

Kan FN's blå hjelme skabe fred i Gaza?

Et håb, der bristede

Våbenhvilen i januar 2025 gav et glimt af fred – men varede kun seks uger.

Da Israel og Hamas indgik en våbenhvile i januar 2025, kunne verden ånde lettet op. Endelig tegnede der sig et lys for enden af mørket og en afslutning på en konflikt, der i årevis har været præget af håbløshed. Israelske gidsler, blev løsladt fra Hamas' fangenskab under nøje iscenesatte ceremonier i Gaza.¹

Euforien viste sig dog kortlivet. Israels fortsatte militæroperationer i Gaza førte til udsættelse af planlagte gidseludvekslinger, og dermed blev også frigivelsen af palæstinensiske fanger bremsset. Den tillid, våbenhvilen syntes at love, viste sig at være en illusion. Da den første seks ugers fase sluttede, genoptog Israel sine militære kampagner til lands og i luften, og krigen blussede op på ny.² Femten måneders diplomatisk arbejde havde resulteret i en våbenhvile, der kun overlevede seks uger. Siden har der været flere forsøg på at forhandle en ny aftale, men ét spørgsmål følger med disse forsøg: Selv hvis en ny aftale kan forhandles på plads, hvordan sikrer man så, at den ikke lider samme skæbne som den første?

FN's fredsbevarende styrker – idealer og virkelighed

De blå hjelme skal bevare fred, ikke skabe den. Nutidens konflikter har vist sig at udfordre denne doktrin.

Som modsvar på Donald Trumps kontroversielle plan om at forvandle Gaza til et kommercielt resort-paradis, foreslog Den Arabiske Liga i begyndelsen af 2025 at indsætte FN-fredsbevarende styrker i området.³ Siden 1948 har FN anvendt fredsbevarende missioner som redskab til at stabilisere skrøbelige fredsaftaler mellem stridende parter.

Disse missioner bygger på tre fundamentale principper:

- **Samtykke:** FN kan kun indsætte styrker, hvis værtslandet accepterer det – både af respekt for suverænitet og for at sikre, at missionen ikke opfattes som en besættelse.
- **Upartiskhed:** Missionen må ikke tage parti, men skal kunne samarbejde med alle sider.
- **Begrænset magtanvendelse:** Våben må kun bruges i selvforsvar eller for at beskytte civile mod umiddelbar fare.

¹ UNSC, Resolution 2735 (2024), UN Security Council, (S/RES/2735, 2024)

Agencies and TOI Staff,

“Israel halts release of Palestinian prisoners over ‘humiliating’ hostage handovers.”, *Times of Israel*, 23 February 2025 (Available at <https://www.timesofisrael.com/israel-halts-release-of-palestinian-prisoners-over-humiliating-hostage-handovers/>).

² Al Jazeera, “Fears for ceasefire after Hamas suspends release of Israeli captives.”, *Al Jazeera and news agencies*, 10 February 2025 (Available at <https://www.aljazeera.com/news/2025/2/10/hamas-suspends-release-israeli-captives-over-ceasefire-violations>)

Mick Krever, “Israel has resumed the war in Gaza. Why now?”, *CNN*, 19 March 2025 (Available at <https://edition.cnn.com/2025/03/18/middleeast/israel-gaza-hamas-ceasefire-explainer-intl>).

³ Al Jazeera, “Arab League calls for UN peacekeepers in occupied Palestinian territory.”, *Al Jazeera and news agencies*, 16 May 2024 (Available at <https://www.aljazeera.com/news/2024/5/16/arab-league-calls-for-un-peacekeepers-in-occupied-palestinian-territory>).

På afstand forekommer principperne både logiske og enkle: FN sender styrker til konfliktområder, hvor de skal skabe tryghed, overvåge våbenhviler og give parterne tid til politiske løsninger. Men nutidens konflikter ligner sjældent de klassiske stats-til-stats-krige, modellen oprindeligt blev skabt til.⁴

I dag spiller ikke-statslige aktører som terrororganisationer og militser en afgørende rolle. Det komplicerer diplomatiske processer, fordi der ikke findes én central forhandlingspartner. Samtidig ændrer konflikters karakter sig hurtigere end nogensinde. Nye aktører kan opstå på få måneder, og alliancer kan opløses fra den ene dag til den anden, hvilket gør situationen vanskelig for FN at navigere i.

FN's moderne missioner handler ikke kun om at overvåge en fredsaftale, men også om at sikre nødhjælpsleverancer, støtte valg, opbygge institutioner og beskytte civile.⁵ Ambitionerne er enorme – men selv den bedst finansierede mission vil have svært ved at udfylde så mange roller på én gang i områder, hvor politiske og sikkerhedsmæssige realiteter kan ændre sig fra dag til dag.

Når neutraliteten sættes på prøve

FN's fredsbevarere blev skabt til at stå mellem fronterne. I dag risikerer de at blive en del af krigen.

For at tilpasse sig de nye virkeligheder har FN gradvist ændret spillereglerne for fredsbevaring. Hvor de oprindelige missioner udelukkende måtte bruge våben i selvforsvar, har nyere missioner fået mandat til at anvende magt mere aktivt. Tanken var, at man bedre kunne beskytte civile og forhindre, at missionerne blev kørt over af stærkere militære aktører.⁶ Men i praksis har det skabt en farlig balancegang, hvor selve det, der skulle være FN's grundsten – neutraliteten – gradvist er blevet svækket.

I Mali blev FN-styrker indsat for at beskytte byer og civilbefolkningen mod jihadistiske angreb. Samtidig opererede Frankrig med egne styrker i landet, hvis mål var at nedkæmpe militante grupper, snarere end at stabilisere landet. For mange lokale blev skellet uklart: Når FN-soldater stod side om side med franske styrker, hvem var så egentlig neutrale? For oprørsgrupperne blev svaret tydeligt – FN blev betragtet som en krigsførende part, og soldaterne blev angrebet derefter.⁷

Samme mekanisme blev set i DR Congo, hvor grænsen blev yderligere rykket. Da missionen i 2013 fik mandat til decideret at bekæmpe bestemte oprørsgrupper, var det i strid med hele

⁴ Christian Henderson, *The Use of Force and International Law*, Second Edition, Cambridge University Press, (2024), 221-226. Alex J. Bellamy and Charles T. Hunt, "Twenty-first Century UN peace operations: protection, force and the changing security environment.", *The Royal Institute of International Affairs*, vol. 91, no. 6 (2015), 1278-1282 (Available at <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12456>)

⁵ Ibid

⁶ Henderson, supra note 4, 246-247.

⁷ John Karlsrud, "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism.", *International Peacekeeping*, vol. 26, no. 1 (2019), 3-6 (Available at <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1502040>).

fredsbevaringsidéen.⁸ FN-soldater, traditionelt kendt for at stå passivt mellem fronterne, blev nu udstyret med artilleri, kamphelikoptere og tunge våben. På kort sigt gav det resultater: oprørsgrupper blev presset tilbage, og byer blev sikret. Men på længere sigt underminerede det selve missionens legitimitet.⁹ Når FN åbent går i offensiven, undermineres neutraliteten og tilliden, som ellers er en forudsætning for at få begge parter til at acceptere missionens tilstedeværelse.

Konsekvenserne har været voldsomme. I både DR Congo og Mali har over 300 FN-fredsbevarere mistet livet.¹⁰ Hver død er ikke kun en tragedie, men også et tegn på, at øget brug af militær magt i stigende grad gør fredsbevarende styrker til militære mål. Når befolkningen ser FN som en del af krigen, svækkes grundlaget for samarbejde, og opgaver som fredsbevarere er sat i verden for at varetage bliver næsten umulige at gennemføre.

Dette rejser et ubehageligt spørgsmål: Hvis neutralitet ikke er garanteret, hvilken rolle kan FN's blå hjelme så spille i et område som Gaza? Her er udfordringerne endnu større: Hamas er udpeget som terrororganisation af store dele af det internationale samfund, Israel betragter enhver ekstern indblanding med skepsis, og de stridende parter anerkender knap hinandens eksistens. Under sådanne forhold risikerer en FN-styrke ikke bare at miste sin neutralitet – men at blive opfattet som en decideret trussel af begge sider.

Gaza – en umulig opgave?

Tre mulige værter, amerikansk veto og bitre erfaringer: FN står over for sin måske sværeste prøve.

På papiret virker en FN-fredsstyrke i Gaza oplagt – og behovet er enormt: at overvåge en våbenhvile, beskytte civile og støtte genopbygningen. Men i praksis står ét altoverskyggende spørgsmål tilbage: Hvem skal FN søge samtykke hos?

Israel kontrollerer størstedelen af grænserne og har militær tilstedeværelse i og omkring Gaza. Af praktiske årsager er Israels medvirken derfor afgørende, hvis FN overhovedet skal indsætte folk og udstyr i området. Men her opstår det første dilemma: FN's domstol har betegnet Israel som en besættelsesmagt, og hvis FN formelt anerkender Israel som værtsland, risikerer man indirekte at legitimere den besættelse, man samtidig kritiserer.¹¹

⁸ UNSC, Resolution 2098 (2013), UN Security Council, (S/RES/2098, 2013), Para. 12(b).

⁹ Alan Doss, "United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO).", in *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, edited by Joachim A. Koops et. al, Online edn., Oxford Academic (2014) 815
Alex J. Bellamy and Charles T. Hunt, "Twenty-first Century UN peace operations: protection, force and the changing security environment.", *The Royal Institute of International Affairs*, vol. 91, no. 6 (2015), 1284-1285. (Available at <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12456>).

¹⁰ All relevant information can be found on the website of the United Nations Peacekeeping (Available at <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>).

¹¹ *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Advisory Opinion, International Court of Justice (19 July 2024), Para. 93.

For Israel selv er skepsissen stor. Landet har i årtier haft dårlige erfaringer med FN-missioner – ikke mindst UNIFIL i Libanon, der siden 1978 har overvåget våbenhvilen med Hezbollah uden at kunne forhindre brud eller nye sammenstød.¹² Fra israelsk perspektiv er FN derfor ikke en neutral vagthund, men en ineffektiv aktør, der blot rapporterer overtrædelser uden at det får konsekvenser.

Hamas har til gengæld reel kontrol i Gaza og styrer de fleste centrale funktioner. Uden deres samtykke vil en mission næppe kunne operere effektivt i selve området. Men Hamas er udpeget som terrororganisation af både EU og flere centrale FN-medlemslande.¹³ Ethvert samarbejde med Hamas vil derfor gøre det næsten umuligt for Israel – og dets allierede – at acceptere missionen. Det efterlader FN i et paradoks: Den aktør, der kontrollerer jorden, er samtidig den, det internationale samfund mindst vil anerkende.

Den Palæstinensiske Myndighed fremstår på papiret som en mere oplagt partner. Den er internationalt anerkendt og er af mange blevet peget på som den aktør, der skal overtage magten i Gaza efter krigen.¹⁴ Men virkeligheden ser anderledes ud: Myndigheden har ingen reel kontrol i området, og Israel har gentagne gange understreget, at de ikke ser den som en legitim fremtidig magthaver i Gaza.¹⁵ Dermed står FN i en situation, hvor ingen af de tre mulige kilder til samtykke – Israel, Hamas eller Den Palæstinensiske Myndighed – kan levere en løsning, der både er praktisk, politisk og juridisk holdbar.

Dertil kommer FN's Sikkerhedsråd. Ingen mission kan etableres uden Rådets godkendelse – og dermed forudsat, at USA ikke bruger sit veto. USA's tætte alliance med Israel gør det nærliggende at antage, at Washington vil blokere enhver mission, der ikke klart tilgodeser Israels militære og politiske interesser. Selv hvis USA skulle give grønt lys, kan andre stormagter – Rusland eller Kina – bruge Gaza som en brik i den større geopolitiske rivalisering. Samtykkeproblemet i Gaza handler derfor ikke kun om lokale aktører, men om det internationale magtspil, som FN er fanget i.

Fremtidens fredsbevarende missioner

¹² "What's in Blue: Briefing on the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) and the UN Disengagement Observer Force (UNDOF).", 17 January 2025 (Available at <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2025/01/briefing-on-the-un-interim-force-in-lebanon-unifil-and-the-un-disengagement-observer-force-undof.php>).

¹³ Alt relevant information kan findes på Europa Kommissionens hjemmeside (Tilgængelig på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-terrorism/>) Alt relevant information kan findes på det Amerikanske Udenrigsministeriums hjemmeside (Tilgængelig på <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations>).

¹⁴ Andrew Gray, "EU to boost financial support for Palestinian Authority.", *Reuters*, 14 April 2025 (Available at <https://www.reuters.com/world/eu-boost-financial-support-palestinian-authority-2025-04-14/>) UNGA, *Demand for ceasefire in Gaza, Report of the Secretary-General*, UN General Assembly, (A/79/739, 2025), 4-5 & 9 Vivian Yee & Ismael Naar, "Arab States Propose Alternative to Trump's Gaza Plan.", *New York Times*, 4 March 2025 (Available at <https://www.nytimes.com/2025/03/04/world/middleeast/gaza-arab-leaders-meeting.html>).

¹⁵ Lazar Berman & TOI Staff, "Hamas said to agree to cede Gaza governance to PA; Netanyahu: 'Not going to happen' .", *Times of Israel*, 17 February 2025 (Available at <https://www.timesofisrael.com/hamas-said-to-agree-to-cede-gaza-governance-to-pa-netanyahu-not-going-to-happen/>).

FN diskuterer i dag nye modeller for fredsbevaring. Tanken er, at missionerne skal kunne tilpasses langt mere fleksibelt end de tunge, langsommelige FN-operationer, vi kender fra Congo eller Mali. Ét bud er de såkaldte modulære missioner, som bedst kan illustreres ved et sæt Lego-klodser, hvor forskellige enheder kan sættes sammen og skilles ad afhængigt af situationen. Hvis behovet er grænseovervågning, indsættes militære observatører og logistiske enheder. Hvis fokus skifter til nødhjælp, kan humanitære eksperter og ingeniørtropper hurtigt tilføjes.¹⁶

En andet bud er regionale partnerskaber, hvor FN deler ansvaret med organisationer, der har større lokal legitimitet.¹⁷ I Afrika har FN i flere år samarbejdet med Den Afrikanske Union – i Gazas tilfælde kunne Den Arabiske Liga spille en tilsvarende rolle. Fordelen er, at soldater fra arabiske lande måske i højere grad vil blive accepteret af lokalbefolkningen end soldater fra fjerne verdensdele. Ulempen er, at de regionale organisationer sjældent har samme ressourcer, hvilket kan skabe afhængighed af FN's logistik og finansiering.

På papiret kunne en Gaza-styrke derfor udformes som en mindre, fleksibel enhed med et skarpt fokus: overvågning af våbenhvilen, sikring af nødhjælpskonvojer og måske kontrol ved grænseovergange. Netop det begrænsede omfang kunne gøre missionen mere realistisk end de store "alt-i-en"-modeller som FN tidligere har forsøgt – og fejlet. Men samtidig ligger her også udfordringen: Jo smallere mandatet er, desto større er risikoen for, at FN reduceres til en symbolsk tilstedeværelse uden reel indflydelse på konfliktens grundlæggende dynamikker. Selv den mest innovative model ændrer ikke ved det grundlæggende: Uden samtykke fra nøgleaktørerne risikerer en FN-styrke i Gaza at ende som symbolpolitik.

I sidste ende er Gaza mere end blot endnu en vanskelig mission. Det er en test af, om FN's fredsbevarende system stadig kan fungere i en verden, hvor krige ikke længere følger de konventionelle regler. Det er en prøve på hele det internationale samfunds vilje og evne til at tænke nyt i mødet med en ny type konflikt. Hvis FN's blå hjelme ikke hører hjemme her, hvor gør de så?

¹⁶ Corine van Emmerik & Peter Albrecht. "The contending futures of UN peacekeeping." *Danish Institute for International Studies* (19 March 2025), 18-19 (Available at <https://www.diiis.dk/en/research/the-many-contending-futures-of-un-peacekeeping>) Eugene Chen, et al. "Demand-driven operations: a new approach to UN peacekeeping." *Institute for Security Studies*, (19 February 2025), 1-2 (Available at <https://issafrica.org/research/policy-briefs/demand-driven-operations-a-new-approach-to-un-peacekeeping>).

¹⁷ El-Ghassim Wane, Professor Paul D. Williams & Professor Ai Kihara-Hunt. "The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities." *Independent Study commissioned by the United Nations Department of Peace Operations* (October 2024), 35-38 (Available at https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/future_of_peacekeeping_report_rev30jan_1.pdf).

Bibliografi:

- Agencies and TOI Staff, "Israel halts release of Palestinian prisoners over 'humiliating' hostage handovers.", *Times of Israel*, 23 February 2025 (Tilgængelig på <https://www.timesofisrael.com/israel-halts-release-of-palestinian-prisoners-over-humiliating-hostage-handovers/>)
- Al Jazeera, "Arab League calls for UN peacekeepers in occupied Palestinian territory.", *Al Jazeera and news agencies*, 16 May 2024 (Tilgængelig på <https://www.aljazeera.com/news/2024/5/16/arab-league-calls-for-un-peacekeepers-in-occupied-palestinian-territory>)
- Al Jazeera, "Fears for ceasefire after Hamas suspends release of Israeli captives.", *Al Jazeera and news agencies*, 10 February 2025 (Tilgængelig på <https://www.aljazeera.com/news/2025/2/10/hamas-suspends-release-israeli-captives-over-ceasefire-violations>)
- Bellamy, Alex J. and Charles T. Hunt, "Twenty-first Century UN peace operations: protection, force and the changing security environment.", *The Royal Institute of International Affairs*, vol. 91, no. 6 (2015), 1277-1298 (Tilgængelig på <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12456>)
- Berman, Lazar & TOI Staff, "Hamas said to agree to cede Gaza governance to PA; Netanyahu: 'Not going to happen'." *Times of Israel*, 17 February 2025 (Tilgængelig på <https://www.timesofisrael.com/hamas-said-to-agree-to-cede-gaza-governance-to-pa-netanyahu-not-going-to-happen/>)
- Chen, Eugene, et al. "Demand-driven operations: a new approach to UN peacekeeping." *Institute for Security Studies*, 1-10, 19 February 2025 (Tilgængelig på <https://issafrica.org/research/policy-briefs/demand-driven-operations-a-new-approach-to-un-peacekeeping>)
- Council of the European Union, Sanctions against terrorism (Tilgængelig på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-terrorism/>)
- Doss, Alan, "United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO).", in *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, edited by Joachim A. Koops et. al, 803- 817, Online edn., Oxford Academic, 2014
- Gray, Andrew, "EU to boost financial support for Palestinian Authority.", *Reuters*, 14 April 2025 (Tilgængelig på <https://www.reuters.com/world/eu-boost-financial-support-palestinian-authority-2025-04-14/>)
- Henderson, Christian, *The Use of Force and International Law*, Second Edition, Cambridge University Press, 2024
- Karlsrud, John, "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism.", *International Peacekeeping*, vol. 26, no. 1 (2019), 1-21 (Tilgængelig på <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1502040>)

Krever, Mick, "Israel has resumed the war in Gaza. Why now?", *CNN*, 19 March 2025 (Tilgængelig på <https://edition.cnn.com/2025/03/18/middleeast/israel-gaza-hamas-ceasefire-explainer-intl>)

Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem, Advisory Opinion, International Court of Justice, 19 July 2024

UNGA, Demand for ceasefire in Gaza, Report of the Secretary-General, UN General Assembly, (A/79/739, 2025)

UNSC, Resolution 2098 (2013), UN Security Council, (S/RES/2098, 2013)

UNSC, Resolution 2735 (2024), UN Security Council, (S/RES/2735, 2024)

United Nations Peacekeeping, Total Fatalities since 1948 (Tilgængelig på <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>)

U.S. Department of State, Foreign Terrorist Organizations (Tilgængelig på <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations>)

van Emmerik, Corine & Peter Albrecht, "The contending futures of UN peacekeeping.", Danish Institute for International Studies, 1-28, 19 March 2025 (Tilgængelig på <https://www.diis.dk/en/research/the-many-contending-futures-of-un-peacekeeping>)

Yee, Vivian & Ismael Naar, "Arab States Propose Alternative to Trump's Gaza Plan.", *New York Times*, 4 March 2025 (Tilgængelig på <https://www.nytimes.com/2025/03/04/world/middleeast/gaza-arab-leaders-meeting.html>)

"What's in Blue: Briefing on the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) and the UN Disengagement Observer Force (UNDOF).", 17 January 2025 (Tilgængelig på <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2025/01/briefing-on-the-un-interim-force-in-lebanon-unifil-and-the-un-disengagement-observer-force-undof.php>)

Wane, El-Ghassim, Professor Paul D. Williams & Professor Ai Kihara-Hunt. "The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities." *Independent Study commissioned by the United Nations Department of Peace Operations*, October 2024 (Tilgængelig på https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/future_of_peacekeeping_report_rev30jan_1.pdf)