

UDENRIGSMINISTERIET
Danida

Evaluering

**Humanitær- og
genopbygningsbistand,
Kosovo 1999-2003**

December 2004



© Udenrigsministeriet
December 2004

Udgivet af: Evaluering af Udviklingsbistand, Udenrigsministeriet
Forsidefoto: CONTRASTO/POLFOTO, Titel: Election in Kosovo
Grafisk
produktion: Phønix-Trykkeriet A/S, Aarhus, Danmark

ISBN: (Sammendrag) 87-7667-132-1
ISBN: (Rapport) 87-7667-127-5
ISSN: 1399-4972

Yderligere eksemplarer kan rekvireres hos:

Danmark. dk's netboghandel
www.danida-publikationer.dk
eller på telefon 1881
Hvis der ringes fra udlandet er telefonnummeret +45 7010 1881

Evalueringen kan også hentes gennem Udenrigsministeriets hjemmeside www.um.dk eller fra Evalueringskontorets hjemmeside www.evaluation.dk

Evalueringen er udarbejdet af uafhængige konsulenter uden tidligere tilknytning til de nævnte aktiviteter. Ansvar for evalueringsrapportens indhold, fremstilling, observationer og anbefalinger påhviler alene evalueringsholdet.

Evalueringens konklusioner og tilkendegivelser er således ikke nødvendigvis i overensstemmelse med Udenrigsministeriets, modtagerregeringernes eller andre involverede organisationers synspunkter.

Evalueringsrapporten er trykt på Multi Fine papir og omslaget er trykt på Invercote.



Indhold

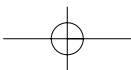
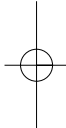
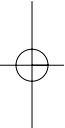
Forord	7
Baggrund	9
Overordnede konklusioner	10
Vigtigste anbefalinger	15
Danmarks hjælp til flygtningene var imponerende og effektiv	16
Generelle kritiske observationer	18
Bistanden skabte gode resultater	18
Bistandsopgaven var en stor udfordring	20
Advarslerne om en krise med internt fordrevne og flygtninge blev overhørt	22
Fremskridt med dansk demokratiopbygning, men med begrænset succes	23
Dansk bistand til offentlige tjenester var vigtig for flygtningenes tilbagevenden	25
Generelt effektiv dansk støtte til genopbygning af beboelseshuse	26
Kosovo ønsker mere langsigtet bistand til uddannelse	27
Danske civile og militære forbindelser bør erstattes af international koordination	29
Kun få projekter med dansk støtte til kvinders rettigheder	30
Styrker og svagheder i Udenrigsministeriets ledelse af den danske bistand	31
Kosovo i dag – og i fremtiden	33
Udenrigsministeriets kommentarer	35
Annex 1: Fakta	37

Kort over Kosovo



Forkortelser

BNP	Bruttonationalprodukt
DIIS	Dansk Institut for Internationale Studier
ADRA:	Adventisternes udviklings- og nødhjælpsorganisation
CIMIC:	Det civilt militære samarbejde
DANBN:	Den danske militærstyrke
FRESTA:	Udenrigsministeriets sekretariat for freds- og stabilitetsfonden
HCG:	Den humanitære kontaktgruppe i Udenrigsministeriet
KFOR:	NATO's militærstyrke
NGO:	Ikke-statslig organisation
OSCE:	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
PISG:	Selvstyremyndighederne
S.HUM:	Udenrigsministeriets afdeling for humanitær bistand – tidligere S.3
TSA:	Teknisk rådgivningsafdeling i Udenrigsministeriet
UNICEF:	FN's Børnefond
UNMIK:	FN's civile overgangsadministration
UNHCR:	FN's Flygtningehøjkommissariat



Forord

Denne evaluering af den danske humanitære bistand og genopbygningsbistanden i forbindelse med Kosovo-krisen dækker perioden fra marts 1999 til december 2003, hvor den danske Styringsenhed i Kosovo blev lukket. Evalueringen skal klarlægge, hvad man har lært, og vurdere effektiviteten og virkningen af den danske bistand¹.

Evalueringens konklusioner er baseret på studier af en lang række dokumenter og litteratur om den danske og internationale bistand, interviews med mange af de berørte parter i Kosovo, København, Geneve og Bruxelles, herunder NGO'er, Udenrigsministeriet, internationale bistandsorganisationer og EU, fokusgrupper inden for de enkelte emner og to workshoper i København og Pristina. Evalueringen har gennemført interviews, der omfattede 200 kosovo-albanere og 200 serbere fra Kosovo.

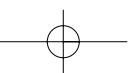
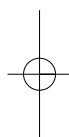
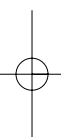
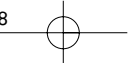
Evalueringen forsøger at genskabe virkeligheden på baggrund af den viden, vi har i dag. Enhver kritik af forberedelser og effektivitet må tage hensyn til det kaos og den uforudsigelighed, der prægede Kosovo i 1999, og til den ekstraordinære udfordring, det var, at mobilisere og organisere nødhjælp og genopbygningsbistand, især i den første kritiske periode.

Evalueringen blev udført af T&B Consult med et hold internationale eksperter. Det skal understreges, at selvom udkast til rapporten har været diskuteret med Danida, er evalueringsholdet eneansvarlig for rapportens analyse og konklusioner, der ikke nødvendigvis svarer til Danidas eller andre berørte parters vurderinger.

Denne sammenfatning er en journalistisk bearbejdning af den engelske evalueringsrapport, der indeholder et meget omfattende materiale. Hvis læseren ønsker et dybere kendskab til evalueringen, henvises til den engelske originaludgave, der kan læses og bestilles på www.evaluering.dk.

*December 2004
Evaluering af Udviklingsbistand*

1) *Evalueringen omfatter ikke den danske militære involvering i Kosovo. Denne gennemføres under Forsvarsministeriet, og omkostningerne er for 1999 alene opgjort til 614 mio. kr.*



Baggrund

Efter 10 års serbisk undertrykkelse og etnisk udrensning i Kosovo greb det internationale samfund ind i Kosovo-konflikten: Fra den 24. marts 1999 og 78 dage frem bombede NATO mål i Kosovo, Serbien og Montenegro. Heftige kampe mellem serbisk militær og Kosovos befrielsehær fulgte, og det blev anslået, at 855.400 mennesker flygtede fra krigshandlinger og etniske udrensninger i Kosovo til Makedonien og Albanien, og et par hundrede tusinde blev internt fordrevet. Hovedparten af flygtningene til Makedonien og Albanien var kosovo-albanere, mens de fleste internt fordrevne var serbere, som flygtede for at undgå hævnaktioner.

I juni 1999 trak Serbien sig tilbage og afsluttede 10 års undertrykkelse af kosovo-albanerne. FN's Sikkerhedsråd vedtog resolution 1244 om international tilstedeværelse og en midlertidig administration (UNMIK) i Kosovo bl.a. for at sikre flygtningenes sikre tilbagevenden.

De to vigtigste internationale tilstedeværelser i Kosovo blev UNMIK, som understøtter den civile administration og genopbygning af infrastruktur, lov og orden, menneskerettigheder m.m., samt KFOR, som er NATO's militærstyrke. Donorer stillede 2,3 mia. euro til rådighed for perioden 1999-2003.

Det strategiske grundlag for den danske indsats blev udarbejdet af Udenrigsministeriet i "Kosovo Handlingsplanen", som dannede basis for nødhjælp, genopbygning og konfliktforebyggelse frem til udgangen af 2003. Planens langsigtede mål var at skabe en demokratisk infrastruktur, respekt for lov og orden samt etnisk forsoning som grundlag for stabilitet i regionen. Kosovo Handlingsplanen forpligtede Danmark til at hjælpe ved flygtningenes repatriering og hjælpe med at skaffe fødevarer og husly bl.a. ved genopbygning af huse. Dertil skulle der gennemføres minerydning, genopbygning af hospitaler, skoler og infrastruktur, ligesom lov og orden og en fri presse skulle udvikles. På længere sigt skulle den serbiske minoritet sikres, og der skulle udvikles et demokrati.

Den 7. april 1999 bevilgede Folketinget de første 180 mio. kr. til ofrene for Kosovo-konflikten, og siden er i alt 1,4 mia. kr. bevilget fra Udenrigsministeriet til at afhjælpe Kosovo-krisen. Den danske støtte til Kosovo kan inddeles i fire faser. I 1999-2000 drejede det sig om nødhjælp, i 2000-02 om genopbygning, i 2002-03 om konsolidering og en exit-strategi. Fra januar 2004 varetages støtten til Kosovo gennem begrænsede regionale programmer bl.a. til de fordrevnes hjemvenden.

Overordnede konklusioner

Den danske bistand til Kosovo nåede mange gode resultater på det operative niveau. Den danske bistand var hurtig og var med til at begrænse de menneskelige lidelser i den første kritiske fase. Projekter inden for minerydning, genopbygning af huse, uddannelse og affaldshåndtering var effektive. Resultaterne af den danske bistand overskygges imidlertid af manglen på fremskridt af de mere langsigtede mål for Kosovo: udviklingen af et demokratisk, fredeligt, multi-etnisk samfund i økonomisk vækst.

Årsagerne til, at den danske bistand ikke havde større succes med at sikre de langsigtede målsætninger, er:

- *Bistanden respekterede og støttede ikke i tilstrækkelig grad international og multilateral koordination.*
- *Bistanden blev planlagt og gennemført med et for kort tidsperspektiv.*
- *Der manglede sammenhæng mellem strategisk og operationel ledelse, og planlægning og analyse fik ikke tilstrækkelig opmærksomhed.*

Kosovo Handlingsplanen, som dannede grundlag for bistanden til Kosovo, blev godkendt af Folketinget allerede i juni 1999. Planen er relevant, grundig, forudseende og let at forstå. Problemet var imidlertid, at mange målsætninger og anvisninger i planen ikke blev fulgt.

Den danske bistand gennemførte et imponerende, effektivt, hurtigt og relevant nødhjælpsarbejde for flygtningene i den første kritiske fase i 1999. Hjælpen var først og fremmest rettet mod Albanien og i mindre grad Makedonien. Efter den hurtige tilbagevenden af flygtningene til Kosovo i 1999, leverede den danske bistand et væsentligt bidrag til at begrænse de menneskelige lidelser i den første truende vinter 1999-2000.

Genopbygning af huse, som blev gennemført af større danske NGO'er, udgjorde med omkring 212 mio. kr. ca. 15 pct. af den danske støtte til Kosovo. Støtten var effektiv, og husbyggeriet understøttede repatrieringen og var med til at forbedre fremtidsudsigterne for mange flygtninge. Det var effektivt at følge FN's strategi med at genopbygge de mindst skadede huse først, selvom det fik den konsekvens, at de dårligt stillede til tider ventede længst på hjælpen. Problemer ved hjælpen var, at kosovo-albanernes egen kapacitet til at bygge huse blev undervurderet, og at der ikke eksisterede tekniske retningslinjer; derfor er der stor forskel på kvaliteten og omfanget af den hjælp, som familierne modtog.

Den danske støtte til uddannelse, faglig træning og arbejdsmarkedsregulering vurderes som effektiv inden for et relativt beskedent budget. Støtten var især relevant, fordi

den har taget fat på arbejdsløsheden, som er et af de største problemer i Kosovo i dag. Støtten var mest effektiv, når den blev udført af større professionelle organisationer. Resultaterne af arbejdet blev forbedret, da enkelte spredte projekter blev sat ind i en ramme med støtte til hele uddannelses- og arbejdsmarkedssektoren i samarbejde med de lokale ministerier.

Handlingsplanen lagde vægt på genopbygning af infrastrukturen og de offentlige værker til el, vand og telekommunikation som en vigtig forudsætning for succesfuld repatriering af flygtninge og for at få samfundet til at fungere normalt igen. Miljø-mæssige skader skulle udbedres ud fra en langsigtet målsætning om bæredygtig udnyttelse af naturressourcer.

Den danske støtte til de offentlige tjenesteydelser kostede 215,2 mio. kr. eller mere end 15 pct. af bistanden til Kosovo. Denne danske støtte var både relevant og effektiv. Hjælp til fjernelse af affald i og omkring Mitrovica blev rost af politikere og borgere som et af de første synlige relevante resultater af den internationale bistand.

Støtten til fjernelse af landminer og farligt militært materiale har ligeledes været effektiv. Med bistand fra bl.a. Danmark er Kosovo stort set rensat for miner og andet farligt militært affald.

Den Humanitære Kontaktgruppe – hvor både Udenrigsministeriet, Forsvaret og NGO'er, der var aktive i Kosovo, deltog – fungerede specielt i starten af krisen som et effektivt forum for koordination på det operative niveau. Den danske Styringsenhed i Kosovo havde en vigtig rolle i støtte og koordination af de danske aktiviteter.

Til trods for at styringen af støtten var centraliseret i København, var systemet fleksibelt og i stand til at reagere på nye ønsker. Evalueringen finder dog, at de systemer, som bruges i Udenrigsministeriet til styring af humanitær bistand, er mangelfulde. Anerkendte internationale kriterier for vurdering af humanitær nød anvendes ikke. Der findes tilsyneladende ingen standardsystemer eller metoder for screening af potentielle udførende organisationer, vurdering af projektforslag, kontrakter og overvågning af gennemførelsen. Økonomistyringsystemet er yderst mangelfuldt. Der findes hverken standard- eller rammepriser for forskellige ydelser, systemerne til regnskabsafregning er mangelfulde, og et usammenhængende finansinformationssystem gør det utroligt vanskeligt at få overblik over økonomien i programmer og projekter. Evalueringen anbefaler en forbedring af disse systemer og ansættelse af humanitær ekspertise i ministeriet.

De resultater, der er nået i Kosovo, skyldes i høj grad engagerede og hårdtarbejdende medarbejdere i Udenrigsministeriet og de udførende organisationer.

Kosovo Handlingsplanen angav meget brede områder for den danske støtte, men flere af de prioriteringer, der foreslås i planen, blev ikke fulgt. En del anbefalinger, som blev givet af en dansk forundersøgelsesmission i juli 1999, blev heller ikke gennemført. Forundersøgelsen advarede om, at Kosovo var i fare for at få mere støtte, end landet kunne absorbere, og det blev foreslået at fordele den danske støtte over en 10-årig periode. Ud over genopbygning blev det anbefalet, at man planlagde mere langsigtet og prioriterede støtte til god regeringsførelse, retssektoeren og udanelse.

I praksis valgte man at koncentrere den danske bistand om nødhjælp og genopbygning, som blev gennemført hurtigt og massivt, mens den langsigtede udvikling blev svigtet. 75 pct. af bistanden blev givet til Kosovo de første 19 måneder, mens 25 pct. blev spredt over de følgende tre år – heraf kun 2 pct. i 2003.

Hvis bistanden var blevet fordelt over 10 år, mener evalueringen, at Danmark kunne have fortsat som en indflydelsesrig donor i Kosovo og kunne have bidraget til nogle af de mere kritiske langsigtede målsætninger som demokrati og fredelig sameksistens i et multi-etnisk samfund.

Den massive støtte til Kosovo betød, at der var relativt færre midler til rådighed til verdens fattigste lande og til andre humanitære katastrofer, særligt i Afrika. Det var specielt arbejde gennem internationale organisationer, som fik relativt mindre bevilinger.

Der var ingen mekanisme til at revidere Kosovo-strategien. Politik og strategi blev ikke taget op til revision, selv da situationen ændrede sig radikalt i foråret 2000, hvor den humanitære nødsituation var ovre. Evalueringen finder generelt, at der har været for få ressourcer til styring af bistanden, dels til programledelse, dels til analyse og planlægningsarbejde.

Kosovo Handlingsplanen understregede vigtigheden af international koordination af udviklingssamarbejdet, men der blev dog samtidig påpeget, at den danske bistand skulle være synlig. FN's flygtningehøjkommissariat (UNHCR) fik imidlertid en svag start i Kosovo med for få ressourcer og personel. Etableringen af FN's administration i Kosovo, UNMIK, var langsommelig, og det var med til at bane vejen for en udbredt dansk og international bilateralisme.

Den danske indsats i Kosovo var hovedsagelig bilateral. 70 pct. af den danske bistand blev givet gennem danske NGO'er og virksomheder, hvor ganske få dominerede. Kun 20 pct. af den danske bistand kom gennem internationale organisationer. Svag international koordination – og en stor bilateral indsats – bidrog i sammenhæng til at øge de multilaterale svagheder i Kosovo-indsatsen.

Stabilitetspagten – aftalt mellem G 24 og Balkan-landene – og den langsigtede målsætning om medlemskab af EU udgjorde umiddelbart efter krigen den overordnede politiske og planlægningsmæssige ramme for støtte til økonomisk udvikling, demokratisering og stabilitet for Balkan-regionen. Stabilitetspagten har dog gradvist mistet sin rolle som rammen for økonomisk planlægning og støtte, bl.a. fordi donorerne ikke var villige til at underlægge sig international koordination, og de enkelte lande prioriterede i stedet deres egne interesser. For Kosovo er det medvirkende til manglende økonomisk vækst og udvikling. Den store støtte har slet ikke haft den synergieffekt på den lokale økonomi, som burde have været mulig. Arbejdsløshed, som vurderes til 40 pct. blandt kosovo-albanere og 60 pct. blandt serbere, er et af Kosovos største problemer i dag.

Kosovo Handlingsplanen meldte klart ud, at forsoning mellem kosovo-albanere og serbere var en afgørende faktor i opbygningen af et stabilt og fredeligt samfund. Planen forudså risikoen for hævnaktioner over for den serbiske befolkning i Kosovo. På den baggrund rejser evalueringen det spørgsmål, hvorfor etnisk udrensning af omkring 200.000 serbere kunne finde sted under massiv tilstedeværelse af NATO-tropper og internationale donorer. I marts 2004 kom det endnu engang til sammenstød mellem kosovo-albanere og serbere. Urolighederne førte til, at atter 4.000 serbere flygtede fra Kosovo. Begivenhederne understreger, at der til trods for den internationale og danske indsats er sket utrolig ringe fremskridt i forsoningen mellem kosovo-albanere og serbere.

Kosovo Handlingsplanen anbefalede støtte til udvikling af demokratiske og administrative strukturer og støtte til retssektoeren, styrkelse af menneskerettigheder, en fri presse og civilsamfundet. Det blev foreslået, at bistanden skulle kobles med politiske betingelser til styrkelse af demokratiet. På den baggrund undrer evalueringen sig over, at støtte til demokratiske strukturer, retssektor, presse og civilsamfund var begrænset.

Der er sket fremskridt i opbygningen af demokratiet, tre valg er afholdt, lokale ministerier er ansvarlige for en del af den offentlige forvaltning, og en ombudsmandsinstitution – med bl.a. dansk støtte – spiller en aktiv rolle i samfundet.

Flere af de organisationer, som har spillet en rolle i at fremme demokrati og gå imod den nationalistiske dagsorden, f.eks. fagforeninger, studenterorganisationer og dele af de tidligere uformelle kosovo-albanske social- og uddannelsessektorer, har kun i ringe grad modtaget international bistand. Det virker heller ikke, som om politiske betingelser har spillet en tilstrækkelig rolle i samarbejdet med det kosovo-albanske og serbiske politiske lederskab.

Spørgsmålet om Kosovos status udgør tilsyneladende en gordisk knude, som dominerer den politiske scene. Kravet om selvstændighed, som fremførtes under krigen og af det kosovo-albanske politiske lederskab, vil aldrig kunne accepteres i Beograd. Samtidig har både den kosovo-albanske og serbiske befolkning meget begrænset tillid til, at FN og deres egne politiske ledere kan nå resultater i form af fred, sikkerhed, økonomisk velstand og demokrati.

Evalueringen fremfører, at konfliktmægling, fredsopbygning og udvikling af et demokrati kræver en grundig analyse og forståelse af lokale kræfter og involvering over en lang periode, og derudover skal støtten være velkoordineret og planlagt på tværs af sektorer, og støtten til græsrodsniveauet skal bakkes op af arbejdet med det politiske lederskab. Den danske og internationale bistand har indtil i dag ikke været præget af disse karakteristika.

Kosovo Handlingsplanen anbefalede samarbejde mellem danske civile og militære organisationer. Erfaringerne fra Kosovo er blandede. I visse absolutte nødsituationer, hvor ingen andre organisationer har mulighed for at hjælpe, er det relevant, at militæret træder til. I nogle situationer har militærets logistiske og materielle apparat været nyttigt, og dette samarbejde er ofte foregået på tværs af nationer. Militær bistand er omkostningstung, men det vigtigste problem for de civile organisationer er, at samarbejde med militæret kan betyde tab af neutraliteten, som er afgørende for at arbejde i konflikten. Et specifikt problem er, at der manglede planer og strategi for dansk militærs rolle i humanitære indsatser. På baggrund af erfaringerne i Kosovo kan evalueringen ikke anbefale samarbejde udelukkende mellem nationale militære og civile organisationer.

Evalueringen finder det vigtigt, at mange repræsentanter fra bilaterale, internationale og lokale organisationer gentog, at de senere års stramninger af dansk asylpolitik begrænser den gennemslagskraft, som Danmark har i at fremme racemæssig, etnisk og religiøs pluralisme f.eks. i Kosovo.

Vigtigste anbefalinger

- Den danske regering bør genoverveje beslutningen om en betydelig reduktion af bistanden til Kosovo.
- Den danske regering bør arbejde for at styrke den rolle, som stabilitetspagten og planer for associering med EU spiller, som en overordnet ramme for planlægning af støtte til og økonomisk, politisk og social udvikling for Kosovo og resten af det vestlige Balkan.
- I forbindelse med indgriben i konflikter skal Danmark både på det politiske og det operationelle niveau arbejde på at styrke FN's ledende rolle.
- Gennem "Good Donorship"-initiativet bør Danmark sammen med andre lande analysere arbejdet i Kosovo i forhold til succeser og fejl, så man kan udvikle en mere effektiv strategi til at kombinere multilateral og bilateral bistand.
- I internationale organisationer bør Danmark fremme konfliktforebyggelse og begrænse militærets indgriben i humanitære kriser.
- Danmark bør arbejde for fælles donorstudier, der skaber bedre basis for fælles strategi til støtte for lokal økonomisk og demokratisk udvikling, dels for at sikre mere kvalificeret samarbejde med lokale kræfter både i den økonomiske og politiske sfære, dels for at skabe en stærkere koordination mellem arbejdet på topplan og græsrodsniveau.
- Udenrigsministeriet bør overveje, hvordan dansk humanitær bistand i konflikt-situationer – inden for rammerne af det multilaterale udviklingssamarbejde – kan designes med et langtidsperspektiv, der ofte er behov for. Der skal afsættes flere ressourcer til at studere den lokale situation og til strategisk planlægning. Formen for støtte til demokrati og økonomisk udvikling bør overvejes.
- Udenrigsministeriet bør styrke det system, der anvendes til planlægning og gennemførelse af humanitær bistand, som bl.a. bør omfatte:
 - screening af potentielle udførende organisationer
 - styrkelse og standardisering af overvågning af og rapportering fra disse organisationer
 - forbedret system til overvågning af finansiel styring af projekter og programmer
 - anvendelse af internationale systemer og kriterier for vurdering af kriser som basis for tildeling af dansk humanitær bistand
 - ansættelse af humanitære specialister og fredsopbygningspecialister i ministeriet til at styrke kapaciteten til ledelse og overvågning af bistanden
 - overvejelse af brug af en sektortilgang ved genopbygning.
- Udenrigsministeriet bør skabe overblik over Danmarks styrker og kompetencer i sammenligning med andre landes humanitære indsatser, genopbygning og fredsopbygning. Det bør danne baggrund for at styrke danske kompetencer i andre konfliktsituationer. Indsatsen i Kosovo peger på, at uddannelse og affalds-

behandling bør være blandt de sektorer, som bør undersøges med det mål at udvikle den danske kompetence.

- Det danske militær er forpligtet til at sikre velfærd og beskyttelse for mennesker i de områder, det har ansvaret for. Det anbefales, at den danske regering fokuserer på, at humanitær bistand – i det omfang det overhovedet er muligt – gennemføres af neutrale humanitære organisationer. Humanitær bistand bør kun leveres af militæret, når sikkerhedssituationen eller manglende kapacitet afholder de humanitære organisationer fra at arbejde. Den danske regering bør undlade at fremme samarbejde og synergi udelukkende mellem dansk militær og danske civile organisationer. For at øge effektiviteten af den humanitære bistand og konfliktforebyggelse og mægling bør samarbejdet mellem militæret og de civile organisationer i stedet koordineres med relevante internationale partnere.
- Danmarks regering bør vurdere sammenhængen mellem den interne og eksterne flygtningepolitik, så man ikke underminerer forpligtelserne over for den globale beskyttelse af flygtninge.

Danmarks hjælp til flytningene var imponerende og effektiv

Danmark udførte et imponerende, effektivt og hurtigt hjælpearbejde for flytningene under den første kritiske nødhjælpsfase i 1999. Indsatsen blev først og fremmest gennemført i Albanien og i mindre grad i Makedonien. Efter den hurtige tilbagevenden af flytningene til Kosovo i 1999 var den danske bistand medvirkende til at afhjælpe menneskelige lidelser i vinteren 1999-2000.

Med undtagelse af en større indkøbskontrakt af tømmer var den danske hjælp til genopbygning effektiv. Bl.a. har genopbygningen af mange huse uden tvivl forbedret mange menneskers liv og fremtidsudsigter.

Danmark fulgte FN's retningslinjer ved at fokusere på genopbygning af de mindst skadede huse først – og siden de mere ødelagte huse, hvilket skabte husly for flest mulige flygtninge for de afsatte penge. Problemet var dog, at de mest sårbare grupper i nogle tilfælde kom til at vente længst på bistanden. Der er eksempler på, at minoritetsgrupper, specielt romaer, blev overset.

Også den danske bistand til uddannelses- og arbejdsmarkedssektoren var effektiv – især når den blev udført af større og mere professionelle NGO'er. Ligeledes var miljøprogrammerne effektive, og fjernelsen af risikabelt affald var et af de første synlige resultater af den danske bistand.

Der er dog også forbehold i forhold til hjælpearbejdet over for flygtningene. På omkostningssiden er der ingen forklaring på store forskelle i omkostningerne hos de forskellige udførende organisationer. F.eks. er der meget stor forskel på, hvilke beløb de forskellige NGO'er afsatte til genopbygning af huse.

I udviklingen af det civile samfund virker det overraskende, at man ikke fra begyndelsen af konflikten ydede mere støtte til civile grupper med størst potentiale til at skabe demokrati og multi-etnisk sameksistens, f.eks. i de eksisterende fagforeninger og studenterorganisationer.

Afrapporteringen over udgifterne er af svingede kvalitet og præcision. De i alt 217 projektbevillinger til 71 forskellige formål afspejler den fleksibilitet, som den danske bistand til Kosovo havde indbygget. Men spredningen af indsatsen og svagheder i styringen af indsatsen har været med til at begrænse virkningerne af bistanden.

Svaghederne i afrapporteringen fra projekterne specielt omkring finansielle data betyder, at dokumentationen har ringe informationsværdi og gør det vanskeligt at etablere et overblik over de sektorer og formål, der har modtaget dansk støtte. De sektorer, projekter og formål, som evalueringen har anset som væsentlige, er opført nedenfor.²

- Projekter inden for genopbygning af bygninger, byggematerialer, renovering, husly: 297 mio. kr. = 21 pct.
- Projekter inden for elektricitetssektoren: 171 mio. kr. = 12 pct.
- Projekter, der omfatter akut nødhjælp, fødevarerhjælp, suppekøkkener: 89 mio. kr. = 6,3 pct.
- Projekter, der omfatter uddannelser, børnehaver, produktionsskoler, lærertræning: 88, 2 mio. kr. = 6,2 pct.
- Projekter, som omfatter medicin, klinikker, sundhed og hygiejne, hjælp til gravide, psykosocial og social sundhedshjælp: 84 mio. kr. = 6 pct.
- Minerydningsprojekter: 44,6 mio. kr. = 3,1 pct.
- Politiprojekter: 39 mio. kr. = 2,8 pct.
- Projekter, som omfatter demokratiopbygning, opbygning af civilsamfundet, lokal kapacitetsopbygning, medier, ombudsmand: 13,5 mio. kr. = 1 pct.
- Den danske støtteenheds løbende omkostninger udgjorde lidt over en halv procent.
- Visse personaleomkostninger blev dækket fra af andre budgetter.

2. Listen dækker omkring 60 pct. af den samlede danske bistand fra Udenrigsministeriet til Kosovo. De resterende 40 pct. fordeler sig på en lang række projekter, kategorier og formål.

Generelle kritiske observationer

Drivkræfterne bag den danske bistand var komplekse. NATO-bombningen var ikke autoriseret af FN. Der var fra Danmarks side et stort ønske om at demonstrere vilje til humanitær bistand. Der var stor frygt for en massiv flygtningestrøm til Europa, og man var villig til at afsætte store ressourcer for at undgå dette. Der var frygt for en udvidelse af konflikten ikke mindst på grund af Kosovos centrale placering i Europa. Danmarks medlemskab af forskellige internationale organisationer påvirkede ligeledes politikken over for Kosovo i forskellige retninger. De komplekse årsager bag konflikten førte til uklarhed om strategien specielt i de senere faser.

Set ud fra et perspektiv om byrdefordeling var den danske indsats uforholdsmæssig stor i nødhjælps- og genopbygningsfasen, mens den danske støtte i udviklingsfasen efter nødhjælpsoperationerne i Kosovo var uforholdsmæssig lille. Evalueringen vurderer, at den danske bistand ville have været mere effektiv i forhold til Handlingsplanens målsætninger, hvis bistanden havde været fordelt over 10 år, som det blev anbefalet af den første danske forundersøgelsermission, frem for den valgte tilgang, hvor massive bevillinger blev afviklet over kun fire år.

Bistandsindsatsen i Kosovo var hovedsagelig bilateral og stærkt afhængig af en mindre gruppe danske NGO'er og private virksomheder som udførende organisationer. Indsatsen var spredt over mange formål, som ikke var styret af strategisk prioritering.

Bistanden skabte gode resultater

Danmark var et af mindst 24 donorlande, og derfor er det meget vanskeligt at identificere virkninger, som er opnået alene gennem den danske bistand. Man kan dog fastslå, at Danmark har en proportional andel i den succes, som bistanden har haft i Kosovo – og ligeså en andel i de svagheder og fejl, som også har vist sig i den internationale indsats i Kosovo.

Ser man på, hvad der kom ud af den internationale indsats og bistand i forhold til den danske Kosovo Handlingsplan, så er resultaterne særdeles imponerende:

- Over 800.000 flygtninge er vendt tilbage til Kosovo.
- Kosovo er sikret i forhold til landminer og andet farligt militært materiale.
- Der blev ikke rapporteret om forhøjet dødelighed i vinteren 1999-2000, og en potentiel katastrofe blev undgået.

- Genopbygningen kom til at omfatte 90.000 huse, 250 skoler, hundredvis af broer, hundredvis af kilometer veje. Derudover er der sket store fremskridt i genopbygningen af energi- og telekommunikationssektoren.
- Der blev skabt en politistyrke, som opfyldte vedtagne mål for repræsentation af begge køn og etniske grupper.
- Der er skabt provisoriske institutioner til selvstyre (PISG), som nu hovedsageligt drives af lokale. PISG har overtaget vigtige administrative funktioner fra UNMIK.
- Der er opnået væsentlige fremskridt mod demokrati – bl.a. i form af tre valg og omformningen af væbnede grupper til politiske partier.
- Der er skabt en fri presse og andre organisationer i civil samfundets organisationer.

Men der er stadig væsentlige udfordringer, før de strategiske mål fra Kosovo Handlingsplanen kan nås:

- Der er endnu ikke skabt et multi-etnisk samfund i Kosovo, og minoriteter er i fortsat med at flygte fra Kosovo. Fra 1999 til 2003 er antallet af serbere i Kosovo faldet med 220.000, og de tilbageværende er stadig afhængige af KFOR's og UNMIK's tilstedeværelse. De geografiske, kulturelle, økonomiske og etniske modsætninger er vokset gennem de forgangne fire år. Ved urolighederne i marts 2004 flygtede endnu ca. 4.000 serbere.
- Det juridiske system fungerer endnu ikke tilfredsstillende. Der er stadig store problemer med ejendomsretten. Menneskeretskrænkelser fortsætter uden retsforfølgelse.
- Nye restriktive flygtningepolitikker i Europa underminerer troværdigheden hos de nationer, som taler for etnisk pluralisme og international ansvarsdeling.
- Målet om at skabe markedsøkonomi er kun delvist opfyldt. Den finansielle sektor er reformeret, men juridiske problemer med privatiseringsprocessen betyder, at Kosovo ikke kan tiltrække investeringer, der er afgørende for at få den relativt unge befolkning i arbejde.
- Spørgsmålet om Kosovos fremtidige status er uafklaret. Ifølge interviews med toppolitikere og embedsfolk i Danmark, Bruxelles og Geneve går udviklingen i retning af at udelukke selvstændighed for Kosovo. Hvis FN's Sikkerhedsråd formelt tilslutter sig denne holdning er det sandsynligt, at det vil føre til fornyet uro i Kosovo. Vurderingen er, at uden KFOR's tilstedeværelse vil den politiske og etniske vold igen blusse op.

Bistandsopgaven var en stor udfordring

Den danske bistandsindsats var en del af det internationale svar på de enorme opgaver i kølvandet på Kosovo-krisen, som bl.a. skabte følgende problemer:

- En million mennesker blev i 1999 fordrevet – heraf over 800.000 til Albanien og Makedonien. De skulle både have husly, mad og beskyttelse.
- I juli 1999, da hovedparten af de fordrevne og flygtningene kom tilbage til Kosovo, skiftede fokus for bistanden til Kosovo. Især var minerydning og husly vigtige under vinteren 1999-2000, ligesom der skulle skaffes brændsel, mad og tøj.
- I 1999 kom den anden bølge af etnisk udrensning og fordrivelser, da kosovo-albanerne vendte tilbage. Denne gang var ofrene romaer og serbere. 100.000 flygtede til Serbien og Montenegro, og 100.000 blev koncentreret i enklaver.
- Ødelæggelserne i Kosovo omfattede 120.000 huse, der var skadet eller ødelagt af krig. 250 skoler skulle repareres, veje og broer lå i ruiner, og el- og telefon-systemet var kollapsede.
- Den internationale administration i Kosovo skulle dels beskytte minoriteterne i Kosovo og samtidig sikre, at både flygtninge og internt fordrevne, som var flygtet til Serbien, kunne vende tilbage til Kosovo.
- Det internationale samfunds målsætning var at skabe betingelser for fredelig sameksistens mellem de etniske grupper. Men den grænse, der blev trukket, da KFOR-tropperne standsede fremrykningen ved Ibar-floden i Mitrovica – mellem de serbiske kommuner i nord og de kosovo-albanske i syd – er blevet permanent, og hadet mellem de etniske grupper er gennem voldelige episoder blevet mere synligt.
- En slags kronisk underudvikling prægede Kosovo selv før krisen. Den kom af 15 års afindustrialisering. En rekordhøj arbejdsløshed set i forhold til resten af Europa og et kollapsede banksystem er blandt udfordringerne, der skal tages fat på for at sætte skub i økonomien, som er afgørende for at sikre fred og stabilitet i Kosovo.
- Tilbagetrækningen af mange serbiske dommere, politi og fængselspersonale i 1999 efterlod Kosovo i et vakuum uden retshåndhævelse og uden kapacitet til så meget som at registrere nye forbrydelser. Også administrationen af justitsvæsenet, bl.a. i forbindelse med de titusindvis af ejendomsretslige konflikter, blev særdeles vanskelig.
- Hertil kom manglende administrativ kapacitet. De parallelle kosovo-albanske strukturer, som var opstået under det serbiske apartheid-regime, indeholdt kimen til en ny administration, men de folk, som kunne spille en rolle i det nye styre, var ofte kompromitterede af forbindelser til etno-nationalistiske politik.

- Kosovo stod samtidig over for den udfordring at skulle udvikle en helt ny demokratisk infrastruktur som modtræk til en polariseret og voldelig politisk tradition.
- I relation til udviklingen af demokrati er Kosovos fremtidige status et nøgleproblem. Kosovo-albanerne vil næppe stille sig tilfredse med mindre end fuld selvstændighed, og serberne i Den Jugoslaviske Republik vil næppe acceptere dette. En strategi synes at være at udsætte beslutningen, til den kan diskuteres i sammenhæng med EU-optagelsesforhandlinger med Jugoslavien.

Trods de enorme problemer konkluderer evalueringen, at den internationale respons til Kosovo-krisen var ude af proportioner i forhold til den bistand, der ydes i sammenlignelige humanitære kriser og konflikter andre steder i verden.

Danmark var den femtestørste bilaterale donor i det internationale i bistandsarbejde i 1999. Danmark gav da samlet set 6 pct. af al humanitære bistand i det tidligere Jugoslavien. I 2000 var Danmark den tredjestørste bilaterale donor med 9 pct. af den humanitære bistand i Kosovo.

Ud fra traditionelle internationale indikatorer for humanitær nød som dødelighed, børnedødelighed og sygdom var nøden langt større i de samtidige humanitære kriser i Afrika. Eksempelvis rapporterede Oxfam, at børnedødeligheden var 10 gange højere end i Kosovo i kriser i Afrika i 1999. Men de internationale donorer brugte 100 gange mere på bistand pr. person i Kosovo end i f.eks. Den Demokratiske Republik Congo i samme periode. På den baggrund peger evalueringen på det problem, at man ikke bruger anerkendte internationale indikatorer ved identifikation af målgrupper og tildeling af dansk humanitær bistand.

Hermed ikke sagt, at Danmark overreagerede i Kosovo, men snarere, at Danmark under-reagerede andre steder i verden. Men som den tidligere udviklingsminister, Anita Bay Bundegaard, og en topembedsmand noterede sig over for teamet, så drejede det sig her om hvide europæere: ”De så ud som os – vi var nødt til at reagere”.

Den daværende udenrigsminister, Niels Helveg Petersen, gav som en af årsagerne til den massive danske indsats: ”For den danske regering er det vigtigt at afhjælpe den værste humanitære katastrofe i Europa siden anden verdenskrig.”

Advarslerne om en krise med internt fordrevne og flygtninge blev overhørt

Under Balkan-krigene op gennem 1990'erne var der gentagne advarsler om en ny krise og konflikt med fordrevne og flygtninge fra Kosovo.

Advarslerne om udviklingen af en stadig mere ustabil situation kom bl.a. fra danske NGO'er, men de europæiske lande var uvillige til at gøre ret meget andet end at sende observatører fra Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) til Kosovo.

I august 1998 advarede UNHCR også om en kommende krise, og UNHCR pegede på, at der muligvis ville blive behov for en massiv humanitær indsats. Evalueringen påpeger, at muligheden for at støtte demokratiske kræfter og fredsbevægelser i Kosovo og Jugoslavien blev forpasset. Da hjælpen endelig kom, var det først i form af militær indgriben og siden nødhjælp. En udbredt bilateralisme var med til at forøge UNHCR's svagheder, og den viste donorlandenes lave prioritering af international koordination.

Mange lande var ivrige efter at sende folk og vise deres flag, da de massive fordrivelser og flygtningestrømme begyndte. Danske NGO'er skal dog roses for at tilbyde personale til UNHCR og skabe koordination, ligesom danske NGO'er var tidligt ude for at beskytte flygtningene.

Den sene internationale respons på krisen og de overhørte advarsler betød, at mange landes NATO-styrker (herunder de danske) tidligt måtte beskytte flygtninge med fare for, at denne hjælp blev brugt som led i militære formål. Den sene hjælp betød desuden, at en mulighed for at mægle i konflikten gennem støtte til lokale demokratiske og ikke-nationalistiske kræfter blev forpasset.

Spørgsmålet står åbent, om den danske og andre regeringer fremover kan forhindre en militarisering af humanitære indsatser, når tilsvarende kriser opstår.

Selvom den værste flygtningekrise i Kosovo – herunder i vinteren 1999-2000 – stort set var overstået i foråret 2000, så er der i dag bl.a. et tilbageværende problem med mere end 140.000 fordrevne, som lever under vanskelige vilkår i Serbien. Urolighederne i marts 2004, hvor atter 4.000 serbere flygtede fra Kosovo, viser, at man endnu er langt fra en løsning på problemerne med flygtninge og internt fordrevne.

De såkaldte go and see-visits, hvor serbere og andre flygtninge og fordrevne under eskorte kan se deres tidligere boliger, inden de beslutter sig for at vende tilbage, har været medvirkede til at få serbere til at vende tilbage, men det sker i meget små grupper på grund af den dårlige sikkerhedssituation.

Fremskridt med demokratiopbygning, men med begrænset succes

Et af den danske bistands hovedformål var at medvirke til udviklingen af et demokratisk lederskab i Kosovo. Et væsentligt element heri var samarbejdet med demokratisk indstillede ledere på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

I overensstemmelse med Kosovo Handlingsplanen respekterede Danmark, at OSCE, hvis organisatoriske placering var den såkaldte UNMIK III-søjle, havde det primære internationale ansvar for opbygning af demokratiske institutioner. Ansvaret omfattede valg, overvågning af menneskerettighederne og udvikling af retsvæsenet. Dette arbejde er naturligvis integreret med målet om forsoning af de etniske grupper.

En dansk forundersøgelsesmission i juli 1999 anbefalede støtte til afholdelse af valg, og at projekter, som promoverede demokratiet, skulle være en integreret del af den danske bistand. Samtidig blev det dog understreget, at genopbygning, økonomisk udvikling og opbygning af det civile samfund blev nødt til at komme først. I den demokratiske udvikling prioriterede den danske bistand især menneskerettighederne og den gode regeringsførelse. Det skete bl.a. i form af støtte til politiet, en ombudsmandsinstitution og udviklingen af frie medier – herunder træning af journalister.

Det viste sig, at den demokratiske proces kun i mindre omfang kunne bygge på de parallelle politiske systemer – f.eks. inden for uddannelse og sundhed, som havde udviklet sig under serbernes dominans i Kosovo. Da Kosovo-spørgsmålet ikke spillede nogen rolle i Dayton-forhandlingerne i midten af 1990'erne, mistede de fleste kosovo-albanere troen på, at den pacifistiske bevægelse ledet af Rugova kunne skaffe indflydelse og international opmærksomhed om Kosovo. Kosovo-albanerne så i stigende grad væbnet kamp som vejen til forandring, og i slutningen af 1990'erne baserede mange politikere i stedet deres lederskab på militære succeser.

Kun få bevægelser havde opnået resultater gennem demokratiske politiske virkemidler – f.eks. den kosovo-albanske studentorganisation, der i slutningen af 1990'erne tvang præsident Slobodan Milosevic' serbiske regime til at genåbne det albansk-sprogede universitet. Også kvinde- og menneskeretsgrupper havde samarbejdet med

grupper i Serbien om at bremse menneskeretsovertrædelser og om at finde forsvundne personer.

Opgaven for UNMIK i gennemførelsen af FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 var derfor at sætte skub i en demokratisk proces stort set fra bunden. UNMIK's opgave blev besværliggjort af langsomme bidrag fra FN's medlemsstater; Danmark var dog blandt de hurtige. Alligevel fik UNMIK betragtelig succes: Tre valg er blevet afholdt med bred folkelig deltagelse, om end serbiske grupper næsten ikke deltog i det valg, der netop er afholdt i oktober 2004. Men overdragelse af autoritet til Kosovos myndigheder har vist sig at være vanskelig bl.a. på grund af korruption og fortsættelse af forskellige former for etnisk undertrykkelse.

Som et middel til at mægle i konflikten mellem de etniske grupper havde mange danske NGO'er det som fast praksis at hyre både serbisk og albansk arbejdskraft. Den internationale indgriben har dog været med til at skævvride arbejdsmarkedet. Højtuddannede har forladt lokale organisationer til fordel for bedre betalte, men mindre kvalificerede job i de internationale organisationer.

Mange mindre internationale og danske initiativer på græsrodsniveau har dog ydet et beskedent bidrag med hensyn til at mægle i den etniske konflikt. Den totale virkning af den danske indsats på demokratisk udvikling og fredelig sameksistens er relativt lille, men stadig relevant.

Evalueringen finder, at den begrænsede succes i demokratiopbygningen ikke kun skyldes svaghederne i Kosovos civilsamfund, men også det internationale samfunds manglende erkendelse af kompleksiteten i civilsamfundet.

Problemet har bl.a. været, at indsatsen på det politiske topniveau ikke har været tilstrækkelig kritisk. Ind i mellem er man kommet til at støtte politiske kræfter med en nationalistisk dagsorden. Hvis man samtidig beder svage organisationer i civilsamfundetsorganisationer om at promovere et multi-etnisk samfund, pålægger man disse grupper et uforholdsmæssigt stort ansvar og udsætter dem i realiteten for fare for hævn fra stærke kriminaliserede og nationalistiske kræfter.

Samtidig blev der ikke ydet tilstrækkelig støtte til de kræfter, der reelt havde potentiale til at fremme et demokratisk, multi-etnisk samfund – herunder studenterorganisationer og fagforeninger.

Hvis man skal have succes med at styrke et pluralistisk demokrati, kræver det en langsigtet indsats baseret på grundig analyse og forståelse af de lokale forhold, og

det er nødvendigt, at indsatsen på alle niveauer, fra den politiske top til græsrodsniveauet, er koordineret.

Kosovos fremtid som et demokrati er langt fra sikret, og Danmark bør derfor spille en langt mere proaktiv rolle og støtte en langsigtet indsats i Kosovo via medlemsskaberne i de internationale organisationer.

Dansk bistand til offentlige tjenester var vigtig for flygtningenes tilbagevenden

Kosovo Handlingsplanen lagde stor vægt på genopbygning af infrastrukturen og de offentlige tjenester inden for energi, vand og telekommunikation, som var blevet ødelagt under krigen.

Miljømæssige skader skulle udbedres ud fra en langsigtet målsætning om bæredygtig udnyttelse af naturressourcer. Genopbygningen var en vigtig forudsætning for en succesfuld repatriering af flygtninge og for at få samfundet til at fungere normalt.

Handlingsplanen foreslog at koncentrere den danske indsats i de områder, hvor også den danske militærstyrke, DANBN, var aktiv. Formålet var at skabe synergi mellem de civile og militære bestræbelser. I realiteten blev den danske bistand dog spredt ud over flere områder i Kosovo. Flere udførende organisationer lagde deres aktiviteter, hvor der blev identificeret et behov, hvilket ofte var uden for DANBN's område. Nogle NGO'er arbejdede i områder, hvor de havde været aktive før; andre aktiviteter, der var startet som støtte til flygtninge, fortsatte i flygtningenes hjemområder efter deres tilbagevenden. Arbejdet inden for elsektoren skete ligeledes i områder med andre militære kontingenter og gennemførtes bl.a. i samarbejde med den engelske bataljon.

Den danske støtte til de offentlige tjenester kostede 215 mio. kr., hvilket er mere end 15 pct. af de udgifter, som Udenrigsministeriet afsatte til Kosovo. Denne danske støtte var både relevant og effektiv. Det gjaldt bl.a.:

- Bistand til elsektoren, som fik tilskud på 165 mio. kr. og derved blev det næststørste element i den danske støtte til Kosovo. Elsektoren havde ud over tekniske vanskeligheder også det problem, at kun 25-30 pct. af brugerne betalte for el, og dertil blev elsektoren ramt af korruptionsskandaler.
- Dansk bistand til affaldshåndtering i Mitrovica, som blev rost for hurtigt at skabe synlige resultater i form fjernelse af byggeaffald og farligt affald i Mitrovicas gader. Oprindeligt sørgede et affaldsselskab i Mitrovica for renovation,

men uroligheder satte selskabet ud af spillet. Via den danske støtte blev der igen etableret samarbejde mellem serbiske og kosovo-albanske selskaber på hver side af Ibar-floden, så affaldshåndteringen igen begyndte at fungere.

- Støtten til Trepca, som var et af verdens største blymine- og forarbejdningsindustrier og en af det tidligere Jugoslaviens store arbejdspladser. Her har dansk bistand været med til at starte oprydning og etablere et miljøkontrollsystem. Støtten er vigtig, fordi Trepca i dag er nedslidt, forfaldent og forurenende. En systematisk miljøindsats er en af forudsætningerne for at kunne tiltrække investeringer, der er afgørende for virksomhedens overlevelse.

Trods effektivitet i denne danske bistand er genopbygningen af de offentlige tjenester blevet bremsat af manglen på klare overordnede strategiske planer, der kunne sikre systematisk udvikling og tiltrække investeringer til de offentlige værker.

Generelt effektiv dansk støtte til genopbygning af beboelseshuse

Kosovo Handlingsplanen foreslog genopbygning af huse og skoler som et oplagt område for dansk bistand, dels fordi konflikten havde skabt store ødelæggelser, dels fordi genopbygningen var afgørende for en sikker hjemvendelse for flygtningene. Danidas programmer for genopbygning blev gennemført i alle regioner i Kosovo og kostede samlet 212 mio. kr. Halvdelen af pengene blev brugt i 1999-2000.

Forskellige NGO'er gik hurtigt i gang med genopbygningen. Opdelingen mellem NGO'erne blev primært baseret på den tilstedeværelse, som organisationerne havde i de forskellige regioner, og deres kendskab til den lokale situation.

Generelt set var den danske indsats for at skabe husly for udsatte personer effektiv – især i nødhjælpsfasen. Og generelt set har danske NGO'er levet op til deres forpligtelser i projekterne.

I overensstemmelse med FN-politik blev de mindst skadede huse opprioriteret, fordi man derved hurtigst kunne genopbygge flest huse for færrest penge. Senere tog man fat på de mere skadede huse. Bagsiden ved denne tilgang var, at de familier, som havde mest begrænsede ressourcer, i visse tilfælde ventede længst på bistanden. Evalueringen finder det bekymrende, at en del genopbyggede huse blev efterladt – angiveligt fordi de er ejet af folk, som bor i udlandet.

I 2001 kom UNMIK med et sæt nye retningslinjer for genopbygning af huse, hvor man bl.a. satte fokus på de mest sårbare familier uden personlige eller økonomiske ressourcer til at genopbygge deres egne huse. Udvælgelsen af familier til genopbygningen blev gennemført i samarbejde med lokale komiteer, hvilket som regel gik godt.

En meget stor del af genopbygningen af huse er gennemført for private midler. Evalueringen finder, at det potentiale, der lå i de lokale ressourcer, generelt blev undervurderet både af den internationale og danske bistand.

Koordinationen af genopbygningen var vanskelig, da måden, man greb det an på, standarden og kvaliteten varierede, afhængigt af den enkelte NGO, hvilket var utilfredsstillende for modtagerne af hjælpen. I vurderingen af den danske bistand undrer man sig over, at der blandt de forskellige NGO'er er stor forskel på omkostninger til genopbygning af huse.

Genopbygningen kunne have fungeret bedre og været mere effektiv, hvis man havde indført fælles standarder for arbejdet og hjælpen. En samlet koordination mellem den multi- og bilaterale indsats ville have gjort den samlede støtte til genopbygning af huse mere effektiv.

Kosovo ønsker mere langsigtet bistand til uddannelse

Den danske bistand til uddannelse, arbejdsmarked og træning var specielt effektiv – bistanden skulle ikke blot gavne unge mennesker og give de voksne erhvervstræning, men virkede også som et middel til konfliktforebyggelse.

I 1990'erne diskriminerede uddannelsessystemet kosovo-albanerne, som i stedet etablerede deres eget uofficielle parallelle uddannelsessystem. Efter konflikten skulle mange skoler genopbygges, og der var også behov for træning af lærere, som ikke havde fået videreuddannelse gennem de mange år med serbisk undertrykkelse.

Uddannelse og erhvervstræning er afgørende for at nedbringe arbejdsløsheden. Uofficielle tal anslår en arbejdsløshed på 60 pct. for kosovo-albanere og 80 pct. for serbere i Kosovo. Ca. 40 mio. kr. blev brugt på uddannelse og erhvervstræning, som blandt andre de danske produktionsskoler og en række NGO'er har været med til at gennemføre.

Resultaterne af erhvervstræningen har ifølge arbejdsformidlingskontorer resulteret i, at folk med kurser havde lettere ved at få job end andre ansøgere, men der er ikke foretaget en egentlig undersøgelse af det.

En del af støtten, som blev varetaget af NGO'er med ringe international erfaring, blev gjort mere effektiv, da den blev udformet som program, som gennemførtes i samarbejde med det lokale arbejds- og uddannelsesministerier og fik integreret den politik, lovgivning og planlægning, der blev udviklet.

Eftersom der ikke fandtes videreuddannelse og træning af voksne under de parallelle strukturer før Kosovo-konflikten, har den danske indsats været relevant og effektiv i forhold til at modernisere og opgradere arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet.

Lærertæningen udført af den danske organisation ADRA bliver fremhævet. 370 lærere har gennemgået kurser, og deres videreuddannelser af kolleger omfatter op mod 1400 lærere svarende til 10 pct. af alle lærere i Kosovo. Red Barnet har stået for støtte til børnehaver og i samarbejde med Danmarks Pædagogiske Universitet, har man støttet en 4-årig læreruddannelse på universitetet i Pristina.

Det lokale arbejds- og uddannelsesministerier samt det Pædagogiske Fakultetet på Universitetet i Pristina finder bistanden relevant og effektiv og efterlyser mere af samme type langsigtet bistand.

Evalueringen roser den danske støtte til uddannelses- og arbejdsmarkedssektoren for at være relevant og effektiv inden for et relativt beskedent budget. Det gælder kapacitetsopbygningen, de mange trænede lærere, reformer inden for uddannelses- og arbejdsmarkedssektoren og introduktionen af ny pædagogik. Evalueringen er ikke overbevist om, at uddannelse budgetmæssigt har fået den prioritet, der var lagt op til i Kosovo Handlingsplanen.

Der er forbløffende stor forskel på omkostningsniveauet for samme type ydelser på tværs af NGO-projekter – ligesom NGO'ernes budget og regnskabstal ofte adskiller sig fra de budgetter og regnskaber, som findes i rapporter og dokumentation i Udenrigsministeriet.

Evalueringen anbefaler, at man indfører mere systematiske procedurer til projektstyring samt standardkontraktbetingelser og priser for forskellige ydelser for NGO'er, der yder genopbygningsbistand. Evalueringen mener, at man eventuelt kan bruge retningslinjer og procedurer, der i dag anvendes over for private firmaer, der arbejder med udviklingsbistand.

Danske civile og militære forbindelser bør erstattes af international koordination

Evalueringen har set på det danske militærs rolle i det humanitære arbejde. De NATO-ledede KFOR-styrker har i deres mandat pligt til at yde en humanitær indsats over for befolkningsgrupper – inden for de områder, hvor de opererer – som i kraft af en krig eller konflikt ikke kan nås af myndigheder eller bistandsarbejde. Desuden giver både NATO's regler og de danske instruktioner retningslinjer for, hvordan militæret i begrænset omfang kan involvere sig i humanitære opgaver.

Specielt i nødhjælpsfasen hjalp DANBN Dansk Flygtningehjælp med bl.a. fødevare-distribution og husly til flygtninge, men direkte uddeling af nødhjælp var kun relevant en kort periode, fordi sikkerhedssituationen efterfølgende kom under kontrol. Nogle NGO'er klager dog over en "militarisering" af hjælpearbejdet i den indledende fase. Fordi FN var langsom til at komme i gang, og fordi militæret kontrollerede massive ressourcer, fandt de humanitære NGO'er det vanskeligt at modsvare militærets initiativer.

Militæret spillede en rolle i at identificere behov i områder, hvor andre ikke havde adgang, og den militære kapacitet kunne bruges til at styrke effektiviteten af den humanitære indsats. DANBN bidrog også lejlighedsvis med ledigt mandskab og udstyr til genopbygningen af broer og veje, skoler og huse. Samtidig har de udførende organisationer dog været tøvende over for samarbejdet med militæret, fordi deres neutralitet derved kompromitteres i lokalbefolkningens øjne.

Der har kun været et ringe strategisk udbytte af militærets civile arbejde i forbindelse med de danske styrker i DANBN. Først og fremmest fordi projekterne har været små og uden nogen oplagt overordnet strategi eller plan.

Det anbefales, at den danske regering fremmer, at humanitær bistand – i det omfang det overhovedet er muligt – gennemføres af neutrale humanitære organisationer. Humanitær bistand bør kun leveres af militæret, når sikkerhedssituationen eller manglende kapacitet afholder de humanitære organisationer fra at arbejde. Den danske regering bør undlade at fremme samarbejde og synergi udelukkende mellem dansk militær og danske civile organisationer. For at øge effektiviteten af humanitær bistand, konfliktforebyggelse og mægling bør samarbejde mellem militær og civile organisationer i stedet koordineres med relevante internationale partnere.

I marts 2004 blussede de etniske uroligheder op igen. Mere end 20 blev dræbt ved kampe omkring broen over floden Ibar, som skiller den kosovo-albanske og den ser-

bisk dominerede del af byen Mitrovica og Kosovo i det hele taget. Atter 4.000 serbere blev drevet på flugt som følge af kampe og udrensninger. En del af det nordlige Mitrovica kontrolleres af DANBN, og efter konflikten blev den danske styrke i Kosovo forøget. Urolighederne viser, at freden i Kosovo er skrøbelig.

Evalueringen undrer sig over, at KFOR med sin massive tilstedeværelse trods advarsler bl.a. i Kosovo Handlingsplanen ikke var i stand til at forhindre fordrivelsen af over 100.000 serbere i den sidste halvdel af 1999. Det undrer ligeledes evalueringen, at KFOR selv i 2004 ikke er i stand til at gennemtvinge ro og orden.

Kun få projekter med dansk støtte til kvinders rettigheder

Kosovo Handlingsplanen understregede, at kvindernes rettigheder var et væsentligt element i opbygningen af demokrati, men kun få af Danidas projekter havde kvinder som målgruppe. Den danske strategi for humanitært arbejde fokuserer på kvinder som en væsentlig målgruppe, både som en særlig sårbar gruppe, men også som en gruppe med ressourcer i forhold til fredsopbygning.

Bistand til kvinder i Kosovo blev lavt prioriteret trods det faktum, at kvinder i højere grad end mænd var analfabeter og havde ringere uddannelse. Kun 30 pct. var økonomisk aktive mod 70 pct. af mændene. Kvinderne i Kosovo er ofte uden råderet over egen økonomi – de skal give det meste af deres eventuelle indkomst til deres mænd, og i tilfælde af skilsmisse har mange ingen ret til deres børn.

Blandt kvinde- og ligestillingsorienterede projekter, som blev gennemført, blev bl.a. 9 mio. kr. brugt til UNICEF's støtte til mødre og børn. Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Rehabiliteringscentret for Torturofre gennemførte også ligestillingsprojekter. Evalueringen vurderer bl.a., at Dansk Flygtningehjælps støtte til lokale kultur- og socialcentre etableret i samarbejde med lokale NGO'er var relevant.

De få kvindeprojekter betyder spildte muligheder, fordi mange kvinder har ressourcer, som måske kunne være brugt til at støtte en vedvarende økonomisk, social og demokratisk udvikling. Den begrænsede støtte til de mest udsatte kvindegrupper skal formentlig begrundes i manglende synlighed sammenlignet med den fysiske genopbygning af bygninger, infrastruktur m.m.

Fremover bør undersøgelsesteam forud for større humanitære programmer have en specialist i ligestillingsspørgsmål som medlem, og de udførende organisationer skal opfordres til både at støtte deres medarbejdere i at arbejde ud fra Danidas ligestil-

lingspolitik og at være mere opmærksomme på behovet for projekter med udsatte kvinder som målgruppe.

Styrker og svagheder i Udenrigsministeriets ledelse af den danske bistand

Der er bred tilfredshed med, at Udenrigsministeriet under svære og komplekse betingelser har været i stand til at finde finansiering til og koordinere en stor dansk indsats i Kosovo. Men indsatsen er ikke gennemført uden problemer og uønskede konsekvenser. Mange af styrkerne og svaghederne i den danske indsats er af generel karakter og relaterer sig til politik, praksis og strukturer i Udenrigsministeriet, som egentlig falder uden for evalueringens område. I det omfang disse styrker og svagheder har haft betydning for kvaliteten og virkningen af Kosovo-indsatsen, har evalueringen taget dem op.

Styrker:

- Den danske indsats var afhængig af en gruppe af engagerede embedskvinder og -mænd, som i lange perioder arbejdede under et enormt tids- og forventningspres på permanent overtid og med betydelige personlige omkostninger. Der blev tilført ekstra personaleressourcer til det humanitære kontor, men det var ikke nok til at modsvare behovet.
- Den humanitære kontaktgruppe, HCG og senere Kosovo Kontaktgruppen, var et fleksibelt og lydørt forum i de første faser af den danske Kosovo-aktion.
- Det tætte og tillidsfulde samarbejde mellem en mindre gruppe danske hjælpeorganisationer og Udenrigsministeriet gjorde det muligt hurtigt at iværksætte dansk bistand som respons på Kosovo-krisen.
- Den danske Styringsenhed i Pristina sikrede koordination og synlighed af den danske bistand. Styringsenheden gennemførte og koordinerede ligeledes en velplanlagt afslutning på de fleste af de danske projekter i Kosovo.
- Den tekniske rådgivningsafdeling i Udenrigsministeriet, TSA, gav glimrende teknisk støtte til projekterne og medvirkede til at samle spredte projekter til mere effektive sammenhængende programmer.

Svagheder:

- Utilstrækkelige personaleressourcer var en af årsagerne til den mangel på sammenhæng mellem politik og strategi i Kosovo Handlingsplanen og det operationelle niveau, som karakteriserer den danske bistand. Ofte var der i Udenrigs-

ministeriet kun ressourcer til de mest presserende problemer og ikke tid til refleksion eller mere overordnede strategiske overvejelser. Det var almindeligt, at det humanitære kontor end ikke havde ressourcer til at gennemlæse projekt- og undersøgelsesrapporter.

- Internationale indikatorer for humanitær nød, f.eks. sygdom, børnedødelighed og dødelighed, anvendes tilsyneladende ikke til identifikation af kriser og i til- deling af bistand.
- Det projektstyresystem, der anvendtes af Udenrigsministeriet til styring af humanitære aktioner, var svagt og levede ikke op til de krav, der må stilles til et effektivt og tidssvarende ledelsesstøttesystem. Der mangler:
 - standardmetoder til screening af potentielle udførende organisationer
 - standardformater for kontrakter mellem Udenrigsministeriet og disse organi- sationer
 - et standardsystem til planlægning af projekter, f.eks. tids- og ressourcestyring og overvågning
 - standardmetoder for rapportering om udvikling og præstationer i programmer og projekter
 - mekanismer til løbende og afsluttende vurdering af programmer og projekter.
- I løbet af den danske indsats i Kosovo blev et nyt standardformat for projektan- søgninger indført, men ved mange projekter er det tilsyneladende ikke blevet taget i anvendelse.
- De metoder og systemer, der anvendtes af Udenrigsministeriet til styring af økonomien i forbindelse med indsatsen i Kosovo, levede ikke op til de krav, der må stilles til et effektivt og tidssvarende økonomistyresystem.
 - Der eksisterer ikke et databehandlingsystem, der giver ledere og sagsbehand- lere overblik over bevillinger til projekter og programmer eller mulighed for at overvåge forbrug i forhold til bevilgede midler.
 - Der er tilsyneladende forskelle mellem de beløb, som Udenrigsministeriet rapporterer både i budget og regnskab som bevilget til udførende organisa- tioner til et givet projekt, og de beløb, som rapporteres fra den udførende organisation. Der mangler således et standardsystem til rapportering om økonomi i projekter og programmer.
- Det tætte forhold mellem Udenrigsministeriet og en lille gruppe NGO'er sammenholdt med Kosovo Handlingsplanens ønske om synlighed af den dan- ske bistand førte næsten uundgåeligt til en bilateral indsats domineret af danske NGO'er. Flere fordele kunne have været opnået, hvis man i stedet havde valgt at tildele større bevillinger gennem strategiske internationale partnere. Dvs. hvis koordinationen var sket inden for en international ramme i stedet for en nation- al ramme, så de økonomiske bevillinger og den politiske proces havde været bedre koordineret, ville bevillingerne være blevet tildelt i bedre samklang med

de direkte behov, og den administrative byrde for Udenrigsministeriet ville være blevet mindre.

- Den Humanitære Kontaktgruppes effektive arbejde i de første kritiske faser med humanitær nød blev ikke fulgt op af en kontaktgruppe, der i genopbygnings- og udviklingsfasen kunne fungere som koordinations- og kommunikationsforum for embedsfolk og repræsentanter fra militære og udførende organisationer.
- Forskelle i politik mellem det humanitære kontor, FRESTA, Udenrigsministeriets Nordgruppe og Forsvarsministeriet vidner om behov for stærkere koordination mellem ministerierne.
- Den begrænsede kapacitet til at styre indsatser i humanitære kriseområder beror bl.a. på, at der er meget begrænset humanitær ekspertise i Udenrigsministeriet. Specialister i ledelse af humanitær bistand, humanitær lovgivning, konfliktmægling og fredsopbygning findes hverken i det humanitære kontor eller TSA. Udenrigsministeriet er derfor afhængigt af eksterne konsulenter, når man skal styre, tilrettelægge og vurdere indsatsen i humanitære kriseområder.

Anbefalinger:

Evalueringen anbefaler med henblik på fremtidig bistand:

- Udvidelse af specielt de personaleressourcer, der anvendes til daglig ledelse af indsatser ved humanitære kriser.
- Anvendelse af internationalt anerkendte indikatorer og kriterier ved identifikation af humanitære kriser og tildeling af bistand.
- Etablering af standardprocedurer til screening af potentielle udførende organisationer, standardkontrakter og procedurer for vurdering af programmer og projekter.
- Etablering af et system til styring og overvågning af økonomi i programmer og projekter.
- Etablering af fora med klare mandater, der kan sikre koordination gennem alle faser af en humanitær indsats, samt at der sker en styrkelse af kommunikationen mellem ministerierne.

Kosovo i dag – og i fremtiden

Siden etableringen af FN's civile administration, UNMIK, og med NATO's KFOR-styrker til at sørge for sikkerheden, har Kosovo stort set levet i fred med sine naboer. Kosovo har tillige holdt tre valg til den parlamentariske forsamling og kommunerne. En uafhængig ombudsmand overvåger de provisoriske selvstyremyndigheder (PISG).

Danmark har både bidraget til KFOR med soldater og materiel og med penge og personel til den store genopbygningsindsats.

Den økonomiske udvikling i Kosovo er i dag begrænset. Arbejdsløsheden er tårnhøj og kilde til social og etnisk uro. Generelt set har de store internationale investeringer i bistandsarbejde ikke afstedkommet den økonomiske udvikling i Kosovo, som var forventet. Men Kosovo har opnået en associeringsaftale med EU og er begyndt at indføre markedsreformer.

Inden for justitsvæsenet er der sket det fremskridt, at Kosovos politi har overtaget opgaver fra KFOR. Der er dog store problemer med opretholdelse af menneskeret-tigheder og beskyttelsen af minoriteter. Det kom første gang til udtryk ved den anden bølge af etnisk udrensning og fordrivelse af 200.000 serbere og roma-folk i 1999.

Et kritisk spørgsmål er serbernes ret til fri bevægelighed. Reelt lever de tilbageværende serbere i isolerede enklaver. Sikkerheden er præget af store problemer med organiseret kriminalitet.

Politisk set er det helt store problem stadig det uafsluttede spørgsmål om fredelig sameksistens. Allerede i den danske handlingsplan blev det fremhævet, at man stod over for en stor udfordring, nemlig at udvikle en pluralistisk politisk kultur til at forsone Kosovos befolkning. Og denne udfordring eksisterer stadig. Lokale opgør mellem serbere og albanere i marts 2004 førte til fordrivelsen af endnu 4.000 serbere fra Kosovo. På grund af trusler om chikane stemte kun ganske få procent af den serbiske befolkning ved det netop afholdte valg. Nationalisterne havde herved held til endnu engang at hindre en opblødning af fronterne. Urolighederne viste, at målsætningen med fredelig sameksistens langt fra er nået, og at opgaverne, som den danske bistand til Kosovo satte sig for at løse, endnu ikke er løst.

Spørgsmålet om Kosovos status skal ifølge FN-aftalerne tages op i 2005. Spørgsmålet er centralt i den etniske konflikt. Kosovo-albanerne mener, at de kæmpede en krig for selvstændighed, men toppolitikerne i Serbien ønsker at beholde Kosovo som en del af Serbien-Montenegro.

Søren Jessen-Petersen – den nye danske repræsentant for FN's generalsekretær og den højeste FN-udsending i Kosovo – er dog sammen med FN-administrationen opmærksom på, at det nu mere end nogen sinde er vigtigt, at der sker fremskridt både økonomisk og med hensyn til demokrati og sikkerhed i Kosovo.

Udenrigsministeriets kommentarer

Den danske indsats i Kosovo bør først og fremmest ses i lyset af Danmarks ønske om at bidrage hurtigt og effektivt til at afhjælpe de store menneskelige lidelser og omkostninger, der fulgte med de massive flygtningeproblemer i 1999 i forbindelse med Kosovo-konflikten.

Evalueringen fastslår her, at det i høj grad lykkedes for Danmark at medvirke til at lette forholdene for de hundrede af tusinder flygtninge i området i den første, kritiske periode. Danmark gik med sin indsats forrest, både hvad angik hurtig hjælp og hjælpens størrelse.

Mens evalueringen er mere kritisk, når det gælder gennemførelsen og holdbarheden af den danske indsats på længere sigt, er der ikke gjort noget forsøg på at vurdere, hvorledes flygtningekatastrofen ville have udviklet sig, hvis andre donorer havde ydet en lige så hurtig og betydelig humanitær indsats. Internationalt set anses den vigtigste erfaring fra Kosovo måske netop at være betydningen af en hurtig og effektiv indsats i en tidlig krisefase – især for en konflikts udvikling på længere sigt.

Hvad angår den aktuelle situation, yder Danmark fortsat en stor indsats i Kosovo i aktivt samspil med øvrige donorer i området.

I forhold til den humanitære bistand er erfaringerne fra Kosovo i mellemtiden i alt væsentligt blevet integreret i Danmarks internationale humanitære arbejde. Den samlede danske kapacitet til at håndtere humanitære kriser er styrket betydeligt. Både gennem en tilpasning af gældende retningslinier og strategi, og ved at styrke Udenrigsministeriets planlægningsmæssige og analytiske kapacitet inden for krisestyring. Det danske civile-militære samarbejde har således udviklet sig væsentligt siden Kosovo-indsatsen.

Lige så vigtigt er det, at de humanitære indsatser i dag i højere grad ses som en integreret del af de internationale krisestyringsoperationer. Og at Danmark kan leve op til de helt særlige krav, det stiller.

Her er der internationalt en erkendelse af, at for civilbefolkningen i et konfliktområde er forbedringer af den sociale og økonomiske situation og forbedringer i sikkerheden uadskillelige. Regeringen tog derfor i 2004 initiativ til at afgørende styrke samarbejdet mellem de danske civile og militære indsatser i verdens brændpunkter. Det skete i form af regeringens nye samtænkningsinitiativ fra marts 2004, der siden er blevet fulgt op af en rapport om samarbejde mellem nødhjælpsorganisationerne og

forsvaret, som fremlagdes i december 2004, og som en række repræsentanter for nødhjælpsorganisationerne deltog i udarbejdelsen af.

Samspillet mellem dem stiller store krav til planlægning og gennemførelse af den samlede danske indsats. Den civile danske humanitære indsats og genopbygningsindsats er de instrumenter, som kan afhjælpe menneskers umiddelbare behov og sikre en bedre fremtid for befolkningen i indsatsområdet. Mens den danske militære tilstedeværelse retter sig mod selve truslen mod fred og frihed.

Gennem en koordination af Danmarks civile og militære bidrag i tilknytning til de internationale indsatser sikres den mest effektive anvendelse af de danske bidrag til afhjælpning/løsning af aktuelle internationale kriser med udgangspunkt i erfaringerne fra Danmarks indsatser i blandt andet Bosnien og Irak, og ikke mindst i Kosovo.

Annex 1: FAKTA

Om Kosovo:

- **Befolkning:** Op mod 1,7 millioner (1998). I 1999 søgte over 800.000 tilflugt i nabolandene, og flertallet vendte tilbage de kommende få måneder. Halvdelen af befolkningen vurderes at være under 25 år.
- **Religion:** Over 90 pct. af befolkningen i Kosovo er kosovo-albanere, som er muslimer.
- **Styreform:** I henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 af 10. juni 1999 styres Kosovo af en international civil overgangsadministration, UNMIK, som ledes af FN's generalsekretærs særlige repræsentant. Dertil har Kosovo en institution til selvstyre (PISG), som administrerer de såkaldte overførte magtområder – herunder sundhed, uddannelse, miljø, landbrug, finans- og socialpolitik.
- **Forfatning:** Den 14. maj 2001 blev en forfatningsramme vedtaget for midlertidigt selvstyre i Kosovo. Folkeretligt er Kosovo stadig en del af Serbien.
- **Valg:** Den 17. november 2001 var der valg til Provinsforsamlingen, som den 4. marts stadfæstede aftalen om at udnævne Ibrahim Rugova (LDK) som præsident og Bajram Rexhepi (PDK) som premierminister for Kosovos selvstyregøring.
- **Økonomi:** Kosovo er formentlig Europas fattigste region. UNDP anslog i 2002, at BNP pr. indbygger var 904 dollars.

Kosovos historie:

1912-13: Voldsomme kampe i Kosovo under første verdenskrig.

1918: Jugoslavien blev dannet (med Kosovo som en del af staten).

1945: Efter afslutningen af anden verdenskrig var der i et par år fremover spredt modstand hos albanerne i Kosovo mod indlemmelsen i Jugoslavien.

1946: Kosovo fik status som en autonom region i Serbien.

1963: Ved vedtagelsen af en ny forfatning blev Kosovos uafhængige position styrket som en autonom provins i Serbien.

1974: Ved en forfatningsændring blev uafhængigheden i Kosovo styrket – næsten på linje med de øvrige republikker i Jugoslavien.

1981: Albanerne, som da udgjorde godt 91 pct. af befolkningen i Kosovo, lavede sporadiske oprør efter præsident Tito's død.

1987: På sin vej til magten i Serbien holdt Slobodan Milosevic sin berømte tale i Kosovo, hvor han opfordrede serberne til at styrke sig selv i Kosovo, og han lovede hjælp fra resten af Serbien.

1989: Milosevic reintegrerede Kosovo i Serbien. De kommende år søgte Kosovos ikke-anerkendte præsident, Ibrahim Rugova, en fredelig løsning.

1998: Serbiske angreb i det centrale Kosovo.

1999: Nato bombede fra den 24. marts og 78 dage frem mål i Kosovo, Serbien og Montenegro. Kosovos Befrielseshær, UCK, intensiverede angreb på serbere. Heftige kampe fulgte, og store dele af den albanske befolkning i Kosovo blev fordrevet. I juni trak Serbien sig tilbage og afsluttede 10 års undertrykkelse af kosovo-albanerne, og FN's Sikkerhedsråd godkendte Resolution 1244 om international tilstedeværelse og en midlertidig administration (UNMIK) i Kosovo for at sikre flygtningenes sikre tilbagevenden. Til gengæld flygtede hovedparten af serberne i Kosovo for at undgå hævnaktioner. Kosovos to vigtigste internationale tilstedeværelser blev UNMIK, som understøttede den civile administration og genopbygning af infrastruktur, lov og orden, menneskerettigheder m.m., samt KFOR, som er NATO's militærstyrke. Donorer stillede 2,3 mia. euro til rådighed for perioden 1999-2003.

2000: Nødberedskabet fra FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, blev afblæst.

2001: Fire søjler blev fra 2001 etableret i genopbygningen: 1) Politi og retsvæsen direkte under FN. 2) Civil administration direkte under FN. 3) Demokrati- og institutionsopbygning under FN. 4) Genopbygning og økonomisk udvikling – ledet af EU. Den 17. november 2001 var der valg til Provinsforsamlingen. Danmark formulerede en exit-strategi frem til udgangen af 2003.

2003: UNMIK skabte en fælles institution med Kosovos indbyggere til at tage sig af de juridiske problemer. Med tiden skal det udvikle sig til Kosovos eget Justitsministerium som erstatning for den UNMIK-ledede justitsafdeling. Blandt problemerne er mangel på lovgivning, som for en stor dels vedkommende i øjeblikket baserer sig på love fra det tidligere Jugoslavien. Hertil kommer problemer med menneskerettighederne og manglende autoritet for Kosovos politi, som er afhængige af beslutninger fra UNMIK, og fortsatte uløste problemer omkring ejendomsretten.

2004: I marts var der lokale opgør mellem serbere og albanere.

Fordeling af dansk bistand på geografiske områder:

- Albanien: 20 pct.
- Kosovo: 73 pct.
- Makedonien: < 1 pct.
- Serbien-Montenegro: 6 pct.

Fordeling af bistand til Kosovo pr. år:

- 1999: 40 pct.
- 2000: 33 pct.
- 2001: 15 pct.
- 2002: 9 pct.
- 2003: 2 pct.

Fordeling af bistand på hovedfaser:

- Humanitær bistand: 40 pct.
- Genopbygning: 49 pct.
- Udvikling og exit-strategier: 11 pct.

Fordeling af bistand på typer af udførende organisationer:

- Danske regeringsbevillinger: 11 pct.
- Multilaterale organisationer: 19 pct.
- NGO'er: 56 pct. (især Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Folkehjælp, som samlet set fik 66 pct. af bevillingen. Dansk Flygtningehjælp var den største NGO i Kosovo-aktionen og fik samlet set 15 pct. af de i alt 214 mio. kr.)
- Kommercielle organisationer/virksomheder: 14 pct.

