

유엔안보리결의안 분석. 2004년. 필리스베니스 출처 참여연대

(분석글) 이라크 임시정부에 대한 유엔안보리 결의안

THE FINAL UN RESOLUTION ON IRAQ'S INTERIM GOVERNMENT

필리스 베니스 Phyllis Bennis*

Institute for Policy Studies

2004. 6. 10

마영 양국이 제출한 UN 결의안 초안은 이라크 임시 정부의 “주권” 을 인정하고, 미국 주도의 점령군에서 UN 주도의 “다국적군” 으로의 변환을 용인하고 있다. 이는 결의안 초안을 통해 “이라크 점령은 2004년 6월 30일자로 끝날 것이다” 라고 명시하면서도, 미국이 이라크 점령을 지속하고 이라크를 통제할 수 있도록 국제적으로 합법성을 부여하기 위함이다.

사실상 이라크는 6월 30일 이후에도 계속해서 피점령국으로 남게 될 것이다. UN 안전보장 이사회의 새로운 결의안은 138,000명의 미군과 20,000명 이상의 연합군이 이라크를 점령하고 미국이 이라크의 정치, 경제를 장악하고 있는 현실을 전혀 변화시키지 못했다.

이라크 임시정부를 공식적으로 승인한 주체는 UN이지만, 이전의 과도통치 위원회의 경우와 마찬가지로 임시정부는 UN이 아닌 미국에 의해 탄생한 창조물이다. 그러나 UN의 깃발아래 일이 진행됨에 따라 UN안보리는 UN전체의 신뢰도와 적법성에 상처를 입혔고, 이렇듯 미국의 권력 앞에 굴복한 뒤에 신뢰도를 회복하기란 쉽지 않을 것이다.

새 이라크 결의안은 “독립적인 이라크 임시정부는 2004년 6월 30일로 완전한 책임과 권한을 행사하게 될 것이다” 라고 말하고 있다. 그러나 (최종안의) 같은 조항-제4조 (a)항에는 임시정부가 (과도정부가 들어서는) 2005년 12월 31일 이후의 “이라크 운명에 영향을 미치는 어떠한 행위도 삼가야만 한다” 고 덧붙이고 있다.

미국의 군사작전에 대해 이라크 정부의 통제가 어디까지 미치는지를 두고 미국과 몇몇 안보리 회원국들 간의 이견이 있었다. 프랑스, 중국, 알제리는 이라크에게 주요 군사작전에 대한 거부권을 주자고 제의했다. 그러나 미국은 이를 거부했다. 결국 최종안 제10조에서는 미국이 이끄는 다국적군은 군사작전을 위해 “필요한 모든 수단” 을 동원할 수 있는 권한을 갖는다고 명시하고 있다.

아야드 알라위(Ayad Allawi) 이라크 임시 총리는 이라크 임시 정부와 다국적군 사이에 “안

전보장에 관한 협력관계를 수립” 하기 위한 작업들이 진행되고 있다는 콜린 파월 미 국무부 장관의 발표에 대해 환영하는 구문을 최종안에 포함시켰다. 그러나 알라위는 임시정부와 다국적국 간의 관계를 단지 “통합(coordination),” “협력(partnership),” “협의(consultation)”로 언급하고 있다. 반면, 파월의 편지에서는 다국적군의 참가국들은 각국의 사병들에 대한 사법권을 행사할 수 있다고 명확히 하고 있다. 이는 ” 이라크 정부의 동의 여부에 상관없이 미 국방부의 명령에 따른 어떠한 군사작전도 수행 가능하다” 는 것을 의미한다.

미국은 프랑스, 독일, 중국이 요구했던 UN 다국적군에 대한 권한 위임 과정에 동의하였고, 이는 최종안에 반영되었다. 결의안 제12조는 다국적군에 대한 권한 위임이 일년 후 또는 내년 초 권력을 이양하기 될 과도정부의 요구에 따라 재검토 될 것이라고 말하고 있다. 최종안은 다국적군의 권한이 새로운 헌법 아래 2005년 12월 31일까지 실시될 선거 이후 소멸될 것이라고 덧붙였다. 또한 안전보장이사회는 이라크 정부의 요구가 있으면 이 권한을 더 일찍 종료시킬 것이라고 선언하고 있다. 그러나 결의안의 다른 조항들과는 다르게 제12조를 비롯한 몇몇 조항들에서는 (6월 30일 권력을 위임받는) “임시 정부” 를 적시하지 않고, “이라크 정부” 라고만 표기하고 있다. 이러한 제한된 표기 방식을 통해 미국은 필요시 결의안은 오직 “과도 정부” 만을 명시하고 있다고 주장하며, “임시” 정부의 권한을 침해할 지도 모른다. 혹은 이라크 정부에 대한 미국의 양보는 이라크 정부가 계속해서 미 점령군을 필요로 할 것이라는 확신에서 비롯된 것일 수도 있다. 결의안의 “재검토” 부분에서 보여주듯, 어떠한 경우라도 다국적군의 권한이 소멸되기 위해서는 안전보장이사회의 동의가 필요하며, 이는 동시에 미국이 계속해서 이라크에 대한 점령을 지속하기 위해 거부권을 행사할 수도 있음을 보여준다.

결의안은 이라크의 대량살상무기와 핵무기사찰을 담당했던 두 UN 무기 사찰단 (UNMOVIC 와 IAEA)으로의 권한 위임 재검토를 재확인하고 있다. UNMOVIC는 미국의 이라크 침략과 점령이 시작되자 이라크에서 철수했고, 미 국방부의 사찰팀이 그 뒤를 이었다. 그러나 현재 새 결의안은 UNMOVIC의 이라크 귀환에 대해 한마디 언급조차 하지 않고 있다.

결의안 제27조는 미 점령군이 일부 석유회사들에게 부여한 특권이 지속될 것임을 분명히 하고 있다. 특히, 이라크 임시정부가 미국으로부터 석유 통제권을 이양 받는 6월 30일 이후에 체결하는 모든 계약에서는 특권을 인정하지 않는 반면, 지난해 미국이 부여한 특권은 계속 될 것이라고 명시하고 있다.

자세한 내막은 아직 드러나지 않았지만, 미국은 G8 정상회담 이전에 안보리 회원국들에게 뇌물과 위협을 통해 결의안에 대한 UN의 승인을 얻은 것으로 보여 진다. 지금까지 알려진

바로는 독일 관료들은 일주일 혹은 그 이전에 올 가을 상임 이사회 회원국이 되고자 하는 그들의 오랜 노력을 재계할 것이라고 기자들에게 밝혔다. 그 관료들은 총회에서의 필요 득표수 2/3는 물론, 미국을 제외한 4개 상임 이사국들의 지지를 획득했다고 말했다. 비공식적인 채널을 통한 미국의 동의 없이 이들이 언론에 이와 같은 중대한 발표를 했을 리 없다. 또한 아직 새로운 증거는 없지만, 프랑스와 아마도 러시아가 안전보장이사회에서 마영 이라크 결의안을 지지하는 대가로 이라크 석유 계약권을 보장받았을 가능성이 크다.

새 UN 결의안의 합법성과 미 점령군의 권한에 도전하는 일은 점점 더 어려워질 것이다. 이는 이라크 임시 총리 아야드 알라위가 UN 이사회에 보낸 서한에서 보여주듯, 그는 파월이 UN 안전보장이사회에 보낸 서한 안의 임무와 계획들을 포함하여 이라크 안전 보장을 위한 다국적군의 권한 위임에 대한 새로운 결의안을 요구하고 있다는 것에서 알 수 있다. 그러나 상임 이사국들에 대해 국제적인 압력이 가해진다면 UN의 이름으로 포장된 미국의 이라크 점령을 무너뜨릴 수도 있다. 만약 세계 시민 사회가 UN을 전쟁과 점령에 대항하기 위한 동력으로서 회복시키기 원한다면 이사회 결의안의 합법성에 반드시 이의를 제기해야 한다.

극소수 이라크 인사들뿐만 아니라 이제는 UN도 미국의 이라크 점령을 지지함으로써 이라크는 여전히 점령상태로 남게 되었다.

* 필리스 베니스(Phyllis Bennis)

- TNI (Amsterdam), Insitute for Policy Studies(Washington DC) 연구원
- UFPJ(United for Peace and Justice, 전쟁과 제국주의에 반대하는 미국 전역의 750여개 단체들이 결성한 전국적인 단체연합)에서 핵심 브레인이자 평화활동가로 활동
- 팔레스타인, 이라크 등 미국의 중동정책과 이에 대한 미국의 UN통제를 연구해온 전문가
- 저서로는 <미국은 어떻게 UN을 통제하나>, <미국의 외교정책과 9.11>, <미국과 이라크 관계의 역사> 외 다수.

THE FINAL UN RESOLUTION ON IRAQ'S INTERIM GOVERNMENT

by Phyllis Bennis
Institute for Policy Studies
10 June 2004

The resolution "welcomes" the letters from Colin Powell and interim Iraqi Prime Minister Ayad Allawi annexed to the resolution, describing the letters as establishing a "security partnership" between the interim government and the "multinational force." Allawi's letter speaks only of "coordination," "partnership," and "consultation" between the interim government and the multinational force. Powell's letter, on the other hand, states categorically that "the contributing states have responsibility for exercising jurisdiction over their personnel." That means that the U.S. will deploy their troops to carry out whatever operations are ordered by the Pentagon, whether or not the Iraqi government agrees.

The final resolution does reflect U.S. agreement to demands from France, Germany and China regarding how the UN mandate for the "Multinational Force" could be ended. While the resolution states in Article 12 only that the mandate will be "reviewed" after one year or if the Government of Iraq requests such a review, and would only expire "upon the completion of the political process" which might mean January 1, 2006, the Council "declares that it will terminate this mandate earlier if requested by the Government of Iraq." Unlike some of the earlier references in the resolution, however, Article 12 (and some others) does not refer specifically to the "Interim Government of Iraq" (which is to take power on June 30th) but rather only to the "Government of Iraq." That more limited designation may portend a U.S. intention to challenge the "Interim" government's rights if it exercised them, claiming that the reference is only to the later "Transitional Government" instead. But it is more likely that the "concession" to Iraq's government reflects U.S. confidence that that government will remain accountable to the needs of the U.S. occupation forces. In any event, in the context of a Security Council "review," an affirmative Council vote to cancel the mandate would be required, which the U.S. could veto, giving Washington continuing control over maintaining its occupation of Iraq.

The resolution "reaffirms its intention to revisit the mandates" of the two UN arms monitoring teams (UNMOVIC and IAEA) that had been carrying out the WMD and nuclear inspections in Iraq. But UNMOVIC has been excluded from Iraq since the U.S. invasion and occupation began when the Pentagon's own inspection teams took over, and the new resolution says nothing about allowing UNMOVIC to return to Iraq.

Article 27 of the new resolution, deliberately written in a particularly opaque manner by referring only to provisions of numbered paragraphs in earlier resolutions, makes a clear move to continue the privileges granted to oil companies by the U.S. occupation forces. Specifically, it continues last year's grant of immunity to all oil-related companies involved with Iraq (meaning Iraqi oil cannot be seized in a court suit), while cancelling that privilege for all contracts signed after June 30th when Iraq's "interim government" takes over oil authority from the U.S.

While details are emerging only very slowly, it is likely that the U.S., committed to obtaining a UN figleaf before the G-8 summit, engaged in heavier than normal bribes and threats against Council members. All that is known so far is that German officials openly briefed journalists a week or so ago regarding their intention in the fall of this year to re-raise their longstanding campaign for a permanent Security Council seat. The officials stated that they have support from four of the five permanent members, all except the U.S., as well as the necessary 2/3 vote of the General Assembly. It is virtually certain that they would not have gone public with such a high-profile announcement without a back-channel U.S. guarantee of support. While there is no new evidence yet, it is likely that France and perhaps Russia were promised renewed access to Iraqi oil contracts in return for their Council votes supporting the U.S.-UK resolution.

It is likely to become more difficult to challenge the legitimacy of the new UN resolution and its authorization particularly of the U.S. occupation forces. That is because the "interim prime minister" of Iraq, Ayyad Allawi, in his letter to the Council, specifically requests "a new resolution on the Multinational Force (MNF) mandate to contribute to maintaining security in Iraq, including through the tasks and arrangements set out in the letter from Secretary of State Colin Powell to the President of the United Nations Security Council." But only international pressure on governments around the world will make it possible to begin to undermine the UN bluewashing of the U.S. occupation. If global civil society is to be able to reclaim the UN as part of our global mobilization against war and occupation, challenging the legitimacy of the Council resolution will be a necessary step.

With a few more Iraqi and now United Nations faces supporting it, the U.S. occupation remains.

The new U.S.-UK draft resolution endorses Iraq's interim government as "sovereign" and credentials the U.S.-dominated occupation forces as a UN-mandated "multinational force." It is designed to provide international legitimacy for the continuation of the U.S. occupation and control of Iraq, while stating that "the occupation will end" by June 30, 2004.

In fact, Iraq remains an occupied country and will continue to be occupied on and after June 30th. The new Security Council resolution does nothing to change the reality of 138,000 U.S. and 20,000+ "coalition" troops occupying the country and U.S. economic and political forces maintaining control of Iraq's economic and political life.

The interim government recognized by the UN, like the Governing Council before it, is a creature of the United States, not the United Nations. By giving a UN "bluewash" imprimatur, the Security Council has undermined the credibility and legitimacy of the United Nations as a whole. It will be difficult to reclaim that credibility after such abject submission to U.S. power.

The resolution states that the "sovereign Interim Government of Iraq" will assume "full responsibility and authority by 30 June 2004." But in the same article it adds (new in the final draft) the restriction that it will have authority "while refraining from taking any actions affecting Iraq's destiny beyond the limited interim period until an elected Transitional Government of Iraq assumes office" - which, according to article 4(a), will only happen "by 31 December 2005."

There had been a sharp dispute between the U.S. and several Council members regarding whether the Iraqi military or government would have any control over operations by the U.S. occupation forces. France, China and Algeria wanted Iraq to be able to block major military missions. But Washington rejected that out of hand. Secretary of State Colin Powell said, "You can't use the word 'veto.' There could be a situation where we have to act and there may be a disagreement and we have to act to protect ourselves or to accomplish a mission." In the final resolution (Article 10), the U.S.-controlled multinational force is given "the authority to take all necessary measures" in carrying out the military occupation.