

A black and white photograph showing a person in a full-body mine-clearing suit, including a helmet and a large protective bag, standing on a steep, rocky hillside. The person is looking towards the camera. In the background, a vast, densely packed city is visible, stretching across the valley and up the slopes. The sky is hazy. The overall scene conveys a sense of the hazardous and challenging environment of mine-clearing operations.

METODER OG POLITIK I MÅLINGEN AF HUMANITÆR MINERYDNING

Af: Mikkel Nedergaard

Fig. 1. Minerydning på bjergskråning ved Kabul, Afghanistan.
Foto: Charlotte Østervang



Der er i de seneste år kommet et øget fokus på, hvad befolkningen herhjemme og i andre europæiske lande får for de skatte kroner, der går til humanitærbistand. Hvad er effekten af de humanitære projekter? Støtten, der går til humanitær minerydning, er ingen undtagelse. Også her bliver både formål med støtten og effekten af den diskuteret og kædet sammen med en debat om, hvordan effekten af minerydning egentlig kan måles? Det handler i høj grad om at se på samspillet mellem mennesker og den jord, som omgiver dem, og derfor er man som geograf vel rustet til at se på effekten af minerydning.

Humanitær minerydning

Humanitær minerydning er en stor forretning. Hele 3,7 milliarder danske kroner blev i 2013 givet til minerydningsaktiviteter, heraf 60 millioner fra det danske udenrigsministerium, med Afghanistan, som det land der modtog mest (se www.the-monitor.org).

Mens formålet med minerydning synes åbenlyst; at forbedre sikkerheden for børn, kvinder og mænd og minimere risikoen for ulykker med lemlæstelse eller død til følge, så er det alligevel i dag til debat i mange af de lande, der støtter minerydningen. Et ønske om at koble humanitærbistand generelt til fattigdomsreduktion og stabilisering, samt et større fokus på 'værdi for pengene' har fået diskussionen i den humanitære minerydningssektor til at bevæge sig væk fra et snævert fokus på antallet af kvadratmeter land ryddet for landminer og henimod, hvad minerydning gør af gavn i forhold til den samfundsmæssige udvikling. Det betyder også, at metoderne til at måle effekten af minerydning må være i stand til at indfange mere end de umiddelbare resultater, som for eksempel antallet af destruerede anti-personel miner og fremadrettet også tage hensyn til, hvordan brugen af land ændrer sig lokalt som følge af minerydning, og hvilken effekt det har på lokale familier.

Lady Diana og Minekonventionen

I starten af halvfemserne oplever minerydning, drevet af humanitære NGO'er, en kraftig vækst som følge af den internationale kampagne mod landminer. Kampagnen, som viser sig at være uhyre succesfuld, får Prinsessen af Wales, Lady Diana, som fortaler og det giver medvind. I 1997 kulminerer det i Oslo med oprettelsen af Ottawa Konventionen, eller Minekonventionen som den kaldes, om at forbyde brug, oplagring,

produktion og distribution af anti-personelminer. Når det er relevant at nævne her, så er det, fordi Konventionen, som binder stater til at starte et meget bekosteligt arbejde med at finde og destruere landminer, også giver de mest landmine-forurenede lande mulighed for at bede andre lande, der har underskrevet konventionen om hjælp. Denne hjælp bliver som oftest givet som humanitær eller nedrustningsbistand mellem vestlige lande og udviklingslande og konfliktramte lande, som blandt andre Afghanistan, Irak, Sri Lanka, Uganda, Sydsudan og Angola.

I dag har 161 lande underskrevet konventionen, herunder Danmark, der med rydningen af de sidste tyske miner på Skallingen i juli 2012, lidt forsinket, lever op til vores konventionsforpligtelser. Arbejdet udføres både af kommercielle firmaer som f.eks. G4S, af militærenheder i de påvirkede lande, eller, som artiklen her har fokus på, af humanitære NGO'er. Herhjemme er det f.eks. Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Flygtningehjælp, hvor forfatteren arbejder, der med støtte fra både de danske, svenske og norske regeringer, EU og en række andre lande udfører minerydningsarbejde. Humanitær minerydning adskiller sig fra kommerciel minerydning ved, at der ikke skal skabes profit, og at der som oftest indgår oplysningsaktiviteter til lokalbefolkningen om faren ved landminer sideløbende med selve rydningen. Derudover indgår der støtte til mineofre, kampagnearbejde og støtte til at opbygge nationale kapaciteter til at rydde miner, de steder der er behov for det.

Regeringernes finansielle støtte til humanitær minerydning har været og er forsat langt overvejende bundet op på konventionsforpligtelserne, som siger, at alle miner skal være fjernet og destrueret, før et land kan erklære sig minefrit. Det betyder derfor også,



Fig. 2. Kvinder og børn oplyses om risikoerne ved miner af kvindelige hjælpearbejdere, Afghanistan.
Foto: Charlotte Østervang

at bevillingerne, især i det første årti efter konventionen trådte i kraft, blev indgået med krav om opnåelse af kvantitative mål såsom antallet af miner fundet, fjernet og destrueret og arealstørrelsen af land, som blev ryddet til civilt og evt. kommercielt brug efter at have været erklæret et ikke brugbart landområde på grund af minefarer.

Antallet af ulykker med miner var og er ligeledes en typisk målsætning i kontrakterne mellem humanitære minerydnings NGO'er og udenrigsministerier og regeringer, som bevilger midlerne. Den lokale brugbarhed af det landområde, der bliver ryddet, spiller i første omgang kun en mindre rolle i forhold til prioriteringen af, hvilket land der skal ryddes først. Landmineforurenede områder tæt ved beboelse, skoler eller på områder, som på anden måde udgør en vedblivende fare for lokalbefolkningen, ofte målt ud fra antallet af registrerede ulykker, bliver først prioriteret. Men andre interesser, som f.eks. politiske og økonomiske, spiller ofte en indirekte rolle på prioriteringen.

“ I 2013 ER ANTALLET AF ULYKKER PÅ VERDENSPAN NEDPÅ 3628 DET ER ET FALD PÅ 60 PROCENT FRA 1999, HVOR TALLET FOR FØRSTE GANG ER REGISTRERET AF LANDMINE MONITOR.” ”

I 2013 er antallet af ulykker på verdensplan nede på 3628. Det er et fald på 60 procent fra 1999, hvor tallet for første gang er registreret af Landmine Monitor. Det kan selvfølgelig siges at være 3628 for mange, men

det vidner også om en succesfuld kampagne, og at mange af de steder, hvor miner har udgjort en betydelig fare, er ved at være ryddet. Det har givet en vis træghed i nogle regerings interesse i Konventionens målsætninger. Denne udvikling er sket samtidig med, at der fra donorlandenes side er begyndt at komme andre prioriteter ind i grundlaget for

den humanitære bistand. Konventionsforpligtelsen vedbliver, men nu kommer der blot andre krav til. I løbet af 2000'erne er der især fra den britiske regerings side, som er en vigtig aktør i støtten til minerydning, kommet et langt større fokus på, hvad humanitær minerydning kan bidrage med til samfundsopbygning, stabilisering af konfliktramte lande og fattigdomsbekæmpelse.

Det kræver derfor en anden form for prioritering af de områder, der skal ryddes, hvis målsætningen er



Fig. 3. Afghansk dreng der har mistet benet ved landmineulykke.
Foto: Charlotte Østervang

at få mest social og samfundsøkonomisk værdi for pengene. og det kræver, at der kan føres et bevis for, at minerydning bidrager til netop det formål. For hvis minerydning blot er en teknisk løsning på et teknisk problem, med tvivlsom samfundsmæssig effekt, hvorfor skal man så støtte det med humanitære midler?

Virker det?

Den øgede interesse for den socioøkonomiske effekt, har i løbet af de sidste ti år givet anledning til mange forskellige initiativer i den humanitære minerydningssektor, som bedre sætter NGO'er og nationale myndigheder i stand til at dokumentere sektorens bidrag til socioøkonomisk udvikling (Nedergaard, 2014). Det kan f.eks. være i forhold til landbrugsudbytte, fødevarer-sikkerhed eller muligheder for genbosættelse.

De humanitære NGO'er bruger derfor ofte en del ressourcer på at forsøge at dokumentere resultater og effekter af deres arbejde. Minerydning er en meget langsomlig proces, og NGO'erne er ofte i de samme landsbyer og områder i mange år, hvilket kan give en stor lokal indsigt og kendskab. Derfor har NGO'erne ofte mulighed for at indsamle kvalitativt datamateriale, som kan give anledningen til en tæt og detaljeret beskrivelse af effekten af minerydningen for lokalbefolkningen.

Til at indsamle data bruges ofte en række klassiske feltmetoder som fokusgruppeinterviews, dybdeinterviews og spørgeskemaundersøgelser. Selve undersøgelsesdesignene er ofte simple, men flere NGO'er gør brug af triangulering af dataet samt 'før og efter' undersøgelser for på den måde at komme frem til en mere kvalificeret viden.

Et eksempel på den lokale effekt af minerydning i Afghanistan

Minerydningsorganisationer gør ofte meget ud af lokalbefolkningens oplevelse af sikkerhed og det med rette. I de beboede områder, som er forurenede med miner, er der ofte en frygt i befolkningen for at opleve ulykker. Når snakken falder på de forhindringer, der opstår ved at leve med miner på sin mark eller i lokalområdet, tegner der sig det billede at særligt kvinder, som det første nævner frygten for, at mænd eller børn skal opleve en landmineulykke. Det skyldes forskellige faktorer. Et er at ingen ønsker, at deres børn skal komme ud for en ulykke, men i Afghanistan er det også begrundet i, at børn på landet kan have opgaver med at vogte geder eller kvæg, hvilket kan bringe dem

i nærheden af marginaljorde, som grundet en ringe økonomisk værdi ikke er ryddet endnu men alligevel anvendes til græsning. Dertil kommer at kvinder i det afghanske samfund ikke altid har samme adgang til information som mænd og derfor ikke har et helt reelt billede af risikoen for at opleve mineulykker. I 2013 var der 34 ulykker med miner i Afghanistan, som er et af de mest mine-forurenede lande i verden. Her bor der tæt ved 30 millioner mennesker. Frygten for at opleve en landmine-ulykke stemmer derfor ikke nødvendigvis overens med den reelle fare.

Minerydningsorganisationer lægger derfor vægt på en grundig oplysning af lokalbefolkningen om de landområder, som potentielt kan være forurenede

med landminer og ueksploderet ammunition. En interessant bemærkning er, at det ikke altid er effekten af oplysningsaktiviteterne, at de mindsker oplevelsen af frygt for mineulykker blandt kvinder. Faktisk viste et studie lavet i Sri Lanka det

stik modsatte (Goldsworthy et al., 2012). Øget oplysning medførte større frygt blandt lokalbefolkningen, hvilket kan medføre negative konsekvenser, både i forhold til psykisk velvære, men også i forhold til en socioøkonomisk effekt, hvis kvinderne af frygt for ulykker afstår fra at bruge landet.

Mændene i Afghanistan bekymrer sig mindre om ulykker og mere om muligheden for bedre at udnytte potentialet af landbrugsjorden. I muligheden for at bruge jorden spiller det ind, at landminerne ofte har ligget i jorden gennem mange år, før de bliver ryddet. Forureningen i Afghanistan stammer i nogen af de områder NGO'erne arbejder fra krigen mellem Afghanistan og det tidligere Sovjetunionen i 80'erne. Vind og vejr har derfor haft rig mulighed for at flytte rundt på minerne og i nogle tilfælde begrave dem dybere end de oprindeligt var lagt. Det betyder, at minerne ikke altid kan ses, men nogen gange først opdages når der bruges tungere landbrugsredskaber som eksempelvis en plov. Dette kan betyde en forståelig tilbageholdenhed ved at præparere landbrugsjorden til andet end eksempelvis græsning de steder, hvor der er mistanke om miner eller andet ueksploderet ammunition.

Nogle gange er end ikke minerydning nok til at landbrugsjorden tages i brug igen. Ofte kræver det betydelige ressourcer for lokale bønder at genetablere marker på jord, der har ligget ufrivillig brak i årtier. Vandingssystemer skal genetableres, og der skal investeres tid og kræfter i at præparere jorden. Det kræver også, at de familiemedlemmer, der flygtede mens

“TIL AT INDSAMLE DATA BRUGES OFTE EN RÆKKE KLASSEKKE FELT-METODER SOM FOKUSGRUPPE-INTERVIEWS, DYBDEINTERVIEWS OG SPØRGESKEMAUNDERSØGELSER”



Fig. 4. Tidligere slagmark tæt ved Bagram luftbase tilplantet med korn efter minerydning. Foto: Mikkel Nedergaard

krigen stod på, skal vælge at vende tilbage til familiens landbrugsjord og genoptage et liv på landet efter, at de måske har fået tilpasset deres præferencer til et liv i byen. Dernæst er der muligheden for, at de ikke kan bevise deres krav på jorden eller af andre årsager ikke kan få adgang til jorden. Der er eksempler på, at magtfulde grupper overtager de ryddede områder, hvor jorden stiger i værdi, så snart minerne er fjernet. Andre gange er spørgsmålet om der overhovedet er et land-knaphedsproblem, de steder der ryddes? Som oftest oplever NGO'erne, at jorden dyrkes straks efter at den ryddet – såfremt det passer med så-sæsonen for de afgrøder, der skal dyrkes. Men det er ikke altid.

En forbedret fødevarer sikkerhed for lokalbefolkningen kommer derfor ikke som en direkte afledt effekt af rydning af landminer. Der er mange faktorer, som har indflydelse på effekten af et minerydningsprojekt. Det må der derfor tages højde for, når den socioøkonomiske effekt skal måles.

Metoderne til debat

Omend der er få videnskabelige studier af den lokale socioøkonomiske effekt af minerydning, så synes der ikke at være så stor tvivl om, hvorvidt minerydning har en positiv socioøkonomisk effekt lokalt. Spørgsmålet er langt mere vanskeligt, når det skal vurderes regionalt eller nationalt.

Det kræver større studier at se på, hvordan minerydning bidrager til den samfundsøkonomiske udvikling på regional og nationalt plan. Netop sådan nogle studier er der lavet i Afghanistan, hvilket har givet anledning til både mere viden om landminerydningens effekt, men også debat om brugen af metoder til måling af denne. Paterson et al. (2013) sammenligner to større undersøgelser, som kommer frem til den samme konklusion, at rydningen har haft en væsentlig samfundsøkonomisk betydning i forhold til projektudgifterne, dog med hver deres årsags- og virkningsforklaring. Det ene studie tilskriver en øget mulighed for kvægdrift størst økonomisk værdi, mens det andet studie vægter muligheden for øget kornproduktion. Det reelle billede er langt mere komplekst, da landbrugssystemet i Afghanistan i de undersøgte områder baserede sig på integreret brug, hvor kvægdrift og korndyrkning er gensidigt afhængige. Det kan derfor give problemer, hvis sådanne større studier alene ligger til grund for prioriteringen af, hvilket land der ryddes, hvis man rydder for at opnå størst samfundsøkonomisk effekt, og på denne måde overser de lokale forhold og dyrkningssystemer, der er med til at sikre lokalbefolkningens levebrød. Det lokale perspektiv kan derfor have afgørende betydning for at forstå effekten af minerydningen.

I dag efterspørger regeringerne i lande, der støtter

minerydningen mere videnskabeligt funderet viden om effekten af hjælpeprogrammerne. NGO'ernes egne monitoreringssystemer og projektevalueringer kan påpege de forskellige faktorer og muligheder for typer af effekter, men de bliver sjældnere accepteret som videnskabelig dokumentation af virkningen af projekterne. Kritikken går som oftest på, at datamaterialet, som f.eks. antallet af respondenter i spørgeskemaundersøgelserne, er for lille. Selvom der ikke er en gylden standard for, hvordan effekt kan vurderes, har især undersøgelser, der gør brug af tilfældig udvælgelse af deltagerne i undersøgelsen og kontrolgrupper, mange regeringskatores gunst. Det er naturligvis en noget anden etisk og praktisk udfordring af føre kontrol med forskellige landsbyer eller befolkningsgrupper i konfliktramte områder i DR Congo og Somalia end det er med befolkningsgrupper i Danmark eller USA – ikke desto mindre har randomiserede kontrollerede forsøg, som de kaldes, hurtigt vundet indpas og ofte ses disse undersøgelser som den sikreste måde at fremkomme med viden om effekten af forskellige humanitære projekter, herunder også minerydning. Der er stadig mange humanitære indsatsområder, hvor man ikke har nok viden om, hvad der virker og hvad der gavner mest. Men faren er, at vægtningen af undersøgelser, der gør brug af eksperimentelle design, gør produktion af viden til noget, som kun de meget store NGO'er kan deltage i, og at det samtidig forstærker en tendens til at se bort fra den viden, der er skabt ved evaluering på projekt- og lokalt niveau.

Det politiske skift i begrundelsen for at støtte rydningen af landminer har været medvirkende til at sætte et større fokus på den socioøkonomiske effekt af minerydningen. Det har samtidig skabt en debat

om metoderne til at måle effekt. Afslutningsvis er det værd at minde om, at effekten af minerydning nødvendigvis afhænger af øjnene, der ser. Den betydning som fraværet af frygt for at opleve mineulykker har for kvinderne i Afghanistan indfanges ikke nødvendigvis gennem samfundsøkonomiske målsætninger eller gennem opfyldelse af minekonventionens målsætning om rydning af alle landmine. Det er ikke desto mindre en vigtig viden for at forstå den oplevede lokale effekt af landminer.

Kilder:

Goldsworthy, Graeme et al (2012) Measuring the Psychosocial Impact of Mine Action: A mixed method approach, GICHD, Geneva

Nedergaard, Mikkel (2014) Outcome Monitoring in Mine Action, Journal of ERW and Mine Action, 18:1, 7-11

Paterson, Ted et al. (2013) Landmines and Livelihoods in Afghanistan: Evaluating the Benefits of Mine Action, Journal of Peacebuilding & Development, 8:2, 73-90

The Landmine and Cluster Munition Monitor:
www.the-monitor.org

Den Internationale Kampagne mod Landminer:
www.icbl.org

Forfatteren har tidligere arbejdet i Dansk Flygtningehjælps minerydningsenhed Danish Demining Group, og har i den forbindelse deltaget i dataindsamling om effekten af minerydningsarbejdet i lande som Irak, Afghanistan, Sydsudan, DR Congo, Vietnam, Cambodia og Sri Lanka.

Temaer til undervisningen:

F.eks. til gruppearbejde i 7.-9. kl. og på stx.

- Hvilke hindringer for hverdagslivet tror du det giver for befolkningen på landet i Afghanistan, at der kan være minefelter og ueksploderet ammunition på markerne?
- Hvilken effekt synes I er den vigtigste? Er det den psykologiske effekt (f.eks. frygten for mineulykker)? Eller er det den socio-økonomiske effekt (f.eks. udbytte ved at have mere land tilgængeligt til at dyrke afgrøder)? Eller er det noget helt tredje? Overvej hvad henholdsvis en landejer, landlejer, mand, kvinde eller barn vil få ud af landminerydningen.
- Hvilke ressourcer skal lokalbefolkningen have adgang til for at udnytte mere landbrugsjord efter landminerne er fjernet?

Artiklen er skrevet af:

Mikkel Nedergaard
Kulturgeograf fra
Københavns Universitet
Evalueringsrådgiver i Dansk
Flygtningehjælps
internationale afdeling.

