

Informe Especial

Iniciativa Spotlight para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas

Es ambiciosa, pero hasta ahora su impacto ha sido limitado



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-18
La Iniciativa Spotlight	01-02
Marco de la política en la UE y en el mundo	03
Violencia contra mujeres y niñas	04-07
Lógica de intervención de la Iniciativa Spotlight	08-12
Estructura de gobernanza	13-15
Asignación de fondos de la Iniciativa Spotlight	16-18
Alcance y enfoque de la fiscalización	19-24
Observaciones	25-110
La Iniciativa Spotlight estableció objetivos pertinentes, pero no se analizaron suficientemente las opciones alternativas de aplicación	25-46
La Comisión no comparó exhaustivamente las estructuras alternativas y sus costes	26-29
La Iniciativa Spotlight responde a las necesidades de los beneficiarios, pero hubo deficiencias en las decisiones de financiación y en la selección de los países	30-46
A pesar de los buenos ejemplos de cooperación entre las principales partes interesadas, la aplicación ha sido difícil en ocasiones, y se han constatado limitaciones en el seguimiento y en la evaluación	47-86
La aplicación sufrió dificultades y retrasos debidos a limitaciones operativas externas y de gobernanza	48-66
No existe una evaluación adecuada de la relación entre los costes y las prestaciones de la Iniciativa Spotlight	67-76
El marco de seguimiento y de información permite una evaluación limitada del rendimiento geográfico y de los programas	77-86
Se han logrado avances, pero su sostenibilidad no está garantizada	87-110

Los programas de la Iniciativa Spotlight han logrado realizaciones, pero todavía tienen un impacto medible limitado 88-98

Existe el riesgo de que los resultados no se mantengan y de que las enseñanzas extraídas no se utilicen en futuros programas 99-110

Conclusiones y recomendaciones 111-122

Anexos

Anexo I – Estructura de gobernanza de la Iniciativa Spotlight

Anexo II – Actividades incluidas en la muestra a 30 de noviembre de 2022

Anexo III – Contribución de la Iniciativa Spotlight a las nuevas leyes y políticas en el marco del primer pilar

Anexo IV – Principales contribuciones de la Iniciativa Spotlight en el quinto pilar

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I La violencia contra las mujeres y las niñas es una de las violaciones más sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos. En 2017, la Unión Europea (UE) puso en marcha la Iniciativa Spotlight en el marco de una asociación estratégica mundial con la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El principal objetivo de la iniciativa es garantizar que todas las mujeres y niñas, especialmente las marginadas y vulnerables, vivan libres de violencia y prácticas nocivas. La Iniciativa Spotlight está financiada por la UE con una contribución de 497 millones de euros, de los cuales 465 millones de euros son gestionados por la ONU en cuatro continentes y en más de veintiséis países.

II Nuestro objetivo era determinar si la Iniciativa Spotlight ha sido un instrumento eficiente y eficaz para que la Comisión afronte la violencia contra las mujeres y las niñas. Para responder a esta pregunta, examinamos su diseño, aplicación, seguimiento y resultados.

III Llegamos a la conclusión general de que la Iniciativa Spotlight fue un intento ambicioso de facilitar a la Comisión un instrumento para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, pero su impacto es aún limitado. La duración de cuatro años del programa no es suficiente para crear un cambio duradero en todo el mundo sobre una cuestión compleja que requiere acciones a largo plazo y recursos adicionales. Aunque la iniciativa ha logrado realizaciones y ha beneficiado a mujeres y a niñas, es difícil evaluar en qué medida obtuvo los resultados previstos. También identificamos margen para una mayor eficiencia y una mejor relación entre los costes y las prestaciones.

IV La elección por la Comisión del socio ejecutante, la Organización de las Naciones Unidas, fue una decisión política destinada a apoyar el multilateralismo. Al seleccionar al socio ejecutante, la Comisión no realizó una comparación exhaustiva de estructuras alternativas para la ejecución y de sus correspondientes costes. Constatamos que las acciones previstas en el marco de la iniciativa reflejaban las necesidades, y que sus objetivos eran pertinentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas. Sin embargo, también detectamos deficiencias en la justificación de las decisiones de financiación y en la selección de los países.

V Constatamos que la ejecución se enfrentó a retrasos y dificultades debido a limitaciones externas, de gobernanza, operativas y de otra índole. Había buenos ejemplos de cooperación entre las principales partes interesadas, pero la aplicación de un enfoque armonizado en países con contextos diferentes resultó difícil, y el elevado número de organizaciones de la ONU encargadas de la aplicación complicó más la gobernanza.

VI La Iniciativa Spotlight carece de una evaluación adecuada de la relación entre los costes y las prestaciones. La Comisión era consciente de que la selección de la ONU implicaba costes más elevados, pero no intentó negociar costes indirectos inferiores al máximo establecido en el acuerdo marco. La evaluación de la Comisión de los costes de actividad también fue limitada, a pesar de que estos son la única parte del presupuesto de la Iniciativa Spotlight que no está predeterminada contractualmente.

VII Las modalidades de supervisión y notificación de la iniciativa no permiten una evaluación rigurosa del rendimiento de los programas. Observamos la falta de valores de referencia fiables, así como objetivos inadecuados y un seguimiento acumulativo limitado del programa. El seguimiento tampoco vincula las realizaciones y los efectos del programa a los indicadores de resultados financieros, lo que limita significativamente la evaluación.

VIII Nos centramos en los países africanos y latinoamericanos y constatamos que los programas de la Iniciativa Spotlight han conseguido logros positivos en todos ellos y han generado una gran cantidad de información. Sin embargo, aunque el objetivo era hacer sostenibles las actividades, no se han encontrado nuevos donantes, lo que supone un riesgo para la sostenibilidad de estas. Tampoco se ha garantizado siempre la visibilidad del compromiso y la financiación de la UE.

IX Por lo que se refiere al intercambio de conocimientos, hay que adoptar medidas para almacenar la información de manera fácilmente accesible, aunque hemos constatado que actualmente se encuentra dispersa y no es fácilmente accesible para los usuarios interesados.

X Partiendo de estas conclusiones, recomendamos a la Comisión:

- Para futuras iniciativas de desarrollo mundial, llevar a cabo un análisis exhaustivo de las opciones de aplicación y documentar plenamente las justificaciones de las regiones y países seleccionados y sus asignaciones de financiación;
- Incorporar las enseñanzas extraídas en futuras acciones basadas en la Iniciativa Spotlight;
- Para futuras acciones de desarrollo, aumentar la proporción de financiación que llega a los beneficiarios finales y evaluar la relación coste-eficacia.
- Reforzar la sostenibilidad y la creación y el intercambio de conocimientos para el resto de la Iniciativa Spotlight.

Introducción

La Iniciativa Spotlight

01 La Iniciativa Spotlight es una asociación estratégica mundial entre la Unión Europea (UE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su principal objetivo es garantizar que todas las mujeres, especialmente las marginadas y vulnerables, vivan libres de violencia y prácticas nocivas¹.

02 La iniciativa se puso en marcha en diciembre de 2017, con un comunicado de prensa en el que se anunciaba el compromiso de la UE de aproximadamente 500 millones de euros² (véanse los apartados **16** a **18**). Su aplicación continuará hasta diciembre de 2023 en los ámbitos nacional y regional, y hasta diciembre de 2024 en todo el mundo. El cierre del contrato está previsto para diciembre de 2025, tras la presentación del informe final sobre la ejecución de la iniciativa y la finalización de las evaluaciones. El alcance del informe final y de las evaluaciones no estaba definido en el momento de la auditoría.

Marco de la política en la UE y en el mundo

03 En la *ilustración 1* se muestra el marco de la política para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas en la UE y en el mundo. La igualdad de género es un derecho humano universalmente reconocido y un valor fundamental de la UE, y la Iniciativa Spotlight desempeña un papel importante en la consecución de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16](#), así como del [Plan de Acción en materia de Género de la UE 2021-2025](#).

¹ «Preguntas y respuestas: Iniciativa Spotlight de la UE y la ONU para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas», Hoja informativa de la Comisión Europea, septiembre de 2019, p. 1.

² EU invests EUR 500 million in new “Spotlight Initiative” to end violence against women, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), 2017.

Ilustración 1 — El marco de la política en la UE y en el mundo

1979

El primer tratado mundial clave sobre igualdad de género fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979. Hasta la fecha, esta Convención ha sido ratificada por 189 de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas y les obliga a *«adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer»*.

1993

Sin embargo, hasta 1993, en su Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la ONU no reconoció la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos. La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se convirtió entonces en el primer instrumento internacional que abordaba explícitamente la violencia contra las mujeres.

2011

El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, también conocido como Convenio de Estambul, se convirtió en el primer instrumento europeo jurídicamente vinculante sobre la violencia contra las mujeres y las niñas.

1995

La Declaración y Plataforma de Acción de Pekín de 1995, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, incluían por primera vez una plataforma de acción para luchar contra la violencia contra las mujeres.

2015

El Consejo de la UE ha refrendado el Plan de Acción en materia de Género 2016-2020, el marco para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en las relaciones exteriores de la UE.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para el período 2015-2030, tiene como uno de sus principales objetivos la consecución de la igualdad de género. La violencia contra las mujeres y las niñas se aborda directamente en el ODS 5, que tiene por objeto promover la igualdad de género, e indirectamente, en el ODS 16, centrado en paz, justicia e instituciones sólidas.

2017

El Consejo de la UE ha refrendado el nuevo plan de acción de la UE para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la acción exterior 2020-2025, con el propósito de acelerar los avances en el empoderamiento de las mujeres y las niñas y de salvaguardar los avances logrados en materia de igualdad de género durante los 25 años transcurridos desde la Declaración de Pekín.

Fuentes: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, STCE n.º 210. [Global indicator framework adopted by the General Assembly in A/RES/71/313, 2021, ONU.](#)

Violencia contra mujeres y niñas

04 La ONU define la violencia contra la mujer como «todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada³» (*ilustración 2*). También incluye prácticas nocivas como la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil, precoz y forzado.

Ilustración 2 — Prevalencia de la violencia contra las mujeres



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de [Violence against women prevalence estimates](#), Organización Mundial de la Salud, 2018.

³ Artículo 1 de la [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer](#) proclamada por la Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1993.

05 La violencia doméstica, incluida la violencia en el marco de la pareja o expareja, sigue siendo la forma más frecuente de violencia contra las mujeres y las niñas. Del mismo modo, la inmensa mayoría de los casos de feminicidio, también definido como los «asesinatos de mujeres y niñas por motivos de género», se perpetran en el seno de la familia. En 2019, alrededor de 50 000 mujeres en todo el mundo fueron víctimas de asesinatos relacionados con el género⁴. Estudios recientes muestran que la pandemia de COVID-19, que confinó a las mujeres con sus maltratadores, ha intensificado la violencia contra las mujeres y las niñas en todo el mundo⁵.

06 Las prácticas nocivas contra las mujeres y las niñas también están muy extendidas en todo el mundo. Se desconoce el número exacto de niñas y mujeres en todo el mundo que han sufrido mutilación genital femenina, pero se calcula que asciende al menos a 200 millones⁶. Cada año, más de cuatro millones de niñas corren el riesgo de sufrir mutilación genital femenina.

07 El número de matrimonios infantiles es muy elevado (*ilustración 3*). En los países menos desarrollados, este número se duplica: el 40 % de las niñas se casan antes de los 18 años, y el 12 % de las niñas se casan antes de los 15 años⁷.

⁴ [Global Study on Homicide – Gender-related killing of women and girls](#), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2019.

⁵ [Measuring the Shadow Pandemic – Violence against women during COVID-19](#), ONU-Mujeres, 2021.

⁶ [Female Genital Mutilation/Cutting – A global concern](#), Unicef, 2016.

⁷ [Programa Mundial para Acelerar las Medidas Encaminadas a Poner Fin al Matrimonio Infantil – Phase I \(2016-2019\) report](#), UNFPA-Unicef, 2020.

Ilustración 3 — Prevalencia del matrimonio precoz



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del [Programa Mundial para Acelerar las Medidas Encaminadas a Poner Fin al Matrimonio Infantil – Phase I \(2016-2019\) report](#), UNFPA-Unicef, 2020.

Lógica de intervención de la Iniciativa Spotlight

08 Erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas es un esfuerzo a largo plazo que requiere cambios en las normas y valores sociales, además de compromiso político. El objetivo de la Iniciativa Spotlight es eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los países socios, y ha identificado tipos específicos de violencia que prevalecen en determinadas regiones. La iniciativa centra sus acciones en cinco regiones geográficas y en los tipos de violencia que prevalecen en cada una de ellas (*ilustración 4*).

Ilustración 4 — Regiones y alcance de la Iniciativa Spotlight



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [Spotlight Initiative pillar-assessed grant or delegation agreement, Annex I, «Description of the action»](#), p. 35.

09 La Iniciativa Spotlight se basa en una teoría del cambio, una metodología que describe las hipótesis, que sirven de base para las intervenciones previstas. Su objetivo es hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas en múltiples niveles y a través de acciones que se refuercen mutuamente. Estas actividades se estructuran en torno a seis pilares (*ilustración 5*).

Ilustración 5 – Los seis pilares de la Iniciativa Spotlight



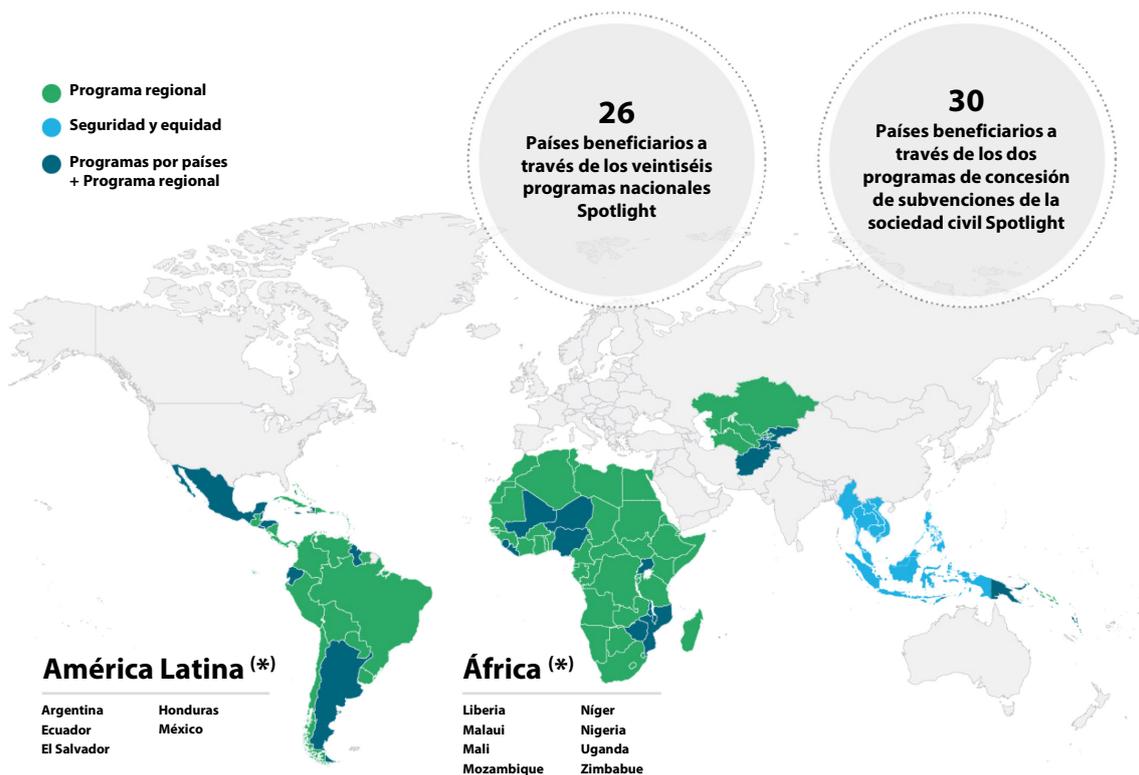
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021](#).

10 El enfoque de la Iniciativa Spotlight se complementa con el principio de «no dejar a nadie atrás». Esto significa que las medidas deben centrarse sistemáticamente en las poblaciones marginadas, como las mujeres y las niñas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas mayores, las minorías étnicas, las personas que viven en la pobreza o cualquier grupo que se enfrenta a formas múltiples e interseccionales de discriminación.

11 En cada una de las cinco regiones geográficas cubiertas, la Iniciativa Spotlight apoya varios programas nacionales, que a su vez abarcan los seis pilares, y un programa regional, que se centra en menos pilares en varios países (*ilustración 6*). Los programas regionales, que complementan los programas nacionales, tienen por objeto reforzar las políticas y las prácticas, compartir conocimientos y crear redes en las regiones. En el sudeste asiático existe también un programa regional temático («Safe and Fair») que se ocupa de los derechos y las oportunidades de las trabajadoras migrantes.

12 Además de los programas nacionales y regionales, la financiación de la Iniciativa Spotlight se canaliza a través del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujeres y las Niñas y el Fondo de ONU Mujeres para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria, que conceden subvenciones a las organizaciones de la sociedad civil en 30 países (véanse los apartados **18** y **34**).

Ilustración 6 — Zonas de intervención de la Iniciativa Spotlight



Nota: (*) Las dos regiones cubiertas por nuestra auditoría (véase el apartado **21**).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021](#).

Estructura de gobernanza

13 La UE y las Naciones Unidas son socios en pie de igualdad en la gobernanza de la Iniciativa Spotlight (véase el apartado **49**). Spotlight es una iniciativa política visible de alto nivel lanzada por el comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE y el secretario general adjunto de la ONU con el propósito de eliminar y prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas y acentuar la cooperación y el apoyo entre la UE y la ONU. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea también ha participado desde el inicio de la iniciativa.

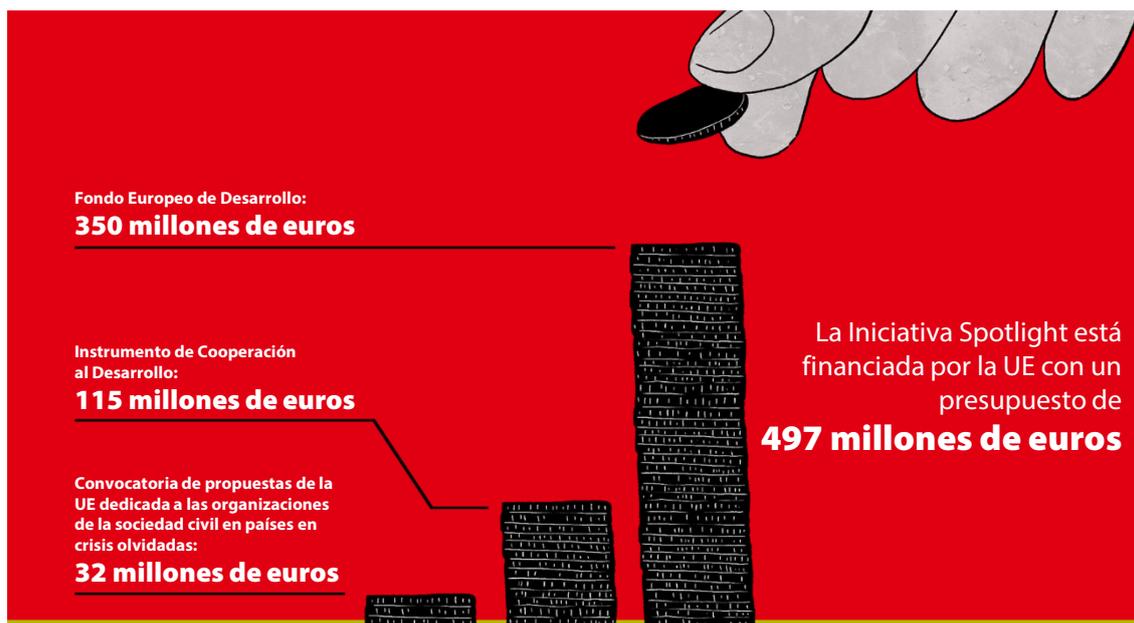
14 La gobernanza y la estructura organizativa de la iniciativa se organizan de manera mundial y regional/nacional. En el nivel mundial se sitúan el órgano rector, el comité director operativo, de gestor administrativo y la secretaría de la Iniciativa Spotlight. El papel de la Comisión en el órgano rector consiste en proporcionar, conjuntamente con la ONU, dirección estratégica, apoyo y supervisión de la iniciativa. En el comité director operativo, el papel de la Comisión y de la ONU es garantizar una gestión eficaz y coordinar todos los aspectos operativos y técnicos de la iniciativa. En el nivel local, los programas se rigen por comités directores nacionales o regionales. Los representantes de las delegaciones de la UE en estos comités contribuyen a la orientación y la supervisión de la aplicación del programa (*anexo I*).

15 Los principales organismos de ejecución de la ONU son la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Asignación de fondos de la Iniciativa Spotlight

16 La Iniciativa Spotlight está financiada por la UE con una contribución de 497 millones de euros, de los cuales 465 millones de euros son gestionados por la ONU. Los restantes 32 millones euros son gestionados por la UE a través de una convocatoria de propuestas específica para organizaciones de la sociedad civil. Otros donantes solo han comprometido importes simbólicos, aunque el plan original era que la contribución de la UE sirviera de financiación inicial y atrajera financiación adicional de otros donantes (véase el apartado **100**). La contribución de la UE procede del Fondo Europeo de Desarrollo, del Instrumento de Cooperación al Desarrollo y, en el caso de la convocatoria de propuestas, del programa «Retos y bienes públicos mundiales» (*ilustración 7*).

Ilustración 7 — Apoyo de la UE a la Iniciativa Spotlight

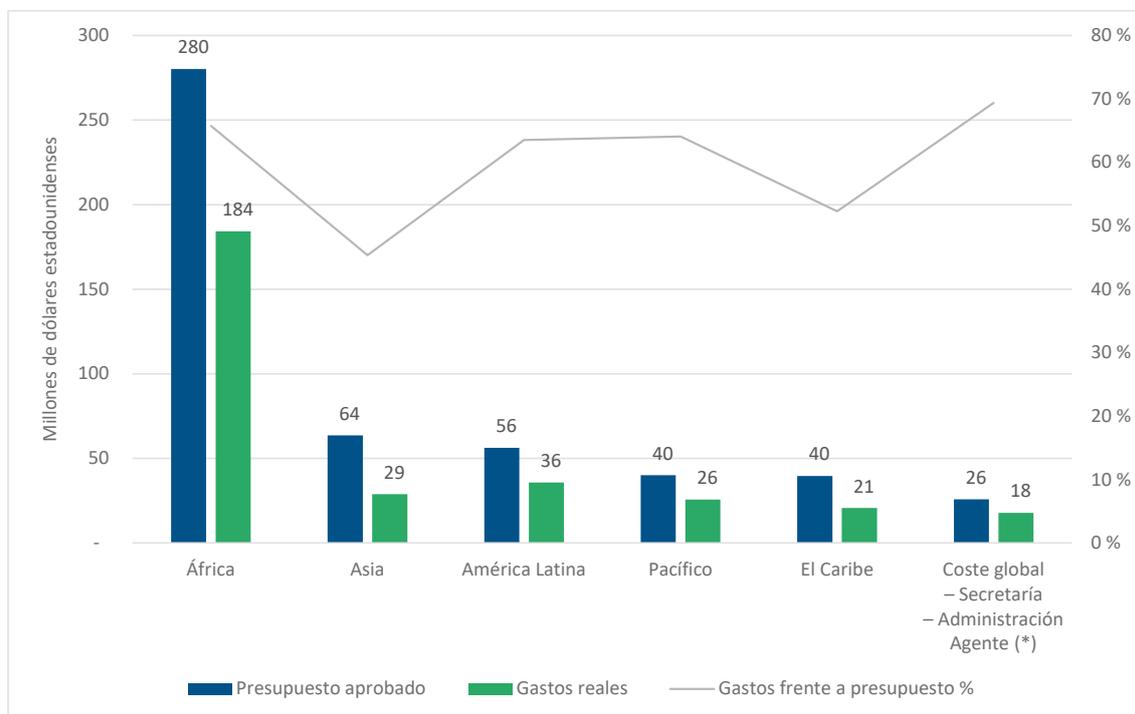


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

17 La Iniciativa Spotlight es administrada por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples de la ONU (MPTFO), que actúa como administrador de esta y cuya moneda de referencia oficial es el dólar estadounidense. La MPTFO informa sobre los fondos de la iniciativa gestionados por la ONU.

18 La contribución máxima de la UE de 465 millones de euros (compromisos), que gestionará la ONU, se estimó en aproximadamente 548 millones de dólares estadounidenses en el momento de la última modificación del contrato en 2021. A 30 de junio de 2022, la MPTFO notificó compromisos reales de la UE por valor de 534 millones de dólares estadounidenses, un gasto presupuestario de 506 millones de dólares estadounidenses y la asignación de 480 millones de dólares estadounidenses a programas en cinco regiones geográficas. Esto incluía 33 millones de dólares estadounidenses canalizados a través del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer y las Niñas y el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria (WPHF). Además, se asignaron 26 millones de dólares estadounidenses para cubrir los gastos de la secretaría de la Iniciativa Spotlight y el gestor administrativo, incluida la Plataforma Mundial de Conocimientos (*ilustración 8*). Las organizaciones de la ONU aportaron contribuciones a la Iniciativa Spotlight por un total de 38 millones de dólares estadounidenses al margen de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples de las Naciones Unidas.

Ilustración 8 — Presupuesto de la Iniciativa Spotlight y gasto real a 30 de junio de 2022 (fondos de la UE)



Nota: (*) Incluida la Plataforma Mundial de Conocimientos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la ONU.

Alcance y enfoque de la fiscalización

19 En nuestra auditoría examinamos la gestión por la Comisión de la Iniciativa Spotlight a fin de evaluar si los fondos se utilizaron de manera eficiente y eficaz, y de formular recomendaciones para mejorar la acción futura de la UE en la lucha contra la violencia sexual y por motivos de género. Con la Iniciativa Spotlight, la UE invirtió una cantidad de dinero sin precedentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas. Dado que la iniciativa se acerca ahora al final de su período de ejecución, nuestra auditoría también tenía por objeto evaluar las enseñanzas extraídas y la sostenibilidad de las acciones financiadas. No se incluyeron en el alcance de nuestra auditoría fondos de la Iniciativa Spotlight gestionados por la UE a través de una convocatoria de propuestas específica para organizaciones de la sociedad civil.

20 Nuestra principal pregunta de auditoría era si la Iniciativa Spotlight es un instrumento eficiente y eficaz para que la Comisión afronte la violencia contra las mujeres y las niñas. Para responder a esta pregunta de auditoría principal, preguntamos si la Iniciativa Spotlight:

- 1) ¿Estaba bien concebida?
- 2) ¿Se está aplicando de manera eficiente y se evalúa adecuadamente?
- 3) ¿Contribuye eficazmente a erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas?

21 Geográficamente, nos centramos en África y América Latina, donde los trece programas nacionales y los dos programas regionales (véase la *ilustración 6*) tenían el gasto real más elevado en proporción a sus respectivos presupuestos en el momento en que planificamos nuestra auditoría. Esto nos permitió examinar los proyectos en una fase más completa de ejecución. Estas dos zonas geográficas son significativas desde el punto de vista financiero: La dotación total de África es de 250 millones de euros y la de América Latina, de 50 millones de euros, lo que significa que juntos representan la mayoría (el 64 %) del presupuesto total de la iniciativa (*ilustración 8*).

22 La fiscalización abarcó el período comprendido entre el lanzamiento de la iniciativa en 2017 y noviembre de 2022, incluidos los últimos datos oficiales disponibles a 30 de junio de 2022.

23 Analizamos los documentos que nos han facilitado la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión y la ONU relativos a la concepción, la aplicación y el seguimiento de la Iniciativa Spotlight. Efectuamos visitas sobre el terreno a Liberia y México, y videoentrevistas con entidades auditadas en Uganda, ya que nuestra visita de auditoría física tuvo que cancelarse debido a un brote de ébola (véase el *anexo II* sobre las actividades incluidas en la muestra durante la auditoría). Seleccionamos estos países para abarcar tanto América Latina como África con visitas sobre el terreno. Asimismo, tuvimos en cuenta los resultados de las evaluaciones intermedias (véase el apartado **60**) e incluimos en la muestra un país que según las evaluaciones tuviera buenos resultados, otro que necesitara mejorar y otro que hubiera atravesado dificultades.

24 Para los demás programas africanos y latinoamericanos, llevamos a cabo un examen documental y recabamos información de las delegaciones de la UE y de los equipos de la Iniciativa Spotlight de la ONU mediante entrevistas por videoconferencia o por escrito. Mantuvimos además entrevistas con la DG Asociaciones Internacionales y el personal de la ONU, y remitimos una encuesta de auditoría a las veintiséis delegaciones de la UE que gestionan programas nacionales o regionales de la Iniciativa Spotlight en todas las regiones geográficas, para recabar su opinión sobre el funcionamiento y la eficacia y eficiencia de la iniciativa. Esta encuesta, que tuvo un índice de respuesta del 100 %, nos permitió corroborar nuestras conclusiones a mayor escala más allá de las dos regiones en las que se centró la auditoría.

Observaciones

La Iniciativa Spotlight estableció objetivos pertinentes, pero no se analizaron suficientemente las opciones alternativas de aplicación

25 En esta sección, evaluamos cómo decidió la Comisión poner en marcha la Iniciativa Spotlight y si su concepción fue adecuada. En particular, en nuestra auditoría evaluamos si:

- a) estaba motivada y justificada la creación de la iniciativa por la Comisión;
- b) el ámbito temático y geográfico y las decisiones de financiación de la iniciativa se basaron en una evaluación específica de las necesidades de las regiones geográficas y si los objetivos de los programas abordan las cuestiones más pertinentes relacionadas con la violencia contra las mujeres y las niñas.

La Comisión no comparó exhaustivamente las estructuras alternativas y sus costes

26 El [Plan de Acción de la UE en materia de Género 2016-2020](#) fue elaborado conjuntamente por la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior, y refrendado por el Consejo en octubre de 2015. En el marco del enfoque estratégico para aplicar una de las tres prioridades principales del plan, a saber, poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas, la Comisión decidió lanzar una iniciativa emblemática centrada en todas las formas de discriminación y violencia de género.

27 En 2017, la DG Asociaciones Internacionales identificó cuatro opciones para una nueva iniciativa de género:

- 1) un acuerdo de delegación con los Estados miembros, que garantizaría la visibilidad de la Comisión y el compromiso de estos;
- 2) la gestión directa, que permitiría maximizar la visibilidad de la Comisión y no implicaría costes de gestión específicos. Sin embargo, la Comisión carecía del personal necesario para gestionar la carga de trabajo;

- 3) un fondo fiduciario temático, que crearía una gran visibilidad en la prensa. Sin embargo, la DG Asociaciones Internacionales no tenía experiencia previa en fondos fiduciarios temáticos;
- 4) un acuerdo de delegación con las organizaciones de la ONU, que reduciría la carga de gestión para el personal de la Comisión y aceleraría la aplicación de la iniciativa, aunque esto limitaría la visibilidad de la UE e implicaría un aumento de los costes de gestión.

28 Tras estudiar la cuestión con más detenimiento, las opciones de gestión directa y un acuerdo de delegación con la ONU siguieron siendo las dos opciones principales. La Comisión (que deseaba hacer una declaración política⁸ y apoyar a la ONU y respaldar la reforma de esta, en virtud de la cual los equipos nacionales de la ONU procedentes de diferentes entidades aspiran a trabajar «unidos en la acción»⁹) decidió avanzar en la asociación. Consideró que se trataba de una forma de acelerar la aplicación de la iniciativa, pero también reconoció que costaría más que las demás opciones, y que la visibilidad de la UE requeriría un estrecho seguimiento.

29 La Comisión expresó su preocupación por estos costes internamente y llevó a cabo un análisis interno que indicaba que, por término medio, alrededor del 60 % de la financiación total se destina a los costes de recursos humanos de la ONU. Sin embargo, para justificar la elección realizada, no se compararon exhaustivamente las opciones de ejecución ni los costes con respecto, por ejemplo, a los valores de referencia o las mejores prácticas de otros programas. Para más información sobre los costes de la Iniciativa Spotlight, véanse los apartados **67** a **70**.

⁸ «Preguntas y respuestas: Iniciativa Spotlight de la UE y la ONU para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas», Hoja informativa de la Comisión Europea, septiembre de 2019, p. 1.

⁹ Spotlight Initiative pillar-assessed grant or delegation agreement, Annex I, «Description of the action», p. 11.

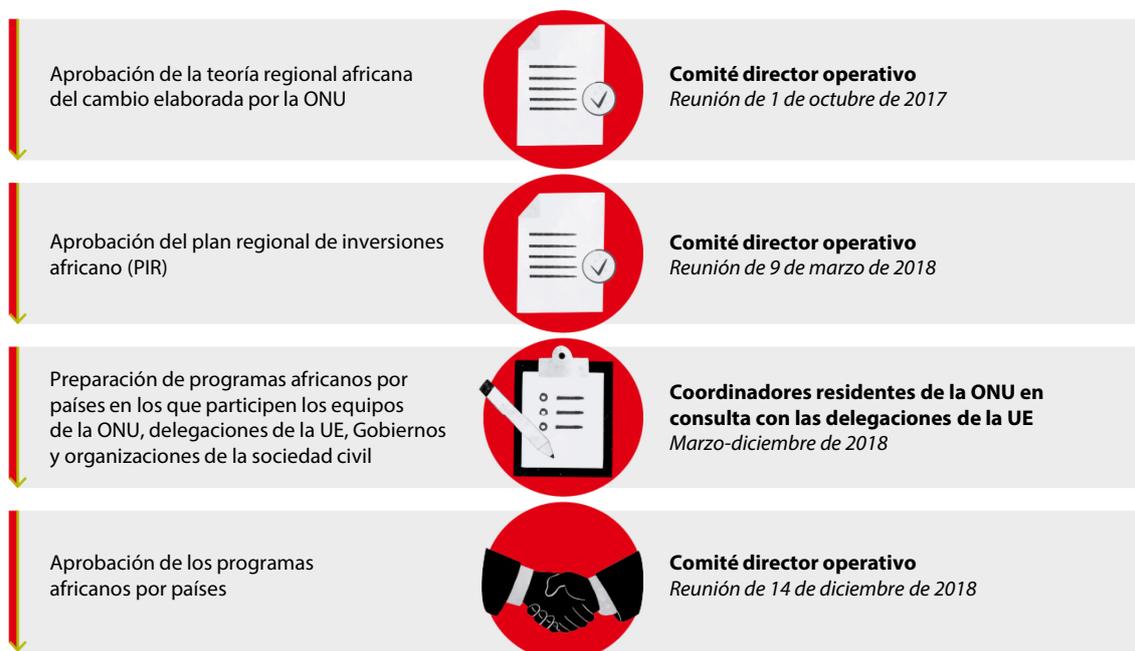
La Iniciativa Spotlight responde a las necesidades de los beneficiarios, pero hubo deficiencias en las decisiones de financiación y en la selección de los países

30 La violencia contra las mujeres y las niñas es una cuestión compleja y requiere medidas que se refuerzan mutuamente a múltiples niveles para lograr resultados sostenibles; esto fue abordado por la Iniciativa Spotlight a través de la teoría del cambio y de seis pilares (véase la *ilustración 5*).

El alcance de la Iniciativa Spotlight se basa en evaluaciones de las necesidades, y sus objetivos son pertinentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas

31 El diseño de la Iniciativa Spotlight comenzó con la aprobación de las teorías regionales de cambio y continuó con la aprobación de los planes de inversión regionales (PIR) y los programas nacionales y regionales. En la *ilustración 9* se describe el proceso de diseño en África.

Ilustración 9 — Proceso de diseño de la Iniciativa Spotlight: África



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las actas del comité director operativo sobre la Iniciativa Spotlight.

32 La definición empleada por la Comisión de los tipos de violencia predominantes en zonas geográficas específicas, por ejemplo la violencia sexual y por motivos de género en el África subsahariana y el feminicidio en América Latina, se basó en las pruebas aportadas por diversos estudios que respaldaban los datos utilizados. Por lo tanto, la elección de las zonas geográficas por la UE y la ONU y el enfoque temático para cada una de ellas reflejan las necesidades de estas en cuanto a igualdad de género y prevención de la violencia sexual y por motivos de género.

33 Para cada región geográfica cubierta por la Iniciativa Spotlight, la ONU elaboró un plan regional de inversiones en el que se establecía la asignación de fondos de dicha región y se utilizaba como marco de programación regional. Según el [mandato de la Iniciativa Spotlight](#), el objetivo era aprovechar los conocimientos y los resultados obtenidos por otras iniciativas. El alcance, la finalidad y el tamaño de estos varía y, en algunos casos, la Iniciativa Spotlight debía utilizarse para reforzarlos. Los PIR incluyen secciones sobre las enseñanzas extraídas, las sinergias y las complementariedades con otros programas. Sin embargo, estas secciones son bastante generales. Ofrecen algunos ejemplos no exhaustivos de complementariedad en los países, pero no especifican cómo interactuará la Iniciativa Spotlight con estos programas ni cómo logrará la complementariedad o las sinergias con ellos. En la mayoría de los casos, esas cuestiones se establecen en los programas nacionales y regionales.

34 Los PIR también hacen referencia al contenido y los mecanismos de gobernanza de los programas regionales latinoamericanos y africanos. Sin embargo, no mencionan las posibles sinergias entre los programas nacionales y regionales, ni los mecanismos de coordinación entre los programas regionales y los programas conjuntos de la ONU para luchar contra la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil. Tampoco existe un mecanismo de coordinación para garantizar las sinergias y evitar solapamientos entre la financiación de las organizaciones de la sociedad civil procedente de diferentes fuentes. Además de la financiación que reciben como socios ejecutantes en el marco del sexto pilar de los programas nacionales y regionales de la Iniciativa Spotlight, las organizaciones de la sociedad civil reciben financiación a través del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer y las Niñas, y el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria.

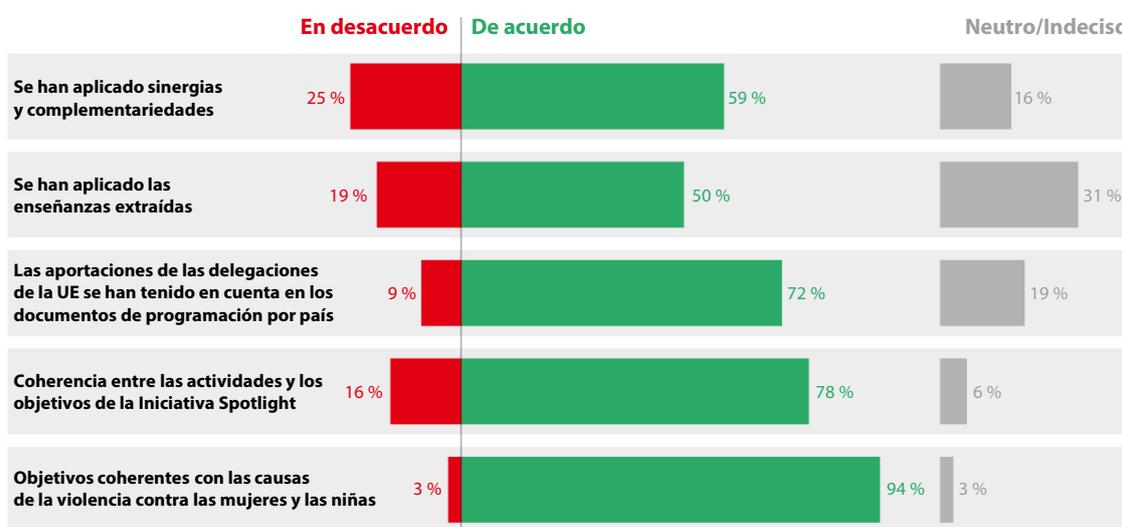
35 Además de preparar los PIR, la ONU se encargó de elaborar programas nacionales y regionales que constan de dos fases. La fase I representa el 70 % de la asignación presupuestaria total del programa, y la II, el 30 %, y su financiación está condicionada a la conclusión satisfactoria de la fase I. En general, constatamos que los programas incluían objetivos y acciones globales, pertinentes y coherentes, que respondían a las necesidades de los beneficiarios. Todos los programas tuvieron en cuenta el principio de «no dejar a nadie atrás» (véase el apartado **10**) en sus acciones. Sin embargo, en algunos casos (Argentina, Mali, Mozambique, Níger, Uganda y Programa Regional para África), las acciones diseñadas no incluían plenamente a algunos grupos vulnerables. Un reto clave fue la inclusión de las comunidades LGBTIQ+. Estos retos se abordaron parcialmente en la fase II en Argentina y Mozambique.

36 Para todos los programas africanos y latinoamericanos, las principales partes interesadas (Gobiernos, delegaciones de la UE y organizaciones de la sociedad civil) participaron, al menos en cierta medida, en el diseño de los programas y tuvieron la oportunidad de manifestarse sobre las necesidades de los beneficiarios y los ámbitos de intervención.

37 Sin embargo, en algunos casos había limitaciones a la participación de las partes interesadas y a la toma en consideración de sus puntos de vista. Por ejemplo, la delegación de la UE en Nigeria no estaba de acuerdo con la selección final de distritos que debían incluirse en el programa realizada por las Naciones Unidas, ya que consideraba que había solapamiento con proyectos de la UE existentes. En México, las autoridades del Estado de Guerrero, uno de los tres Estados seleccionados, no participaron en el proceso de consulta, y algunas partes interesadas (el Gobierno, la delegación de la UE y las organizaciones de la sociedad civil) consideraron que no se habían tenido en cuenta todos sus comentarios. En Níger y Mali, no encontramos pruebas de que se hubiera consultado a líderes religiosos.

38 Los resultados de nuestra encuesta a todas las delegaciones de la UE implicadas en la Iniciativa Spotlight fueron positivos en lo que respecta al proceso de consulta y a los objetivos y acciones de los programas. Las opiniones de los encuestados variaron en lo que respecta a las sinergias y la complementariedad y a las enseñanzas extraídas de programas anteriores y existentes (*ilustración 10*).

Ilustración 10 – Resultados de la encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo – Concepción de la Iniciativa Spotlight



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a todas las delegaciones de la UE de la Iniciativa Spotlight.

Las decisiones de financiación no se basaron en evaluaciones de deficiencias, y el proceso de selección de los países no estaba suficientemente documentado

39 Desde el lanzamiento de la Iniciativa Spotlight, la Comisión preveía movilizar 500 millones de euros, pues consideraba que este importe era adecuado para lograr resultados y tener un impacto en la violencia sexual y por motivos de género. Además, según la Comisión, este era el importe máximo disponible en aquel momento para las acciones en materia de género y de violencia sexual y por motivos de género con cargo a los fondos de la UE. El importe se concibió como financiación inicial para probar el modelo de financiación de la iniciativa y atraer inversiones futuras (véase el apartado **100**).

40 La financiación asignada a África ascendió a 250 millones de euros (véase el apartado **21**). Sin embargo, a América Latina solo se le asignaron 50 millones de euros, aunque se trata de una región con grandes necesidades, con un gran número de países y zonas geográficas. El hecho de que América Latina solo haya recibido el mismo importe que el Caribe y el Pacífico, que recibieron 50 millones de euros cada uno, sugiere que será difícil que la Iniciativa Spotlight satisfaga sus necesidades o tenga el mismo impacto que en el resto de los ámbitos mencionados.

41 Según la Comisión, las asignaciones por país se basaban en la premisa de que la Iniciativa Spotlight debía demostrar que una inversión significativa en un solo país podría ser una forma más eficaz de lograr un impacto que las inversiones más pequeñas en varios países. La Comisión no llevó a cabo evaluaciones específicas del déficit financiero en los ámbitos nacional o regional, ni pudo proporcionar documentación que respaldara el cálculo de las asignaciones a países y regiones geográficas.

42 Para seleccionar una lista restringida de países de la Iniciativa Spotlight de cada región, la Comisión acordó nueve criterios con la ONU: dos primarios, que totalizan el 50 %, y siete secundarios (véase el [cuadro 1](#)). La Comisión y la ONU también acordaron excluir a los países en los que hubiera un conflicto activo, pero no a los países que se encuentren en una situación posterior a un conflicto.

Cuadro 1 — Criterios de selección de los países

N.º	Criterios	Ponderación
1	Prevalencia de la forma particular de violencia en la región	25 %
2	Índice de desigualdad de género (GII)	25 %
3	Nivel de compromiso del Gobierno para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas	15 %
4	Capacidad de absorción nacional	10 %
5	Presencia y capacidad de los equipos nacionales de la ONU para llevar a cabo su actuación	5 %
6	Presencia y capacidad de las delegaciones de la UE en el país para comprometerse	5 %
7	Entorno propicio en el país, en particular para la sociedad civil	5 %
8	Iniciativas regionales o nacionales existentes sobre la violencia contra las mujeres y las niñas con potencial de ampliación	5 %
9	Posibilidad de producir «modelos» de replicación en otros países/capacidad para influir en otros en la región (es decir, efecto dominó o de apoyo)	5 %

Fuente: Actas de la primera reunión del comité director operativo de octubre de 2017.

43 Estos criterios de selección, así como las puntuaciones porcentuales atribuidas a cada criterio, eran objetivos. La Comisión clasificó a los países de América Latina en función de criterios primarios y secundarios. Sin embargo, debido a otras consideraciones posteriores a este ejercicio de puntuación, la selección real de los países no reflejaba la clasificación final en todos los casos. En el caso de África, los criterios secundarios no se puntuaron, aunque debían representar el 50 % de la puntuación total. Sin embargo, no se documentaron las consideraciones cualitativas adicionales.

44 En África, de los ocho países seleccionados, solo tres figuraban entre los diez primeros según el cálculo de la Comisión (véase el [cuadro 2](#)). De los cinco países latinoamericanos en los que están en curso las actividades de la Iniciativa Spotlight, solo se justificaba en función del cálculo la selección de El Salvador, Honduras y Guatemala, mientras que Argentina y México fueron seleccionadas a pesar de su clasificación más baja. En 2020, cuando el programa nacional de Guatemala tuvo que cancelarse debido a la falta de compromiso gubernamental, fue sustituido por Ecuador, que inicialmente no figuraba en la lista restringida ni siquiera en la lista de reserva.

Cuadro 2 — Selección de los países

Clasificación de la UE basada en criterios primarios – África – 10 primeros puestos	Países seleccionados para la Iniciativa Spotlight
Mali	Níger
República Centroafricana	Mali
Níger	Liberia
Chad	Mozambique (ocupa el puesto 16 en el cálculo de la UE)
Liberia	Nigeria (ocupa el puesto 18 en el cálculo de la UE)
República Democrática del Congo	Malawi (ocupa el puesto 19 en el cálculo de la UE)
Sierra Leona	Uganda (ocupa el puesto 29 en el cálculo de la UE)
Guinea	Zimbabue (ocupa el puesto 32 en el cálculo de la UE)
Guinea Ecuatorial	
Costa de Marfil	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

45 El hecho de que varios de los países seleccionados para la Iniciativa Spotlight no figuraran entre los que originalmente ocupaban los puestos más altos en términos de desigualdad de género o de prevalencia de la violencia sexual y por motivos de género, según criterios establecidos, indica que fueron seleccionados por otros motivos. Por ejemplo, algunos se seleccionaron a raíz de las negociaciones con la ONU, por razones políticas y consideraciones estratégicas¹⁰.

46 Por lo tanto, el proceso de selección de los países no estaba suficientemente documentado para justificar la elección final realizada. Además de la falta de documentación sobre las consideraciones cualitativas, no hemos podido verificar varios conjuntos de datos utilizados para los cálculos originales, pues ya no estaban disponibles en línea.

A pesar de los buenos ejemplos de cooperación entre las principales partes interesadas, la aplicación ha sido difícil en ocasiones, y se han constatado limitaciones en el seguimiento y en la evaluación

47 En esta sección, evaluamos si la Iniciativa Spotlight se aplicó de manera eficiente y si se evaluó adecuadamente. En nuestra auditoría evaluamos si:

- a) las acciones de la Iniciativa Spotlight estaban bien coordinadas entre las principales partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil;
- b) los programas nacionales y regionales se ejecutaron a su debido tiempo;
- c) los programas de la iniciativa cuentan con medidas para garantizar la relación coste-eficiencia y coste-eficacia;
- d) la Iniciativa Spotlight es objeto de un seguimiento y una evaluación adecuados.

¹⁰ African Regional Investment Plan, p. 52; Latin American Regional Investment Plan, p. 54.

La aplicación sufrió dificultades y retrasos debidos a limitaciones operativas externas y de gobernanza

48 Los programas de la Iniciativa Spotlight en África y América Latina atravesaron dificultades en la fase de ejecución. Entre los retos externos figuran la pandemia de COVID-19, las catástrofes naturales (por ejemplo, inundaciones en Uganda, huracanes en Honduras o ciclones en Mozambique) y factores políticos, como los cambios de situación política en casi todos los países. Entre los retos internos figuran la idoneidad del enfoque de seis pilares, la falta de cooperación entre las partes interesadas, el número de organizaciones de la ONU implicadas y las dificultades para aplicar la reforma de esta organización.

La UE y la ONU cooperaron bien en el ámbito mundial, pero la cooperación entre los equipos nacionales y las principales partes interesadas ha sido difícil en ocasiones

49 En el ámbito mundial, la responsabilidad de la gobernanza de la Iniciativa Spotlight compete al órgano rector conjunto de la UE y la ONU y al comité director operativo (*anexo I*). El órgano rector proporciona dirección estratégica, apoyo y supervisión. La función del comité director operativo es proporcionar una gestión eficaz y coordinar todos los aspectos operativos y técnicos de la iniciativa. Para preparar las reuniones del comité director operativo, las cuestiones técnicas son resueltas de antemano por la DG Asociaciones Internacionales y la Secretaría de la Iniciativa Spotlight, que cooperan eficazmente en cuestiones estratégicas y operativas mediante reuniones quincenales.

50 En el ámbito nacional, los comités directores nacionales (véase el *anexo I*) orientan y supervisan la aplicación de la Iniciativa Spotlight. Además, se han creado otros comités, como grupos nacionales de referencia de la sociedad civil y, en algunos países, grupos de trabajo técnicos y grupos de coordinación de pilares. En los comités directores y en los comités técnicos nacionales participan representantes de distintos ministerios gubernamentales.

51 Los Gobiernos de algunos países (Argentina, Nigeria, Uganda y Zimbabue) mostraron un alto nivel de compromiso con el apoyo a la Iniciativa Spotlight. Sin embargo, en muchos programas, el nivel de compromiso del Gobierno fue bajo, por motivos tales como falta de coordinación y comunicación entre los ministerios, insuficiente asignación de personal de los ministerios para hacer frente a la violencia sexual y por motivos de género, y descontento con el desempeño del Gobierno en la aplicación.

52 En varios países, las delegaciones de la UE y los equipos de la Iniciativa Spotlight de la ONU cooperaron bien (Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, Malawi, Mozambique y Uganda). Sin embargo, algunas delegaciones de la UE se quejaron de no haber participado suficientemente en el proceso decisorio, de que los equipos nacionales de la ONU no compartieran todos los documentos pertinentes, o de las difíciles relaciones personales entre su plantilla y los coordinadores residentes de la ONU o los coordinadores de la Iniciativa Spotlight.

53 Como se muestra anteriormente en la *ilustración 5*, la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones constituye uno de los seis pilares de la teoría del cambio de la Iniciativa Spotlight. La participación de las organizaciones de la sociedad civil es un elemento clave del enfoque de la iniciativa basado en los derechos humanos. También es esencial para garantizar que las acciones sean sostenibles.

54 Las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron al diseño general de la iniciativa, por ejemplo solicitando un pilar específico para apoyar a la sociedad civil (sexto pilar). Sin embargo, el Grupo de referencia de la sociedad civil mundial, creado para asesorar a la Iniciativa Spotlight y responsabilizarla de sus compromisos con la sociedad civil, no empezó a funcionar hasta abril de 2019, momento en el que ya se habían seleccionado los países e iniciado el proceso de diseño de los programas. Además, inicialmente este grupo solo desempeñó un papel de observador en el órgano rector, pero en 2020 esta función se transformó en una función consultiva.

55 Las organizaciones de la sociedad civil se incorporaron al comité director operativo a partir de 2020, cuando ya se habían determinado las actividades de la Iniciativa Spotlight. Además, dado que el comité director operativo ratifica las decisiones cuyos aspectos técnicos ya han sido debatidos bilateralmente por la DG Asociaciones Internacionales y la ONU, las organizaciones de la sociedad civil consideraron que no participaron suficientemente durante la fase I (véase el apartado [49](#)).

56 En los ámbitos nacional y regional, en algunos casos los grupos nacionales de referencia de la sociedad civil se crearon tarde (Níger, Uganda o programa regional de África) o recibieron financiación para ejecutar plenamente sus planes de trabajo solo en la fase II (Mozambique).

El modelo «talla única» de la Iniciativa Spotlight ha resultado difícil de aplicar en países con contextos y características diferentes

57 El enfoque de seis pilares de la Iniciativa Spotlight (véase la [ilustración 5](#)) proporciona un marco armonizado. El manual de operaciones de la Iniciativa Spotlight afirmaba que los seis pilares debían aplicarse simultánea y exhaustivamente. Sin embargo, en ocasiones este enfoque ha resultado difícil de aplicar en países con diferentes contextos y características (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

En algunos programas se consideró que el enfoque de seis pilares no era adecuado para su contexto nacional

En Argentina, las partes interesadas cuestionaron el requisito de invertir en los seis pilares, ya que consideraban que los avances legislativos del país deberían haberle eximido de tener que invertir en el primer pilar. Finalmente, el país solo destinó al primer pilar el 2 % del presupuesto de la Iniciativa Spotlight.

En Mali, el difícil contexto político tras el golpe de Estado militar de 2020 y las incertidumbres vinculadas al Gobierno de transición provocaron dificultades para aplicar los seis pilares durante la fase I, lo que dio lugar a un reinicio de la fase II del presupuesto de Mali, que solo abarcaba los pilares tercero, cuarto y sexto, y excluía los pilares primero (políticas y legislación), segundo (instituciones) y quinto (datos).

El elevado número de organizaciones de la ONU encargadas de la ejecución ha afectado a la eficiencia en la realización de las actividades

58 La estructura de gobernanza de la Iniciativa Spotlight es muy compleja. Un aspecto que la complica más es el número de organizaciones de la ONU beneficiarias que participan en los programas.

59 De conformidad con una decisión del comité director operativo, la iniciativa debe ser ejecutada por un máximo de cinco organizaciones de la ONU por programa nacional (seis si está debidamente justificado)¹¹. La nota orientativa de la ONU sobre los programas conjuntos establece que el número de organizaciones de la ONU participantes en los programas conjuntos no debe ser superior a cinco, y, preferentemente, de dos a cuatro. Casi la mitad de los programas de la Iniciativa Spotlight de África y América Latina contaba con la participación de cinco o más organizaciones de la ONU (véase el [cuadro 3](#)). Varias delegaciones de la UE expresaron su preferencia por la participación de un menor número de organizaciones. Antes de la Iniciativa Spotlight, los programas de la ONU relativos a la violencia contra las mujeres y las niñas contaban con la participación de un máximo de dos organizaciones¹².

60 Trascurridos aproximadamente dos años desde la ejecución del programa, una empresa de consultoría privada llevó a cabo [evaluaciones intermedias](#) de todos los programas nacionales y regionales. En 2022 también llevó a cabo una [«metarrevisión»](#) de los programas de la Iniciativa Spotlight en África y América Latina. Una de las recomendaciones que formuló era reducir el número de organizaciones a cuatro, a menos que estuviera debidamente justificado. Esto fue respaldado por entrevistas con partes interesadas clave, que consideraban que trabajar con tres o cuatro organizaciones era el enfoque más prometedor. Según la metarrevisión, las principales partes interesadas coincidían en que cuanto mayor fuera el número de organizaciones implicadas, mayor sería el tiempo necesario para la coordinación y la gestión. Los programas también han perdido agilidad, y los procesos de revisión de los programas son más engorrosos. También es más difícil movilizar y crear una visión conjunta en cinco organizaciones que en tres.

¹¹ Actas de la reunión del comité director operativo de junio de 2018.

¹² Programa Conjunto del UNFPA y el Unicef sobre la Eliminación de la Mutilación Genital Femenina y Programa Mundial del UNFPA y el Unicef para Acelerar las Medidas Encaminadas a Poner Fin al Matrimonio Infantil.

Cuadro 3 — Número de organizaciones de la ONU que participan en programas africanos y latinoamericanos

Programas de la Iniciativas Spotlight	Número de organizaciones por programa (fase I)
Ecuador, programa regional de América Latina	3
El Salvador, Honduras, Malawi, Mozambique, Níger, programa regional de África	4
Argentina (*), Liberia, Mali (**), Nigeria, Uganda	5
México (***) , Zimbabue	6

Nota: (*) Argentina cuenta con seis agencias desde la fase II. (**) Mali cuenta con tres agencias en la fase II. (***) México cuenta con cinco agencias en la fase II.

A pesar de los retos operativos para las organizaciones de la ONU encargadas de la ejecución, se han tomado medidas para lograr una mayor eficiencia

61 Uno de los objetivos de la Iniciativa Spotlight era apoyar la reforma de las Naciones Unidas (véase el apartado 28). Un aspecto positivo de esta reforma es que, en algunos países, desde el inicio de la fase II, las organizaciones de la ONU han participado en procedimientos conjuntos de contratación de personal y de adjudicación de contratos y han llevado a cabo visitas conjuntas de supervisión. En algunos países (Liberia, Malawi, Mali), todos los participantes en la Iniciativa Spotlight de la ONU trabajan en el mismo edificio, lo que aumenta la coordinación y reduce los costes logísticos y administrativos.

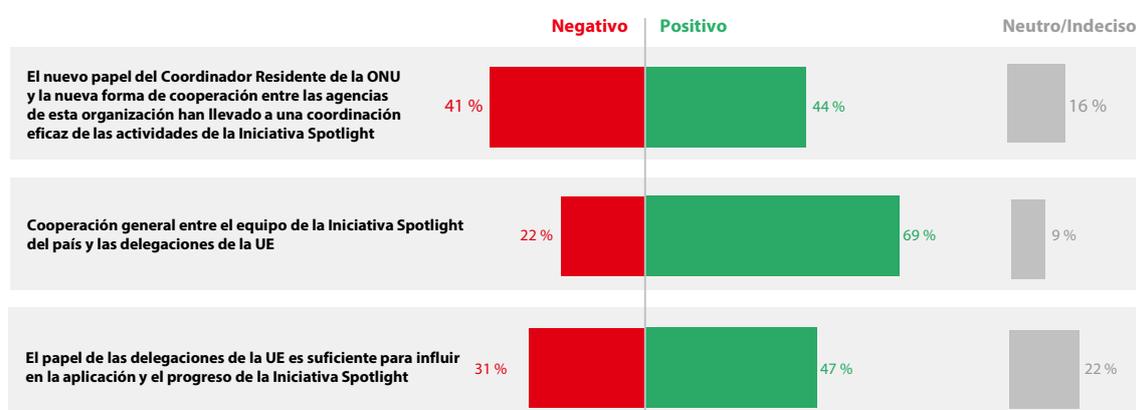
62 Sin embargo, como proyecto piloto de reforma de la ONU, la aplicación de la Iniciativa Spotlight se ha enfrentado a varios retos. Uno es la falta de orientaciones detalladas para las organizaciones de la ONU sobre cómo trabajar «unidas en la acción», lo que les dificulta aplicar la Iniciativa Spotlight de manera integrada. Otro es que existen factores que desincentivan esta integración: frente a los programas conjuntos de organización única o los programas conjuntos tradicionales, los enfoques integrados de programación son más laboriosos, generan menos visibilidad para las distintas organizaciones, requieren cambios en la cultura organizativa y plantean retos operativos¹³.

¹³ Hera meta review, p. 34.

63 En este sentido, consideramos que la Iniciativa Spotlight puede aplicarse con mayor eficiencia: las distintas organizaciones de la ONU emplean diferentes procedimientos de contratación de personal, de adjudicación de contratos, de gestión de fondos y de seguimiento. La selección de los socios ejecutantes duró más de lo previsto debido, por ejemplo, a las convocatorias de propuestas en las que cada organización siguió su propio proceso de verificación de las organizaciones de la sociedad civil candidatas.

64 En general, los resultados de la encuesta que efectuamos a todas las delegaciones de la UE sobre la Iniciativa Spotlight (*ilustración 11*) concuerdan con nuestras conclusiones sobre la cooperación entre las delegaciones de la UE y los equipos nacionales de la iniciativa, la reforma de la ONU y el impacto de la gobernanza y la estructura de la iniciativa en sus actividades. Entre las delegaciones de la UE encuestadas, solo el 22 % consideraba que la creación de la iniciativa (y su estructura de gobernanza) funciona mejor que otros mecanismos de gobernanza, tales como los acuerdos bilaterales.

Ilustración 11 – Resultados de la encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo – Aplicación de la Iniciativa Spotlight en todos los programas



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

Se adoptaron medidas correctoras para hacer frente a los retos externos y de gobernanza, pero su seguimiento no se documentó

65 La Iniciativa Spotlight sufrió retrasos debidos a retos externos e internos durante su aplicación (véase el apartado **48**). Las evaluaciones intermedias, realizadas tras aproximadamente dos años de ejecución del programa, destacaron los logros positivos, pero también las dificultades. Aunque algunas de las recomendaciones se tuvieron en cuenta en la planificación de la fase II, no se elaboraron planes de acción para realizar un seguimiento estructurado de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación intermedia. Hacia el final de los programas, la mayoría de los países adoptaron planes de aceleración y, durante la pandemia, diez programas elaboraron sus propios planes de respuesta al COVID-19. Sin embargo, tampoco hubo un seguimiento anual estructurado ni se presentó información sobre estos planes.

66 Debido a los retrasos, en 2022, el comité director operativo concedió a todos los países de África y América Latina una prórroga hasta 2023, sin financiación adicional, para completar sus programas.

No existe una evaluación adecuada de la relación entre los costes y las prestaciones de la Iniciativa Spotlight

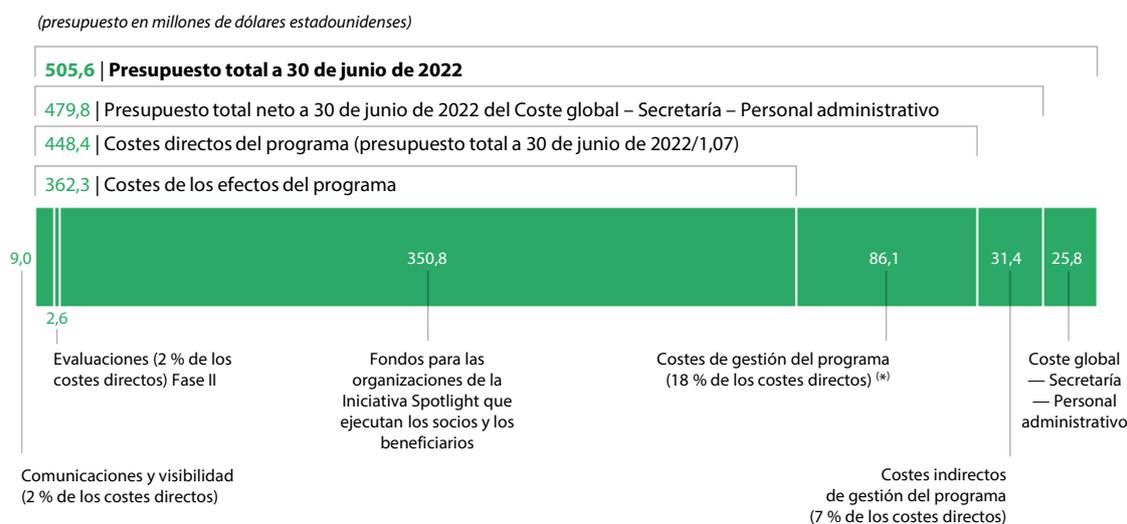
67 Examinamos si la Comisión había evaluado la moderación de los costes de la Iniciativa Spotlight y la relación coste-eficiencia y coste-eficacia de la iniciativa.

La ONU asigna casi una tercera parte del presupuesto total a la gestión y la administración de la Iniciativa

68 En virtud del acuerdo de delegación entre la Comisión y la ONU, los costes indirectos se calcularon como una cantidad a tanto alzado equivalente al 7 % de los costes directos de una acción. Este es el máximo permitido en virtud del [Acuerdo Marco Financiero y Administrativo \(AMFA\) entre la UE y la ONU](#). La Comisión era consciente de que seleccionar a la ONU como socio ejecutante de la Iniciativa Spotlight implicaría costes más elevados (apartado **28**). Sin embargo, no intentó negociar costes indirectos inferiores al máximo del 7 %.

69 Los costes directos incluían los costes de gestión del programa, que podrían representar entre el 18 % y el 22 % del total de los costes directos. Los costes de comunicación y visibilidad también tenían que representar al menos el 2 % de los costes directos, y esto mismo se aplicaba igualmente a los costes de evaluación. No se ha realizado un cálculo razonado o detallado de estos porcentajes. Además, hubo un coste separado de 26 millones de dólares estadounidenses, principalmente para la Secretaría de la Iniciativa Spotlight y el gestor administrativo mundial. En conjunto, los costes mencionados supusieron unos 154,8 millones de dólares estadounidenses, es decir, el 31 % del presupuesto total de la Iniciativa Spotlight, que asciende a 505,6 millones de dólares estadounidenses, lo que deja 350,8 millones de dólares estadounidenses para los socios ejecutantes de las organizaciones de la Iniciativa Spotlight y para los beneficiarios (*ilustración 12*).

Ilustración 12 — Costes de la Iniciativa Spotlight



Nota: (*) El 22 % en la fase II para algunos programas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la ONU y de las directrices de la Iniciativa Spotlight.

70 En los programas, los 350,8 millones de dólares estadounidenses disponibles para los socios ejecutantes de las organizaciones de la Iniciativa Spotlight y para los beneficiarios representan alrededor del 73 % de los 479,8 millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, en muchos casos, las organizaciones de la ONU llevan a cabo actividades a través de socios ejecutantes, como organizaciones de la sociedad civil, socios gubernamentales o consultores. En algunos casos, los contratos con dichos socios especifican tipos fijos para cubrir los costes indirectos del socio. Estos costes se notifican como costes directos del programa, lo que crea una cascada de costes indirectos tanto de la ONU como del socio ejecutante, pero la Comisión tampoco tiene visibilidad sobre estos costes. Hallamos este tipo de casos en Uganda y México. La evaluación intermedia del programa regional latinoamericano dio lugar a una observación similar y a la recomendación de que, en el futuro, la Comisión financie directamente a las instituciones intergubernamentales con el fin de invertir directamente en actividades los recursos invertidos actualmente en los costes indirectos de la ONU.

La Comisión no evalúa si las actividades de la Iniciativa Spotlight ofrecen una buena relación entre los costes y las prestaciones

71 Dado que los porcentajes para los costes indirectos y los costes de gestión se habían fijado en el acuerdo de delegación (véanse los apartados **68** y **69**), las delegaciones de la UE y la DG Asociaciones Internacionales no evaluaron la justificación de estos costes para los distintos programas nacionales y regionales. La evaluación por parte de la DG Asociaciones Internacionales de los costes de actividad, como, por ejemplo, formación, campañas de sensibilización y servicios a las víctimas, también fue limitada, aunque estos son la única parte del presupuesto de la Iniciativa Spotlight que no está predeterminada contractualmente. No comparó tales costes entre actividades similares en los mismos países para comprobar si eran adecuados, y la Comisión tampoco evalúa los costes respecto de las realizaciones de las actividades previstas.

72 La Comisión tampoco recibe información en la que se comparen los costes previstos y reales de las actividades de la iniciativa, tales como estudios, formación, campañas de sensibilización y servicios para supervivientes. Además, los informes anuales de los programas proporcionan información sobre las prácticas innovadoras y las buenas prácticas, pero no sobre la relación entre los costes y las prestaciones.

73 La Comisión ha establecido previamente, a través de la «evaluación por pilares» (evaluación realizada por la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE en régimen de gestión indirecta), que los procedimientos de las organizaciones de la ONU incluyen criterios sobre, por ejemplo, la mejor relación entre los costes y las prestaciones y el uso de licitaciones competitivas. Por lo tanto, durante la ejecución de los programas, la Comisión se ha basado en los sistemas de control financiero de las organizaciones de la ONU y ha llevado a cabo controles limitados de estos procedimientos. A 31 de diciembre de 2022, la Comisión solo había verificado los gastos de uno (Honduras) de los veintiséis programas de la Iniciativa Spotlight sin controlar la relación entre los costes y las prestaciones.

El seguimiento y la evaluación de la Iniciativa Spotlight no tienen en cuenta la relación coste-eficacia

74 Según el [mandato de la Iniciativa Spotlight](#), su sistema de seguimiento recaba datos de rendimiento relativos a los efectos y a las realizaciones, y vincula indicadores de resultados financieros y relativos a los programas de modo que los evaluadores puedan medir mejor la eficiencia y la eficacia de la iniciativa. Sin embargo, el sistema de seguimiento de la iniciativa no vincula las realizaciones y los efectos del programa con la información sobre el gasto real, lo cual limita significativamente la evaluación de los logros obtenidos en cada pilar (o actividad) respecto del coste real (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

El seguimiento de los gastos reales es limitado

El documento de programación por país de México muestra un presupuesto para el cuarto pilar (Servicios) de 1 513 504 de dólares estadounidenses. Esto representa el 22 % del presupuesto total. En el mismo documento no hay información sobre los indicadores de efectos y de realizaciones ni sobre los objetivos que deben alcanzarse en el cuarto pilar con este importe.

El informe descriptivo anual de 2021 (anexo A), por otra parte, proporciona datos del cuarto pilar sobre el rendimiento de cuatro indicadores de realizaciones.

El único indicador cuantitativo es el 4.1.2 («Número de mujeres y niñas con acceso a programas desarrollados para integrar la respuesta a la violencia contra las mujeres y las niñas en los derechos de salud sexual y reproductiva, la educación y los servicios de migración»). El indicador tiene «cero» como valor de referencia, «cero» como hito de 2021, «377» como cifra real para 2021 y objetivo «cero».

Dado que el indicador 4.1.2 no tiene ninguna meta ni ningún hito para 2021, no es posible realizar una evaluación rigurosa del progreso de las actividades del cuarto pilar.

Además, no hay información en el informe anual de la Iniciativa Spotlight de 2021 sobre el presupuesto y el gasto real para las actividades del cuarto pilar 4 relacionadas con las realizaciones medidas por el indicador 4.1.2. Por lo tanto, tampoco es posible evaluar la rentabilidad de estas actividades, es decir, si el coste real por número de mujeres y niñas a las que se dirigen las actividades del cuarto pilar es razonable y comparable al coste por realización inicialmente presupuestado.

75 Las evaluaciones intermedias no examinaron la relación coste-eficacia, y la Comisión no lo solicitó. No obstante, las «evaluaciones intermedias» recomendaban la presentación de informes por efectos. Las Naciones Unidas rechazaron esta recomendación, pero afirmaron que su Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, como agente administrativo de los fondos de las Naciones Unidas (véase el apartado 17), podría estar suficientemente madura y avanzada para ofrecer dicha información en futuras iniciativas.

76 No obstante, constatamos que la Comisión había incluido la rentabilidad en otros programas de acción exterior. [La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas ha elaborado orientaciones sobre la relación coste-eficacia](#) para sus evaluaciones de 2016, y ha incluido la evaluación de la relación coste-eficacia en [varias evaluaciones](#).

El marco de seguimiento y de información permite una evaluación limitada del rendimiento geográfico y de los programas

77 El marco de resultados de la Iniciativa Spotlight se basa en los principios de la «gestión basada en los resultados» de la ONU. La gestión basada en los resultados es una estrategia de gestión en virtud de la cual todas las personas que contribuyen directa o indirectamente a la consecución de un conjunto de resultados deseados garantizan que sus procesos, productos y servicios también contribuyen a la consecución de dichos resultados.

78 Los principios y metodologías de la gestión basada en los resultados establecen una clara distinción entre las realizaciones, que están bajo el control directo de un programa determinado (principio de atribución) y sus gestores, y los efectos, que no están bajo este control, porque pueden resultar influidos por muchos otros factores (principio de contribución).

79 El marco de resultados de la Iniciativa Spotlight tiene cuatro indicadores de impacto vinculados a los ODS, dieciocho indicadores de efectos y setenta y un indicadores de realizaciones. En cada programa, debían establecerse valores de referencia, hitos y metas para todos los indicadores. El anexo A del informe anual de cada programa incluye las cifras de referencia, el hito del año y los resultados reales, así como las metas para el final del programa. El informe descriptivo anual global de la Iniciativa Spotlight proporciona estas cifras para la iniciativa en su conjunto. Aunque el marco de resultados cuenta con un número muy elevado de indicadores, no hay ninguno para supervisar la aplicación del principio de «no dejar a nadie atrás».

80 Diez de los trece programas nacionales y dos de los regionales que examinamos utilizaron estudios específicos para identificar los valores de referencia de los indicadores. Los demás no disponían de ningún estudio actualizado que fundamentara la fijación de los objetivos. Además, nueve de los estudios de referencia realizados se llevaron a cabo después de que el programa ya hubiera comenzado y se hubieran fijado los objetivos para los indicadores. En Uganda, por ejemplo, el programa comenzó en 2019, pero el estudio no se completó hasta 2021.

81 La falta de valores de referencia fiables pone en tela de juicio la forma en que se fijaron los objetivos. Observamos que algunos objetivos ya se habían alcanzado antes del inicio del programa y otros se habían superado significativamente, lo cual indicaba que no eran adecuados desde el inicio.

82 Además, en el caso de los indicadores de efectos y de realizaciones, ni la Comisión ni la Secretaría de la Iniciativa Spotlight comprueban la fiabilidad de los datos anuales notificados.

83 En la mayoría de los casos, los indicadores de realizaciones presentan cifras sobre actividades específicas emprendidas durante el año, como el número de personas que participaron en la formación. Para estos indicadores, los informes anuales de los programas comparan las cifras reales de un año determinado con los hitos fijados para ese año, pero no muestran los avances acumulados reales frente a los previstos desde el inicio del programa. Esto limita considerablemente la evaluación efectuada en el marco de los resultados del rendimiento de la Iniciativa Spotlight.

84 El [anexo A del informe descriptivo anual global de 2021](#) proporciona, por primera vez, datos consolidados para los indicadores de realizaciones y efectos mundiales. Aunque se trata de una buena iniciativa, consideramos que esta visión general debería haber estado disponible antes. Además, no todos los países informan sobre todos los indicadores, lo que limita la consolidación.

85 En algunos indicadores de efectos, los datos de las administraciones públicas pueden utilizarse para evaluar el rendimiento del programa (véanse el [recuadro 4](#) y el [recuadro 5](#)). Sin embargo, los problemas siguientes impiden que estos indicadores reflejen adecuadamente el rendimiento del programa:

- a) Todos los programas nacionales centraron sus actividades en un número limitado de zonas geográficas (regiones, condados o distritos) de sus respectivos países. No obstante, los informes de los programas solo proporcionan datos de los efectos en el ámbito nacional.
- b) Puesto que existen muchos otros factores que afectan a la consecución de un indicador de efectos, tales como otros programas o acciones gubernamentales, las actividades de la Iniciativa Spotlight contribuyen a su consecución solo parcialmente y su alcance no puede determinarse. Esto se reconoce en los principios de gestión basados en los resultados (véase el apartado [78](#)).
- c) En muchos casos, faltan datos de encuestas estadísticas nacionales, ya que los países los recopilan normalmente una vez cada cuatro o cinco años.

86 Los informes anuales globales proporcionan información financiera sobre programas nacionales o regionales seleccionados, pero solo de manera limitada sobre las zonas geográficas y la asignación de fondos. El informe anual global de 2021, por ejemplo, como solicitó la Comisión, menciona que la Iniciativa Spotlight asignó 116 millones de dólares estadounidenses a promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos en sus programas en África, superando su objetivo de 100 millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, no presenta cifras sobre los fondos asignados en África para luchar contra la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil, ya que esto no se supervisa por separado. El informe global tampoco incluye una consolidación de los indicadores desde el punto de vista geográfico, pues combina información procedente de los programas nacionales y del programa regional y que no permite evaluar los progresos realizados en una región concreta.

Se han logrado avances, pero su sostenibilidad no está garantizada

87 En esta sección, evaluamos si la Iniciativa Spotlight contribuye eficazmente a poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas. En particular, evaluamos si la iniciativa logró resultados y si estos fueron sostenibles. También examinamos si la iniciativa ha garantizado la visibilidad del compromiso y la financiación de la UE.

Los programas de la Iniciativa Spotlight han logrado realizaciones, pero todavía tienen un impacto medible limitado

88 Nuestro trabajo relativo a los tres países seleccionados (véase el [anexo II](#)) y el examen documental de los demás programas muestran que los programas de la Iniciativa Spotlight lograron realizaciones en todos los países de África y América Latina, en todos los pilares, pero en distintos grados y con éxito dispar.

La Iniciativa Spotlight ha contribuido a hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, pero es difícil evaluar si ha logrado los resultados esperados

89 En el primer pilar: «Leyes y políticas», a pesar de las contribuciones de la Iniciativa Spotlight al refuerzo del marco legislativo (véase el [anexo III](#)), constatamos que, en la mayoría de los casos, era difícil evaluar en qué medida los resultados específicos en este ámbito eran realmente atribuibles a la Iniciativa. Esto se debe a que las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas ya habían apoyado otras iniciativas para mejorar la legislación vigente.

90 Además, aunque se han aprobado nuevas leyes para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, no existen indicadores de la Iniciativa Spotlight que permitan hacer un seguimiento de su aplicación, a pesar de que la aplicación de las leyes es una cuestión clave (*recuadro 3*).

Recuadro 3

Actividades del primer pilar en Liberia

En Liberia, la Iniciativa Spotlight contribuyó a que los líderes tradicionales emitieran una declaración política oficial sin precedentes el 25 de junio de 2019 por la que se prohibía la mutilación genital femenina durante un período de un año (prorrogado posteriormente otros tres años) y se clausuraban las «escuelas del bosque» en las que se practica.

Sin embargo, dado que aún no existe ninguna legislación que prohíba la mutilación genital femenina, las víctimas de esta práctica tuvieron problemas para acceder a la justicia. Las entrevistas realizadas durante nuestra visita sobre el terreno indicaban que la mutilación genital femenina seguía practicándose en condados que se habían adherido a la prohibición.

En agosto de 2019 se aprobó formalmente la Ley sobre violencia doméstica. Sin embargo, persisten los obstáculos prácticos y culturales que dificultan su aplicación y ejecución. La Iniciativa Spotlight no cuenta con indicadores específicos para el seguimiento de la aplicación de esta ley, como la medición de las actividades gubernamentales, protocolos e instituciones responsables de la aplicación o la sensibilización pública.

91 En el segundo pilar: «Instituciones», los programas impartían formación a los parlamentarios y a los funcionarios gubernamentales para reforzar sus capacidades de desarrollo y ejecución de programas que prevengan y afronten la violencia contra las mujeres y las niñas (Argentina, Honduras, México, Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Níger, Nigeria, Uganda y Zimbabue). En algunos programas también se organizaron actividades de presupuestación con perspectiva de género para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. El indicador de efectos 2.2 de la iniciativa mide la proporción de los presupuestos nacionales asignada a la prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. En 2021, en América Latina, solo Argentina notificó mejoras en relación con este indicador.

92 En el tercer pilar: «Prevención», casi todos los programas africanos y latinoamericanos apoyaron programas escolares y extraescolares para niñas y niños sobre normas equitativas en materia de género y derechos sexuales y reproductivos, y campañas que cuestionan las normas sociales perjudiciales y los estereotipos de género. Sin embargo, en 2021, la mayoría de los países no disponían de estadísticas actualizadas sobre los cambios en las normas sociales en relación con la violencia contra las mujeres y las niñas, y los que sí contaban con ellas tuvieron un éxito variable. Por lo tanto, la información sobre los efectos por país era limitada (*recuadro 4*).

Recuadro 4

Modificación de las normas sociales relativas a la violencia contra las mujeres y las niñas

El indicador de efectos de la Iniciativa Spotlight 3.1 suministra datos sobre la proporción de personas que creen justificado que un hombre golpee a su mujer/pareja.

En América Latina, Honduras y El Salvador notificaron una mejora (es decir, una reducción con respecto al valor de referencia) en este indicador en 2021, mientras que Argentina registró peores resultados (el 3,1 % con respecto a un hito del 1,5 % y a un valor de referencia del 2 %). Ecuador y México no disponían de datos.

En seis países africanos (Malawi, Mali, Mozambique, Níger, Uganda y Zimbabue) no se disponía de datos, y en dos (Liberia y Nigeria), el indicador mostró una evolución negativa con respecto al año de referencia.

93 En el cuarto pilar: «Servicios», los programas de la Iniciativa Spotlight apoyaron principalmente actividades para mejorar el acceso de las mujeres y las niñas a los programas desarrollados para incorporar la respuesta a la violencia contra las mujeres y las niñas a los servicios de educación sanitaria y de derechos sexuales. También apoyaron actividades para reforzar los conocimientos y la capacidad de los proveedores de servicios gubernamentales para prestar servicios de calidad a los supervivientes de la violencia contra las mujeres y las niñas. Sin embargo, la fiabilidad de los datos plantea serios problemas que dificultan la evaluación de los efectos de las actividades del cuarto pilar (*recuadro 5*). Por ejemplo, los registros policiales y judiciales están incompletos y no son lo suficientemente detallados como para determinar que una denuncia pueda clasificarse como violencia contra las mujeres y las niñas¹⁴.

Recuadro 5

Actividades del cuarto pilar: «Servicios»

El indicador de efectos 4.2 de la Iniciativa Spotlight registra el número de casos de violencia contra las mujeres y las niñas denunciados a la policía, enjuiciados y con condena.

En América Latina, Argentina, Ecuador, El Salvador y México no comunicaron ningún dato relativo al indicador 4.2 en sus informes descriptivos anuales de 2021. Honduras notificó 107 466 casos a la policía con respecto a un valor de referencia de 19 840 casos, pero no se dispone de datos sobre los casos llevados ante los tribunales o con condena.

En África, las cifras de Liberia muestran una disminución del número de casos denunciados a la policía (920 casos, con respecto a un valor de referencia de 2 105 casos). Nigeria registró un aumento del número de casos denunciados a la policía (8 092 casos, con respecto a un valor de referencia de 230 casos). Sin embargo, la proporción de asuntos presentados ante los tribunales (23 %) disminuyó con respecto al valor de referencia del 50 %. El número de condenas (como porcentaje de los asuntos presentados ante los tribunales) también disminuyó hasta el 2 % a partir de un valor de referencia del 10 %.

¹⁴ Spotlight Initiative Outcome Indicator 4.2 Methodological note, páginas 2 y 3.

94 En el quinto pilar: «Datos», la Iniciativa Spotlight ha contribuido, con resultados variables, a mejorar los datos y las estadísticas disponibles públicamente sobre la violencia contra las mujeres y las niñas: en algunos casos, se han completado nuevas encuestas y estudios, mientras que, en otros, las actividades siguen en curso (véanse el [recuadro 6](#) y el [anexo IV](#)).

Recuadro 6

Quinto pilar — Argentina

La Iniciativa Spotlight en Argentina apoyó la [Encuesta de prevalencia de violencia contra las mujeres](#), publicada en 2022.

También apoyó la aplicación del Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG). En 2022, la aplicación del sistema aún estaba en curso.

95 En el sexto pilar: «Los movimientos de las mujeres», aunque la Iniciativa Spotlight proporcionó a muchas organizaciones de la sociedad civil apoyo financiero y formación, no se dispone de información o se cuenta con información limitada para evaluar en qué medida estas organizaciones han reforzado su capacidad e influencia para trabajar con objeto de poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas.

Las estadísticas no muestran una reducción de la violencia contra las mujeres y las niñas

96 No hay pruebas de que la violencia contra las mujeres y las niñas haya disminuido en los distintos países cubiertos por la Iniciativa Spotlight. En América Latina, ninguno de los programas de la Iniciativa Spotlight registró una disminución del número de casos de feminicidios. En los programas africanos y latinoamericanos, todavía no se dispone de datos sobre el indicador ODS 5.2.1 («Proporción de mujeres y niñas de 15 años o más que han sufrido violencia física o sexual infligida por un compañero íntimo actual o anterior en los 12 meses anteriores, por forma de violencia y por edad»).

97 Los resultados de nuestra encuesta sobre todos los programas de la Iniciativa Spotlight muestran que la mitad de las delegaciones de la UE cree que la iniciativa ha tenido un impacto positivo en la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas (véase la *ilustración 13*).

Ilustración 13 – Resultados de la encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo – Impacto de la Iniciativa Spotlight



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

98 En general, aunque la iniciativa ha conseguido realizaciones, el período de ejecución de cuatro años (incluida la fase de diseño del programa) en el ámbito nacional es demasiado corto para lograr un cambio duradero respecto de una cuestión compleja en un entorno complicado. La eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas requiere cambios en las normas sociales, así como una reforma completa de las instituciones. Se han llevado a cabo estudios previos que mostraban un cambio transformador en la cooperación al desarrollo en proyectos con un período de tiempo de 10 a 20 años¹⁵. Nuestra encuesta a todas las delegaciones de la UE incluía la siguiente pregunta: «¿Qué plazo le parece razonable para lograr un cambio duradero en su país con respecto a la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas (años)?»; el promedio de las respuestas fue dieciséis años.

Existe el riesgo de que los resultados no se mantengan y de que las enseñanzas extraídas no se utilicen en futuros programas

99 Examinamos si la Iniciativa Spotlight ha logrado atraer financiación adicional, si se han adoptado medidas para garantizar la sostenibilidad de sus actividades, y si se cuenta con enseñanzas extraídas accesibles para futuras acciones de la UE para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas.

¹⁵ Supporting Transformational Change – Case studies of successful development cooperation, PNUD, 2011.

La iniciativa no ha atraído financiación adicional y existen riesgos para la sostenibilidad de las actividades

100 Desde el principio, la contribución de la UE a la Iniciativa Spotlight debía ser una «financiación inicial» para fomentar financiación adicional procedente de nuevos donantes nacionales y de todo el mundo. Sin embargo, a 30 de noviembre de 2022, no se tiene constancia de ningún donante adicional, salvo importes simbólicos. Una posible razón, alegada por la Comisión, es que los donantes potenciales querían ver resultados antes de comprometerse con la financiación. Otra es que la contribución mínima necesaria para obtener representación en el comité director operativo o en los comités directores nacionales era demasiado elevada. Por último, dado que la UE aporta unos 500 millones de euros a la iniciativa, otros donantes con contribuciones menores tendrían menos influencia en la adopción de decisiones y menos visibilidad.

101 A 30 de noviembre de 2022, solo Ecuador, El Salvador, Honduras y Zimbabue habían elaborado estrategias de salida o sostenibilidad. Sin embargo, no se han definido actividades en la estrategia de Ecuador, y respecto Honduras no está claro quién llevará a cabo las actividades o de dónde procederá el dinero. La falta de estrategias de salida plantea un riesgo significativo para la sostenibilidad de las actividades, especialmente teniendo en cuenta la complejidad y el corto plazo de la iniciativa.

102 Está previsto en Uganda un programa sucesor de la Iniciativa Spotlight, financiado por la UE, que se ocupe de la violencia sexual y por motivos de género, y de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Contará con un presupuesto de 20 millones de euros y formará parte de un plan de acción anual de 60 millones de euros. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2022, en la mayoría de los países aún no estaba claro qué actividades de la iniciativa tendrán continuidad ni cuánta financiación les asignarán las delegaciones de la UE.

103 La UE ha reservado 18 millones de euros para apoyar la difusión de conocimientos y ejemplos de mejores prácticas de la Iniciativa Spotlight, y cuenta con la ONU como socio ejecutante. Se han asignado otros 22 millones de euros destinados a incrementar el apoyo mundial para la eliminación de la violencia de género y a reforzar las organizaciones de la sociedad civil¹⁶.

¹⁶ Commission Implementing Decision on the financing of the multiannual action plan for the thematic programme on Global Challenges, [C\(2022\) 6137](#) de 23.8.2022.

104 Los resultados de nuestra encuesta sobre todos los programas de la Iniciativa Spotlight muestran que solo el 31 % de las delegaciones de la UE cree que la iniciativa se centró suficientemente en la sostenibilidad (*ilustración 14*).

Ilustración 14 – Resultados de la encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo – Sostenibilidad de la Iniciativa Spotlight



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

La Iniciativa Spotlight ha recabado información sobre las enseñanzas extraídas, pero el modo en que esta se almacena en línea dificulta su acceso

105 La iniciativa ha generado conocimientos considerables sobre actividades para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas; para maximizar sus beneficios, los conocimientos desarrollados en el marco de la iniciativa deben consolidarse en un formato fácilmente accesible para los usuarios interesados. Sin embargo, la información está actualmente dispersa y no es fácil de encontrar. En el momento de la auditoría se disponía de información sobre las buenas prácticas en los informes anuales de los países en el [sitio web de la MPTFO](#), en la [Extranet del COSI](#) y en los repositorios *ad hoc* de los países (véase el apartado **107**). Sin embargo, en el [sitio web de la Iniciativa Spotlight](#) no había ninguna sección específica para recoger las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas de todos los países, ni enlaces a las fuentes de información mencionadas.

106 Los informes descriptivos anuales, [a disposición del público](#), identifican actividades prometedoras o ejemplos de buenas prácticas que pueden extrapolarse a otras zonas geográficas sujetas a la validación de expertos externos. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2022, estas buenas prácticas no eran recabadas ni analizadas por expertos nacionales, y los informes anuales no especifican cómo dar continuidad a las actividades prometedoras en el futuro. En realidad, solo se extrapolaron realmente en la fase II a otras zonas geográficas prácticas de Liberia (como la elaboración de un inventario de profesionales de la mutilación genital femenina en todos los países en los que esta práctica es frecuente).

107 La información sobre los estudios y actividades realizados en el marco de los programas de la Iniciativa Spotlight debía almacenarse en la [Extranet del COSI](#), un repositorio centralizado que contiene una biblioteca virtual con carpetas independientes para cada programa. Si bien la existencia de un repositorio único para todos los programas de la Iniciativa Spotlight es positiva, la información que contenía en el momento de la auditoría era incompleta en la mayoría de los casos. Algunos programas ([Argentina](#), [Honduras](#) y [Liberia](#)) han desarrollado sus propios repositorios *ad hoc* para almacenar información sobre actividades desglosada por pilares. Proporcionar información estructurada en línea permite que las partes interesadas accedan y naveguen fácilmente.

108 La [Plataforma mundial](#), una iniciativa de intercambio de conocimientos con un presupuesto de 767 000 dólares estadounidenses, debía ponerse en marcha en 2023 (tres años después del inicio de la aplicación de la Iniciativa Spotlight). Cuenta con tres componentes: la plataforma [Shine](#), que ya está en funcionamiento, un componente de producción de conocimientos (entre los que se cuentan informes sobre temas específicos), y otro componente de fomento del intercambio (por ejemplo, el simposio global de aprendizaje).

No siempre se ha garantizado la visibilidad de la contribución de la UE como único financiador de la iniciativa

109 Con la puesta en marcha de la Iniciativa Spotlight, la UE quería asumir un compromiso financiero visible y sin precedentes para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (véase el apartado [02](#)). Constatamos, sin embargo, que las actividades de la iniciativa no siempre han garantizado la visibilidad de la UE. En algunos casos, no se prestó especial atención a la inclusión del logotipo y la imagen de marca de la iniciativa en las publicaciones subvencionadas o en los sitios web de las organizaciones que reciben apoyo financiero o participan en la ejecución de actividades. En las Directrices de la Iniciativa Spotlight para el uso del logotipo por entidades de la ONU y actividades financiadas por la UE («Spotlight Initiative Guidelines For Logo use by UN entities and EU-funded activities») se especifica que todas las actividades financiadas por la UE deben identificarse con la bandera de la UE. Constatamos que en algunas actividades de Liberia y Níger esto no era así. Asimismo, en su [sitio web](#), la plataforma Shine (véase el apartado [108](#)) se presenta como un producto del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Mujer, y no como un producto conjunto con la Iniciativa Spotlight.

110 Los resultados de nuestra encuesta de todos los programas de la Iniciativa Spotlight muestran también que el 60 % de las delegaciones de la UE consideraron difícil cooperar con los equipos nacionales de la ONU para garantizar la visibilidad de la UE.

Conclusiones y recomendaciones

111 En general, constatamos que la Iniciativa Spotlight era un ambicioso intento de la Comisión de hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, pero hasta ahora ha tenido un impacto medible limitado. La violencia contra las mujeres y las niñas es una cuestión compleja que requiere una acción a largo plazo, lo que significa que los cuatro años de duración de la Iniciativa Spotlight constituyen un plazo demasiado corto como para dar lugar a un cambio duradero. Si bien la iniciativa ha logrado realizaciones y ha beneficiado a mujeres y niñas, es difícil evaluar en qué medida ha logrado los resultados previstos. También consideramos que puede lograrse mayor eficiencia y una mejor relación entre los costes y las prestaciones.

112 La elección de la ONU por la Comisión como socio ejecutante fue una decisión política destinada a apoyar el multilateralismo. Al adoptar esta decisión, la Comisión no llevó a cabo una comparación exhaustiva de las modalidades alternativas de aplicación o de sus correspondientes costes para justificar la elección realizada, pese a la contribución cercana a los 500 millones de euros que había efectuado la UE.

113 La Iniciativa Spotlight responde a las necesidades de los beneficiarios finales, y sus objetivos son pertinentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas. Sin embargo, detectamos deficiencias en las decisiones de financiación y en la selección de los países. No se realizaron cálculos ni evaluaciones de deficiencias en las que basar las asignaciones de financiación, y el proceso de selección de los países no estaba suficientemente documentado (apartados [26](#) a [46](#)).

Recomendación 1 – Elaborar una comparación exhaustiva de las opciones alternativas y aportar justificaciones bien documentadas de la selección de países y de la asignación de fondos

Al financiar futuras iniciativas mundiales de desarrollo, la Comisión debería:

- a) antes de la Decisión de la Comisión, llevar a cabo una comparación exhaustiva de las ventajas y desventajas comparativas de las opciones alternativas de aplicación, incluidas estimaciones de sus costes;
- b) documentar los motivos de elección de las regiones y países y los importes que se les asignan.

Fecha prevista de aplicación: Acciones financiadas a partir de enero de 2025

114 En la aplicación de la Iniciativa Spotlight se encuentran buenos ejemplos de cooperación entre las principales partes interesadas, pero también dificultades y retrasos debidos a factores externos e internos. Su enfoque, basado en actividades en seis pilares diferentes, proporcionó un marco armonizado, pero resultó difícil de aplicar en países con contextos y características diferentes. La cooperación entre los equipos nacionales y las principales partes interesadas también fue difícil en ocasiones, y no todas las partes interesadas se sintieron suficientemente integradas.

115 El propósito de la Iniciativa Spotlight era apoyar la reforma de la ONU, en virtud de la cual distintas organizaciones de esta que aplican un programa en el mismo país trabajen «unidas en la acción». Como proyecto piloto de esta reforma, la iniciativa atravesó dificultades, y el elevado número de organismos de ejecución dificultó la gobernanza de la iniciativa (véanse los apartados [48](#) a [66](#)).

Recomendación 2 — Incorporar las enseñanzas extraídas en las futuras acciones

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

- a) garantizar que, si se aplica el enfoque de seis pilares (o un diseño similar), se haga con suficiente flexibilidad para adaptarlo a los contextos específicos de cada país, y garantizar la participación efectiva de la sociedad civil;
- b) al celebrar contratos con organizaciones de la ONU, establecer disposiciones que simplifiquen la ejecución de los programas, como, por ejemplo, la limitación del número de organismos de ejecución de la ONU por programa.

Fecha prevista de aplicación: Acciones financiadas a partir de enero de 2024

116 Falta una evaluación adecuada de la relación entre los costes y las prestaciones de la iniciativa Spotlight. La Comisión era consciente de que elegir a la ONU como socio ejecutante implicaría costes más elevados, pero no intentó negociar unos costes indirectos inferiores al máximo establecido en el acuerdo marco financiero y administrativo. La ONU asigna casi una tercera parte del presupuesto total a la gestión y la administración de la Iniciativa. Los costes de gestión, así como los costes de comunicación, visibilidad y evaluación, se calcularon como porcentajes de los costes directos de un programa, pero no existía una justificación detallada de los porcentajes aplicados.

117 La evaluación de la Comisión de los costes de la actividad también fue limitada, ya que no comparó estos costes con actividades similares en los mismos países o regiones para garantizar su adecuación, ni evaluó los costes en relación con las realizaciones de las actividades previstas. Además, el marco de seguimiento y evaluación de la Iniciativa Spotlight no tiene en cuenta la relación coste-eficacia (véanse los apartados [67](#) a [76](#)).

Recomendación 3 — Aumentar la proporción de financiación que llega a los beneficiarios finales e incluir una evaluación de la relación coste-eficacia en futuras acciones

Para tener en cuenta 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 del programa como proporción de los costes totales de la actividad; por ejemplo, debe negociar una reducción del porcentaje de los costes indirectos imputados por la ONU si es seleccionada como socio ejecutante;
- b) garantizar que, en el seguimiento y evaluación de futuras acciones, se tenga más en cuenta la relación coste-eficacia, por ejemplo, en su caso, vinculando los gastos con los efectos.

Fecha prevista de aplicación: Acciones financiadas a partir de enero de 2025

118 Las modalidades de supervisión y notificación de la Iniciativa Spotlight no permiten la evaluación sólida de su rendimiento. La información sobre el rendimiento acumulado de los programas es limitada, ya que, en la mayoría de los casos, sus informes anuales comparan las cifras reales de un año determinado con los hitos fijados para ese año, pero no los avances acumulados reales frente a los previstos desde el inicio del programa. Tampoco se realiza un seguimiento de los importes asignados a temas específicos, como la lucha contra la mutilación genital femenina o el matrimonio infantil.

119 Constatamos que los programas de la Iniciativa Spotlight han logrado realizaciones en todos los países africanos y latinoamericanos, pero en distintos grados y con distintos niveles de éxito. Además, debido a las características del marco de resultados, al breve plazo de ejecución y a los datos incompletos, todavía no ha sido posible medir el impacto de las actividades, es decir, la mejora resultante en la situación de los beneficiarios.

120 Desde el principio, la contribución de la UE a la Iniciativa Spotlight debía ser una «financiación inicial» para fomentar financiación adicional procedente de nuevos donantes nacionales y de todo el mundo. Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado. La mayoría de los programas todavía no han incorporado estrategias de salida y sostenibilidad, lo que supone un riesgo significativo para la sostenibilidad de las actividades.

121 La Iniciativa Spotlight ha generado conocimientos considerables sobre las actividades para abordar la violencia contra las mujeres y las niñas. Sin embargo, estos conocimientos están actualmente dispersos y para los usuarios interesados no es fácil acceder a ellos. Los informes anuales recogen ejemplos de lo que la Iniciativa Spotlight considera buenas prácticas, pero estas no han sido analizadas por expertos externos ni recabadas mundialmente, y no se ha evaluado cómo continuar las actividades prometedoras en el futuro.

122 Constatamos que las actividades de la Iniciativa Spotlight no siempre han garantizado la visibilidad de la UE, a pesar de ser el único financiador de la iniciativa. Se trataba de un riesgo que ya había sido identificado por la Comisión al seleccionar a la ONU como su socio ejecutante (apartados 77 a 110).

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 efectos 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;
- b) garantizar que se preparen estrategias de sostenibilidad y salida para todos los programas de la Iniciativa Spotlight mediante el establecimiento de acciones específicas para seguir combatiendo la violencia contra las mujeres y las niñas una vez finalizados los programas;
- c) garantizar que los conocimientos generados por las actividades de la Iniciativa Spotlight en el ámbito mundial y en los programas 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

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 4 de julio de 2023.

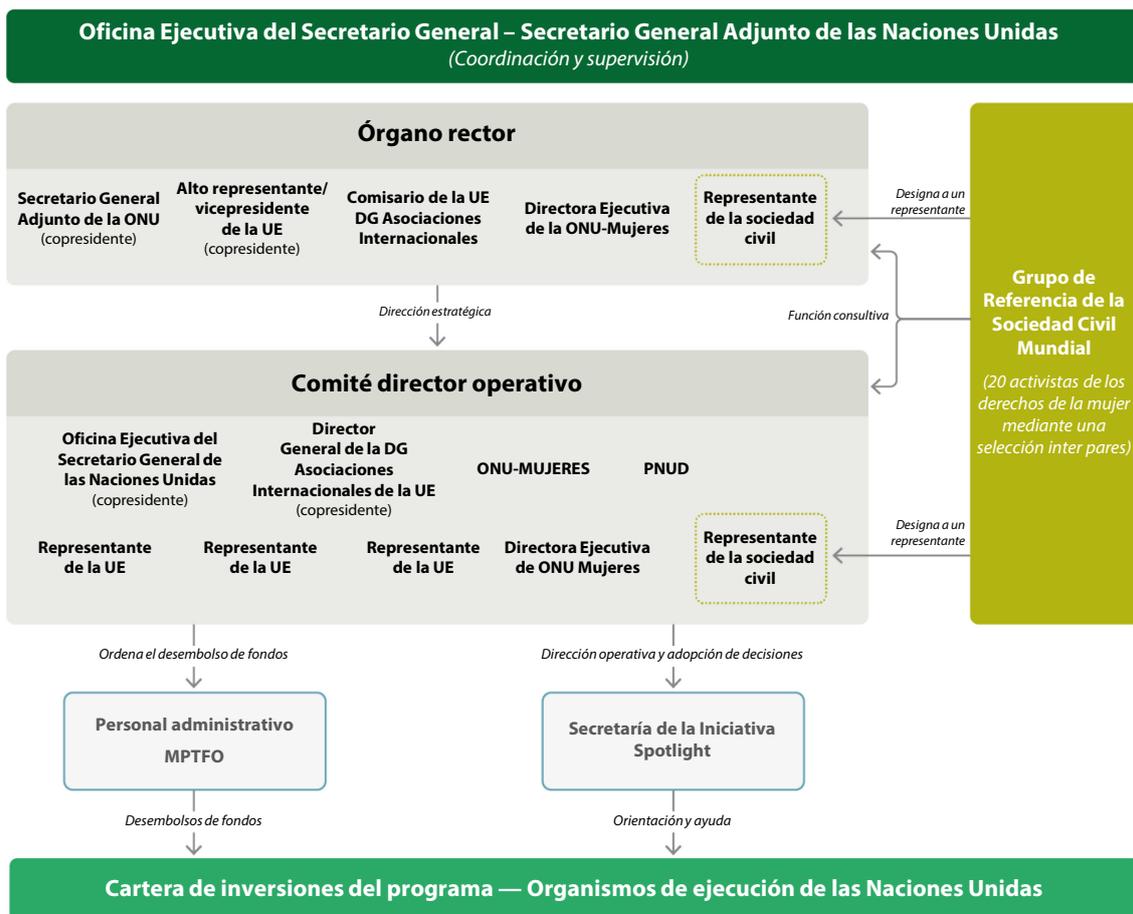
Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Estructura de gobernanza de la Iniciativa Spotlight

En el ámbito mundial Estructura de gobernanza



Ámbito de los programas Estructura de gobernanza



Fuente: Spotlight Initiative global annual narrative progress report 2021, pp. 17 y 18.

Anexo II – Actividades incluidas en la muestra a 30 de noviembre de 2022

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
1	<p>Actividad 1.1.1: Facilitar el desarrollo de la capacidad técnica y apoyo a la Comisión de reforma legislativa, a la Mesa legislativa, a la oficina presupuestaria y a determinadas comisiones legislativas del poder legislativo sobre la integración de enfoques basados en los derechos humanos en las reformas legislativas; elaborar un marco reglamentario para la prevención de la explotación y el abuso sexual, y armonizar las normas consuetudinarias con las normas y principios en materia de derechos humanos.</p> <p>Subactividad 1.1.1.3: Prestar apoyo a la Comisión de reforma legislativa para crear una oficina de género y derechos humanos que audite la legislación sobre violencia doméstica y elabore una hoja de ruta para informar sobre el proceso de reforma de la legislación en colaboración con los ministerios pertinentes.</p> <p>Subactividad 1.1.1.10: Apoyar a la</p>	Liberia	97 648 dólares liberianos	Completado	Parcialmente	N.º	N.º

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
	Comisión de reforma legislativa para elaborar y validar listas de comprobación de los derechos humanos y las cuestiones de género a fin de orientar a las comisiones legislativas y a las organizaciones de la sociedad civil en la revisión de los proyectos de Ley y garantizar que la promulgación de leyes tenga en cuenta la perspectiva de género y respete los derechos humanos.						
2	Actividad 3.2.3: Transformar cuatro «escuelas del bosque» en escuelas de formación profesional y sitios del patrimonio que se utilizarán como centro para el diálogo periódico y la formación profesional sobre prácticas tradicionales positivas. Actividad 3.2.4: Ofrecer actividades económicas alternativas a los profesionales tradicionales o establecer un programa de rito de paso sencillo para mujeres y niñas sin mutilación/ablación genital femenina en los cinco condados.	Liberia	2 277 392 dólares liberianos	En curso	Parcialmente	Parcialmente	N.º

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
3	Actividad 3.2.5: Ayudar al Ministerio de Educación a poner en marcha un plan de estudios de educación sexual integral y establecer programas de salud escolar para aplicar el paquete mínimo de salud escolar que abarca la salud y los derechos sexuales y reproductivos, la violencia sexual y por motivos de género y las prácticas nocivas, y reforzar los vínculos de derivación con los Centros Una Parada (<i>One Stop Centres</i>) existentes y los servicios favorables a la juventud en las comunidades de influencia.	Liberia	518 452 dólares liberianos	En curso	Sí	Sí	Sí
4	Actividad 4.2.1: Las niñas que han sobrevivido a la violencia contra las mujeres y las niñas han recibido asistencia a las víctimas descentralizada, multisectorial, centrada en menores y adaptada a sus necesidades (salud, educación, psicosocial y justicia), incluidas actividades de empoderamiento socioeconómico a través de un sistema armonizado de gestión de casos. Actividad 4.2.2: Procurar medicamentos y suministros esenciales y reforzar el	Liberia	460 308 dólares liberianos	En curso	Sí	Parcialmente	N.º

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
	<p>denominado «reparto del último kilómetro» de productos básicos.</p> <p>Actividad 4.2.4: Reforzar las doce organizaciones de la sociedad civil existentes y siete «hogares seguros» y ampliar los servicios de respuesta a la violencia sexual y por motivos de género en ocho hospitales de referencia adicionales en los ocho condados restantes, sobre la base de las recomendaciones derivadas de la evaluación de la calidad.</p> <p>Actividad 4.2.8: Reforzar la Unidad de delitos de violencia sexual y por motivos de género para ayudar a los supervivientes adultos y a los testigos de violencia en los condados a acceder a la justicia de manera oportuna y segura y al desarrollo de capacidades para los nuevos funcionarios de los servicios de protección de la mujer y la infancia y actividades de divulgación.</p>						
5	Actividad 4.2.3: Reforzar la capacidad de los hospitales de referencia y de los centros de salud del condado para llevar a	Liberia	382 991 dólares liberianos	En curso	Sí	N.º	N.º

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
	cabo exámenes médicos forenses básicos, conservación de muestras y derivación.						
6	Actividad 5.2.4: Reforzar las capacidades de análisis y difusión de datos, así como la publicación de informes sobre políticas, fichas informativas, etc., además de la revisión y el análisis trimestrales multilaterales de los datos procedentes del sistema de gestión de la información sobre la violencia de género para fundamentar leyes, políticas y programas.	Liberia	79 000 dólares liberianos	En curso	Sí	Parcialmente	N.º
7	Actividad 6.3.2: Transferir subvenciones a veinticinco organizaciones locales de defensa de los derechos de la mujer y cinco secretarías de organizaciones de la sociedad civil y mejorar sus capacidades operativas para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas en los cinco condados de Spotlight.	Liberia	361 618 dólares liberianos	En curso	Sí	Sí	N.º
8	Todo ello en el marco de la realización 1.1 (preparar un diagnóstico y una propuesta de reforma del marco regulador en los ámbitos federal, estatal y municipal en los	México	147 559 pesos mexicanos	En curso	Parcialmente	N.º	N.º

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
	tres Estados seleccionados, así como consultas, grupos de presión y comunicación, y foro).						
9	Actividades 2.1.4: Sistematización de los estudios existentes sobre el mecanismo de alerta de violencia de género. 2.1.5: Modelo de seguimiento y evaluación de las acciones de alerta por violencia de género, tomando como ejemplo el Estado de México.	México	122 900 pesos mexicanos	Completado	Sí	N.º	N.º
10	Actividad 3.1.2: Centros escolares en acción por la igualdad	México	158 960 pesos mexicanos	Completado	Sí	Sí	Parcialmente
11	Actividad 3.3.1: Recuperación de espacios públicos basada en el refuerzo y la promoción del liderazgo de mujeres y niñas	México	120 015 pesos mexicanos	Completado	Sí	Parcialmente	Sí
12	Actividad 4.1.1.5: Estrategia para el alojamiento provisional gratuito	México	88 271 pesos mexicanos	Completado	Sí	Sí	N.º
13	Actividad 6.1.3: Pequeñas subvenciones	México	185 648 pesos mexicanos	Completado	Sí	Sí	Sí

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
14	Actividad 1.1.1: Ayudar al Gobierno a revisar o modificar las leyes y reglamentos existentes y aprobar los proyectos de ley pendientes	Uganda	444 000 chelines ugandeses	En curso	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
15	Actividad 2.1.7: Formación y tutoría práctica de los Gobiernos subnacionales en materia de planificación, presupuestación con perspectiva de género, coordinación multisectorial y sistemas de rendición de cuentas	Uganda	152 148 chelines ugandeses	Completado	Parcialmente	N.º	N.º
16	Actividad 3.2.1: Ampliar el modelo de movilización comunitaria y cambio social basado en pruebas Start, Awareness, Support and Action (SASA)	Uganda	299 709 chelines ugandeses	Completado	Parcialmente	Parcialmente	N.º
17	Actividad 4.1.14: Apoyar la prestación de asistencia jurídica gratuita y el acceso a la justicia para supervivientes de la violencia contra las mujeres y las niñas en distritos objetivo	Uganda	627 133 chelines ugandeses	En curso	Parcialmente	Parcialmente	N.º
18	Actividad 5.1.2: Llevar a cabo la adaptación, armonización y normalización de las herramientas de recopilación de	Uganda	269 000 chelines ugandeses	En curso	Parcialmente	N.º	N.º

N.º	Actividad	País	Presupuesto	Estatus	Realizaciones conseguidas	Resultados obtenidos (*)	Es probable que los resultados sean sostenibles
	datos y los protocolos de intercambio de datos						
19	Transferencias y subvenciones a organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres para apoyar los esfuerzos de coordinación a fin de abogar conjuntamente por erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas	Uganda	939 527 chelines ugandeses	Completado	Parcialmente	Sí	Sí

Nota: (*) Mejoras de la situación de los beneficiarios derivada de las actividades.

Anexo III – Contribución de la Iniciativa Spotlight a las nuevas leyes y políticas en el marco del primer pilar

Países	Adopción de nuevas leyes/políticas o modificaciones de las leyes/políticas existentes
Argentina	Ninguna. Las acciones de la Iniciativa Spotlight apoyaron la aplicación de la legislación y las políticas existentes.
Ecuador	<p>Reforma para dar cumplimiento a la sentencia judicial sobre el aborto por violación (modificada)</p> <p>Protocolo nacional sobre investigación penal de feminicidios (nuevo)</p> <p>Una política global de reparación para las víctimas de la violencia contra las mujeres y las niñas y de las personas que dependen de víctimas del feminicidio (nueva)</p> <p>Ordenanza y reglamento municipales para la financiación de la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas en Cuenca (modificada)</p>
El Salvador	<p>Ratificación del Convenio contra la discriminación en la educación, que contiene una sección especial relacionada con la violencia política contra las mujeres.</p> <p>Reforma de la Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres</p> <p>Reforma relacionada con el aumento de las sanciones impuestas a los agresores por la difusión ilegal de información personal que atente contra el honor, la intimidad, la familia y la imagen de las mujeres, así como a cualquier persona que publique, comparta, envíe o distribuya material pornográfico por cualquier medio informático o electrónico en el que se utilice la imagen o identidad de las mujeres sin su consentimiento.</p>
Honduras	Medidas extraordinarias de prevención y atención a la violencia contra las mujeres y acciones para garantizar la igualdad de género durante la emergencia nacional declarada en respuesta a la pandemia de COVID-19.
México	<p>Entre otras reformas aprobadas por el Congreso de Chihuahua en 2021 cabe citar las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Estrategias para la prevención y erradicación de la discriminación en Chihuahua. — Incorporación de niñas y niños huérfanos a la prestación de servicios en los centros de atención y creación de un mecanismo unificado para registrar los casos con alto riesgo de feminicidio. — Las reformas nacionales aprobadas en marzo de 2022 contribuyen a las alertas de violencia de género y establecen un plazo de 45 días para el reconocimiento oficial por parte del Gobierno de la condición crítica de la violencia de género.

Países	Adopción de nuevas leyes/políticas o modificaciones de las leyes/políticas existentes
Liberia	<p>La hoja de ruta nacional contra la violencia sexual y por motivos de género de 2020.</p> <p>La declaración política oficial de los líderes tradicionales de 25 de junio de 2019 introdujo una prohibición de un año (posteriormente prorrogada otros tres años) de la mutilación genital femenina.</p>
Malawi	<p>El caso Msundwe dio lugar a precedentes jurídicos pioneros para proteger a los supervivientes de la violencia sexual perpetrada por la policía de Malawi y establecer mecanismos para prevenir tales incidentes.</p> <p>Adopción de modelos de políticas en materia de género y de acoso sexual.</p>
Mali	Ninguna. Desde agosto de 2020, el país ha sufrido inestabilidad política y un golpe de Estado.
Mozambique	<p>Resolución n.º 39/2020 «Estrategia de género en la administración pública II 2020-2024».</p> <p>Resolución n.º 28/2020 de 29 de abril «Estrategia de respuesta al VIH y el sida en la función pública II 2020-2024».</p>
Níger	Ninguna.
Nigeria	<p>El proyecto de Ley de 2019 sobre prevención, prohibición y reparación del acoso sexual en las instituciones educativas terciarias, aprobado por el Senado en julio de 2020.</p> <p>Los seis Estados a los que se dirige la Iniciativa Spotlight ya han adoptado y aprobado la Ley sobre la violencia contra las personas (prohibición) y la Ley de los derechos del niño.</p> <p>El proyecto de ley de protección de menores de Sokoto fue aprobado por la Cámara de la Asamblea Nacional de Sokoto y firmado por el gobernador en diciembre de 2021.</p>
Uganda	<p>La política nacional de la infancia en 2020.</p> <p>Las Directrices sobre la sentencia de conformidad de la Fiscalía aprobadas en 2021 para facilitar la reducción de los casos pendientes, que a menudo impiden el enjuiciamiento oportuno de los casos de violencia sexual.</p>
Zimbabue	El 27 de octubre de 2021, el Presidente de Zimbabue puso en marcha el Pacto Político de Alto Nivel para poner fin a la violencia de género y las prácticas nocivas en Zimbabue. Sus compromisos y acciones tienen por objeto garantizar que las mujeres y las niñas aprovechen todo su potencial en una sociedad sin violencia, con perspectiva de género e inclusiva.

Países	Adopción de nuevas leyes/políticas o modificaciones de las leyes/políticas existentes
Programa regional para África	El programa apoyó el desarrollo del primer plan de acción regional para África destinado a erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, así como la evaluación regional de la situación de la aplicación de la legislación y las políticas en este ámbito.
Programa regional para América Latina	Junto con el MESECVI, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, el programa promovió la Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres y niñas y el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género.

Anexo IV – Principales contribuciones de la Iniciativa Spotlight en el quinto pilar

Países	Principales actividades/resultados del quinto pilar
Argentina	<p>Apoyo a la aplicación del Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género. En 2022 todavía estaba en curso.</p> <p>Apoyo a la Encuesta Nacional de Prevalencia e Incidencia de la Violencia basada en género, publicada en 2022.</p>
Ecuador	No se notificaron resultados concretos en 2021.
El Salvador	En colaboración con el proyecto Infosegura, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), contribución a la publicación de los informes del Ministerio de Justicia con el informe de 2020 y del primer semestre de 2021 sobre la violencia contra las mujeres.
Honduras	En cooperación con el proyecto Infosegura, financiado por USAID, contribución al diseño de un nuevo índice de violencia contra las mujeres y las niñas. Todavía no se disponía de resultados en 2022.
México	<p>Foro de Estadísticas de Violencia contra Mujeres y Niñas en 2021. Datathon sobre la violencia de género a través del análisis, el uso, la interpretación y la visualización de los datos de la violencia contra las mujeres y las niñas en 2021.</p> <p>No hay datos de efectos publicados por la Iniciativa Spotlight de México para 2021.</p>
Liberia	<p>Normalización de las herramientas del Sistema de Gestión de Información sobre Violencia de Género (GBVIMS) en 2021.</p> <p>Aplicación del Protocolo para el intercambio de información del GBVIMS desglosado por edad, sexo y demografía en 2021.</p>
Malawi	<p>Apoyo a la recogida digital en tiempo real de los datos y transmisión al centro del observatorio nacional para facilitar el seguimiento fácil de la incidencia de casos de violencia contra las mujeres y las niñas en los seis distritos piloto.</p> <p>Apoyo al desarrollo de un sistema digitalizado de gestión de casos judiciales.</p>
Mali	<p>Apoyo a la creación de la base de datos nacional sobre violencia de género en Mali.</p> <p>Apoyo a la elaboración del boletín estadístico 2021.</p>

Países	Principales actividades/resultados del quinto pilar
Mozambique	<p>Contribución al desarrollo de InfoViolencia, sistema de gestión de la información sobre violencia de género. En 2022 el sistema todavía se encuentra en fase piloto y no está plenamente operativo.</p> <p>Apoyo a la migración digital del sector de la justicia para acelerar los procesos de investigación penal.</p>
Níger	<p>Apoyo a la encuesta nacional sobre el alcance y los factores determinantes de la violencia de género realizada para generar datos actualizados y fiables sobre la violencia de género en Níger.</p>
Nigeria	<p>Apoyo a la finalización del barómetro nacional de violencia de género, desarrollado por la Iniciativa Spotlight, que mide el éxito de los compromisos gubernamentales en los ámbitos local, estatal y nacional.</p> <p>Apoyo a la finalización de ReportGBV, que es el dispositivo de control nacional de la violencia de género del Ministerio Federal de Asuntos de la Mujer para informar sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en Nigeria.</p>
Uganda	<p>Apoyo a la Oficina Estadística de Uganda para complementar la base de datos nacional sobre violencia de género mediante la realización de la encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres y las niñas y violencia en la familia de 2021.</p> <p>Apoyo a varios estudios, como el «Quality Assessment of Existing GBV HP MIS Report» y el «Data Quality Assessment of Existing GBV HP Tools, Processes and Data Management Systems».</p>
Zimbabue	<p>Zimbabue ha sido seleccionado como uno de los países piloto para el desarrollo de un Sistema de Gestión de Información sobre Violencia de Género (GBVIMS) fuera de un contexto humanitario, y la Iniciativa Spotlight apoyó el lanzamiento del proyecto piloto en 2021. En 2022 todavía no se había establecido el GBVIMS.</p>
Programa regional para África	<p>Refuerzo de la plataforma de indicadores y datos regionales de la Comisión de la Unión Africana en materia de género.</p> <p>Organización de una plataforma de coordinación continental para los programas nacionales de la Iniciativa Spotlight.</p>
Programa regional para América Latina	<p>Junto con el Consejo Nacional de Justicia de Brasil, el programa diseñó una herramienta de inteligencia artificial para que los operadores de justicia apoyen el análisis de homicidios femeninos.</p>

Siglas y acrónimos

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

MPTFO: Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples de la ONU

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

ONU-Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

OSC: Organización de la sociedad civil

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Glosario

Convenio de delegación: Acuerdo celebrado con personas o entidades para la ejecución de fondos de la UE en régimen de gestión indirecta.

Efectos: Cambios institucionales y de comportamiento en las condiciones de desarrollo que se producen entre la consecución de las realizaciones y el logro del impacto. Son los efectos previstos o logrados de las realizaciones de una intervención, lo que requiere el esfuerzo colectivo de los socios.

Evaluación por pilares: Evaluación por la Comisión de las normas y procedimientos aplicados en el marco de la gestión indirecta para garantizar que los intereses financieros de la UE estén protegidos al mismo nivel que en el marco de la gestión directa.

Fondos fiduciarios de la UE: Fondo administrado por la UE que agrupa dinero de múltiples fuentes para financiar la respuesta internacional a una emergencia o crisis actual, generalmente en los países en desarrollo.

Gestión directa: Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida o gestión indirecta.

Impacto: Consecuencias más amplias a largo plazo de un proyecto o programa finalizado, como beneficios socioeconómicos para el conjunto de la población.

Realizaciones: Cambios en las capacidades o competencias, o la disponibilidad de nuevos productos y servicios derivados de la realización de actividades en el marco de una intervención de desarrollo.

Relación coste-eficacia: Consecución de los efectos previstos en relación con los costes.

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-21>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-21>

Equipo auditor

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

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Katja Mattfolk, jefa de Gabinete, y Aino Rantanen, agregada de Gabinete; Michael Bain, gerente principal; Paolo Rexha, jefe de tarea, y los auditores Kim Hublé y Stéphane Gilson. Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Aino Rantanen



Michael Bain



Paolo Rexha



Stéphane Gilson



Michael Pyper

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023.

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

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

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

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

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

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

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-0648-2	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/789769	QJ-AB-23-019-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0630-7	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/225301	QJ-AB-23-019-ES-N

En 2017, la UE puso en marcha la Iniciativa Spotlight en el marco de una asociación estratégica mundial con la ONU para garantizar que todas las mujeres y las niñas vivan libres de violencia y prácticas nocivas.

Nuestro objetivo era determinar si la Iniciativa Spotlight ha sido un instrumento eficiente y eficaz para que la Comisión afronte la violencia contra las mujeres y las niñas. Constatamos que, aunque la iniciativa ha logrado realizaciones, es difícil valorar en qué medida ha obtenido los resultados previstos. También consideramos que puede lograr mayor eficiencia y una mejor relación entre los costes y las prestaciones.

Recomendamos que, al financiar futuras iniciativas de desarrollo, la Comisión compare exhaustivamente las opciones de ejecución y sus costes, aumente la proporción de financiación que llega a los beneficiarios finales e incorpore las enseñanzas extraídas en acciones basadas en la Iniciativa Spotlight.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

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