



## THE UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY: AN AGENDA FOR RENEWAL

## סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם:

## תכנית התחדשות

Matthew Parish מתיו פאריש

The United Nations Relief and Works Agency is one of the oldest and most venerated of United Nations institutions. Founded by the UN General Assembly in its Resolution 302(IV) of 1949, the agency had and maintains an express mandate to collect voluntary contributions from UN member states in order to relieve suffering caused by regional conflict. The agency is obliged to cooperate with a range of other UN institutions to achieve this goal. The organisation was never intended when initially established to last as long as it did, and it must be one of the longest-running UN agencies on record to be subject to repeated annual renewal. It is also perhaps unique in that it while apparently exercising a UN Charter Chapter VII mandate, it is originally a legal creation not of the Security Council but of the General Assembly. This juridical curiosity has caused the organisation to embrace a broader role than typical UN missions of a similar nature.

With its headquarters in Jerusalem, the agency operates under the capable stewardship of a distinguished international diplomat with experience across some of the world's most intractable hotspots and whose wife is President of the Nai-Qala Association. The organisation's last review of its legal mandate was in 2010, undertaken by a senior Australian insolvency lawyer who serves as the agency's principal legal advisor. His independent report confirmed the special status of UNRWA in apportionment of its Chapter VII obligations directly by the General Assembly, and also emphasises the legally distinctive feature of the agency in being one of the very few UN agencies with a legal prerogative to establish its own mandate. Indeed it is clear from this report that UNRWA is absolutely

סוכנות הסעד והתעסוקה של האומות המאוחדות (אונר"א) היא אחת מהמוסדות הוותיקים והנכבדים ביותר של האומות המאוחדות. הארגון נוסד על ידי העצרת הכללית של האו"ם בהחלטה 302 (סעיף 4) משנת 1949. מאז הקמתה, הסוכנות בעלת סמכות מפורשת לאיסוף תרומות מן המדינות החברות באו"ם על מנת להביא להקלה בסבל שנגרם לאוכלוסייה אזרחית בעקבות סכסוך אזורי. הסוכנות מחויבת לשיתוף פעולה עם מוסדות או"ם נוספים כדי להשיג מטרה זו. כאשר נוסד הארגון, הוא לא יועד למלא את תפקידו זמן רב שכזה, ולכן הוא כנראה אחד הארגונים הוותיקים ביותר באו"ם אשר כפופים להתחדשות מדי שנה. סוכנות זה אולי ייחודית גם בזכות העובדה כי למרות שהיא מחזיקה בסמכות מטעם פרק 7 למגילת האומות המאוחדות, היא נוסדה במקור על ידי העצרת הכללית במקום מועצת הביטחון. העובדה המסקרנת המשפטית הזו גרמה לארגון לאמץ תפקיד רחב יותר מאשר משימות טיפוסיות בעלות אופי דומה של האו"ם.

עם המטה שלה בירושלים, הסוכנות פועלת תחת ניהולו המוכשר של דיפלומט בינלאומי נכבד עם ניסיון בכמה מהאזורים הרגישים והבעייתיים ביותר בעולם, ושאשתו היא נשיאת עמותת נאי-קלה. הביקורת האחרונה של הארגון בנוגע לסמכות המשפטית שלה נערכה בשנת 2010, ובוצעה ע"י עורך דין אוסטרלי בכיר, מומחה להליכי פשיטת רגל, אשר מכהן כיועץ המשפטי הראשי של הסוכנות. הדו"ח העצמאי והבלתי תלוי שלו אישר את מעמדה המיוחד של אונר"א בהקצאת ההתחייבויות שלה על פי פרק 7 למגילת האו"ם ישירות על ידי האסיפה הכללית, וגם מדגיש את המאפיין הייחודי החוקתי של הסוכנות כאחת הסוכנויות הבודדות של האו"ם בעלת סמכות משפטית לקבוע סמכות משלה. מהדו"ח הזה אכן מתברר כי אונר"א היא עצמאית לחלוטין מן המדינות החברות באו"ם, והיא רשאית לפעול לפי

independent from the UN member states, and is entitled to operate as it perceives appropriate in its own discretion quite separately from any specific legal or policy requirements of individual concerned states. UNRWA's absolute legal independence from external stricture is thereby enshrined.

UNRWA has the fortune to be well funded. The 2015 US budgetary contribution was some US\$390 million. That having been said, the organisation does have to operate in some of the most taxing conditions. It has been responsible for operating the Yarmouk Refugee Camp in Damascus, Syria since 1957. Moreover the organisation's fine works are sometimes subject to attempted political manipulation, which UNRWA does well to resist. Yarmouk refugees in the modern era are seeking refuge from the Islamic State and the Al Nusra Front, an Al-Qaida affiliate, amongst others. The role of UNRWA has been compelled by circumstances to extend far beyond its original boundaries of alleviating the consequences of the late-1940's Israel/Palestinian conflict, but fortunately the flexible legal structure within which the agency operates has permitted to expand its mandate to meet new challenges.

The organisation's mandate is limited by certain fundamental principles. For example it is not entitled to assist refugees unless they have lost both homes and livelihood. Economic refugees are excluded from the agency's umbrella. In practice this proscription has proven hard to enforce, because neighbouring states have had understandable problems in providing records confirming the status of persons asserting entitlement to UNRWA protection. This has entailed UNRWA providing safe harbour for a varied group of people whose interests may lie well beyond the General Assembly's original intentions. Between 1993 and 2002 UNRWA extended its own mandate to provide quasi-governmental oversight of the Palestinian territories. The General Assembly insists that UNRWA's mandate continues to be extended to Syria and Lebanon, although its headquarters lie in Israeli territory. Again in this regard, UNRWA remains virtually unique by virtue of the fact that it operates across territories that do not recognise one-another. That the organisation can work in

שיקול דעתה ובנפרד מכל דרישה משפטית או מדינית של כל אחת מן המדינות המעורבות. העצמאות המשפטית המוחלטת של אונר"א מביקורת חיצונית מעוגנת בכך.

לאונר"א יש את המזל להיות ממומנת ברוחב יד. התרומה התקציבית של ארה"ב בשנת 2015 הייתה בסכום של בערך כ-390 מיליון דולר. כשזה נאמר, הארגון נדרש לפעול בתנאים תובעניים במיוחד. מאז 1957 הוא אחראי על תפעול מחנה הפליטים אל-ירמוק בדמשק, סוריה. מעבר לזאת, הארגון נתון מדי פעם לתרמיות פוליטיות, אשר אונר"א מצליחים לעמוד בפניהם. היום, פליטי המחנה אל-ירמוק מחפשים מקלט בין היתר מהמדינה האסלאמית וחזית אל נוסרה, שלוחה של אל-קאעידה. וכך, לאור הנסיבות, תפקידה של אונר"א משתרע הרבה מעבר לגבולותיה המקוריים, אשר היו הקלת ההשלכות של הסכסוך הישראלי/פלסטיני עקב מלחמת העצמאות של מדינת ישראל. למרות זאת, המבנה המשפטי הגמיש שבמסגרתו הסוכנות פועלת, התיר להרחיב את הסמכות כדי להתמודד עם אתגרים חדשים.

סמכות הארגון מוגבלת על ידי מספר עקרונות יסוד. למשל, הוא אינו רשאי לסייע לפליטים אלא אם אלה איבדו את בתיהם בנוסף למחיתם. פליטים שמחפשים לשפר את מצבם הכלכלי אינם חוסים מתחת למטריית הסוכנות. בפועל איסור זה קשה לאכיפה, כי למדינות שכנות היו בעיות ברישום מעודכן המאשר את מעמדם של אנשים אשר עומדים בתנאים לזכאות להגנה של אונר"א. כתוצאה מכך ניתן מקלט לקבוצה מגוונת של אנשים שהאינטרסים שלהם ככל הנראה הרבה מעבר לכוונות המקוריות של העצרת הכללית. בין השנים 1993 ו-2002, אונר"א סיפקה פיקוח מעין-ממשלתי על השטחים הפלסטיניים. העצרת הכללית מתעקשת כי הסמכות של אונר"א תמשיך להתרחב לסוריה וללבנון, למרות שהמטה שלה נמצא בשטח ישראל. שוב, בהקשר זה, אונר"א נשארת כמעט ייחודית במינה מכוח העובדה כי היא פועלת בשטחי מדינות שאינן מכירות אחד בשני, ומכוח העובדה שהארגון יכול לעבוד בצורה כזאת אל אף החינוך שעלול להיווצר עם התחייבויות של מדינות החברות באו"ם כפי שנקבעו בסעיף 2 של מגילת האומות המאוחדות.

such a way notwithstanding the friction this may create with the membership obligations of UN states prescribed in Chapter II of the UN Charter.

UNRWA maintains services in education, health, social services, credit (banking) facilities, business activities and emergency services. In this respect it continues to operate in a governmental capacity, its mandate overlapping with the distinct governmental structures in the Gaza Strip, the West Bank and contemporary Syria. In order to be effective, the agency must cooperate with such governmental structures as it encounters from time to time in each of these territories. Nevertheless this intra-regional cooperation may remain at the heart of the persisting hostilities in the region. In the words of the then chief diplomat of the President of the Security Council, as recently as late 2015:

*Council Members are concerned by the ongoing violence directed at both Israelis and Palestinians. The Council calls on both parties to encourage calm and avoid escalating the situation through word or deed.*

It goes without saying that the work of UNRWA is persistently difficult and frustrating, and this may explain the organisation's decision to request its perpetual renewal. Nevertheless the organisation has benefited from the active involvement of certain other UN agencies. For example, UNESCO has been engaged, under the stewardship of Irina Bokova, in reporting upon Gaza reconstruction, in a comprehensive Arabic-language report. This is no doubt an admirable extension of UNESCO's mandate to preserve cultural heritage, particularly in the aftermath of war causing extensive destruction to Gaza's cultural objects.

UNRWA cooperates effectively with the UN Special Coordinator for the Middle Peace Process, the former Bulgarian Foreign Minister and Defence Minister. The Special Coordinator undertakes roles in cooperation with UNRWA and their mandates are co-aligned. For example, the Special Coordinator has a budget and mandate for Gaza reconstruction, in the same way as UNRWA. Using this modality, one can be certain that member state funds and assets are

אונר"א מספקת שירותים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, האשראי (בנקאות), הפעילות העסקית ושירותי החירום. מבחינה זו היא ממשיכה לפעול בקיבולת ממשלתית, והסמכות שלה חופפת עם המוסדות הממשלתיים ברצועת עזה, בגדה המערבית ובסוריה העכשווית. על מנת להיות יעילה, הסוכנות חייבת לשתף פעולה עם מוסדות ממשלתיים אלו באזורים הללו בעת הצורך. למרות כל זאת, שיתוף פעולה אזורי זה עלול להישאר בלב הלחימה המתמדת באזור.

כפי שאמר לאחרונה בסוף שנת 2015 הדיפלומט הראשי דאז של נשיא מועצת הביטחון:

*חברי המועצה מודאגים מהאלימות המתמשכת שמכוונת הן כלפי ישראלים והן כלפי פלסטינים. המועצה קוראת לשני הצדדים לעודד אווירה רגועה ולהימנע מהסלמת המצב באמצעות אמירות או מעשים.*

מיותר לציין כי המשימה של אונר"א היא קשה ומתסכלת באופן מתמיד, וזה עשוי להסביר את החלטת הארגון לדרוש מעצמו התאמה מתמדת למציאות המשתנה. אף על פי כן, אונר"א הרוויחה מן המעורבות הפעילה של סוכנויות אחרות של האו"ם. לדוגמה, אונסק"ו, תחת ניהולה של אירינה בוקובה, הייתה מעורבת בדיווח על שיקום עזה, בדו"ח מקיף בשפה הערבית. זאת ללא ספק הרחבה נערצת של הסמכות של אונסק"ו לשמירת מורשת תרבותית, במיוחד בתקופה שלאחר מלחמה, שגרמה להרס נרחב של פריטים בעלי ערך תרבותי בעזה.

אונר"א משתפת פעולה בצורה יעילה עם המתאם המיוחד מטעם האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון, שר החוץ ושר ההגנה לשעבר של בולגריה. המתאם המיוחד מחויב לעבוד בשיתוף פעולה עם אונר"א, והסמכויות שלהם מקבילות זה לזה. לדוגמה, למתאם יש תקציב וסמכות לשקם את עזה, כפי שיש לאונר"א. כך ניתן להיות בטוחים שיעשה שימוש מושכל ויעיל בכספי המדינות החברות בארגון.

used in an effective, non-wasteful and complimentary fashion.

The agency also plays an important human rights role. It defines its mandate as including protection of children's and women's rights, and this is absolutely laudable. Yet human rights do remain a concern in the territories covered by the mandate UNRWA has ascribed to itself, particularly where it has undertaken a role effectively prescribing it to operate in war zones. One of the main challenges to UNRWA in the coming years may be to more distinctively self-prescribe its own mandate, so as to avoid either entanglement in intractable neighbouring wars, or to find itself immersed in sharing governmental functions with *de facto* political authorities that some UN member states consider highly controversial. Above all, in a situation of contested geographical and political significance in a delicate area of the Middle East, UNRWA's overriding legal obligation, despite its self-defining mandate, must remain one of strict neutrality. Like all branches of the United Nations, UNRWA is enjoined always to serve as an honest broker. How much longer the organisation will need to stay place, we can only speculate. But we can be certain that in the determination of its own mandate UNRWA will stay in place for as long as it is needed, remains valuable, and contributes to the Middle Eastern peace process through its perception as a neutral party and venue before which all stakeholders may effectively interact without controversy.

+++

Matthew Parish is a former UN peacekeeper in the Balkans and formerly served as Legal Counsel at the International Bank for Reconstruction and Development in Washington, DC. He is the Managing Partner of the Gentium Law Group in Geneva, and formerly served as Chief Political Advisor to Vuk Jeremic in the selection process to become the next UN Secretary General in 2016. Mr Jeremic came second. Matthew is now a key political supporter of the Secretary General-elect, Antonio Guterres. [www.gentiumlaw.com](http://www.gentiumlaw.com) [www.matthewparish.com](http://www.matthewparish.com)

הסוכנות גם ממלאת תפקיד חשוב בשמירה על זכויות האדם. הסמכות שלה כוללת גם הגנה על זכויות ילדים ונשים, וזה בהחלט ראוי לשבח. עם זאת, זכויות האדם עדיין מהווים מקור לדאגה בשטחי הסמכות של אונר"א ובמיוחד בגלל התחייבותה לפעול באזורי מלחמה. אחד האתגרים העיקריים לאונר"א בשנים הקרובות עשוי להיות קביעת סמכות משל עצמה, כדי למנוע הסתבכות במחלוקות בין מדינות שונות, או למצוא את עצמה שקועה בשיתוף פעולה עם משרדים ממשלתיים בתוך רשויות פוליטיות דה פקטו שנמצאות במחלוקת לדעתן של חלק מהמדינות החברות באו"ם.

מעל לכל, באזור רגיש ובווער פוליטית במזרח התיכון, למרות העובדה כי אונר"א קובעת את הסמכות של עצמה, החובה העיקרית שלה חייבת להיות נקיטת קו ניטרלי לחלוטין. כמו בכל אגפי האו"ם האחרים, אונר"א מחוייבת לשמש תמיד כמתווך הגון. נוכל רק לשער כמה זמן עוד יצטרך הארגון להתקיים, אבל אנחנו יכולים להיות בטוחים כי בקביעת סמכות משלה, אונר"א תישאר במקום ככל שיידרש וככל שהיא ממשיכה לתרום לתהליך השלום במזרח התיכון באמצעות תפיסתה כצד ניטרלי, שבפניו כל בעלי העניין יכולים לתקשר עימו ביעילות וללא מחלוקת.

+++

מת'יו פאריש שימש כשומר שלום של האו"ם לשעבר בבלקן ובעבר שימש כיועץ משפטי בבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח בווינגטון הבירה. הוא השותף המנהל של קבוצת "Gentium" למשפטים בז'נבה, ולשעבר כיהן כיועץ פוליטי בכיר לוווק ג'רמיק בתהליך ההיבחרות למזכ"ל האו"ם הבא בשנת 2016. מר ג'רמיק הגיע למקום השני. מת'יו הוא עכשיו תומך פוליטי בכיר של המזכ"ל הנבחר, אנטוניו גוטרס. [www.gentiumlaw.com](http://www.gentiumlaw.com) [www.matthewparish.com](http://www.matthewparish.com)