

Et veiskille for bistanden

Norges rolle
i møte med
globale
bistandskutt



Et veiskille for bistanden: Norges rolle i møte med globale bistandskutt

Dette notatet handler om hva den norske regjeringen kan og bør gjøre som respons på de kraftige reduksjonene i humanitær og langsiktig bistand globalt. Norge må rigge om bistanden for å møte den akutte virkeligheten og benytte anledningen til å ta grep som bidrar til at framtidig bistand blir bedre og mer effektiv. Notatet tar utgangspunkt i at en krise også gir muligheter.

Notatets vedlegg tar for seg Caritas Congos visjon for bistanden fremover og fremhever viktigheten av å styrke de mest sårbare og å støtte lokale strukturer.

Juni 2025



BESØKSADRESSE

Caritas Norge
Hammersborg Torg 3, 0179 Oslo

POSTADRESSE

Caritas Norge
Postboks 9277 Grønland, 0134 Oslo

KONTAKTINFORMASJON

caritas@caritas.no
Tlf. 23 33 43 60

Gavekonto: 8200 01 93433

Vipps: 12135

Organisasjonsnummer

971 436 514

Caritas Norge er medlem av Innsamlingskontrollen, som kontrollerer at Caritas følger alle regler for god innsamlingsskikk for ideelle organisasjoner.

www.caritas.no



Forsidebilde

Benjamin Kossi fra Caritas Kouango i Den Sentralafrikanske Republikk besøker gruppen med Muslimske kvinner som har blitt utsatt for kjønnsbasert vold.

Helsevesenet har nesten fullstendig kollapset i regionen, som er omstridt av militser. En mobil klinikk i nærheten av byen Kouango forsyner rundt 9000 barn, mødre og gravide kvinner med viktige medisiner. Opplæring innen helse er en del av det Caritas bistår med.

Foto: Philipp Spalek, Caritas International

Oppsummering og anbefalinger

1. Norge må lede reform i retning lokalt ledet utvikling

- **Ta en lederrolle i å fremme lokalt ledet utvikling i reformprosessene:** Norge bør bruke vår posisjon internasjonalt til å prioritere lokalt ledet utvikling i pågående reformer av det humanitære systemet og FN. Makt, ansvar og ressurser må flyttes til lokale organisasjoner.
- **Revider Norges humanitære strategi** for å sikre reell maktforskyvning, likeverdige partnerskap og direkte finansiering av lokale organisasjoner.
- **Støtte reform av FN-systemet for økt effektivitet og lokal forankring.** Norge bør arbeide for at FN får en mer koordinerende rolle og at ressurser kanaliseres til lokalt nivå.
- **Jobbe for en inkluderende humanitær reform.** Norge bør sikre at reformer ikke blir for FN-sentrerte, og fremme inkluderende prosesser der sivilsamfunn og lokale organisasjoner får reell innflytelse og direkte finansiering.
- **Reduser langsiktig bistandsavhengighet** gjennom styrket innsats for nasjonal skatteinngang, tilgang til privat kapital og internasjonale tiltak for gjeldsslette.

2. Videreføre norsk bistand på høyt nivå, prioritere ekstrem fattigdom og humanitær innsats

- **Oppretthold bistanden på et høyt nivå.** At norsk bistand ikke kuttes, sender et viktig signal i en tid hvor andre givere reduserer sin innsats.
- **Prioriter bistand der behovene er størst og alternativ finansiering mangler.** Bistanden bør konsentreres om de mest akutte problemene og de formålene som ikke kan dekkes av markeder eller nasjonale myndigheter – særlig i lavinntektsland.
- **Rett innsatsen mot ekstrem fattigdom.** Norge bør gå foran i å omprioritere bistand til innsats mot ekstrem fattigdom, og vurdere å invitere givere til et høynivåmøte om dette.
- **Viderefør og styrk kampen mot sult.** Norge må videreføre arbeidet for matsikkerhet som et kjerneområde i bistanden, spesielt med fokus på klimatilpasning og støtte til småbønder i sårbare lokalsamfunn.
- **Øk den humanitære bistanden,** særlig i møte med akutt nød og glemte kriser.
- **La humanitær bistand styres av behov, ikke oppmerksomhet.** Fordelingen av humanitær bistand må i større grad baseres på hvor nøden er størst, og ikke på medieoppmerksomhet eller geopolitiske hensyn. Det humanitære imperativet må ligge til grunn for all fordeling.

3. En helhetlig strategi for fred

- **Økt vekt på fredsbygging nedenfra og opp.** Norge bør utvikle en helhetlig strategi for fred for å tette hullet i planene for sultbekjempelse. Den bør inkludere alle nivåer av fredsarbeid.
- **Økt støtte til sivilsamfunnet,** også i konflikter hvor Norge ikke har en formell meklerrolle. Dette er investering i fredsbyggende kompetanseutvikling.
- **Økt støtte til ubevæpnet sivil beskyttelse** hvor strategisk tilstedeværelse brukes for å beskytte sivile og støtte lokalbefolkningens egen innsats.
- **Norge bør innføre kriterier for sin fredsmekling** der stridende parter må akseptere deltakelse fra relevante sivilsamfunnsaktører, før Norge påtar seg en meklerrolle.
- **Styrk verdens fredsbyggingskompetanse.** Både Norge og konfliktrammede områder vil være tjent med dette, uavhengig av Norges formelle rolle i en konflikt.

Innledning

Bortfall av amerikansk bistand har skapt akutte kriser for utviklingssamarbeid og humanitær bistand over store deler av verden. Samtidig reduserer andre statlige givere sin støtte til de mest sårbare som følge av omdisponering til Ukraina eller militær opprustning. Det har ført til akutte og livstruende konsekvenser for titalls millioner mennesker, tapte muligheter for mange flere, og mørkere framtidsutsikter for stater, samfunn og institusjoner i mer enn hundre land.

Norge bør påta seg en lederrolle for å reformere systemet som styrer internasjonal bistand. Behovet for å redde liv og lindre lidelse kommer til å være til stede i flere tiår framover. Valg som tas nå, i dette årets desperate budsjettsituasjon, avgjør hvordan systemet vil fungere på lang sikt. Derfor haster det å ta en proaktiv rolle for å sikre at systemet blir som ønsket. Norge har en helt spesiell posisjon som både gir oss et spesielt ansvar og særlige muligheter. Om Norge ikke tar denne rollen, mister vi kanskje en mulighet til å bruke dagens globale krise for det internasjonale utviklings- og humanitære systemet til noe positivt på sikt.

Med dette som bakteppe trekker Caritas frem tre policy-valg Norge bør ta:

- (1) Lede reform i retning lokalt ledet utvikling.^[1]
- (2) Videreføre norsk bistand på høyt nivå – og prioritere ekstrem fattigdom og humanitær innsats.
- (3) Lage en helhetlig strategi for fred, med særlig vekt på lokale aktører og sivilsamfunn.

Situasjonsbeskrivelse: En akutt krise med varige konsekvenser

De dramatiske kuttene i USAs bistand har skapt sjokkbølger over hele verden, men kommer i tillegg til en bredere og mer langsiktig trend: Vestlig bistand til praktisk talt alle andre områder enn Ukraina er i kraftig nedgang, og nedgangen vil antakelig fortsette.

Samlet internasjonal bistand gikk ned med 7,1 prosent i 2024, altså *før* den nye administrasjonen i USA. I 2025 forventes tallet å gå ned med ytterligere 12 til 25 prosent, avhengig av hvor mye USA faktisk kutter.^[2] Bak disse tallene er virkeligheten enda verre: USA kutter selektivt i sin bistand slik at noen viktige formål rammes hardere enn andre. Det betyr at mange regioner og viktige formål opplever større budsjettkutt enn gjennomsnittstallene.

Bortfall av bistandsfinansierte ressurser og tjenester vil gi store og dødelige konsekvenser. Estimerer publisert i Lancet viser at mellom 19 og 32 millioner kan dø innen 2040 som direkte følge av bortfall av amerikansk helsebistand.^[3] Oxfam estimerer at minst 23 millioner barn risikerer å miste tilgangen til utdanning.^[4]

[1] Med terminologien lokalt ledet utvikling menes både langsiktig utviklingsarbeid og humanitær innsats.

[2] Tall fra OECD og The Donor Tracker gjengitt av Norad.

[3] The Effects of Reductions in United States Foreign Assistance on Global Health, 8 April 2025.

[4] Oxfam America. (mai 2025). What do Trump's proposed foreign aid cuts mean? Hentet mai 2025 fra [Oxfam US, What do Trump's proposed foreign aid cuts mean?](#) | [Oxfam](#)

I tillegg til lavere nivå på bistanden, kommer varige endringer i systemet som leverer den. Viktige institusjoner vil ha mindre kapasitet og legitimitet, ideelle organisasjoner vil miste ansatte og kompetanse, og lokale aktører vil gjennomgå store kriser. Tusenvis av lokale organisasjoner rammes av årets budsjettkrise. De står i førstelinjen for å levere livreddende humanitær innsats, og er endringsagenter som kjemper mot fattigdom og for retten til å leve liv i verdighet.

Verdenssamfunnets tillit til internasjonalt samarbeid og bistand er svekket, særlig tilliten mellom giver- og mottakerland. Vestens rolle er svakere, og nye aktører med konkurrerende verdisyn styrker sine posisjoner. Men selv om dagens situasjon er krevende, er det ikke gitt at dagens situasjon er uttrykk for en langsiktig trend; den kan også snu. Erfaringen fra ti år siden – da bærekraftmålene og Parisavtalen ble vedtatt – viser at samarbeidsforhold kan endre seg relativt raskt. Å bidra til dette, bør være den viktigste ambisjon for norsk utenrikspolitikk de neste årene.

Norge er i en unik posisjon til å ta større ansvar internasjonalt, med både økonomisk kapasitet og politisk vilje. Ukraina-krisen har gitt Norge store inntekter gjennom høye energipriser, mens verdens mest utsatte har tapt enormt på den samme krisen gjennom blant annet redusert bistand og økte matpriser. Dette kan skade Norges omdømme, og det bør derfor forventes økt innsats mot fattigdom. I motsetning til mange europeiske land møter ikke Norge folkelig press for å kutte bistand – tvert imot er det bred støtte for internasjonal solidaritet.

Det humanitære imperativ – plikten til å hjelpe folk i nød – er fortsatt bistandens hovedbegrunnelse. Et subsidiært argument er at det også er i Norges egeninteresse å videreføre det høye nivået på norsk bistand. USAID var et viktig instrument for «myk makt» i USAs utenrikspolitikk. Når vestlige lands bistand forvitrer, kan stater som Russland og Kina bruke muligheten til å øke sin innflytelse. Norge, med sitt gode giveromdømme og høye legitimitet i Sør, fremstår som en stabil og forutsigbar partner for fattigdomsbekjempelse, velferd, folkerett og menneskerettigheter. Det er i Norges interesse på sikt.

Norsk bistand er viktigere enn noen gang. Behovene øker, mens de samlede midlene fra internasjonale givere krymper. Det er også viktig å videreføre bistand for å demonstrere overfor resten av verden at vi fortsatt vil være med på å ta ansvar for utvikling og fattigdomsreduksjon i andre deler av verden.

1. Norge må lede reform i retning lokalt ledet utvikling

Som en middelstor giver med sterk tilstedeværelse i internasjonale fora har Norge både posisjon og kapasitet til å påvirke. Behovet for reform av det internasjonale systemet har vært erkjent lenge, men nå er det tid for å handle raskt, for det er nå – i krisetid – at systemet er mest mottakelig for endring.

Norge bør gå inn i disse reformene med ett klart mål: **å prioritere lokalt ledet utvikling**. Norge bør bidra til en storsatsing på lokalt ledet utvikling både gjennom en pådriverrolle i det internasjonale systemet, og ved å sikre at norsk bistand brukes på måter som støtter opp om en forskyvning av makt, ansvar og penger til lokale organisasjoner.

En storsatsing på lokalt ledet utvikling vil kunne bidra til å løse mange av utfordringene som dagens internasjonale bistandssystem står overfor. Systemet befinner seg ikke bare i en økonomisk krise, men også i en dypere legitimitets- og tillitskrise, og det er grunn til å stille spørsmål ved effektiviteten til deler av systemet. Når ressursene blir knappere, fremstår det lite bærekraftig å fortsatt prioritere store konferanser og omfattende studier i vestlige hovedsteder. Midlene må i større grad kanaliseres direkte til førstelinjen. Å investere i likeverdige partnerskap med lokale aktører, og å gi dem reell makt og ansvar, vil ikke bare bidra til mer kostnadseffektiv bistand, men også styrke både legitimitet og bærekraft i systemet som helhet.

Mens både FN og internasjonale bistandsorganisasjoner blir *varig* svekket som følge av kutt i bistandsbudsjettene i år, er konsekvensene for lokalt forankrede organisasjoner mer midlertidig. Lokalt forankrede organisasjoner utgjør et mer robust institusjonelt økosystem. De som ikke primært driver med bistand, for eksempel kirkelige organisasjoner, har permanent tilstedeværelse fordi de har andre naturlige roller i samfunnet. Disse har kunnskap om målgrupper og behov, etablerte relasjoner, og tillit hos lokalbefolkningen. Den lokale delen av det internasjonale bistandssamarbeidet kan raskere skaleres ved raskt skiftende budsjetter.

Ambisjonen om å flytte ansvar og innflytelse til lokale aktører har eksistert lenge, men de krever nå både politisk oppmerksomhet og operativ støtte for å kunne realiseres. For humanitær sektor er ambisjonene formulert i *The Grand Bargain*.^[5] Dette er den suverent viktigste og mest langsiktige transformative endring som kan gjøres i det humanitære systemet, og må prioriteres av Norge. Det er ikke nok å delegere flere oppgaver og byråkrati til lokalt nivå av internasjonale organisasjoner. Makt, innflytelse og faktisk forvaltning av bistandsmidlene må flyttes til institusjoner som er lokalt forankret på en måte som gjør at de står ansvarlig overfor målgruppene, ikke bare at de jobber tett på dem.

[5] Inter-Agency Standing Committee (IASC). (u. å.). *The Grand Bargain*. Hentet 1. juli 2025 fra <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>

Norge bør derfor følge opp forpliktelsene til lokalisering i *The Grand Bargain* i all norsk bistand, og kreve at alle som mottar tilskudd fra Norge, gjør det senest innen 2026. Det vil blant annet innebære at minst 25% av humanitær finansiering skal gå så direkte som mulig til lokale og nasjonale aktører. Den opprinnelige tidsfristen for dette var 2020.

Samtaler om prosentandelen til nasjonale og lokale aktører er pågående i den internasjonale humanitære sektoren, med forslag som er langt mer radikale enn dem man ble enige om i *The Grand Bargain*. Norge bør se på forpliktelsene i *The Grand Bargain* som et gulv, og være pådriver i samtalene for å legge til rette for ytterligere lokalisering.

Norge må støtte FN-reform

Reformene for et slankere og mer effektivt FN gjennom *The UN80 Initiative* fra generalsekretæren i anledning FNs 80-årsjubileum, er viktig og nødvendig.^[6] Norge må bidra til at reformene fører til at mer ressurser når fram til de som trenger det mest, og at makt flyttes fra vestlige hovedsteder til nasjonalt og lokalt nivå. For å oppnå dette bør FN-organisasjoner i hovedsak ha *koordinerende* og *normative* roller, og i mindre grad implementere bistand.

Dette er særlig viktig når mange FN-organisasjoner sliter økonomisk og mulig kutter raskere i førstelinjen enn på hovedkontoret.^[7] I så fall risikerer vi at en større andel av norsk bistand går til å dekke lønninger i mellomleddene, framfor tjenester til målgruppene.

Norge må ikke bare delta i reformforhandlinger, men også tilpasse egen bistandspraksis. FN-reform handler ikke bare om hva som *vedtas*, men også hva som prioriteres *i praksis* av givere. I dag går store deler av norsk bistand gjennom FN-systemet, ofte gjennom flere mellomledd. Norsk bistand gjennom FN bør som hovedregel skje gjennom kjernestøtte til de viktigste FN-organisasjonene, med vekt på deres koordinerende og ikke implementerende roller.

Det gir stadig mindre mening å kanalisere bistand via flere dyre mellomledd når det viktigste leddet – lokale organisasjoner – kan forvalte bistanden selv, og en større del av givernes arbeid med oppfølging, verifisering og kontroll kan gjøres digitalt. Lokale organisasjoner har over mange år lært å tilpasse seg givernes strenge krav til bistandsforvaltning, med nulltoleranse for risiko og mislighold. Digitale løsninger gjør det enklere for givere å følge opp at pengene forvaltes godt, noe som kan redusere arbeidsbyrden og kostnadene knyttet til oppfølging. Videre bør Norge støtte investeringer i lokal kapasitet ytterligere. Lokale aktører bør kunne tillates minst samme «administrasjonsprosent» som internasjonale aktører.

Førstelinjen og arbeidet i «felt» bør beskyttes så langt råd er. Når en internasjonal organisasjon som Norge delfinansierer, må kutte i budsjettene, skal Norge som hovedregel kreve at det alltid skal kuttes mest på hovedkontoret.

[6] ICVA. (2025, mai). The IASC Humanitarian Reset Examined: A Strategic Briefing for NGOs. Hentet fra [The-IASC-Humanitarian-Reset-Examined-ICVA-2025.pdf](#) s. 3

[7] [Devex Newswire: UN agencies reel as the reality of cuts sinks in](#) | Devex Ifølge et internt notat fra representanter for Unicef-ansatte, som Devex har sett, hevder de at kuttene har hatt minst innvirkning på toppledelsen

En representativ og inkluderende humanitær reform

Selv om det haster å få på plass en reform, må prosessen ikke bli for FN-konsentrert. Norge bør ta til orde for en bredere humanitær reform enn det som ligger i The Humanitarian Reset, lansert av OCHAs Emergency Relief Coordinator Tom Fletcher. Denne agendaen er for FN-konsentrert. Til tross for forsøk på en inkluderende prosess for den nye agendaen, har OCHA så langt ikke lyktes godt nok i å ta i betraktning tilbakemeldingene fra internasjonale og lokale humanitære organisasjoner.

Giverland og internasjonale organisasjoner bør identifisere og anerkjenne muligheter for å styrke sivilsamfunnets rolle som en bærebjelke i humanitært arbeid, ved siden av FN og Røde Kors og Røde Halvmåne. Humanitær innsats ledet av sivilsamfunnet kan være mer effektiv og rettferdig. NEAR-nettverket har tatt til orde for en reform som ikke gjentar den vanlige ovenfra-og-ned-tilnærmingen, men som er fleksibel nok til å kunne bestemmes av lokale og nasjonale aktører i hver enkelt kontekst.^[8] *The Humanitarian Reset* må inkludere retningslinjer basert på *best practices* som fremmer likeverdige partnerskap mellom lokale og internasjonale aktører. Norge bør investere i effektive strukturer som tildeler midler lokalt. *UN Country Based Pooled Funds* må ytterligere forbedres og sikre at en enda større andel av midlene går direkte til lokale organisasjoner.

Forsterket innsats for redusert bistandsavhengighet

Et sentralt mål for all bistand er å redusere framtidig bistandsavhengighet. Det skjer både i de enkelte bistandsprosjektene, men også gjennom bistand som på sikt kan bidra til at fattige land får bedre tilgang til privat kapital og andre finansieringskilder, bedre nasjonal fordeling, og bedre skattesystemer med færre muligheter til å unndra seg beskatning.

Selv om full uavhengighet ligger tiår frem i tid, er det viktig å investere i dette nå. Bistand er mindre forutsigbar enn før, og derfor er det viktig at enkeltmennesker, lokalsamfunn og stater har flere bein å stå på så snart som mulig. Det er også langt enklere for stater å legge til rette for gode skattesystemer som sikrer fordeling mens økonomien fortsatt er svak. Det er mindre politisk kontroversielt og vil møte mindre motstand enn å gjennomføre reformer i ettertid, når det er mye penger i omløp og sterke aktører som vil beskytte sine interesser.

På individnivå sammenfaller arbeidet for redusert bistandsavhengighet med bekjempelse av ekstrem fattigdom. På lokalt nivå handler det om å styrke kapasiteten til lokale velferdsaktører og påvirkningsaktører. Jo sterkere disse er, dess bedre rustet er de til å ivareta sine oppgaver uten ekstern finansiering. På nasjonalt nivå bør Norge intensivere sitt arbeid i relevante innsatser, programmer og prosesser kjent som Skatt for utvikling, *Financing for Development*, *Domestic Resource Mobilisation* (DRM), og *Illicit Financial Flows*. I en rekke lavinntektsland brukes en betydelig del av offentlige midler på å betale gjeld, noe som svekker muligheten til å finansiere grunnleggende velferdstjenester og gjør disse landene avhengig av bistand. Caritas Internationalis anbefaler å opprette en multilateral mekanisme for gjeldsordning på FN-nivå.

[8] NEAR. (2025, mai). Breaking the cycle of empty promises: The Emergency Relief Coordinator's 'Humanitarian Reset' must not fail local actors again. Hentet fra [2025.05+NEAR+Brief+on+the+Humanitarian+Reset_Final.pdf](#) s. 1.

2. Videreføre norsk bistand på høyt nivå – og prioritere ekstrem fattigdom og humanitær innsats

Norge kan ikke dekke finansieringsgapene etter andre giveres kutt, men norsk bistand er like fullt del av et internasjonalt samarbeid der hver enkelt givers bidrag må ses i lys av andre lands bidrag. I dagens ekstreme situasjon har det en viktig symboleffekt i seg selv at norsk bistand ikke kuttes nå. Samtidig må norsk bistand prioriteres strengere slik at selv dagens bistandsnivå vil levere mer på bistandens opprinnelige og primære formål: Fattigdomsreduksjon.

Norsk bistand var tradisjonelt innrettet for å avskaffe fattigdom i de fattigste landene, men i tider med voksende budsjetter har det vært mulig å utvide hva bistanden skal brukes til og hvor den skal brukes. Bistand har i økende grad blitt brukt til å fremme en rekke ulike formål i mellominntektsland, der nasjonale myndigheter har mulighet til å finansiere en del av de samme formålene, i tillegg til globale fellesgoder som er nyttig for alle, som utslippsreduksjon eller vaksineutvikling. I 2024 gikk 23% av bistandsmidlene til klimafinansiering.^[9] Som et alternativ har blant annet Redd Barna og SV foreslått bruk av Oljefondet for å håndtere klimakrisen. I årene framover bør bistand bør bare brukes der annen finansiering er urealistisk.

På den bakgrunn mener vi at norsk bistand fremover bør prioriteres etter følgende kriterier:

- De største behovene og mest akutte problemene
- Formål og aktiviteter som er urealistisk å finansiere på andre måter

Konsentrer innsatsen mot ekstrem fattigdom

Bistanden bør rettes mot de som lever i *ekstrem* fattigdom, fordi behovet er størst og fordi dette er befolkningsgrupper der bistand er avgjørende. De som lever i moderat fattigdom, har flere kilder til finansiering og andre ressurser, bedre muligheter for å lykkes i nasjonale og internasjonale markeder, og det kan være kommersielt interessant for bedrifter å dekke deres behov. Ekstremt fattige har sjelden tilgang til, og er lite interessante for markedet. De fleste bor i land med så lav økonomi at nasjonal ressursmobilisering ikke kan dekke deres behov i overskuelig framtid.

Siden 2018 har Norge trappet opp innsatsen for matsikkerhet – en avgjørende prioritering i en verden der både sult og befolkningsvekst øker for hvert år. Regjeringens strategi for matsikkerhet fra 2022 fremhever tydelig sammenhengen mellom matsikkerhet og andre bærekraftsmål: «Utan framgang for målet om å utrydde svolt i verda er det ikkje mogleg å utrydde fattigdom (mål 1), sikre god helse (mål 3), sikre utdanning for alle (mål 4) eller redusere ulikskap (mål 10)».^[10]

[9] Vista Analyse. (2025, mai). Hvordan kan Oljefondet bidra til Klimafinansiering? Rapport utarbeidet for Redd Barna. Hentet fra [Hvordan kan Oljefondet bidra til Klimafinansiering?](#) | Save the Children's Resource Centre

[10] Del II: Måla for strategien, s.10. [Matsikkerheit_strategi.pdf](#)

Klimatilpasning står sentralt i strategien og er avgjørende for å styrke småbønders motstandskraft mot klimaendringer i utsatte lokalsamfunn. Fremover må sultbekjempelse og matsikkerhet forbli en tydelig prioritet. Det vil være uheldig om Norge nå vender seg bort fra det solide grunnlaget som allerede er lagt. Støtten til matsikkerhet er viktig for å bekjempe sult og må videreføres.

Å bekjempe ekstrem fattigdom krever sammensatte tiltak på både individ- og samfunnsnivå. Innsatsen må inkludere arbeid med institusjoner, styrke offentlige institusjoners evne til å levere tjenester, og kapasiteten i lokalt forankrede organisasjoner. Norge bør bidra til at andre givere omdisponerer sin bistand på samme måte. Det kan skje ved å ta initiativ overfor andre givere og etablere en halvformell allianse av givere som prioriterer ekstrem fattigdom. Norge bør vurdere å invitere til et møte, helst et høynivåmøte, for å mobilisere andre givere til å omdisponere mer av sin bistand til innsatsen for å avskaffe ekstrem fattigdom.

Mer til humanitær bistand

Humanitær bistand må prioriteres nå. Nøden er akutt, den venter ikke på bedre tider, og bortfallet av amerikansk bistand har skapt en akutt livstruende situasjon for millioner. USA har tradisjonelt gitt en større andel av sin bistand til humanitære formål enn de fleste andre givere, med i overkant av 20 prosent, mot et gjennomsnitt i OECD som ligger i overkant av 10 prosent. USAs tilbaketrekning endrer derfor den samlede balansen mellom humanitær og langsiktig bistand. Mer av norsk bistand bør gå til humanitære formål enn tidligere.

Det er viktig at den humanitære bistanden styres etter behov. Størstedelen av verdens og Norges humanitære bistand i dag går til noen få kriser som får mye oppmerksomhet. Det humanitære imperativet krever at vi søker å bidra mest der nøden er størst. I 2024 var Ukraina det landet som fikk mest bistand fra Norge, og lå langt foran nummer to, som var Norge. En slik fordeling av bistandsmidler reflekterer ikke en behovsstyrt prioritering.

3. En helhetlig strategi for fred

Væpnet konflikt er en av de viktigste årsakene til ekstrem fattigdom og humanitære behov. Siden 2018 har Norge gjennom flere strategier og handlingsplaner staket ut en kurs for å styrke matsikkerhet og bekjempe sult, inkludert en egen strategi for klimatiltak knyttet til sultbekjempelse.

^[11] I 2024 kom en egen strategi for norsk humanitær politikk.^[12]

Når det gjelder freds- og konfliktharbeid, har imidlertid de norske planene et hull som må tettes. Strategien for humanitær politikk nevner riktignok at regjeringen vil «styrke samspillet mellom humanitær beskyttelse, konfliktforebygging og konfliktløsning samt fredsbygging», men sier lite om hvordan dette skal gjøres. Vekten legges i all hovedsak på å styrke respekten for humanitærretten, hvilket er viktig, men utilstrekkelig. Slik styrking av humanitærretten forutsetter at de stridende partene både har kapasitet til og et ønske om å lære om humanitærretten, og til å handle i henhold til den. I mange tilfeller foreligger ikke disse forutsetningene.

Norge bør lage en helhetlig strategi for hvordan vi skal styrke og støtte fredsarbeid globalt. I en slik strategi vil det særlig være viktig å legge opp til å støtte arbeid som bygger fred nedenfra og opp, som er avgjørende for enhver freds- og konfliktløsningsprosess. Det vil innebære å støtte både lokale og eksterne sivilsamfunnsaktører, herunder aktører som driver med ubevæpnet sivil beskyttelse. Norge bør anse slik støtte som en investering i nødvendig fredsbyggende kompetanseutvikling. Ved å kanalisere støtte gjennom norske sivilsamfunnsorganisasjoner – også i konfliktområder hvor Norge ikke har en formell meklerrolle – kan Norge bli en effektiv og kompetent fredsbyggende aktør. Videre bør Norge ha bestemte kriterier som kan fremsettes til de stridende partene før vi påtar oss formelle meklerroller i konflikter.

Økt støtte til fredsbygging nedenfra og opp

Humanitærretten løser ikke konflikter, selv om den kan redusere skadene som følger av konflikt. Fred må bygges både ovenfra og nedenfra. Konfliktløsning krever en rekke tiltak på alle de tre nivåene av fredsbygging: grasrotnivå, mellomsjiktet mellom grasrot og stat, og toppdiplomati/stat – såkalt *track 3*, *track 2* og *track 1*.

Sivilsamfunnet er best egnet for å bygge fred nedenfra og iverksette konfliktløsende og fredsbyggende tiltak på *track 3* og *track 2*. Arbeidet kan blant annet omfatte:

- Relasjonsbygging med og mellom lokale ledere, inkludert lederne for væpnede grupper
- Monitorering og dokumentasjon for å holde væpnede aktører ansvarlige
- Informasjonsinnhenting og -deling med andre fredsbyggende aktører, hvilket legger til rette for opplyste strategiske valg
- Aktiviteter, kurs og opplæring på tvers av etniske og andre grupperinger

[11] Klima, sult og sårbarhet. Strategi for klimatilpasning, forebygging av klimarelaterte katastrofer og sultbekjempelse https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/klimatilpasning_strategi/id2963175/

[12] Utenriksdepartementet. (2024, mai). Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029.

- Tverreligiøs relasjonsbygging og dialog. Trosbaserte aktører har gjennom sin kontakt med religiøse ledere særlig gode forutsetninger for å legge til rette for dette.
- Etablering av lokale interessegrupper og lag, som kvinnegrupper og ungdomsgrupper.

Felles for mange av tiltakene er at de har som mål å styrke og opprettholde fredelige, ikke-voldelige funksjoner i samfunnet. Dette bidrar til å redusere frykt og mistenksomhet, og til å bygge opp den sosiale kapitalen som ethvert fredelig samfunn med normale økonomiske funksjoner er avhengige av. I konfliktrammede områder, der staten ofte er fraværende, spiller sivilsamfunnsorganisasjoner en viktig rolle i å bygge sosial kapital og gjenopprette tillit.

Økt støtte til ubevæpnet sivil beskyttelse

Også innen beskyttelse av sivile har sivilsamfunnsaktører over tid utviklet betydelig kompetanse. Metodikken «ubevæpnet sivil beskyttelse» (*Unarmed Civilian Protection - UCP*) bruker den voldsdempende effekten av ekstern tilstedeværelse. Der hvor humanitærretten vektlegger rettigheter og juridiske rammeverk for beskyttelse, legger UCP vekt på tilstedeværelse og relasjonsbygging. Ved å bruke sin tilstedeværelse strategisk, avskrekker sivilsamfunnsaktører vold, beskytter sivile, støtter og legger til rette for lokalbefolkningens egen innsats for å beskytte seg selv og planlegge for en fredelig fremtid.^[13]

Fredsbygging bør i stor grad ledes av lokalt sivilsamfunn, mens internasjonale aktører bør fokusere på støttefunksjoner og kapasitetsbygging. I voldelige kontekster kan lokale aktører oppfattes som tilhørende bestemte etniske eller politiske grupper, noe som gjør dem sårbare. I slike tilfeller kan samarbeid med internasjonale organisasjoner gi nødvendig beskyttelse, og deres tilstedeværelse kan ha en voldsdempende effekt. Behovet for slik ekstern involvering vil variere med konteksten.

Kriterier for fredsmekling

Norge har spilt en sentral rolle i flere fredsprosesser globalt og opparbeidet seg et renommé som et land som kan bidra til fred i fastlåste konflikter. De fleste fredsprosessene har likevel ikke resultert i varig fred. Dette skyldes i hovedsak faktorer som UD ikke har kontroll over. Det er likevel grunn til å tro at uteblivelsen av varig fred delvis kan forklares med at forhandlingene i for stor grad har lagt vekt på *track 1*, mens fredsbygging på *track 2* og *track 3* ikke har blitt prioritert høyt nok. En fredsprosess som skal føre til varig fred, er avhengig av at alle de tre nivåene inkluderes i tilstrekkelig grad. En prosess som i liten grad involverer *track 2* og *track 3*, bør ikke anses å være en reell fredsprosess.

[13] Ledsaging er det mest brukte elementet i UCP og oppnår, sammen med andre UCP-metoder, mange gode resultater: betydelige reduksjoner i kjønnsbasert vold, lokale og lokalt tilrettelagte fredsavtaler eller våpenhviler, lavere voldsnivå i leirer for internt fordrevne, mindre grad av ydmykelse av sivile ved militære kontrollposter, økt tilgang til utdanning for barn og tilgang til helsetjenester, nøyaktig og tidsriktig informasjon levert til viktige humanitære aktører, samt at multinasjonale selskaper trekker seg ut av investeringer som fører til brudd på menneskerettighetene. I norsk kontekst er ledsagerprogrammet i Israel og Palestina et godt eksempel.

Norge bør derfor, ved forespørsler om å innta en meklerrolle i en konflikt, sette kriterier for hva de stridende partene må akseptere som en del av prosessen, før Norge takker ja til oppdraget. Disse kriteriene bør blant annet inneholde krav om deltakelse fra relevante sivilsamfunnsaktører, herunder kvinner, ungdom og minoriteter. Uten slike kriterier, vil forhandlingene bare være åpne for dem som tyr til våpen for å fremme sin sak. Det er et dårlig utgangspunkt for et fredelig samfunn. For å oppnå varig fred må de ubevæpnede aktørene inkluderes, støttes og heies frem.

Økt og bredere satsing på fredsbygging

Norge trenger altså en helhetlig strategi for fred som beskriver hvordan *track 2* og *track 3* skal støttes og styrkes for å gjøre sin del av den fredsskapende jobben, som ikke kan overlates til *track 1* alene, altså det formelle diplomatiet. UD støtter allerede de lavere nivåene av fredsbygging, men det er ofte begrenset til fredsprosesser hvor de selv allerede er involvert på øverste nivå. Det er ingen grunn til en slik begrenset tilnærming. Både Norge og konfliktrammede områder er tjent med at sivilsamfunnets brede kompetanse når det gjelder fredsbygging, styrkes og videreutvikles. For Norge vil et høykompetent norsk sivilsamfunn innen fredsbygging kunne være en viktig støtte for UD. En slik kompetanseutvikling bør derfor støttes langt utover de fredsprosessene hvor Norge har fått en meklerrolle i *track 1*. For konfliktrammede områder vil mer kompetente og ressurssterke sivilsamfunnsaktører bidra mer effektivt til fred, uavhengig av om Norge er med i *track 1* eller ikke.

Vedlegg I – Case: Caritas Congo og lokalt ledet utvikling

Caritas Congo ASBL arbeider for at bistanden i Kongo (DRC) skal baseres på en transformativ tilnærming, med sikte på å styrke befolkningens evne til å møte utfordringer og bli drivkraften for sin egen utvikling. Denne visjonen gir seg utslag i to krav: å styrke de mest sårbare og å støtte lokale strukturer, som de 48 bispedømmekontorene i Caritas-nettverket i DRC, som hjelper de mest sårbare i hverdagen.

1. Styrke kapasiteten til de fattigste og mest sårbare befolkningsgruppene

For å lykkes med å bekjempe ekstrem fattigdom må innsatsen rettes mot å styrke selvstendigheten til de *aller mest sårbare* befolkningsgruppene. Det handler om å gjøre dem fullt ut i stand til å ta ansvar for seg selv og utvikle økt motstandskraft mot sjokk, enten de er klimakatastrofer eller menneskeskapte (konflikter, økonomiske kriser). Caritas Congo ønsker å utvikle modellen for punktvis bistand til en strukturerende støtte som tar sikte på å:

1. Utvikle kompetanse: Tilby praktisk og tilpasset opplæring som gjør målgruppen i stand til å forbedre sine levebrød og skape verdier.
2. Lette tilgangen til ressurser: til grunnleggende tjenester (helse, utdanning) og finansiering, slik at målgruppen kan starte og videreføre sine økonomiske aktiviteter.
3. Styrke handlekraft: Oppmuntre målgruppen til aktiv deltakelse i beslutningsprosesser som berører dem, slik at de blir reelle aktører i sin egen gjenoppbygging og utvikling. Dette inkluderer å styrke deres evne til å identifisere og gi uttrykk for sine behov, planlegge løsninger og evaluere virkningen av disse.

2. Støtte og verdsette organisasjoner som er i direkte kontakt med mottakerne

For at bistanden skal nå de mest sårbare på en effektiv måte, støtter Caritas Congo seg på bispedømmekontorene som opererer tett på målgruppene. Disse strukturene er forankret i lokalsamfunnet, og Caritas Congo ASBL arbeider for at disse kontorene skal ha kapasitet til å foreta en grundig analyse av konteksten, lokale dynamikker og befolkningens spesifikke behov. Derfor er Caritas Congo opptatt av:

4. Revitalisering og styrking av de institusjonelle kapasitetene til lokale organisasjoner. Dette innebærer å støtte dem ikke bare økonomisk, men også teknisk (prosjektledelse, regnskapsprosedyrer, oppfølging og evaluering) slik at de kan profesjonalisere og utvide sine tiltak.
5. Anerkjennelse og verdsettelse av organisasjoner som er i daglig kontakt med mottakerne, uavhengig av om de opererer med eller uten betydelig ekstern hjelp. Deres rolle er avgjørende for gjennomføring, oppfølging og videreføring av utviklingstiltak. De sikrer at prosjektene tilpasses virkeligheten på bakken og at lokalsamfunnene engasjerer seg, og spiller en avgjørende rolle i å gjøre mottakerne til motstandsdyktige aktører i sin egen fremtid.



Hjelpearbeider fra Caritas Jerusalem i Gaza, 16. april 2024.

Foto: Caritas Jerusalem