ha formado a 8 500 funcionarios gubernamentales de distintos sectores sobre el análisis y el uso de datos de prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas. Dieciséis países que han realizado estudios de prevalencia o de referencia en el contexto del programa disponen ahora de datos comparables a escala mundial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. El programa regional para África apoyó a otros diecisiete países en la realización de encuestas de prevalencia u otros estudios relacionados sobre la violencia contra las mujeres y las niñas para garantizar que los datos producidos puedan compararse a escala regional y mundial. En general, se ha prestado apoyo a treinta y seis institutos nacionales de estadística para desarrollar o adaptar y contextualizar métodos y normas a escala nacional con el fin de producir datos de prevalencia sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. Estos resultados son cruciales para garantizar que se disponga de datos más sólidos y que puedan hacerse comparaciones o agrupaciones a escala regional o mundial.

La **asociación con la sociedad civil** es una dimensión fundamental de la estructura y el funcionamiento de la Iniciativa Spotlight²⁶. La Iniciativa invierte en la sociedad civil a través de un enfoque de doble vía: directamente a través de su sexto pilar, centrado en el apoyo a las organizaciones autónomas de mujeres; y a través de un apoyo integrado en todos los demás pilares del programa, mediante la asociación con la sociedad civil para llevar a cabo la programación. Además, la Iniciativa incluye un mecanismo de concesión de subvenciones a través del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer y el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria.

La Comisión reconoce que el programa se enfrentó tanto a **retos** de gobernanza como a retos externos, de los cuales el más significativo fue posiblemente la pandemia de COVID-19²⁷. Esto puso de manifiesto la forma en que el programa podría responder con rapidez y flexibilidad a un acontecimiento externo totalmente imprevisible. Con la pandemia que afectó al mundo en 2020, la Comisión Europea, en colaboración con las Naciones Unidas, tuvo que dar prioridad y adelantar las actividades de la Iniciativa Spotlight para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas en veinticuatro países (y, en última instancia, en veintiséis). En un breve período de tiempo, se asignaron 21 millones EUR para contrarrestar el aumento de la violencia doméstica en el marco de la crisis de la COVID, impulsando la prevención, apoyando a las supervivientes, incluida su salud y derechos sexuales y reproductivos, y proporcionando un sustento a las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil que luchan contra la violencia de género.

Entre los esfuerzos globales realizados a través de la Iniciativa Spotlight se incluyen:

- Usar las nuevas tecnologías y las redes comunitarias para emitir mensajes de prevención específicos con el fin de mitigar la violencia doméstica (a través de campañas en las redes sociales, artistas influyentes, blogueros, medios de comunicación y líderes juveniles, empresariales y religiosos).
- Ampliar rápidamente la prestación de servicios a distancia y promover la disponibilidad y accesibilidad de los servicios a través de diversos medios disponibles para las mujeres y niñas (refugios, líneas directas, equipos de protección, transporte y teléfonos móviles, tribunales móviles).
- Integrar medidas para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas en los planes nacionales y locales de respuesta a la COVID-19.

²⁶ Véanse las observaciones 53 y 56 del TCE.

²⁷ Véanse las observaciones 65 y 66 del TCE.

- Proporcionar subvenciones directas y apoyo técnico a la sociedad civil y a las organizaciones de mujeres para que puedan continuar su labor crítica.

A medida que se desarrollaban herramientas innovadoras para garantizar el acceso a los servicios y la protección de las mujeres en un contexto de confinamiento en todo el mundo, se extrajeron las lecciones aprendidas. Como resultado, a finales de mayo de 2020, la UE publicó una declaración conjunta del AR/VP Borrell y los comisarios Urpilainen y Lenarčič sobre la protección de los derechos de la mujer durante la pandemia²⁸.

4. Sostenibilidad y perspectivas de futuro

Hoy en día, la Iniciativa Spotlight sirve de modelo de referencia a escala mundial en foros multilaterales, como el Comité sobre el Estado de la Mujer, el G7 o el Foro Generación Igualdad. La Iniciativa Spotlight también desempeña un papel importante en la aplicación del tercer Plan de Acción de la UE en materia de Género²⁹: la prevención de la violencia de género es uno de sus seis ámbitos de interés y el GAP III establece que el modelo Spotlight es el modelo de referencia que debe utilizarse para cualquier intervención de la UE para erradicar la violencia de género.

Tras cinco años de aplicación, la sostenibilidad de la Iniciativa se garantiza mediante un enfoque diversificado. **En un nivel multilateral**, la UE lidera el **Grupo de Amigos para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas**. Creado en diciembre de 2019 bajo la iniciativa de la Delegación de la UE ante las Naciones Unidas, el objetivo del Grupo de Amigos es fomentar la coordinación dentro de las Naciones Unidas en los esfuerzos por erradicar todas las formas de violencia de género, aprovechando los resultados de la Iniciativa Spotlight, sus prometedores enfoques y las lecciones aprendidas.

El **Foro Generación Igualdad** (creado en 2021 por ONU-Mujeres, Francia y México) es la principal iniciativa mundial para acelerar la inversión en medidas de igualdad de género y su aplicación. La Comisión Europea es colíder de la coalición de acción sobre la violencia de género. En este contexto, la Iniciativa Spotlight ha servido de modelo de referencia, en particular en cuestiones como la prevención y la prestación de servicios a las víctimas.

A **nivel de programación**, en el marco del IVDCI – Europa Global, a escala regional y mundial, se ha garantizado financiación para hacer avanzar el compromiso crítico con la violencia de género y las acciones a escala mundial para erradicar dicha violencia.

A nivel bilateral, los logros de la Iniciativa Spotlight han suscitado un gran interés por parte de las delegaciones de la UE. De los 83 programas indicativos plurianuales evaluados, 41 incluyen la igualdad de género como un sector o subsector de intervención. La mayoría de las medidas centradas en el género como objetivo principal se centran en la eliminación de la violencia de género. Hasta la fecha, la prioridad número uno de los 108 planes de aplicación a escala nacional ha sido «garantizar la libertad frente a todas las formas de violencia de género». También en este contexto, la Iniciativa Spotlight ha sido el modelo de referencia.

La Comisión reconoce que el modelo Spotlight inicial presentaba ciertos inconvenientes, entre ellos, las complejas estructuras de gobernanza³⁰. Sobre la base de una evaluación intermedia realizada

²⁸ *Women's rights around the world in times of the coronavirus pandemic: joint Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell and Commissioners Jutta Urpilainen and Janez Lenarčič* [«Los derechos de las mujeres en todo el mundo en tiempos de la pandemia de coronavirus: declaración conjunta del alto representante y vicepresidente Josep Borrell y de los comisarios Jutta Urpilainen y Janez Lenarčič», documento disponible en inglés].

²⁹ Plan de Acción en materia de Género de la UE (GAP) III – Un ambicioso programa para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la acción exterior de la UE [GAP III, JOIN(2020) 17 final].

³⁰ Véanse las observaciones 88 y 104 del TCE.

en todos los países en 2021 y 2022, así como de un metaanálisis que abarca América Latina y África, el modelo se simplificará mediante un enfoque en cuatro pilares (el fortalecimiento institucional, la prevención, los servicios y la sociedad civil) en lugar de seis, prestando mayor atención a los contextos nacionales, un número reducido de agencias de ejecución de las Naciones Unidas y una gobernanza más ligera. Las Naciones Unidas y la Comisión cooperan actualmente para diseñar **un nuevo modelo de colaboración** para la próxima fase con procesos racionalizados, mecanismos de asistencia técnica más receptivos, una mayor responsabilización de los países, incluida la gestión local de los programas nacionales, y centrado en el valor añadido que la Secretaría de la Iniciativa Spotlight puede aportar en términos de gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación, así como de gestión de los fondos.

A medida que la Iniciativa Spotlight entra en una nueva fase, se aplican las lecciones aprendidas para conservar la prueba de concepto de la fase inicial, al mismo tiempo que se ajusta para garantizar un **modo de trabajo más sencillo, racionalizado y específico para cada contexto**. El «centro de gravedad» de la gobernanza del programa y de la toma de decisiones será a escala nacional. Todas las decisiones estratégicas, financieras y operativas clave serán adoptadas por los comités directores nacionales. Se anima a las delegaciones de la UE a seguir el enfoque del Equipo Europa y a incorporar a otros donantes establecidos en el país para seguir reforzando el compromiso de la UE en la Iniciativa Spotlight y el multilateralismo. La Secretaría de la Iniciativa Spotlight mundial se centrará en el apoyo técnico y de calidad, el seguimiento y la evaluación, la gestión del conocimiento, las comunicaciones estratégicas, la movilización de recursos y las asociaciones crecientes, así como en mantener el impulso mundial creado por la Iniciativa. Como se ha mencionado anteriormente, estos elementos serán financiados por la Comisión directamente a través de un proyecto global en el marco del IVDCI Desafíos mundiales (ámbito prioritario: Personas)³¹.

Para compartir las lecciones aprendidas y promover eficazmente nuevas asociaciones entre los sectores social, económico, gubernamental e institucional, la Comisión, como colíder de la Coalición para la Acción contra la Violencia de Género del Foro Generación Igualdad, se ha comprometido a apoyar una **Plataforma Mundial del Conocimiento**. El núcleo de la Plataforma Mundial del Conocimiento es el concepto de sostenibilidad. La Plataforma Mundial ofrecerá la flexibilidad combinada de un centro de conocimiento en línea, una comunidad de prácticas y un canal de promoción, basado en la experiencia práctica de la Iniciativa Spotlight. Funcionará a través de intercambios de conocimientos circulares que valoren la colaboración y la apropiación de múltiples partes interesadas, la experiencia a escala regional y nacional y los conocimientos prácticos. En última instancia, la Plataforma Mundial del Conocimiento debe actuar como ventanilla única, debe desarrollar productos y herramientas de conocimiento, debe servir de base para las políticas y la defensa mundiales relativas a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, la programación de modelos y conectar a las principales partes interesadas, como las Naciones Unidas, la UE, la sociedad civil, los donantes, el sector privado, los profesionales y el mundo académico para lograr un mayor impacto a fin de erradicar la violencia de género.

Por último, la Comisión y las Naciones Unidas han participado activamente en la cuestión de la movilización de recursos³². Se han realizado esfuerzos para llegar a otros socios. La Iniciativa Spotlight está intensificando sus esfuerzos para garantizar una nueva financiación para una programación continua y nueva, que incluye la obtención de recursos humanos para reforzar los esfuerzos de movilización de recursos, el compromiso con los países donantes para dar a conocer la Iniciativa y una conferencia de reposición prevista. En mayo de 2023, las Naciones Unidas seleccionaron la Iniciativa Spotlight como una de las doce iniciativas de gran impacto que se

³¹ Véanse las observaciones 102 y 103 del TCE.

³² Véase la observación 100 del TCE.

presentarán en la Cumbre de los ODS en septiembre de 2023 como modelo de esfuerzo transversal para acelerar la plena aplicación de los ODS.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

Recomendación 1: llevar a cabo una comparación exhaustiva de las alternativas y proporcionar justificaciones bien documentadas para la selección de países y la asignación de fondos

A la hora de financiar futuras iniciativas mundiales de desarrollo, la Comisión debería:

- a) Llevar a cabo, antes de la Decisión de la Comisión, una comparación exhaustiva de las ventajas e inconvenientes comparativos de las alternativas de aplicación, incluida una estimación de sus costes.**

(Fecha prevista de aplicación: acciones financiadas a partir de enero de 2025)

La Comisión **acepta** esta recomendación y considera que ya se han establecido los procedimientos para evaluar la elección de la modalidad de aplicación. La elección de las modalidades de aplicación se evalúa siempre durante la fase de diseño de cualquier acción y es revisada por los servicios jurídicos y presupuestarios pertinentes de la Comisión antes de la adopción de cualquier decisión de financiación correspondiente. Cuando se seleccione la gestión indirecta con una entidad evaluada por pilares, la elección del socio o socios ejecutantes deberá ser justificada y aprobada por el director competente antes de celebrar el convenio de contribución. Este fue también el caso de las acciones incluidas en la Iniciativa Spotlight. Además, la Comisión debatió y validó las orientaciones iniciales para la iniciativa de género y la asociación³³.

- b) Documentar el razonamiento tras la elección de las regiones y los países y los importes que se les asignan.**

(Fecha prevista de aplicación: acciones financiadas a partir de enero de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación y considera que se ha aplicado en parte. Aunque se dispone de documentación considerable sobre los procesos de selección y asignación, hay margen para seguir mejorando su documentación.

Recomendación 2: incorporar las enseñanzas extraídas en futuras acciones.

Para mejorar la eficiencia de las futuras medidas basadas en la Iniciativa Spotlight, la Comisión debería:

³³ Véase la observación 28 del TCE.

- a) Garantizar que, si se aplica el enfoque de seis pilares (o un diseño similar), esto permita una flexibilidad suficiente para adaptar el enfoque en función de los contextos específicos de cada país, y garantizar la participación efectiva de la sociedad civil.**

(Fecha prevista de aplicación: acciones financiadas a partir de enero de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación. El abordaje de la violencia de género es una cuestión en la que intervienen diversos aspectos. Afecta a todas las personas, en particular a las mujeres y las niñas, de diferentes maneras y es muy específico en función de cada contexto. La Comisión está de acuerdo en que la próxima fase de la Iniciativa Spotlight debe tener más flexibilidad, con cuatro ámbitos de resultados (pilares) que puedan contextualizarse fácilmente: 1) leyes, políticas e instituciones (incluida la recogida y el análisis de datos para facilitar la toma de decisiones); 2) prevención y cambio de las normas sociales; 3) respuesta (servicios a los supervivientes y rendición de cuentas de los autores) y 4) apoyo al movimiento feminista y asociación con este. Esta teoría racionalizada del cambio proporciona un marco para que las partes interesadas seleccionen y adapten las intervenciones a su contexto y a las necesidades de las mujeres y las niñas en ámbitos específicos, incluidas las que a menudo se quedan rezagadas. Esta teoría del cambio va más allá de la atención exclusiva a la violencia de género: integra elementos relacionados con la igualdad de género de manera más general, como el cambio de las normas sociales, la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres. En la próxima fase de la Iniciativa Spotlight, los programas tendrán gran flexibilidad para centrar su marco de resultados en cuestiones clave relacionadas con su contexto local y con las prioridades de las partes interesadas nacionales.

- b) Considerar, al celebrar contratos con organizaciones de las Naciones Unidas, disposiciones que simplifiquen la ejecución de los programas, incluida la limitación del número de organismos de ejecución de las Naciones Unidas por programa.**

(Fecha prevista de aplicación: acciones financiadas a partir de enero de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación. La Iniciativa Spotlight fue propuesta por la UE como instrumento para apoyar deliberadamente la aplicación de las reformas de las Naciones Unidas mediante la promoción de una nueva forma de trabajar entre las agencias de las Naciones Unidas. La Iniciativa Spotlight se puso en marcha al inicio del despliegue de la reforma de las Naciones Unidas y, como iniciativa de alto nivel, ha desempeñado un papel importante en la modelización de su aplicación.

Para futuros programas, una teoría del cambio simplificada basada en cuatro pilares debería propiciar una aplicación más ágil, que incluya un número más reducido de organismos de ejecución y mecanismos simplificados de coordinación y gobernanza.

Recomendación 3: aumentar la proporción de financiación que llega a los beneficiarios finales e incluir una evaluación de la rentabilidad en futuras acciones.

Para tener en cuenta las consideraciones de la relación entre los costes y las prestaciones en futuras acciones de desarrollo, la Comisión debería:

- a) Aumentar el importe de la financiación que llega a los beneficiarios finales reduciendo los costes indirectos y de gestión de los programas como proporción de los costes totales de la actividad; por ejemplo, debe negociar una reducción del**

porcentaje de los costes indirectos cobrados por las Naciones Unidas si se selecciona como socio ejecutante.

(Fecha prevista de aplicación: acciones financiadas a partir de enero de 2025)

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación. La Comisión está de acuerdo en que debe aspirar a limitar los costes de gestión de los programas a lo necesario para garantizar la consecución de los objetivos de cualquier acción. Sin embargo, en el contexto de la cooperación con las organizaciones de las Naciones Unidas, la remuneración («costes indirectos») se rige estrictamente por el AMFA de las Naciones Unidas. Las limitaciones impuestas en el acuerdo tienen precisamente por objeto garantizar que esta remuneración sea proporcional a las condiciones en las que se ejecutan las acciones, como la Iniciativa Spotlight, de conformidad con el artículo 155, apartado 6, del Reglamento Financiero de la UE.

b) Garantizar que el seguimiento y la evaluación de las futuras acciones de desarrollo tengan más en cuenta la rentabilidad, por ejemplo, cuando proceda, vinculando los costes a los logros.

(Fecha prevista de aplicación: acciones financiadas a partir de enero de 2025)

La Comisión **acepta** esta recomendación.

La Comisión evaluará la rentabilidad mediante actividades de evaluación y seguimiento siempre que ello sea posible y económicamente viable. La Comisión también ha establecido un sistema corporativo capaz de recopilar y notificar sistemáticamente la consecución de las realizaciones y los resultados de la acción exterior. Sin embargo, la Comisión solo puede garantizar la vinculación de los costes a los logros en el contexto de las formas de financiación basadas en los resultados, como la financiación no vinculada a los costes.

Recomendación 4: reforzar la sostenibilidad y la creación y el intercambio de conocimientos

A fin de maximizar el valor añadido de la Iniciativa Spotlight, la Comisión debería:

a) Garantizar que la evaluación final de la Iniciativa Spotlight evalúe los resultados y el impacto de las actividades de cada programa, incluidos los resultados acumulativos de los programas nacionales, los resultados consolidados por región y el seguimiento de los importes asignados a la lucha contra la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil.

(Fecha prevista de aplicación: enero de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación. La Comisión ha debatido estas cuestiones con la Oficina de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas, responsable de llevar a cabo la evaluación final de la Iniciativa, incluida la primera reunión del Grupo de referencia para la evaluación.

b) Garantizar que se preparen estrategias de sostenibilidad y salida para todos los programas de la Iniciativa Spotlight, determinando acciones específicas para seguir luchando contra la violencia contra las mujeres y las niñas una vez finalizados los programas.

(Fecha prevista de aplicación: enero de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación. Todos los programas de la Iniciativa Spotlight se han comprometido firmemente a participar en debates multilaterales para reforzar los esfuerzos de sostenibilidad en todos los ámbitos. Durante 2023, la mayoría de los programas han iniciado la elaboración de estrategias de sostenibilidad, que concluirá a finales de año. Sobre la base de los logros de la iniciativa, las delegaciones pertinentes de la UE priorizan el apoyo a la presupuestación con perspectiva de género, así como el apoyo continuo a los ministerios de género y a los mecanismos con especial atención a la violencia de género para garantizar la sostenibilidad a nivel gubernamental.

c) Garantizar que los conocimientos generados por las actividades de la Iniciativa Spotlight a escala mundial y de programa se almacenen y mantengan adecuadamente y se pongan a disposición de la Comisión y de otras partes interesadas en un formato bien organizado, fácil de utilizar y fácilmente accesible.

(Fecha prevista de aplicación: enero de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación. Es fundamental garantizar una documentación, almacenamiento y difusión exhaustivos de los conocimientos generados a través de la Iniciativa Spotlight. La Comisión ha destinado financiación adicional para facilitar una mayor ampliación de las enseñanzas y buenas prácticas de la Iniciativa Spotlight, así como reforzar la disponibilidad de herramientas y paquetes fáciles de utilizar a través de la Plataforma Mundial de la Iniciativa Spotlight. La Plataforma Mundial será una iniciativa fundamental para garantizar que se aborden plenamente las deficiencias pendientes.