

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC-sektor: 15220 civil fredsfremme



PARLAMENTARIKERE I GLOBAL AKTION FOR FRED OG DEMOKRATI



evalueringresumé

2006.05

'Parlamentarikere for Global Aktion' (PGA) er et uafhængigt og politisk neutralt netværk af valgte lovgivere fra 114 parlamenter verden over med mere end 1300 individuelle medlemmer. Netværkets formål er at fremme fred, demokrati menneskerettigheder og bæredygtig udvikling samt befolkningspolitik.

Danmark har siden 1997 sammen med bl.a. EU, Sverige og Nederlandene støttet denne internationale NGO med knap 9 mio. kr. I forbindelse med PGA's årlige generalforsamling juni 2006 i New York har Danida bedt COWI a/s gennemføre en evaluering af PGA's program for fred og demokrati.

Hovedkonklusioner

Evalueringen har været koncentreret om at vurdere relevansen, effektiviteten og den langsigtede holdbarhed af PGA's Freds- og Demokratiprogram med særlig fokus på Afrika. Evalueringen konkluderer, at PGA har ydet en væsentlig indsats med små midler, og at den er værdig til yderligere dansk støtte fremover. PGA gør et stort og relevant stykke arbejde for fred og samarbejde i konfliktområder ved at udnytte et stort kontaktnet og inddrage relevante politikere og andre indflydelsesrige personer i deres arbejde.

PGA har haft særlig held med at skaffe opbakning blandt parlamentarikere over hele verden til Rom-konventionen om en International Straffedomstol (International Criminal Court (ICC)). Men også indenfor området Fred og Demokrati har PGA i årene 2001-2004 medvirket til at fremme den politiske dialog i bl.a. Elfenbenskysten og i Zimbabwe. Desværre slap pengene til at fortsætte denne indsats op i 2005. I stedet har PGA indledt et samarbejde med UNDP om at begrænse udbredelsen af lette håndvåben, primært i Afrika.

PGA er en lille organisation med syv ansatte i sekretariatet i New York (se box 1). Organisationen er helt afhængig af frivillige bidrag, da medlemskontingenterne kun dækker en brøkdel af omkostningerne. Men der har ikke været penge nok til, at PGA har kunnet udnytte sine styrker og netværk fuldt ud.

Den svage økonomi skyldes dels PGA's begrænsede evne til at overvåge og følge op på sine aktiviteter. Uden målbare resultater har donorerne været tilbageholdende med yderligere bistand. I dag står PGA i en situation, hvor man har stærkt behov for at skærpe sin profil gennem en strategisk prioritering og planlægning. Selvom PGA erkender dette, og forsøger at udstikke langtrækkende planer med tilhørende budget, har man ikke den nødvendige bemanding til at kunne gøre det effektivt.

Evalueringen **anbefaler**, at PGA udformer en tre-årig strategiplan. Den bør omfatte PGA's organisatoriske udvikling, medlemskab og den fremtidige finansiering og fundraising. Desuden må den indeholde en fokusering og prioritering af PGA's indsats for at forebygge

BOX 1: PGA'S STRUKTUR OG MEDLEMMER

"Parliamentarians for Global Action" (PGA), er et uafhængigt og politisk neutralt internationalt netværk af valgte lovgivere fra pt. 114 parlamenter. Netværket omfatter mere end 1300 medlemmer. PGA har til formål at fremme fred, demokrati, menneskerettigheder og bæredygtig udvikling samt befolkningspolitik. Det sker gennem informationskampanjer, møder for og med parlamentsmedlemmer og via medlemmernes forbindelser og gennemslagskraft overfor kollegaer i andre lande.

Historie

PGA blev dannet i 1979 i Washington DC, USA som et forum til at diskutere globale spørgsmål på tværs af politiske, økonomiske og andre skel. PGA's oprindelige fokus var rettet mod at fremme nedrustning og

undgå spredning af atomvåben. Med den kolde krigs ophør fokuserer PGA nu mere og mere på at forebygge konflikter.

PGA's arbejdsform

PGA ledes af en eksekutivkomité med 15 medlemmer. Komitéen vælges hvert 2. år på PGA's internationale rådsmøde, og den har en bred geografisk sammensætning. Blandt komitéens medlemmer var indtil sidste valg den danske MF Jeppe Kofoed.

PGA gennemfører egne programmer og arbejder tæt sammen med FN systemet og FNs særlige samarbejdskomité med PGA, som bl.a. den danske FN-ambassadør Ellen Margrethe Løj sidder i. PGA har derfor lang erfaring i og haft gode resultater med at

arbejde med mellemstatslige institutioner indenfor FN systemet, de regionale udviklingsbanker og Verdensbanken.

PGA's hovedkvarter ligger i New York, tæt på FN. Generalsekretær er Ms. Shazia Z. Rafi fra Pakistan.

Medlemskab

Ethvert demokratisk valgt parlamentsmedlem kan blive medlem af PGA. Da medlemskab er individuelt, er der typisk repræsentanter fra både regeringspartier – heriblandt mange der indtager høje regeringsposter – og oppositionspartier blandt medlemmerne, hvad der giver PGA en særlig legitimitet i forhold til vælgerne i de pågældende lande.

konflikter og skabe fred. Her må PGA nøje vurdere, hvor organisationen har de bedste forudsætninger og netværk til at sætte ind. Samtidig må PGA analysere hvilke donorer, der har særlig interesse i disse områder, og tage kontakt til disse samt til regionale og internationale organisationer, fx gennem såkaldte *strategiske partnerskaber* (se box 2).

PGA's fokus er internationale konflikter

PGA blev oprettet i 1979 af bekymrede parlamentsmedlemmer fra forskellige lande. PGA's formål er at hjælpe med at løse internationale problemer, der ikke kan løses af en enkelt eller et par regeringer og parlamenter.

PGA's Freds- og Demokratiprogram har omfattet internationale, regionale og nationale seminarer og rådgivning, heraf mere end 80 pct. i Afrika. Blandt de mest bemærkelsesværdige initiativer har været PGA's indsats for at skabe samtale og bygge bro mellem de stridende parter i Elfenbenskysten og i Zimbabwe. Med udgangen af 2004 måtte programmet dog sættes i bero på grund af mangel på finansiering. Siden har PGA alene kunnet løfte et mindre program i samarbejde med UNDP om at begrænse spredningen af lette våben, også i Afrika.

Programmerne og Danidas støtte

PGA arbejder indenfor tre programområder:

1. **Freds- og demokratiprogrammet**, som denne evaluering har set på, arbejder med parlamentsmedlemmer på to niveauer: Det søger at opbygge gode forbindelser mellem parlamentsmedlemmer og parlamenter på tværs af grænser og kulturer. Og det søger at udvikle principperne for parlamentarisk demokrati, så det fører til stabile og moderate politiske systemer i de enkelte lande. Programmet er nærmere beskrevet nedenfor.
2. PGA's program om **menneskerettigheder og international ret** stræber efter at skabe en global ratifikation af Rom-traktaten om den Internationale Kriminal Domstol (ICC). Programmet søger at fastholde en høj grad af inddragelse af parlamentsmedlemmer i ratifikationsprocessen, bl.a. gennem at yde professionel teknisk og juridisk bistand til parlamentarikere fra lande, der er i færd med at overveje at tilslutte sig eller ratificere ICC. Programmet har vist imponerende resultater: Det forhold, at mere end halvdelen af verdens lande nu har ratificeret ICC, kan i høj grad tilskrives PGA's indsats.

3. Formålet med PGA's program om **bæredygtig udvikling og befolkning** (SDP) er at styrke det politiske lederskab i medlemskredsen, og at skabe et gunstigt miljø for at gennemføre anbefalingerne fra Johannesburg konferencen om befolkning og bæredygtig udvikling, herunder Agenda 21. Programmet omfatter støtte til at fremme de nationale aktiviteter for bæredygtighed, herunder lovgivningsinitiativer.

Danida har støttet PGA siden 1997 med et samlet beløb på knap 9 mio. kr. Beløbet omfatter både generel støtte til organisationen og til specifikke projekter. Det gør Danida til den 3. største bidrager til PGA efter EC, Sverige og Holland og lige foran UK.

PGA's samlede driftsbudget svinger mellem 1,0 og 1,6 mio. USD, finansieret af et stort antal internationale donorer. Danida, Sida og Ford Foundation har tilsammen dækket 45 pct. af udgifterne til PGA's organisation, mens de øvrige donorer især har støttet specifikke projekter. Støtten fra EC har således været rettet imod PGA's indsats for at fremme ratificeringen af ICC. Den danske støtte har udgjort ca. 10 pct. af PGA's samlede budget. PGA's medlemsafgifter – som udgør USD 50 per medlem – beløber sig kun

til under to pct. af den samlede indkomst. Dette beløb skal det enkelte medlem selv betale, og det har vist sig at være en stor udfordring for parlamentsmedlemmer fra udviklingslandene.

Siden 2005 har PGA været i en finansiel krise som følge af svigtende indtægter, herunder en forventet men udebleven støtte på USD 300.000 til kernebudgettet fra Nederlandene. Derfor er man ikke for tiden i stand til at gennemføre egne projekter men må i stedet samarbejde med andre organisationer, primært UNDP.

Freds-og demokratiprogrammet arbejder med afrikanske konflikter

Fra februar 2001 til sidst i 2004 søgte PGA at bringe de stridende parter i **Elfenbenskysten** til forhandlingsbordet for at skabe grobund for en fredsafstale, deltagelse i demokratiske valg og en afslutning på den etnisk prægede borgerkrig i landet. Indsatsen omfattede et antal missioner til landet, regionale konferencer og andre initiativer, udført af fremtrædende parlamentsmedlemmer fra nabolande som havde kontakter til de øverste regeringskontorer i Abidjan.

Denne indsats vurderes som særdeles relevant og rettidig. PGA forudså tidligt, at indskrænkninger i rettighederne for bestemte etniske grupper og udlændinge ville føre til uroligheder og forsøgte at dæmme op herfor. Det skete i tæt samarbejde med andre partnere, ikke mindst FN-systemet. Det vurderes, at PGA's indsats har medvirket til at sikre opbakning i det ivorianske parlament til en fredsafstale og til at holde lokal- og parlamentsvalg. Ligeledes vurderes det, at PGA kunne have spillet en fortsat konstruktiv rolle, hvis organisationen havde haft midler til at fortsætte sin indsats i 2005.

Omvendt savner evalueringen, at PGA havde opstillet klarere mål for, hvad man søgte at opnå, og en systematisk rapportering og opfølgning på de forskellige initiativer. Også selvom det anerkendes, at den form for diplo-

matisk indsats, PGA har udført, i sagens natur ikke kan udfoldes i fuld offentlighed.

PGA's indsats for at fremme politisk dialog i **Zimbabwe** begyndte i slutningen af 2002 på initiativ af den svenske ambassadør i landet. Den fortsatte med varierende styrke frem til andet halvår af 2004, hvor også dette initiativ blev ramt af budgetproblemerne. Indsatsen omfattede en række møder i og udenfor Zimbabwe, hvor politikere fra både Mugabes parti og oppositionen havde lejlighed til at drøfte de politiske problemer i landet med hinanden og med internationale kollegaer og eksperter.

Initiativet blev hilst velkommen fra begge sider af parlamentet. PGA var den første internationale organisation, der havde mulighed for at mødes med og i Zimbabwes parlament for at diskutere emner som menneskerettigheder, principperne for en retsstat og ICC. Ved ikke at tage direkte fat i problemerne i Zimbabwe opnåede PGA at få etableret en dialog snarere end en konfrontation. PGA har dermed bidraget til at normalisere situationen i landet og skabt en øget opmærksomhed overfor overgreb på menneskerettighederne også blandt regeringstro parlamentsmedlemmer. Det gælder dog her som i Elfenbenskysten, at indsatsen kun er ganske sporadisk dokumenteret og derfor vanskelig at vurdere den langsigtede effekt af.

Endelig har PGA på baggrund af et ønske fra medlemmer fra Tanzania i 2001 taget fat i spørgsmålet om parlamentarisk kontrol med militæret, herunder specielt **små og lette håndvåben**. PGA afholdt i 2002 og 2004 to regionale seminarer i Østafrika om at styrke og opbygge kapaciteten af parlamenternes forsvars- eller sikkerhedsudvalg. Det førte til en handlingsplan, der især fokuserer på at stoppe spredningen af lette skydevåben og brugen af børnesoldater.

PGA fokuserede på dette deleme og har siden 2005 gennemført et pilotprojekt herom sammen med UNDP. Der har været afholdt tre seminarer i 2006 for lande fra Afrika og

Østeuropa, der har resulteret i en række konkrete anbefalinger om, hvordan der sikres bedre kontrol med håndvåben. Evalueringen finder, at også dette initiativ har været ganske nyttigt, bedre forberedt og mere stringent gennemført end de to ovennævnte, formentlig på grund af samarbejdet med det mere erfarne UNDP.

PGA som organisation

I et forsøg på at samle sin indsats har PGA fokuseret på tre programområder: Fred og demokrati; menneskerettigheder og international ret; bæredygtig udvikling og befolkning. Med de begrænsede ressourcer er det tvivlsomt, om dette er tilstrækkeligt fokuseret: Tilsammen udgør de tre emneområder et meget bredt indsatsfelt, som PGA slet ikke har kapacitet til blot at dække nogenlunde. Evalueringen **foreslår** derfor, at PGA dels fokuserer sin indsats yderligere gennem en strategisk planlægningsproces, dels forbedrer sin projektledelse gennem mere systematisk overvågning af og opfølgning på sine projekter.

PGAs økonomiske basis bygger altovervejende på frivillige bidrag fra interesserede bistandsorganisationer. Bidragene går til at gennemføre konkrete projekter og en mindre del til PGA som organisation. Mange af bidragene er både små og uforudsigelige og dermed vanskelige at administrere og planlægge efter.

Evalueringen finder, at PGA bør kunne udnytte sine gode kontakter til at etablere et bedre økonomisk fundament, trods en voksende konkurrence fra andre internationale NGO'er. Det **anbefales**, at PGA udvikler en mere kreativ og differentieret fundraising strategi som bl.a. kan bygge på et *strategisk partnerskab* med andre organisationer eller finansieringskilder (se box 2).

Sammenfattende vurdering

- Er PGA en *relevant* organisation at støtte? Her er svaret et klart ja! Parlamentsmedlemmer kan spille en nyttig rolle i at bringe stridende parter sammen og løse op for fastlåste situationer gennem at arbejde med deres na-

BOX 2: STRATEGISKE PARTNERSKABER

Et strategisk partnerskab er en aftale mellem en organisation som PGA og en finansieringskilde om et mere vidtgående samarbejde. Det vil typisk omfatte samarbejde om at udvikle en realistisk strategiplan, en fornuftig finansiering og betydelig professionel bistand til organisations- og projektledelse.

tionale kollegaer i de berørte lande. Ligeledes har PGA evnet at finde de rette personer til at deltage i fredsmissioner, valgt en passende diplomatisk tilgang i disse og dermed undgået konfrontationer. Det noteres også, at PGA haft betydelig fokus på at sikre balance mellem kønnene i deres aktiviteter. PGA har således bygget broer og opbygget kapacitet hos parlamentsmedlemmer. Dermed har de styrket den demokratiske konsolidering i lande, hvor regeringsmagten ellers er ganske dominerende i forhold til den lovgivende magt.

- Er PGA en *effektiv* organisation? PGA har på den ene side fået mange aktiviteter ud af et relativt beskedent budget. På den anden side

De to strategiske partnere påtager sig et fælles ansvar for organisationens udvikling og evne til at leve op til de stillede mål, som bl.a. bygger på en sikker økonomisk basis og på aftalte aktiviteter, opfølgning og rapportering.

ville en mere systematisk planlægning, overvågning og opfølgning af aktiviteterne sikkert have medvirket til større effektivitet og til bedre at dokumentere, hvad PGA har opnået. Men der har simpelthen ikke været ressourcer til andet end at sætte aktiviteter i gang på baggrund af medlemmernes ønsker og beslutninger.

Evalueringen **anbefaler**, at PGA udbygger sit samarbejde med fx regionale eller internationale organisationer for parlamentarikere såsom IPU, ligesom der er basis for et fortsat øget samarbejde med FN-systemet.

Partnerskabet omfatter aftaler om løbende program- og projektopfølgning, årlige reviews og tilsvarende aktiviteter, der sikrer en effektiv og målrettet opfyldelse af de aftalte, strategiske mål.

- Er PGA *bæredygtig*? Som en organisation for *nuværende* parlamentarikere, har PGA vist sit værd gennem sin relativt lange eksistens. PGA har parlamentsmedlemmer, der vier en stor del af deres hårdt ophængte tid på netop dette arbejde. Men denne gruppe har behov for en betydelig sekretariatsstøtte til at planlægge, koordinere og følge op på deres indsatser – noget PGA's svage økonomiske fundament ikke gør mulig. Evalueringen **peger** på, at PGA har og fortsat vil have brug for støtte fra donorer som bl.a. Danmark for at kunne udføre sine opgaver. Uden sådan støtte vil organisationen ikke kunne overleve på længere sigt.

DANIDA'S KOMMENTARER

'Parlamentarikere for Global Aktion', PGA, er en vigtig global aktør inden for konflikthåndtering. Evalueringen beskriver klart PGA's kompetence og enestående globale netværk af parlamentarikere på dette felt. PGA's Freds- og Demokrati Program fortjener åbenlyst finansiel støtte i øget omfang. PGA's Program for International Lov og Menneskerettigheder har fokus på fremme af universel ratifikation

af den Internationale Kriminal Domstol, ICC. Også på dette område har PGA en enestående mulighed for at arbejde med beslutningstager i mange lande.

Evalueringen finder, at PGA gør god brug af de sparsomme finansielle midler, der er til rådighed for programmerne. Det er imidlertid i stigende grad vanskeligt for PGA at tiltrække

midler fra donorer, hvilket kunne føre til en situation, hvor PGA ikke længere kan fastholde den nødvendige medarbejderstab til at forvalte programmerne. PGA må arbejde mere strategisk for at forøge antallet af donorer og deres bidrag. Udenrigsministeriet er enig i evalueringens anbefalinger, og vil følge PGA's bestræbelser tæt.