

# Algunos antecedentes del conflicto en el Golfo Pérsico

ROBERT D. TOMASEK\*

El acuerdo al que llegaron Irán e Iraq en la Conferencia de la OPEP realizada en marzo de 1975 en Argelia, para resolver sus principales controversias, tomó por sorpresa tanto a periodistas como a estudiosos. Hasta ese momento se suponía que todo acuerdo era imposible, debido a la hostilidad generada por el problema del río Chatt el-Arab, por la creciente intensidad de los encuentros militares ocurridos durante 1973 a lo largo de una parte mal definida de la frontera central y por la ayuda que proporcionaba Irán a los rebeldes kurdos en su lucha por lograr mayor autonomía frente al Estado iraquí. No sólo se creía en la imposibilidad de un acuerdo, sino que estos problemas habían ocasionado una atmósfera de animosidad tal que parecía probable el desencadenamiento de una guerra entre ambos países. Los analistas también señalaban que las tensiones subyacentes entre ambos gobiernos eran tan intensas que no sólo explicaban, en parte, las causas de las tres controversias mencionadas, sino que hacían virtualmente imposible su solución. Esas tensiones eran ocasionadas por las diferencias extremas entre la monarquía de Irán y el fervor ideológico revolu-

cionario del gobierno del Baath en Iraq, por la ayuda de cada gobierno a los opositores del otro y por su competencia por lograr la mayor influencia en el Golfo Pérsico.

Por consiguiente, el planteo teórico esquemático de la situación sería el siguiente: 1) las tensiones eran profundas e irresolubles, y de gran importancia en el origen de las tres controversias; 2) cada uno de los tres problemas era lo bastante grave para repercutir en los otros dos y ocasionar ulteriores represalias, tales como el desalojo en gran escala de iraníes que habían vivido durante largo tiempo en Iraq; 3) las controversias realimentaban y agravaban las tensiones subyacentes, en especial debido al esfuerzo cada vez mayor por subvertir y debilitar el gobierno del país opuesto. Si a este análisis se incorporan ciertos aspectos de política exterior que exacerbaban las diferencias, adquiere mayor verosimilitud el supuesto de que la animosidad en estas relaciones implicaba una gran posibilidad potencial de guerra. Entre esos aspectos deben mencionarse: el desagrado de Irán ante la fuerte influencia militar soviética en Iraq, no menos intenso que la creencia de este último país en que la ayuda de Estados Unidos al primero era excesiva, al punto de convertirlo en su instrumento en el Golfo Pérsico, así como la disposición de Irán para vender petróleo a Israel, frente a la rigurosa posición anti-israelí de Iraq.

El objetivo de este trabajo no es criticar el enfoque

\* Este artículo se publicó originalmente en *World Affairs*, vol. 139, núm. 3, Washington, invierno de 1976-1977, con el título "The resolution of major controversies between Iran and Iraq". Para su elaboración, el autor recibió el apoyo del Fondo General para Investigación de la Universidad de Kansas. Traducción del inglés de Rubén Svirsky.

general descrito, que en buena medida sigue siendo útil y ajustado a la realidad, sino más bien poner de relieve otros factores que se han pasado por alto al evaluar la situación. El más importante, fundamental para lograr el acuerdo de marzo de 1975, es el de las "transacciones equilibradas". En el trabajo analizaremos la controversia sobre el río Chatt el-Arab, la disputa por la frontera central y el problema kurdo, los tres temas principales resueltos por el acuerdo. Al analizar el primero y el último explicaremos por qué Irán en un caso, e Iraq en otro, creyeron que sus metas sólo podrían alcanzarse mediante un intercambio equilibrado, reconociendo Iraq que la frontera fluvial debería ser el medio del río y no su margen oriental, y aceptando Irán terminar con su ayuda a los kurdos. En ambas controversias, cada parte debió ceder en un tema que la otra consideraba crucial, convencidas las dos de que el intercambio era equitativo. La disputa por la frontera central tenía características diferentes, puesto que no se trataba de un caso en que hubiera que ganarlo o perderlo todo. No obstante, su resolución era fundamental para lograr un acuerdo global, y el análisis de esta controversia mostrará cómo se fue volviendo cada vez más grave debido a las crecientes escaramuzas y a sus repercusiones en los otros dos problemas, aunque manteniéndose dentro de lo manejable, como indica el compromiso a que finalmente se llegó.

Al analizar las tres controversias, haremos hincapié en que los intercambios equitativos, por sí solos, no alcanzan para solucionar una relación hostil. Paradójicamente, ambas partes tomaron conciencia de que la creciente frecuencia de los encuentros fronterizos y las consecuencias en última instancia de la lucha kurda estaban adquiriendo una gravedad tal que la única forma de evitar la guerra era resolver esos problemas. Ahondaremos más sobre esto al estudiar por separado el problema de la frontera central y, sobre todo, el asunto kurdo, pero al final del trabajo haremos una evaluación más general. Creemos necesaria esta evaluación final, dado que la teoría más aceptada sobre las causas de guerra no suele postular que dos países deban llegar al borde del enfrentamiento armado para reevaluar por completo sus antagonismos hasta el punto de decidir la resolución de casi todos ellos. Sin embargo esto fue lo que ocurrió, habiéndose llegado a encarar algunas de las tensiones básicas subyacentes, como lo demuestra la estipulación de que cada parte abandonaría por completo la subversión contra el Gobierno de la otra.

La parte final del trabajo explicará también por qué ambos gobiernos llegaron a la conclusión de que una guerra los perjudicaría. Este aspecto se vincula sobre todo con sus políticas con respecto al Golfo Pérsico, a Israel, a la riqueza petrolera, al deseo de Irán de convertirse en una potencia y a las conexiones con las grandes potencias. Las posiciones de ambos gobiernos sobre estos temas se traerán a colación en cuanto sean necesarias para mostrar cómo ciertos cambios de política, en los últimos años, han producido una atmósfera más propicia a la resolución de las tres controversias. Este análisis se mantiene en el nivel de sistemas y subsistemas y no alcanza como explicación general, sin considerar los factores de intercambio equitativo y del peligro de guerra. Empero, da una perspectiva más amplia a nuestra evaluación, y parece especialmente pertinente para este caso y para el subsistema del Cercano Oriente, que es bastante fluido.

#### LA CONTROVERSIA SOBRE EL RIO CHATT EL-ARAB

En el acuerdo de paz de marzo de 1975, Irán logró una victoria que había buscado durante largo tiempo, mediante la simple declaración del Gobierno iraquí de que, a partir de ese momento, la frontera correría por el medio del río en lugar de hacerlo por la margen oriental. Debe preguntarse por qué esto resultaba tan importante para Irán, que seis años antes, en abril de 1969, había denunciado en forma unilateral el Tratado de 1937 que fijaba dicha margen como frontera. Durante esos seis años, las naves de Irán utilizaban el río bajo el supuesto de que, a todos los efectos prácticos, la frontera había cambiado; una vez sobrepasada la crisis inicial, la política iraní del hecho consumado pareció convertirse en un arreglo permanente. La explicación que daremos es que la controversia mantenía una importancia crucial para ambos gobiernos, y que los dos se daban cuenta de que las singulares características geopolíticas del complejo fluvial creaban una situación particularmente tensa que podría desembocar en una guerra. También debe señalarse que la acción iraní de 1969 dejaba un flanco abierto contra posibles represalias iraquíes en perjuicio de la gran cantidad de iraníes que residían en su territorio. Por otra parte, los argumentos jurídicos de Irán sobre la propiedad de su denuncia unilateral del Tratado de 1937 eran muy débiles, y los altercados jurídicos crearon un callejón sin salida, con posiciones rígidas que impedían no sólo toda solución de compromiso, sino incluso todo acuerdo mínimo de cooperación para administrar el río en forma metódica. Esta situación aumentaba la posibilidad de incidentes; al estar bloqueada toda solución por la vía legal o de la mediación, nuestra premisa es que la cesión de Iraq en este terreno, en 1975, tenía un valor real para Irán; el primer país estaba consciente de ello, y dispuesto a ceder sólo sobre la base de un intercambio con respecto al problema kurdo.

La tensión sobre el Chatt el-Arab comenzó con una situación de enfrentamiento en abril de 1969. Antes de esa fecha, el hostigamiento de Iraq a naves pesqueras iraníes había indicado la existencia de problemas potenciales. El 17 de ese mes Iraq notificó a Irán que reafirmaba su soberanía sobre todo el río, exigiendo que a partir de entonces las naves de Irán navegasen con sus banderas arriadas y sin personal naval; en caso contrario, se les prohibiría la entrada. Irán declaró que interpretaba esa acción como provocativa y contraria a los derechos de libre navegación que le otorgaba el Tratado de 1937 y, en consecuencia, lo denunciaba en forma unilateral; esto significaría que en el futuro habría jurisdicción igual sobre el río. Iraq anunció que no aceptaba la denuncia unilateral y que haría cumplir su exigencia del 17 de abril. La culminación de la crisis tuvo lugar el día 22 de ese mes, cuando Irán envió por el río un gran carguero con su bandera enarbolada y escoltado por pequeñas cañoneras y cazas de retropropulsión. Al acercarse una lancha de motor iraquí, se le ordenó despejar el camino, orden que aceptó. Ello impidió el enfrentamiento armado; cuando otro carguero iraní escoltado, el 25 de abril, navegó por el río sin impedimentos, quedó establecido el precedente de evitar toda lucha abierta.<sup>1</sup>

1. Puede verse un relato específico de esta crisis en Rouhollah K. Ramazani, *The Persian Gulf. Iran's Role*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1972, pp. 42-45.

Desde entonces no han ocurrido incidentes graves en el río; aparentemente, ambos gobiernos mantienen un firme control sobre las decisiones. En ese año, era mucho más probable que China y Rusia perdiesen el dominio de los acontecimientos en su lucha por varias islas del río Ussuri. En éstas, la lucha se llevaba a cabo en una escala bastante grande, con refuerzos por ambas partes, y parecía que muchas decisiones eran adoptadas por los comandantes locales, debido a la desorganización administrativa que había producido la revolución cultural. También era posible que la lucha se extendiese a los muchos otros puntos fronterizos en disputa.<sup>2</sup> En 1969 Irán e Iraq no discutían sobre la frontera central, lo que evitaba un agravamiento de las relaciones en esa dirección, y tampoco sobre las islas del río Chatt el-Arab, que un tratado de 1913 asignaba específicamente a Irán.

No obstante, la situación siguió siendo grave a partir de 1969, en un estado que podríamos describir como de rescoldo. A veces Irán estimó necesario dar escolta naval a sus buques de carga. Iraq se quejaba en forma constante de que las naves iraníes no cumplían muchas normas de navegación, generando todo tipo de riesgos. En ese año, ambas partes enviaron apresuradamente divisiones de tropas a las márgenes del río, que desde entonces se han mantenido muy fortificadas. El inmenso conjunto de la refinería petrolera y de instalaciones portuarias de Abadán, del lado iraní, está tan cerca de la costa de Iraq que resulta muy vulnerable al fuego de artillería. La sensibilidad de Irán al respecto se hizo evidente en 1972, cuando informó a Iraq que todo bombardeo de Abadán acarrearía una respuesta de ataques aéreos masivos a los campos petroleros iraquíes de Kirkuk, Mosul y Jambul.<sup>3</sup> Ambas partes tienen en el río instalaciones navales suficientes para amenazar a la otra: Irán tiene una importante base secundaria en Jorramshahr e Iraq dispone de algunos barcos lanzacohetes y de cuando menos una docena de torpederos de construcción soviética.

Según la experiencia histórica, resultaría excesivamente optimista toda esperanza de que las fricciones en el río se aquietasen en forma gradual. Al respecto, los acontecimientos de comienzos del decenio de los treinta indican que los problemas del río escapan al control. En 1934 esto llevó a Iraq a plantear el caso ante el Consejo de la Liga de las Naciones, donde acusó a Irán de interferir mediante cañoneras las actividades normales de navegación, de no tomar en cuenta las normas del puerto de Basora, de bloquear el estrecho canal dragado de Rooka y de navegar en forma imprudente. Después de las audiencias, el Consejo de la Liga persuadió a ambos países de negociar en forma bilateral el Tratado de 1937 que, si bien debió servir para resolver los problemas, desde entonces resultó una fuente de conflictos.<sup>4</sup>

La singular complejidad geopolítica del Chatt el-Arab

2. Thomas W. Robinson, "The Sino-Soviet Border Dispute: Background, Development, and the March 1969 Clashes", en *The American Political Science Review*, vol. 66, núm. 4, diciembre de 1972, pp. 1175-1202.

3. Sobre esta advertencia y la competencia naval en el río Chatt el-Arab, véase Jürg Meister, "Iran's Naval Buildup", en *The Swiss Review of World Affairs*, julio de 1973.

4. Hay una descripción de cómo manejó la Liga este problema y de las consecuentes negociaciones bilaterales entre Irán e Iraq en Rouhollah K. Ramazani, *The Foreign Policy of Iran, 1500-1941*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1966, pp. 259-266.

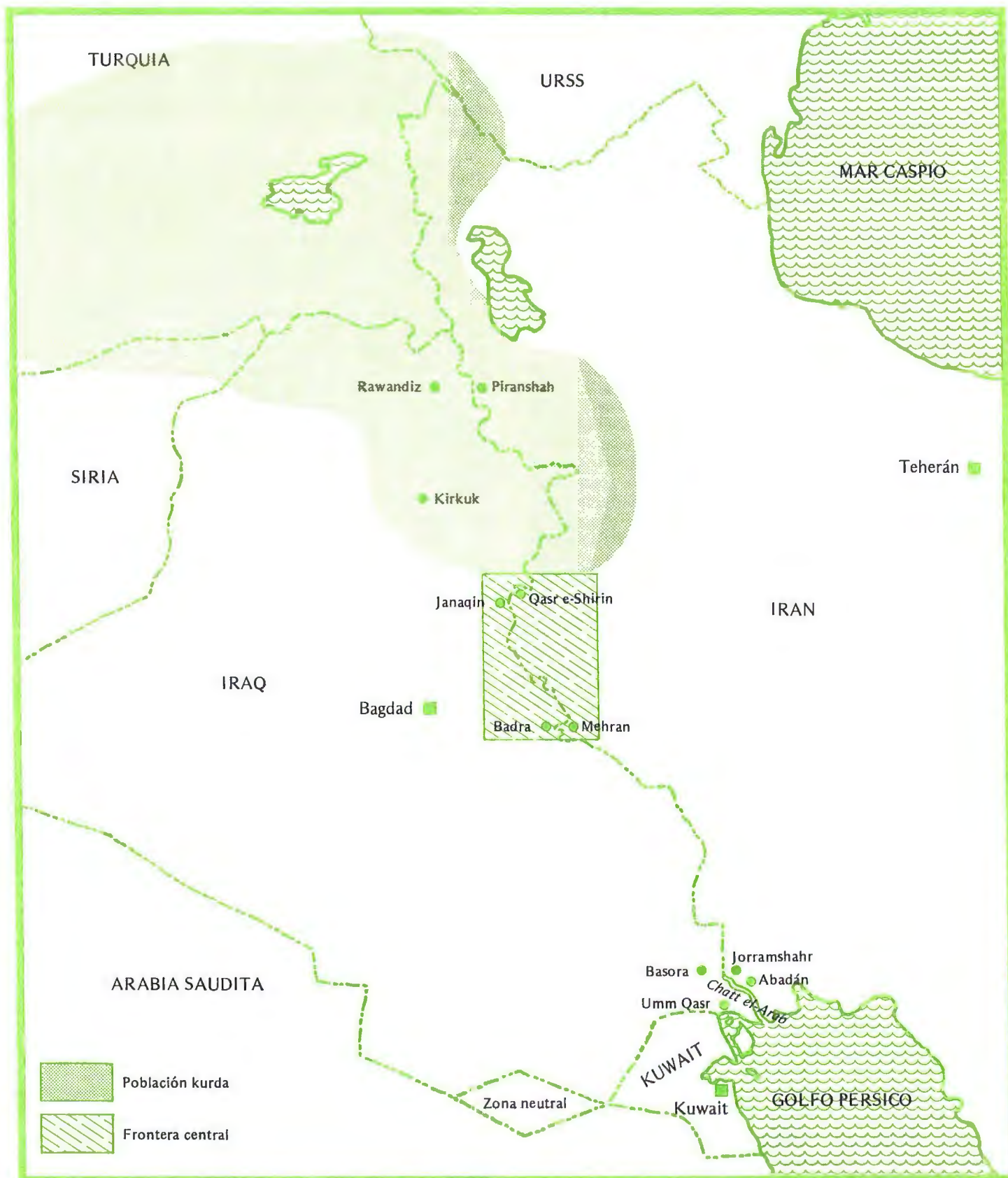
parece provocar inevitables fricciones inherentes.<sup>5</sup> Su naturaleza inusual llevó a ambos países a establecer instalaciones fundamentales en sus márgenes; el problema resulta más grave porque históricamente Iraq ha considerado que el carácter más vital de sus intereses justifica su soberanía total sobre el río. Ha sostenido que necesita la seguridad del dominio sobre el río debido a que su puerto principal, el de Basora, unos 150 kilómetros río arriba, es su único punto importante de contacto comercial con el Golfo Pérsico, y a que su pequeña costa en el Golfo le impide crear otras salidas, a pesar del desarrollo de Umm Qasr. Iraq también creía haberse comportado equitativamente ante Irán al haber permitido, en el Tratado de 1937, que la frontera frente a Jorramshahr y Abadán siguiese el canal del medio en lugar de la margen oriental. Por último, sostenía que el largo litoral de Irán en el Golfo Pérsico le proporciona muchas instalaciones portuarias posibles, disminuyendo la importancia del Chatt el-Arab.

Irán estaba en completo desacuerdo, a pesar de que desde hacía ya tiempo el Sha construía grandes instalaciones navales y de salida del petróleo en el Golfo Pérsico. Uno de los principales puntos de carga petrolera, que da salida a importantes oleoductos, está en la isla de Jarg, a unos 50 kilómetros de la costa, y puede abastecer a los gigantescos buques-cisterna incapaces de remontar el Chatt el-Arab. Otras grandes instalaciones portuarias se establecieron en Bushire, en Bandar Abbas (en la estratégica zona del Estrecho de Ormuz) y en Chah Bahar, a unos 100 kilómetros de la frontera con Paquistán. Irán utilizará esos puertos para albergar su flota, que crece con gran rapidez, para proteger la seguridad de Paquistán y para demostrar su especial interés en la franja nórdica del Océano Indico. El Sha no piensa que estas instalaciones reduzcan el papel del río para Irán, puesto que Jorramshahr sigue siendo un importante puerto de carga y una base naval secundaria, y que el complejo de refinación de Abadán mantiene su carácter vital para el país. Irán sostiene desde hace tiempo que sólo el traslado de la frontera al canal del medio eliminaría la amenaza psicológica de una interferencia iraquí con su navegación.

La controversia sobre el río ha tenido otra consecuencia grave: Iraq se ha desahogado de sus frustraciones por la denuncia unilateral del Tratado de 1937 tomando represalias contra los chiítas iraníes que residen en su territorio, población que se estima entre 600 000 y un millón de personas y que ha vivido en Iraq durante generaciones. Muchos de ellos visitaron originalmente los lugares sagrados del culto musulmán chiíta en las ciudades de Karbala, Najaf y Qetef, y allí establecieron cerradas comunidades iraníes. Ello los convierte en blancos accesibles, que Iraq ha utilizado al máximo para demostrar su resentimiento contra Irán; por lo menos en dos ocasiones les ha aplicado un tratamiento riguroso, amenazando con volver a hacerlo si las relaciones se deterioraban más. En forma astuta, Iraq nunca sostuvo que sus acciones fuesen represalias justificadas, sino que se trataba de desalojar extranjeros ilegales, lo cual le evitó una posible condena en las Naciones Unidas.

Los dos casos de expulsión se parecen en que ambos comenzaron después de movimientos iraníes de política exterior que molestaron a Iraq. Las persecuciones duraron de

5. Véase el mapa.



dos a cuatro meses, durante los cuales se capturó al azar a chiítas iraníes casi sin aviso previo, se los cargó en viejos camiones y se los arrojó en la frontera. La primera expulsión de unos 20 000 iraníes fue sin duda una reacción ante la controversia sobre el río Chatt el-Arab de abril de 1969, en tanto que la segunda, que puede haber afectado hasta a 60 000 personas, se debió más al disgusto por la toma de tres islas que llevó a cabo Irán en el estratégico Estrecho de Ormuz, en el Golfo Pérsico, en noviembre de 1971. La hostilidad subsistente por la controversia fluvial fue un factor contribuyente pero secundario.<sup>6</sup>

Es difícil evaluar en qué medida las expulsiones agregaron leña al fuego entre Irán e Iraq, así como determinar con precisión hasta dónde el Sha habría estado dispuesto a llevar adelante esta cuestión. Es indudable que la segunda expulsión fue masiva, y que condujo a Irán a presentar quejas ante el secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, el Consejo de Seguridad y la Comisión de Derechos Humanos. Ante esta última, Irán se refirió a la cantidad de expulsados, a cómo se les atormentó, se les torturó, se les separó de sus familias, se les confiscaron sus bienes y se les arrojó en la frontera en condiciones terribles, obligando a Irán a establecer campamentos de refugiados para reabsorberlos, aun cuando muchos de ellos ni siquiera conocían el idioma persa.<sup>7</sup> Las historias de atrocidades que aparecieron en la prensa iraní, así como las masivas manifestaciones, parecen indicar que las expulsiones provocaron una repulsa pública. No obstante es interesante señalar que el Sha nunca pidió al Consejo de Seguridad la adopción de acciones concretas. Después de plantear sus acusaciones ante la Comisión de Derechos Humanos, y cuando ésta resolvió posponer el tema, nunca la urgió para volver a plantearlo, lo cual en la práctica equivalía a una postergación indefinida.

Es posible que la falta de una acción vigorosa de Irán se debiese, en parte, a los hábiles argumentos jurídicos de Iraq. El Gobierno de este país señaló que, en muchos casos, los chiítas iraníes habían cruzado ilegalmente la frontera, sin que Irán cooperase en absoluto para detenerlos. Después, aunque fijaran residencia definitiva, se negaban a convertirse en ciudadanos iraquíes, eludían el servicio militar y los impuestos, competían por las fuentes de trabajo y se convertían en un riesgo para la seguridad del Estado (lo cual significaba que el gobierno sunita del Baath iraquí temía que pudiesen colaborar con las conspiraciones de la importante minoría chiíta). Por último, Iraq sostuvo que la expulsión era preferible a la prisión.<sup>8</sup> Aparte de la rencilla jurídica, el Sha parece haber decidido que las expulsiones constituían un problema secundario entre los dos países y que no eran causa sino reflejo de otras controversias. En consecuencia, no

resultaban razón suficiente para una guerra. No obstante, que hubieran ocurrido y la publicidad que se les dio fueron sin duda humillantes para el Sha y para el país, y contribuyeron a empeorar unas relaciones ya tensas. Vale la pena señalar que el acuerdo de marzo de 1975 estipulaba que, en el futuro, se harían serios esfuerzos para impedir nuevas expulsiones.

Durante los años que siguieron a la crisis de abril de 1969, ambas partes discutieron mucho, en el terreno del derecho internacional, sobre la validez del Tratado de 1937. Las posiciones y los argumentos jurídicos se expusieron en cartas al Presidente del Consejo de Seguridad y, en muchas oportunidades, el tema se discutió en las sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La discusión se llevaba a cabo en un nivel jurídico muy complejo; año con año, Iraq proponía llevar el caso a la Corte Internacional de Justicia para llegar a una solución definitiva, lo cual parecía aumentar las posibilidades de un arreglo. Sin embargo, en la práctica la discusión jurídica afectaba la situación de diversas maneras. Iraq creía que su posición sobre el Tratado de 1937 era tan sólida, desde el punto de vista jurídico, que podría ganar el caso con toda facilidad en la Corte Internacional de Justicia y, por consiguiente, rechazaba todo compromiso y se negaba incluso a considerar cualquier modo de resolver la controversia que pudiese implicar siquiera que la frontera no siguiese la margen oriental del río.<sup>9</sup> Por otra parte, ambos países aclararon tanto sus posiciones que, en lugar de mejorar la comunicación, se volvieron más intransigentes, encerrándose en actitudes rígidas que no daban margen de maniobra e impedían el uso de ambigüedades legales que pudiesen permitir una retirada estratégica si se considerase necesaria.<sup>10</sup> Ello también impidió toda posibilidad de que los dos gobiernos formasen una comisión puramente técnica para resolver los problemas de navegación en el río, como la que pudieron integrar China y la URSS, en el decenio de los cincuenta, para resolver problemas similares en los ríos fronterizos Sungacha, Ussuri, Amur y Argun.<sup>11</sup>

9. Esta estrategia de Iraq, de recurrir a la Corte Internacional de Justicia y negarse obstinadamente a considerar otras técnicas de acuerdo, no se aplicó entonces por primera vez, en modo alguno, habiéndola ya utilizado otros países. Hay diversos ejemplos de ello y un profundo análisis del papel de la Corte Internacional en Lincoln Bloomfield, "Law, Politics and International Disputes", en *International Conciliation*, núm. 516, enero de 1958.

10. Hubo casos en los que el uso de los principios jurídicos internacionales ayudó a comunicar el grado de gravedad de las medidas adoptadas y permitió retroceder con menor pérdida de prestigio. Véase Lawrence Scheinman y David Wilkinson, *International Law and Political Crisis, An Analytic Casebook*, Little, Brown & Co., Boston, 1968, pp. XII-XIII. Tales usos funcionales del derecho internacional no fueron aplicables en este caso.

11. La experiencia sino-soviética indicaría que el acuerdo en un largo convenio técnico sobre navegación y el establecimiento de una comisión que se reúna anualmente no resuelven, necesariamente, todos los problemas. En 1968 y 1969 China se quejó de que la URSS obstaculizaba la navegación, y ésta de que aquella utilizaba las reuniones de la comisión para plantear sus reclamos territoriales en Siberia sobre la base de los tratados desiguales. Es obvio que la lucha de 1969 por las islas del río afectó negativamente el trabajo de la comisión. No obstante, es interesante señalar que los gobiernos lograron revisar el pacto original sobre navegación en agosto de 1969. Resultó afortunado que en los años de amistad de la década de los cincuenta se hubieran establecido la comisión y el pacto, porque ello cuando menos contuvo a ambas partes durante el caótico 1969. Con respecto al pacto inicial y a las normas agregadas después véase

6. Pueden verse relatos específicos de las expulsiones de 1969 y 1971-1972 en: *Christian Science Monitor*, 2 de junio de 1969, p. 13; 8 de enero de 1972, p. 4; 14 de enero de 1972, p. 12, y *The New York Times*, 1 de enero de 1972, p. 2; 5 de enero de 1972, p. 3; 9 de enero de 1972, sección 4, p. 4, y 31 de enero de 1972, p. 6.

7. La larga lista de acusaciones formuladas por Irán puede verse en el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1092, del 11 de enero de 1972.

8. Con respecto a éste y otros puntos planteados por Iraq en su respuesta a las reclamaciones iraníes ante la Comisión de Derechos Humanos, véase el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1094, del 23 de febrero de 1972.

Los argumentos jurídicos giraban alrededor de los siguientes temas: si en 1937 los gobiernos tenían independencia bastante para firmar tratados con validez legal; si el cambio de las condiciones podía resultar en la denuncia unilateral de un tratado; si el incumplimiento de una parte de un tratado implica la caducidad de todo él, y a quién correspondía, realmente, la responsabilidad por el incumplimiento.<sup>12</sup>

En los dos primeros temas Iraq sentía que su posición jurídica era muy sólida. Sobre el primero, Irán argumentaba que el Tratado de 1937 se debió a la presión británica, puesto que servía a los intereses del Reino Unido. Iraq sostenía que, aunque ello fuera parcialmente cierto, no era pertinente desde un punto de vista jurídico, dado que ambos países tenían capacidad legal para suscribir tratados. Iraq abundaba sobre el tema al subrayar que Irán era desde hacía tiempo un Estado independiente, que quien impulsó y negoció el tratado en su época había sido el padre del Sha y que también Iraq era independiente, puesto que Gran Bretaña había liquidado en 1931 el mandato conferido por la Liga de las Naciones. Sobre el tema del cambio de condiciones, Irán sostenía que *rebus sic stantibus* (el cambio de condiciones permite la denuncia unilateral de un tratado) y, como prueba de ese cambio, que ninguna frontera fluvial actual seguía una de las márgenes y que la práctica generalmente aceptada era la división equitativa de los ríos fronterizos.<sup>13</sup> Iraq rechazaba con pertinacia tales argumentos, sobre la base de que es muy dudosa, en el derecho internacional, la validez de la doctrina de *rebus sic stantibus*, sobre todo porque ésta se opone a la de *pacta sunt servanda* (el respeto a los tratados),

Jerome Cohen y Hungdah Chiu, *People's China and International Law: A Documentary Study*, vol. I, Princeton University Press, Princeton, 1974, pp. 562-575. Sobre las reclamaciones de 1969 y el protocolo revisado, véase *The New York Times*, 14 de julio de 1969, p. 5; 9 de agosto de 1969, p. 1, y 12 de agosto de 1969, p. 7.

12. Para conocer la argumentación jurídica de Iraq, la mejor fuente es una detallada comunicación de siete páginas remitida al Presidente del Consejo de Seguridad, que abarca sistemáticamente los aspectos legales. Iraq adjuntó los textos completos de los tratados pertinentes, incluidos el de Erzerum de 1847, el Protocolo de Constantinopla de 1913 y el Tratado de 1937 (véase el documento de las Naciones Unidas S/9323, del 11 de julio de 1969). En otras cartas al Presidente del Consejo de Seguridad, Iraq planteó argumentos jurídicos adicionales (véanse los documentos de las Naciones Unidas S/9185, del 29 de abril de 1969, y S/9205, del 13 de mayo del mismo año). La argumentación jurídica de Irán consta en cartas enviadas al mismo destinatario (véanse los documentos de las Naciones Unidas S/9190, del 1 de mayo; S/9200, del 9 de mayo, y S/9425, del 2 de septiembre, todos de 1969). Todas estas cartas contenían los argumentos para rebatir las posiciones contrarias. El debate fue más enconado aún en la acalorada discusión que tuvo lugar en la Asamblea General (véanse Asamblea General, *Official Records... Plenary Meeting*, 24a. sesión, reunión 1776, punto 9 del orden del día, 2 de octubre de 1969, pp. 14-15 y 26-27; *ibid.*, reunión 1777, 3 de octubre, pp. 10-11 y 16-19; *ibid.*, 25a. sesión, reunión 1854, 30 de septiembre de 1970, p. 15; *ibid.*, 26a. sesión, reunión 1956, 7 de octubre de 1971, p. 6; *ibid.*, reunión 1957, misma fecha, p. 23).

13. No es correcto el argumento iraní de que ninguna frontera fluvial sigue a una de las márgenes. Por derechos conferidos mediante tratados, la URSS ejerce soberanía sobre los ríos Amur y Ussuri. Como Irán, China sostiene que ello obedece a tratados desiguales firmados en un período de debilidad, y ha presionado en busca de una revisión que fije el límite por los principales canales de navegación. China plantea que éste podría ser un primer paso para demostrar los deseos soviéticos de corregir pasadas injusticias. El temor de la URSS consiste en que la revisión de esta parte de los tratados la dejaría jurídicamente inerte ante una presión china por ulteriores revisiones, que supondrían concesiones territoriales mucho más importantes.

que exige una adhesión general, puesto que en caso contrario todos los estados insatisfechos con sus fronteras podrían anular los tratados que las fijaron. Además, Iraq sostenía que cualquier cambio fundamental que favoreciese el funcionamiento de *rebus sic stantibus* no sería pertinente en este caso, puesto que el derecho internacional no contiene un principio general sobre fronteras fluviales: éstas pueden seguir una margen, o el medio del río, o el principal canal navegable, según lo acordado por las partes.

El tercer tema, el del incumplimiento parcial de un tratado, es el más complejo de todos y el que más separa las partes. El Tratado de 1937 estipulaba que ambos gobiernos concluirían, antes de un año, un convenio sobre cooperación en cuestiones de navegación, dragado, pilotaje, percepción de derechos y contrabando. Irán sostenía que todo intento por concluir tal convenio había encontrado el rechazo de Iraq y que, además, este país utilizaba los derechos para construir hoteles y un aeropuerto en Basora, en lugar de destinarlos a mejorar la navegación como lo exigía otra sección del tratado. De ahí Irán concluía que el incumplimiento de esas estipulaciones anulaba la parte del tratado que fijaba la frontera en la margen oriental. El argumento de Iraq contra esta posición era que, cuando ambas partes se reunieron en 1938, Irán solicitó instalar una comisión conjunta de supervisión del río, lo que resultaba inaceptable porque: 1) no se la mencionaba en el Tratado de 1937; 2) su aceptación denotaría igualdad de soberanía en el río. El disgusto de Irán le llevó a aplazar la formulación del convenio estipulado. Así, la argumentación gira alrededor de quién es responsable por el incumplimiento y de si tal incumplimiento anula el resto del tratado.

La disposición continua de Iraq por llevar el asunto a la Corte Internacional constituye una estrategia muy eficaz que no se debe interpretar en términos demasiado idealistas. Iraq condiciona su oferta a que los jueces se limiten a dictaminar sobre la validez legal del tratado y a que no puedan resolver el caso sobre una base de *ex aequo et bono* o equidad. Es evidente que Iraq cree que la Corte Internacional debe atenerse a su papel de declarar cuál es la ley, que el derecho de los tratados es bien claro y que obtendría sentencias favorables en los dos primeros temas y quizá también en el tercero. Una resolución favorable a Iraq llevaría la situación, por lo menos desde un punto de vista jurídico, al estado anterior a la denuncia unilateral de Irán en 1969, y probablemente impediría a este país volver a plantear el tema. Con realismo, Irán se negó a llevar la disputa ante la Corte Internacional y propuso, en cambio, utilizar los servicios de un mediador representante del Secretario General de las Naciones Unidas, que ayudase a formular un nuevo tratado fijando la frontera en el canal principal y estableciendo un órgano administrativo del río con participación igual de ambos países. Otros esfuerzos de mediación, como la oferta saudita de 1969, fracasaron por falta de margen de manobra, no de imparcialidad. Aunque la política de hechos consumados de Irán pareció tener éxito, los problemas por el río mantenían un peligroso estado de tensión. Es probable que en 1975 el Sha de Irán ya estuviese convencido de que era imposible lograr una solución final de esta cuestión en sí misma, debido al callejón sin salida en que se encontraba, y que el único camino sería una decisión unilateral iraquí de modificar el Tratado de 1937. Sin embargo Iraq, apoyado en

su sólida posición jurídica, sólo estaba dispuesto a ceder sobre la base de un intercambio.

#### LA DISPUTA POR LA FRONTERA CENTRAL

Es difícil evaluar los efectos de la disputa por la frontera central y su relación con las otras controversias. En muchos aspectos, este problema parecía no sólo manejable sino el único que podía solucionarse en forma aislada. Los resultados alcanzados por una misión de buenos oficios de las Naciones Unidas en 1974 parecen apoyar esta interpretación. Por otra parte, hubo veces en que los tiroteos en la frontera parecieron escapar a todo control. Además, el promisorio acuerdo previo de fines de 1974 abortó debido al resurgimiento de la lucha kurda, y volvieron a comenzar los tiroteos a lo largo de la frontera, reflejando la frustración por el otro problema. Esta situación subsistió hasta el acuerdo de paz de marzo de 1975, cuando resultó relativamente fácil resolver la cuestión de la frontera central una vez resuelta la transacción en los problemas del río Chatt el-Arab y de los kurdos.

Hay muchos aspectos de la disputa por la frontera central que tienden a disminuir su peligrosidad. En primer lugar, se circunscribía a una franja de poco más de 210 kilómetros. Los dos tercios restantes de la frontera, con excepción de la parte discutida del Chatt el-Arab, se aceptaban como definitivos por ambas partes.<sup>14</sup> Irónicamente, la hostilidad histórica entre los imperios Otomano y Persa sobre toda la frontera y otras cuestiones fue lo que llevó a los tratados de paz de 1639, 1746, 1823 y 1847; estos tratados fueron resolviendo las reclamaciones fronterizas de ambas partes. Ante la presión de Gran Bretaña y Rusia, en 1913 se firmó el importante Protocolo de Constantinopla. Página por página, en él se fijó específicamente la frontera y se estipuló que comisiones fronterizas la demarcarían, lo cual pareció poner fin a las largas disputas por reclamaciones territoriales. La situación pareció mejorar más aún cuando las comisiones comenzaron con rapidez la tarea de demarcación; en 1937, Irán e Iraq acordaron en el tratado que aceptarían como obligatorios los resultados de ese trabajo. Lamentablemente las comisiones nunca terminaron la demarcación de la parte central, lo que permitió el surgimiento de la disputa.<sup>15</sup>

Las características del territorio discutido también parecían minimizar los riesgos. La franja discutida no era muy ancha. Limitada por Janaqin y Qasr-e-Shirin al norte y por Badra y Mehran al sur, en muchos lugares no excedía de tres kilómetros, tenía 16 en su parte más ancha y de 5 a 10 kilómetros en los extremos norte y sur, donde ocurrió la mayoría de los tiroteos. El territorio, en buena parte montañoso, no tenía ningún valor especial: no abarcaba campos petroleros, oleoductos, ciudades industriales, pueblos importantes, redes vitales de transporte ni una población rural densa.<sup>16</sup>

Por otra parte, también resultaba favorable que los incidentes fronterizos no ocurriesen en forma continua sino en diferentes períodos. El primer grupo ocurrió del 10 al 13 de abril de 1972 y después la frontera permaneció tranquila hasta que, en diciembre de 1973, comenzó una larga serie de incidentes. Debe señalarse, asimismo, que en general los tiroteos se alternaron en los extremos norte y sur de la franja, nunca se extendieron al resto de la región central ni ocurrieron simultáneamente en ambas puntas. Es muy importante que tanto Iraq como Irán evaluaran los incidentes, durante la mayor parte del tiempo, como reflejos de una verdadera disputa fronteriza y no como provocaciones deliberadas de la otra parte para encontrar una excusa para penetrar profundamente en el territorio vecino en una búsqueda agresiva de expansión territorial.

El último aspecto positivo de la disputa por la frontera central es que no estaba vinculada con la controversia por el río Chatt el-Arab ni con el problema kurdo. La región disputada no se tocaba con la parte controvertida del río, por el sur, y apenas lindaba por el norte con los extremos meridionales de la población kurda iraquí, lo cual impedía que se mezclasen los problemas. Las pautas temporales de las tres controversias también expresan la carencia de una interconexión específica. La crisis de Chatt el-Arab ocurrió en abril de 1969, pero los primeros incidentes fronterizos tuvieron lugar en abril de 1972. Las largas luchas kurdas de 1961 a 1970 fueron seguidas por cuatro años de paz con el Gobierno iraquí, hasta julio de 1974, y fue precisamente en esos cuatro años cuando ocurrieron las luchas fronterizas.

Aunque hay que tomar en cuenta todos los factores señalados, siempre existe la posibilidad de que tiroteos en una frontera controvertida conduzcan a represalias y contrarrepresalias, estableciendo un círculo vicioso de luchas crecientes que dificulte el control de la situación y aumente el peligro de guerra. El análisis de la naturaleza y oportunidad de los incidentes indica que en febrero y marzo de 1974 la situación se había vuelto efectivamente muy grave.<sup>17</sup>

La primera serie de incidentes en el extremo norte de la frontera central, ocurrida del 10 al 13 de abril de 1972, fue una indicación temprana del tipo de problemas que podría generarse. En un período de cuatro días, las acusaciones consistieron en que tres policías iraníes habían sido secuestrados por infiltrados de Iraq; que las fuerzas de Irán, en represalia, habían penetrado en territorio iraquí y disparado contra un vehículo policial en la zona de Janaqin, y que como consecuencia, ambas partes habían bombardeado y

ciones fronterizas. Pensaba que el mapa ayudaría a aclarar la naturaleza del conflicto y a ubicar las zonas en que habían ocurrido tiroteos. Ese mapa aparece en el documento de las Naciones Unidas S/11291, de 20 de mayo de 1974, *Appendix II to the Report by the Special Representative of the Secretary-General under Security Council Consensus of February 28, 1974*, p. 11.

17. Para evaluar los incidentes ocurridos del 10 de abril de 1972 al 6 de marzo de 1974, a este autor le resultó muy útil una descripción cronológica de tres páginas, que enumeraba brevemente lo ocurrido en cada caso y señalaba quién había presentado la queja. Esta cronología también fue agregada por el embajador Weckmann Muñoz a su informe. No se trata de estudios detallados de cada caso, sino que su utilidad consiste en que permite detectar ciertos patrones generales. Véase *ibid. Appendix I*, pp. 8-10.

14. Véase el mapa de la p. 993.

15. Un detallado análisis histórico de los territorios en disputa y de los resultados de las diversas conferencias de paz se encuentran en un artículo de Vahé J. Seviran, "The Evolution of the Boundary between Iraq and Iran", publicado en Charles A. Fisher (ed.), *Essays in Political Geography*, Methuen and Co., Londres, 1968, pp. 211-223.

16. A su informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el embajador mexicano Luis Weckmann Muñoz adjuntó un mapa muy detallado indicando la localización de pueblos, fuertes y las reclama-

atacado cuatro puestos fronterizos de la región.<sup>18</sup> Por suerte, sin embargo, los tiroteos cesaron al final del cuarto día y sólo veinte meses después se produjeron nuevos incidentes, esta vez en el extremo sur de la frontera central. Estos ocurrieron del 15 de diciembre de 1973 al 12 de febrero de 1974, período en el cual se luchó durante la mitad de los días, aproximadamente. Iraq acusó a Irán de construcción ilegal de carreteras en la zona de Badra; el segundo sostuvo que aquél había atacado a pastores iraníes que tenían su ganado en las alturas de Kulak, y la lucha comenzó a incrementarse en forma peligrosa. Muchos puestos fronterizos, cada vez más, intercambiaron fuego de rifles, ametralladoras, morteros y artillería y, lo que era más peligroso, la lucha en las estratégicas alturas de Zaluab, que había sido más o menos esporádica, se intensificó con el uso de tanques y blindados. La lucha culminó el 10 de febrero en un sangriento encuentro por la Colina 343, que tuvo como resultado 81 bajas iraníes y 24 iraquíes, la mitad de las cuales fueron casos de muerte. Sin embargo, del 16 de febrero al 6 de marzo de 1974 se luchó en la misma zona del norte en que habían ocurrido los sucesos de abril de 1972, generalizándose a tal extremo que todos los puestos fronterizos de Kanibez, Tangab-Johneh, Tappeh-Kal, Jan Leili, Mohammed Jedr y Amineh resultaron bombardeados, en uno u otro momento, hasta que finalmente se convino un cese del fuego el 7 de marzo de 1974.<sup>19</sup>

Hay ciertos indicios de que Iraq creía que los acontecimientos estaban saliendo de cauce. El 12 de febrero, dos días después de la lucha por la Colina 343, pidió una reunión urgente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; en su solicitud describía la situación como de "rápido deterioro" y se quejaba por la masiva acumulación de tropas de Irán y por violaciones del espacio aéreo iraquí por parte de aviones de ese país.<sup>20</sup> En otra carta dirigida al Consejo de Seguridad, el 20 de febrero, estimaba que la situación había empeorado y acusaba a Irán de intentar un incremento de la confrontación.<sup>21</sup> El 12 de marzo de 1974 ya parecía haber cambiado su interpretación de las causas de los incidentes; en su carta de esa fecha sostenía que ya no se trataba de incidentes fronterizos aislados sino de una usurpación territorial por parte de Irán, que habría sido también el objetivo de este país al denunciar el Tratado de 1937 sobre el río Chatt el-Arab.<sup>22</sup> Es muy posible que Iraq haya estado completamente equivocado al evaluar los motivos de Irán. No obstante, los gobiernos suelen actuar con base en su percepción de una situación; con Bagdad, la capital iraquí, a sólo 130 kilómetros de la frontera, el peligro consistía en que Iraq sintiese vitalmente comprometida su seguridad y en que, por consiguiente, enviase más tropas a la lucha para

asegurarse de detener la agresión iraní. En ese caso, Irán habría respondido también aumentando el personal militar comprometido, lo cual reforzaría la nueva interpretación iraquí. Por otra parte, Irán podría creer que las nuevas fuerzas enviadas por Iraq evidenciaban objetivos de conquista territorial, lo cual hubiera empeorado aún más la situación.

Por suerte, las acciones del Consejo de Seguridad fueron suficientes para atenuar la explosiva situación. Después del pedido de sesión realizado por Iraq el 12 de febrero, el Consejo se reunió los días 15 y 20, y el 28 anunció que, después de discutir el asunto entre los miembros del Consejo y con ambos gobiernos implicados, se había alcanzado un consenso: el Secretario General designaría un representante especial para llevar a cabo una investigación de los acontecimientos e informar a los tres meses. La estrategia del Consejo de Seguridad era, sin duda, enfriar las hostilidades y proporcionar sus buenos oficios. No investigó los incidentes con objeto de determinar culpabilidades y castigos, sino que exhortó a ambas partes a abstenerse de toda acción militar que pudiese agravar la situación, señalando que las causas del problema parecían radicar en la base legal de delimitación de la frontera, implicando que el problema era manejable.<sup>23</sup> El 7 de marzo de 1973 se logró un importante cese del fuego.

La estrategia del Consejo de Seguridad dependía, en buena medida, del éxito que alcanzase el representante enviado a Irán e Iraq. El secretario general Kurt Waldheim designó al embajador de México, Luis Weckmann Muñoz; dada la amplitud del mandato del Consejo de Seguridad y la libertad otorgada por el Secretario General, el embajador mexicano pudo formular su propia estrategia. Lo hizo con gran imaginación, llevando a cabo una tarea de pacificación que resultó la más constructiva de un año descorazonador. En parte, ello se debió a que ambos gobiernos se mostraron receptivos ante su misión. Más importante, sin embargo, fue su diligente estudio previo del problema y su capacidad de innovación en el terreno de los hechos.<sup>24</sup>

El embajador pasó la primera semana en Iraq, visitando minuciosamente en helicóptero, en *jeep* y a pie todas las localidades fronterizas en que habían ocurrido incidentes. Lo acompañó personal militar y de Relaciones Exteriores, mostrándole detallados mapas de la ubicación de los incidentes y dando su interpretación de cómo habían comenzado. Después el embajador fue a Irán por igual lapso, donde hizo lo mismo. Su objetivo no era desentrañar la responsabilidad de cada incidente, lo cual hubiera resultado imposible, sino determinar las causas reales del enfrentamiento. Con gran sorpresa, descubrió que ambos gobiernos utilizaban mapas con distintos trazados de la frontera, sin tener conciencia de ello. No sólo informó rápidamente del hecho a las dos partes, sino que les aseguró que cada una de ellas había desmentido enfáticamente todo designio de expansión terri-

18. Iraq e Irán describieron específicamente estos incidentes en sendas cartas al Presidente del Consejo de Seguridad. Véanse los documentos de las Naciones Unidas S/10615, del 18 de abril de 1972, y S/10627, del 1 de mayo del mismo año.

19. La versión iraní de muchos de estos incidentes aparece en cartas al Presidente del Consejo de Seguridad. Véanse los documentos de las Naciones Unidas S/11218, del 12 de febrero de 1974, y S/11230 y S/11231, del 6 de marzo de este año.

20. Documento de las Naciones Unidas S/11216, 12 de febrero de 1974.

21. Documento de las Naciones Unidas S/11224, 20 de febrero de 1974.

22. Documento de las Naciones Unidas S/11233, 12 de marzo de 1974.

23. Documento de las Naciones Unidas S/1129, del 18 de febrero de 1974, *Note by the President of the Security Council*.

24. El embajador elevó al Secretario General y al Consejo de Seguridad un informe muy detallado de sus actividades, observaciones, conversaciones con dirigentes, entendimientos alcanzados y recomendaciones. Véase el documento de las Naciones Unidas S/11291, del 20 de mayo de 1974, *Report*, pp. 1-11. El análisis que sigue se basa en dicho informe.



torial. Al subrayar que el problema actual era una secuela de la demarcación inconclusa de la frontera, desencadenado por una falta de comunicación debida a discrepancias cartográficas, pudo lograr que ambos gobiernos aceptasen respetar las conclusiones de una nueva comisión conjunta de delimitación que se establecería.

Como consecuencia de sus visitas a la frontera el embajador logró otro objetivo favorable. Sus detalladas inspecciones le permitieron notar la gran acumulación militar de ambos lados, por lo cual hizo grandes esfuerzos para convencer a las dos partes de que era mucho mayor de lo que suponían, y en consecuencia mucho más peligrosa. Haciendo hincapié en esa situación, pudo convencer a los gobiernos de que acordaran no sólo el cumplimiento estricto del cese del fuego, sino de que comenzasen un retiro simultáneo de sus fuerzas armadas a lo largo de toda la frontera según se conviniese.

Otro resultado de su misión fue cierto progreso aparente en el problema del río Chatt el-Arab. El Gobierno de Iraq lo llevó de viaje en barco desde Basora hasta Abadán, señalándole los peligros para la navegación (fácilmente perceptibles) y explicando su posición jurídica. El embajador no intentó resolver el problema fronterizo, al notar que las posiciones eran por completo incompatibles, pero sintió cierto deseo, por ambas partes, de negociar sobre la seguridad de la navegación. Lo hizo saber a los dos gobiernos y lo mencionó en su informe al Consejo de Seguridad.

Por último, el embajador decidió jugarse el todo por el todo e intentar que ambas partes resolviesen todas sus discordias. Logró finalmente una declaración conjunta que prometía "recomenzar próximamente, sin condiciones previas, conversaciones en el nivel y lugar apropiados, tendientes al arreglo global de todas las cuestiones bilaterales". El Consejo de Seguridad aprobó con gran entusiasmo esta declaración, así como la referida al mantenimiento del cese del fuego y del retiro de tropas.

La estrategia del todo por el todo es, quizá, pasible de crítica. El otro camino posible hubiera sido enfrentarse primero a los problemas de más fácil solución. Hay indicios de que el embajador esperaba que los gobiernos hicieran precisamente eso. Al terminar su informe mencionaba que habría que dar prioridad a la demarcación de la frontera central, siguiendo por un acuerdo de navegación por el río Chatt el-Arab, e indicando que también valdría la pena negociar sobre otros temas tales como la extensión de las aguas territoriales, zonas pesqueras y la explotación de la plataforma continental.<sup>25</sup> Sin embargo, la declaración en que convinieron ambas partes parecía implicar que todos los temas deberían resolverse en un solo paquete. Se trataba de un supuesto por demás optimista, sobre todo porque no se preveía una mediación de terceros que estimulase las negociaciones. Más importante aún, quizá, era que el Consejo de Seguridad no hubiese adoptado medidas para seguir el curso de las futuras negociaciones o de los progresos alcanzados, y ni siquiera para comprobar el comienzo o el mantenimiento del retiro de tropas. La otra estrategia posible hubiera sido

concentrarse en el problema de la frontera central, asegurando la instalación y el funcionamiento de una nueva comisión de demarcación y, quizá, estableciendo un pequeño grupo de observadores de las Naciones Unidas para comprobar si efectivamente tenía lugar el retiro militar. Lo que hizo el Consejo de Seguridad, en la práctica, fue proporcionar buenos oficios rudimentarios, asignando a Irán e Iraq toda la carga de llegar a acuerdos bilaterales mediante la negociación.

A fines de 1974 y principios de 1975 los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países llevaron a cabo sinceros intentos para negociar los problemas de diversas oportunidades. Empero, dos factores los obstaculizaron. En agosto de 1974 había vuelto a estallar el problema kurdo; en tanto que el ejército de Iraq hacía retroceder a los rebeldes hacia sus refugios montañosos, cercanos a la frontera con Irán, este país, que los apoyaba, creyó necesario enviar fuertes contingentes militares hacia la frontera. Ello produjo tensiones en la zona fronteriza septentrional, lo cual a su vez incrementó tanto la tensión global que hubo apresurados envíos de tropas a otras partes de la frontera. El segundo factor era la imposibilidad de lograr en ese momento una transacción equitativa en los problemas cruciales. Ello sólo podría lograrse tiempo después.

#### EL PROBLEMA KURDO

Cuando comenzó la rebelión kurda contra el Gobierno de Iraq, en agosto de 1974, muchos pensaron que seguiría la pauta de todas las revueltas anteriores, y que la ayuda de Irán se mantendría en los niveles usuales. Como se explicará, había buenas razones para suponerlo. No obstante, durante el otoño de 1974 la lucha experimentó cambios suficientes para afectar en forma crucial las relaciones entre Iraq e Irán, lo cual contribuyó al logro de un acuerdo global sobre las principales cuestiones en marzo del año siguiente. Tales diferencias podrán reseñarse mejor si se analizan primero las similitudes aparentes con las rebeliones anteriores.<sup>26</sup>

Quizá lo más sorprendente haya sido la incapacidad del Gobierno de Iraq para satisfacer las demandas de mayor autonomía del millón y medio de kurdos que habitan en su territorio. Ambas partes discutían continuamente sobre el alcance del autogobierno kurdo en su región, sobre una adecuada representación de este grupo en el gobierno nacional y sobre la justicia de la participación kurda en la distribución del ingreso nacional. Los kurdos creían que sus demandas eran equitativas, dado el gran tamaño de su población y la homogeneidad de su cultura. Los sucesivos gobiernos iraquíes las creían equivalentes a la secesión y estimaban que su aceptación total conduciría a pedidos similares de otros grupos culturales y, eventualmente, a la disolución del Estado iraquí.<sup>27</sup>

26. La repetición de pautas en el problema kurdo se señala en un libro de Edgar O'Balance, *The Kurdish Revolt: 1961-1970*, Faber and Faber, Londres, 1973. La gran utilidad de este libro consiste en la exhaustiva cobertura que hace, en capítulos separados, de cada una de las rebeliones kurdas en el período que abarca. La gran cantidad de datos que contiene corrobora los comentarios formulados en la introducción de este trabajo sobre la similitud de las rebeliones.

27. Un análisis de las demandas de los kurdos iraquíes, que se concentra sobre todo en la rebelión de 1961, y de sus objetivos hacia

25. *Ibid.*, p. 7.

La incapacidad para lograr un equilibrio justo se reflejó en numerosos estallidos. En 1945 ocurrió uno de poca importancia; de 1961 a 1970 hubo una sucesión casi continua de rebeliones que llevaron a cuatro ofensivas militares principales. Estas fueron seguidas siempre por estancamientos, treguas, nuevos acuerdos de autonomía laboriosamente concertados y acusaciones kurdas de que los puntos convenidos no se aplicaban en forma adecuada. El acuerdo de 1970 pareció una salida, pero en 1974 una vez más los kurdos acusaron al Gobierno de engaños y retrocesos, lo cual llevó a una ruptura total de las negociaciones y a la lucha generalizada.

En todas las revueltas, las operaciones militares resultaron sorprendentemente parecidas debido a la ubicación geográfica de los kurdos a su táctica militar.<sup>28</sup> Su gran población en las montañas septentrionales, desde la frontera con Siria hasta los campos petroleros de Janakin (una media luna de 500 kilómetros de largo y 110 de ancho), les permitió dominar una región considerable, derrotar a las aisladas guarniciones iraquíes en las fronteras con Turquía e Irán, cortar líneas vitales de abastecimiento y utilizar el terreno montañoso, viviendo en cuevas y aldeas aisladas, disparando desde las montañas contra las tropas en los valles y preparando grandes emboscadas y asestando rápidos golpes de guerrilla. Las rebeliones kurdas, que desde 1961 siempre estuvieron encabezadas por el popular dirigente Mullah Mustafá Barzani,<sup>29</sup> llevaron tras de sí a la mayoría de los clanes kurdos rivales; sus fuerzas, incrementadas por empleados gubernamentales y desertores del mismo origen, llegaron a tener de 15 000 a 30 000 guerreros. Esto no alcanzaba para lanzar ofensivas contra las planicies iraquíes, pero les dio la fuerza defensiva necesaria.

También las tácticas del ejército iraquí fueron siempre muy parecidas. Con un enfoque de golpeteo constante, la mayoría de las divisiones del ejército de 70 000 hombres, bien pertrechadas con tanques, ingresaban directamente a las montañas kurdas hacia Ruwandiz, intentando clavar una cuña hasta la frontera con Irán. Ello dividiría a los kurdos, cerrarían los caminos de la frontera por los cuales éstos recibían la ayuda de Irán y permitiría al ejército iraquí barrer hacia el noroeste y el sureste con la esperanza de rodear a los kurdos con un movimiento de pinzas. En cada ataque el ejército utilizó un gran apoyo aéreo, con cientos de aviones que bombardeaban granjas y aldeas kurdas y toda traza de guerreros en las montañas.

mediados de la década de los sesenta, puede verse en Lettie M. Wenner, "Arab-Kurdish Rivalries in Iraq", en *Middle Eastern Journal*, vol. 17, núm. 1-2, invierno-primavera de 1963, pp. 71-76, y en Israel T. Naamani, "The Kurdish Drive for Self Determination", en *Middle Eastern Journal*, vol. 20, núm. 3, verano de 1966, pp. 287-291.

28. Un estudio de las operaciones militares de ambas partes aparece en O'Ballance, *op. cit.*, pp. 12, 89-92, 137 y 167-169. En ese estudio se apoyan las observaciones siguientes. La ubicación geográfica de la población kurda puede verse en el mapa al principio de este artículo.

29. En Hassan Arfa, *The Kurds, An Historical and Political Study*, Oxford University Press, Londres, 1966, puede verse un buen análisis del papel de Barzani en la república del Mahabad de 1946, su larga estadía en la URSS, su retorno a Iraq y las razones de la revuelta kurda de 1961.

Cada uno de estos embates terminó en un estancamiento. Las profundas penetraciones del ejército llegaban, por lo general, a la región de Ruwandiz, pero allí se detenían debido a la mayor resistencia en las altas montañas fronterizas, al comienzo del invierno y las nieves profundas, a las líneas de abastecimiento demasiado extendidas y a la caída en la moral de las tropas debida al gran número de bajas y a la dificultad de luchar en terreno inhóspito. Por la misma época, los kurdos resentían los efectos de la dura lucha, de la escasez de armas y alimentos y de la soledad, puesto que muchas mujeres y niños ya se habían refugiado en campamentos de Irán en busca de seguridad. La consecuencia era una tregua intranquila y el comienzo de nuevas negociaciones.

Otro factor permanente que hacía a los kurdos más dependientes de la ayuda iraní era la carencia de otras fuentes exteriores de apoyo. Buena parte de la frontera turca con Iraq abarca la región kurda, y podría ser con facilidad una vía de asistencia. Sin embargo, los tres millones de kurdos residentes en Turquía habían dado señales de inquietud, llegando incluso al alzamiento en 1960, y este país no tenía interés alguno en que los kurdos iraquíes contagiasen su espíritu a los turcos. Por otra parte, Turquía mantenía relaciones amistosas con Iraq. Resultó evidente su deseo de no intervenir en el problema cuando evacuó por completo una franja de 20 kilómetros a lo largo de toda la frontera, en 1962, cuando colocó minas en 1965 y cuando, en la primavera de 1975, impidió la entrada a los refugiados kurdos, entonces en derrota. Había más posibilidades de ayuda de Siria, cuyos dirigentes del Partido Baath se enfrentaban, desde hacía tiempo, con sus homólogos iraquíes. No obstante, Siria también tiene una población de 400 000 kurdos y, además, su corta frontera con Irak hubiera dificultado la ayuda. En cuanto a las grandes potencias, el antiguo interés de la URSS por el movimiento kurdo llegó a su fin en 1961, cuando estableció estrechos vínculos con el Gobierno iraquí mediante una considerable asistencia militar. Los pedidos kurdos de ayuda a Estados Unidos, para la campaña de 1974-1975, cayeron en oídos sordos.

Al ser Irán el único apoyo de los kurdos, el tipo de ayuda que les otorgara sería fundamental para determinar en qué grado resultaría agravada la enemistad con Iraq. Hasta la rebelión de 1974, el Sha parecía comportarse con toda circunspección.<sup>30</sup> Su ayuda consistía en dinero, que los kurdos necesitaban para comprar rifles en el exterior; alimentos, puesto que muchas granjas kurdas habían sido devastadas; pequeños morteros; parque para rifles de pequeño calibre, que se agotaba rápidamente, y refugio para las familias kurdas. Quizá sea más revelador señalar lo que el Sha *no* hacía. No hizo participar a tropas iraníes, ni aun subrepticamente; no dio apoyo aéreo; no dio tanques, o fue tan reticente con las piezas de artillería y antiaéreas que los kurdos se quejaban constantemente de su escasez. Además nunca ocurrió que los kurdos, presionados contra las regiones fronterizas, hubieran entrado a Irán para recuperarse y reagruparse y vuelto después a Iraq. Y, por cierto, Irán nunca tuvo

30. Esta observación y los tipos específicos de ayuda otorgada a los kurdos se tomaron de O'Ballance, *op. cit.*, pp. 86, 94, 133, 138, 157, 165 y 172-173.

nada que ver con las demandas al Gobierno iraquí ni con las tácticas militares de los kurdos, que en estos dos aspectos se regían por sí mismos.

La negativa de Irán a proporcionar una ayuda mayor no se debía a un temor del Sha de que ésta pudiese conducir a una victoria kurda total y a la exigencia de establecer un estado kurdo, que abarcara también al millón de ellos que viven en Irán. Sin duda, Irán había tenido problemas históricos con sus propios kurdos, que se rebelaron en 1920, 1926 y 1930, y que en 1946 establecieron la República Kurda del Mahabad. No obstante, después de esta última fecha logró integrarlos bastante bien y ellos, por su parte, no sentían una inclinación particular en favor del Mullah Mustafá Barzani.<sup>31</sup> El Sha también se aseguró de que los kurdos iraníes no participasen en la ayuda a los de Iraq.

El nivel del apoyo se explica por otras razones. El Sha, que conocía muy bien la capacidad guerrera de los kurdos, sabía que su ayuda apenas alcanzaba para mantenerlos intactos a lo largo de sus campañas. Es indudable que ese apoyo era fundamental puesto que, una vez interrumpido después del acuerdo de paz de marzo de 1975, el ejército iraquí derrotó a los kurdos en dos semanas. El Sha también tenía conciencia de que todo aumento en la ayuda incrementaría las tensiones con Iraq hasta niveles peligrosos, especialmente si se considera que el apoyo ya otorgado generaba en este país un resentimiento profundo. La ayuda era suficiente para asegurar que las rebeliones kurdas se prolongasen durante el mayor tiempo posible. El objetivo del Sha era debilitar a Iraq: las campañas kurdas agotaban el presupuesto iraquí y mantenían ocupada buena parte de su ejército; también preocupaban al Gobierno a un grado tal que le impedían otorgar más atención al problema de las islas reclamadas a Kuwait en el decenio de los sesenta, y le harían pensar dos veces antes de iniciar una acción militar por la crisis del río Chatt el-Arab, que comenzó en abril de 1969. También constituían un instrumento potencial de negociación muy eficaz, que el Sha podría usar en el momento oportuno.

El desarrollo de la guerra kurda de 1974 obligó al Sha a reconsiderar su estrategia de ayuda. Después de tres meses de duras luchas (agosto a octubre de 1974), resultaba evidente que no se trataba de una repetición exacta de las rebeliones anteriores. El ejército iraquí volvió a utilizar la táctica del golpeteo hacia Ruwandiz y a intentar clavar una cuña entre los kurdos. Sin embargo, esta vez el ejército era mayor (80 000 soldados), mejor equipado con 500 tanques pesados de origen soviético y cientos de cazas Mig y bombarderos, y mucho mejor adiestrado por asesores militares de la URSS. Los observadores concuerdan en que las tropas iraquíes combatían con más determinación y habilidad que en el pasado. El ejército avanzó sin pausas, consolidando el terreno ganado, y a fines de 1974, cerca de Ruwandiz, ya había

31. El establecimiento de la república de Mahabad en 1946 parece indicar una gran insatisfacción de, cuando menos, algunas tribus kurdas de Irán. Un estudio sobre el establecimiento y la disolución de esa república se encuentra en William Eagleton Jr., *The Kurdish Republic of 1946*, Oxford University Press, Londres, 1963. No obstante, tanto O'Ballance, *op. cit.*, p. 165, como Arfa, *op. cit.* p. 47, piensan que después de esa fecha se logró integrar a los kurdos mediante proyectos de desarrollo, mejores comunicaciones y una administración más eficaz.

sobrepasado su punto de mayor avance en la campaña de 1965. Esta vez, los dirigentes del Baath no iniciaron negociaciones con los kurdos. Por el contrario, la presión se mantuvo aun durante los meses de invierno, tanto como fue posible, y se anunciaba una gran ofensiva para la primavera de 1975 que acabaría el problema kurdo de una vez por todas. La situación de los kurdos era desesperada.<sup>32</sup>

El propio éxito y la determinación del ejército de Iraq y de los dirigentes del Baath los volvían aún más furiosos por la ayuda iraní. Aunque desesperados, los kurdos seguían ocasionando muchas bajas y pérdidas de armamento.<sup>33</sup> Además, y esto es más importante todavía, su espíritu de lucha y su moral no había caído, sus cuadros dirigentes y sus cuarteles generales permanecían intactos y mantenían el dominio de los macizos montañosos clave cerca de la frontera con Irán. Ante el creciente peligro a que se enfrentaban los kurdos, Irán agregó, a la ayuda que ya otorgaba, más artillería y algo de armamento más moderno, como material antiaéreo guiado por radar, baterías de cohetes Hawk y armas antitanques. Aún así, los kurdos decían necesitar más apoyo y los observadores creían que el Sha subestimaba sus necesidades.<sup>34</sup> Sin embargo, éste se enfrentaba a un verdadero dilema. Podría aumentar la ayuda a los kurdos entregando tanques, aviones y mucho más armamento moderno en vistas a la esperada ofensiva de primavera, pero el uso eficaz de estas armas exigía, en muchos casos, la presencia de asesores y personal militar iraní, lo cual hubiera intensificado el riesgo de una guerra. Además, sólo se mantenía abierta una ruta vital de abastecimiento para los kurdos, que conectaba con la ciudad iraní de Piranshah, y ello dificultaba en forma considerable el traslado de las armas. Según los observadores la situación se acercaba cada vez más a un punto crítico.

Un ejemplo de cómo podría reaccionar Iraq ante un aumento de la ayuda iraní durante la ofensiva de primavera fue el envío de cuatro aviones destinados a bombardear el centro de abastecimiento de Piranshah, el 6 de septiembre de 1974. Al encontrarse con buenas defensas antiaéreas, optaron por bombardear dos aldeas cercanas.<sup>35</sup> Este fue el único bombardeo aéreo que Iraq realizó en suelo iraní durante el otoño. Indicaba, sin embargo, que si las frustraciones de Iraq aumentaban ante obstáculos que se opusiesen a su ofensiva de primavera, podría volver a enviar su fuerza aérea, con el peligro consiguiente de encuentros con la de Irán. Esta

32. Hay relatos específicos del transcurso de la guerra en el *Christian Science Monitor*, 28 de agosto de 1974, p. 2; 10 de septiembre de 1974, p. 2; 16 de octubre de 1974, p. 7; 11 de diciembre de 1974, p. 4, y 17 de diciembre de 1974, p. 1, y en *The New York Times* del 27 y 29 de septiembre y 7 de octubre de 1974, pp. 4, 7 y 12 respectivamente.

33. El dirigente kurdo Mullah Mustafá Barzani estimó esas pérdidas en 3 000 muertos, 6 000 heridos y 160 tanques destruidos (*The New York Times*, 27 de septiembre de 1974, p. 4). Si bien esas cifras parecen exageradas, todos los informes periodísticos señalan las grandes pérdidas sufridas por el ejército iraquí.

34. Sobre las demandas kurdas de ayuda, tanto a Irán como a otras partes, véanse *The New York Times*, 29 de septiembre de 1974, p. 2, y *Christian Science Monitor*, 11 de diciembre de 1974, p. 4. La subestimación del Sha de las necesidades kurdas proviene de la evaluación de muchos diplomáticos de la región (véase el *Christian Science Monitor* del 12 de diciembre de ese año, p. 4).

35. La descripción iraní de la incursión y su vigorosa protesta ante el Presidente del Consejo de Seguridad aparecen en el documento de las Naciones Unidas S/11498 del 6 de septiembre de 1974.

posibilidad era aún más grave si se consideran las quejas constantes por violación del espacio aéreo de ambas partes.

Lo peor, quizá, es que el problema de la frontera central se vinculó por primera vez con la cuestión kurda, echando a perder muchos de los logros de la misión de las Naciones Unidas. En agosto de 1974 Irán había remilitarizado el sector kurdo de su frontera para aumentar la eficacia de su ayuda; esto condujo a que ambas partes desplegasen tropas a todo el largo de la frontera.<sup>36</sup> Así se anuló el acuerdo anterior sobre el retiro de tropas. También se violó el acuerdo del cese del fuego. A fines de agosto ocurrieron algunos tiroteos en puestos fronterizos de la región de Janiqin, en la frontera central, y los días 8 y 9 de febrero de 1975 ocurrió un hecho más grave: tanques, artillería pesada, ametralladoras y morteros iraquíes hicieron fuego contra puestos fronterizos de Irán en la región de Mehran.<sup>37</sup> Esta era la parte meridional de la región disputada en el conflicto surgido un año antes. Iraq indicaba a su vecino que todo incremento en la ayuda a los kurdos repercutiría en el enfrentamiento por la frontera central. Así, en la primavera de 1975 la situación se hacía cada vez más riesgosa. El único factor estabilizador eran las negociaciones bilaterales, pero aun éstas fracasaron debido a la atmósfera de hostilidad. La preocupación de Iraq por la ayuda de Irán a los kurdos puede comprobarse por su intento de lograr, en febrero de 1975, una reunión de alto nivel de los países árabes con costas sobre el Golfo Pérsico, con objeto de presionar al Sha para que suspendiese la ayuda a los kurdos. La estrategia consistía en aislar a Irán.<sup>38</sup>

#### MEDIACION, INTERCAMBIOS, LA PERCEPCION DE LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA GUERRA Y LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS

El 6 de marzo de 1975 Irán e Iraq emitieron un comunicado conjunto enunciando la resolución de las tres controversias descritas en este trabajo. El éxito podría atribuirse por completo a los vigorosos esfuerzos de mediación del presidente argelino Houari Boumediene. Este enfoque subrayaría que utilizó su carácter de presidente de una importante reunión de la OPEP para sentar frente a frente al Sah de Irán y a Sadamm Hussein,<sup>39</sup> importante miembro del Gobierno iraquí y del Partido Baath, en dos larguísimos encuentros informales en los que discutieron minuciosamente, en presencia de Boumediene, todos los temas controvertidos. Una investigación ulterior también podría revelar que hizo tomar conciencia a ambas partes de las ventajas de una transacción equitativa. La persistencia de la mediación argelina,

que se comprueba por la estipulación de que el Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia participaría en todas las reuniones de la Comisión Mixta creada una semana después para aplicar el acuerdo, también parece afirmar la importancia de esa intervención.<sup>40</sup> Sin quitar importancia a la mediación, sigue vigente la premisa de que no podría haber tenido éxito a menos que ambos gobiernos pudiesen encontrar una transacción equilibrada. Esta reconsideración sólo fue posible, sobre todo, debido al temor de una guerra y a los efectos perjudiciales de ésta en las políticas exteriores generales de ambos gobiernos, que estaban sufriendo una evolución.<sup>41</sup>

Algunos analistas interpretaron con escepticismo el acuerdo de marzo de 1975 y dudaban de que pudiese ponerse en práctica.<sup>42</sup> Sin embargo, la comisión se reunió permanentemente y, a mediados de junio de ese año, ambos gobiernos aceptaron el texto de un tratado de 80 páginas. El error de los pesimistas consistió en no reconocer que las condiciones eran muy favorables para una transacción equitativa, tanto desde el punto de vista de los procedimientos como de la reconsideración perceptiva de la situación. Sobre el primer punto, ambos gobiernos tuvieron la astucia de especificar en el comunicado que los tres temas eran parte indivisible de un acuerdo global, y que el fracaso para aplicar la solución de uno de ellos implicaría la caducidad de todo el acuerdo.<sup>43</sup> La vinculación de las tres cuestiones facilitó la solución del problema de quién cedería primero. Lo hizo Iraq al declarar que desde entonces la frontera del río Chatt el-Arab pasaría por el medio del canal principal de navegación y no por la margen oriental. Era la única manera de salir del punto muerto; una vez hecho esto, no hubo mayores dificultades para instalar comisiones conjuntas de supervisión sobre el río. El paso siguiente fue el cese de la ayuda iraní a los kurdos, que se había convenido secreta-

40. En la descripción del acuerdo que hace *The New York Times*, el 8 de marzo de 1975, p. 3, se menciona el papel mediador de Argelia sin evaluar su importancia.

41. La tesis contraria es que la estrategia de mediación se aplicó con tanta habilidad que fue el principal impulso del acuerdo. Este autor duda de que la mediación, por sí sola, pueda tener tanta importancia. Dos estudios de caso sobre la confrontación de Malasia e Indonesia (sobre la expansión de la Federación Malaya de 1963) y la de Malasia con las Filipinas (sobre Saba) proporcionan un adecuado marco de referencia teórica con respecto al papel de las mediaciones. Véase Marvin C. Ott, "Mediation as a Method of Conflict Resolution: Two Cases", en *International Organization*, vol. 26, núm. 4, otoño de 1972, pp. 595-618. En ambos casos el autor demuestra que una mediación no logrará sus objetivos a menos que estén presentes las necesarias condiciones internacionales, y que gran diversidad de mediadores, en momentos distintos y con técnicas adecuadas, no pueden compensar la falta de dichas condiciones necesarias. Sin duda el caso de Irán-Iraq confirma lo imprescindibles que son tales condiciones. No obstante, este autor debe señalar que, probablemente, las condiciones necesarias para el éxito de una mediación varían de un caso a otro. Por ejemplo, las que individualizó el profesor Ott en la obra citada (atribuyéndoles carácter general) no explican sino en mínima parte el caso Irán-Iraq.

42. En el *Christian Science Monitor* del 7 de marzo de 1975, p. 1, Dana Adams Schmidt, antiguo experto en la región, y otros analistas, consideraron que el acuerdo era una maniobra táctica para satisfacer a los colegas de la OPEP, y que ambos países sabían que al poco tiempo podrían acusar a la otra parte de violar lo convenido. Equivocadamente, estos analistas suponían que las controversias no tenían solución posible.

43. El texto completo del acuerdo, cuyos términos exactos son muy importantes, aparece en *The New York Times*, 8 de marzo de 1975, p. 3.

36. En una carta al Presidente del Consejo de Seguridad, Iraq sostuvo que Irán había rechazado su propuesta de establecer una comisión conjunta para resolver el retiro de tropas (véase el documento de las Naciones Unidas S/11494, del 6 de septiembre de 1974). Iraq no agregó que se trataba de una propuesta con segundas intenciones, puesto que el retiro de tropas obstaculizaría en gran medida la ayuda iraní a los kurdos.

37. Una descripción del tiroteo aparece en *The New York Times* del 10 de febrero de 1975, p. 7. Este fue acompañado por la intensificación de campañas propagandísticas y de manifestaciones públicas en ambos países.

38. Las visitas de Iraq fueron a Arabia Saudita, Abu Dhabi, Qatar y Kuwait. Véase *The New York Times* del 11 de febrero de 1975, p. 7.

39. Actual presidente de Iraq. (N. del T.).

mente. Iraq se sentía tan seguro al respecto que, seis horas después de emitido el comunicado, lanzó una gran ofensiva. Ello molestó sobremanera al Sha, que esperaba una pausa cuando menos decente, pero mantuvo su palabra y cortó la ayuda por completo. El cambio de política fue tan abrupto que Mullah Mustafá Barzani se quejó de no haber recibido información previa, y en la prensa se sostuvo que se había utilizado a los kurdos como peones en la *realpolitik* iraní ahora vigente.<sup>44</sup> Lo mejor que pudo lograr el Sha en favor de los kurdos fue que Iraq concediese un cese de fuego de dos semanas, hasta el 1 de abril de 1975, para incrementar la ayuda a las más de 100 000 familias que se habían refugiado en Irán y ofrecer asilo a los guerreros kurdos que lo desearan, siempre que entregaran sus armas en la frontera. En dos semanas se habrían terminado la rebelión kurda, y sus dirigente y luchadores habían aceptado el asilo externo o la amnistía ofrecida por el Gobierno de Iraq, o se habían recluido en sus aldeas.<sup>45</sup> Los grandes temas de transacción eran el río y los kurdos; apartados esos obstáculos, no fue difícil completar la demarcación de la frontera central a satisfacción de ambas partes.

Se ha sostenido que el temor de una guerra tuvo mucha importancia para impulsar a ambos países hacia la reconsideración de sus posiciones que condujo a la transacción final. Esto puede ilustrarse mejor mediante un análisis de las difíciles opciones que se planteaban a ambos gobiernos durante la primavera de 1975.

El Sha de Irán tenía plena conciencia de que un aumento de su intervención en el problema kurdo podría conducir a una guerra. Si ésta ocurriese, era muy probable que el ejército iraní, más grande y modernizado, pudiese derrotar al de Iraq. Empero, la fuerza de éste podría llevar a una guerra prolongada y devastadora, cuyas consecuencias tenían que resultar descorazonadoras para el Sha. Sus pozos y refinerías de petróleo serían seguramente bombardeados, eliminando la principal fuente de ingresos para sus inmensos programas de desarrollo y de compras militares. También era probable que Iraq solicitase a la URSS gran cantidad de armas, incrementando aún más la posibilidad de intervención de este país en los asuntos internos iraquíes. Por último, la creciente amistad de Irán con muchos países árabes sufriría un retroceso considerable. Ante una derrota de Iraq, tomarían cuerpo los temores árabes con respecto a las metas de política exterior del Sha; sus efectos serían desastrosos para el mantenimiento de un precio alto por el petróleo de la OPEP, y alejaría a Iraq del frente común contra Israel. El Sha tenía muy en cuenta estas posibles repercusiones. Por otra parte, también sabía que, de no aumentar su ayuda a los kurdos ante la inminente ofensiva de primavera, éstos podrían resultar derrotados y él perdería su arma de negociación. Los problemas del río y de la frontera central subsistirían e Iraq

podría asignar a estas regiones las tropas disponibles gracias al fin de la rebelión. Para el Sha, el abandono jurídico de la reclamación iraquí sobre el río era por lo menos una ganancia tangible, que podría consolidar mientras tuviese tiempo de utilizar a los kurdos como instrumento de negociación.

A los dirigentes del Baath iraquí seguramente no les gustaba nada ceder legalmente en la cuestión del río, pero en la primavera de 1975 debía resultarles especialmente tentadora la posibilidad de que Irán suspendiese su ayuda a los kurdos. La cuestión kurda afectaba a Iraq de todas las formas posibles. Políticamente, siempre había constituido un riesgo y cada estancamiento de la lucha llevaba al descontento y a la discusión sobre las responsabilidades en el seno de la frágil coalición entre los dirigentes del Baath y los comandantes militares.<sup>46</sup> Saddam Hussein, vicepresidente y una figura importante del comando revolucionario del Baath, se había jugado su prestigio en la última guerra; si ésta concluía sin una definición clara y se repetían las continuas campañas militares de 1961-1970, no sólo se pondría en peligro su papel dirigente sino que el país quedaría agotado. La dirección sentía desde hacía tiempo los efectos debilitantes de la lucha contra los kurdos. Les impedían otorgar una ayuda militar considerable a la lucha de los otros países árabes contra Israel; dada su dura posición anti-israelí, ello les parecía particularmente grave. La rebelión kurda también incrementaba la dependencia iraquí de la ayuda militar soviética y su vulnerabilidad ante las demandas de la URSS de bases navales. Por último, en la primavera de 1975 había surgido una gran disputa con Siria por el desvío de las aguas del Eufrates; la poca disposición de Siria para resolver este problema recordaba continuamente a los dirigentes iraquíes cómo los debilitaba la lucha contra los kurdos.<sup>47</sup> Ellos temían tanto como el Sha los efectos de una guerra, que también devastaría sus recursos petroleros en auge. De ese modo, ceder en la cuestión del río bien valía la pena si Irán retiraba su ayuda a los kurdos, lo cual prácticamente garantizaba la derrota de éstos, evitaba el riesgo de guerra y permitía la diversificación de la política exterior. Además, desde 1969 y a todos los efectos prácticos, Irán hacía caso omiso de la posición jurídica de Iraq, con lo cual la cesión sólo representaría para éste poco más que cierta pérdida de prestigio.

La evolución de las políticas exteriores globales de ambos países también contribuye a explicar el arreglo. A lo largo de esa evolución, los dos gobiernos descubrieron que tenían cuando menos algunas metas comunes, más alcanzables si lograban un acuerdo. A este respecto, la premisa es que la política global no fue el factor clave del acuerdo, sino un estímulo adicional para resolver los problemas más espinosos.

46. Además de la cuestión kurda, hay muchas otras razones que explican la gran cantidad de golpes de estado en Iraq. Sin embargo, en un momento en que un dirigente se tambaleaba (como el general Kassem en 1963), una campaña fracasada contra los kurdos solía alcanzar para su caída. Véase O'Ballance, *op. cit.*, pp. 88 y 96-98.

47. Esta controversia comenzó cuando Iraq todavía luchaba contra los kurdos; es interesante señalar que sólo realizó sus principales maniobras (enviar unas cuantas divisiones a la frontera con Siria y solicitar un fuerte apoyo de los ministros árabes de Relaciones Exteriores y de la Liga Árabe) una vez alcanzado el acuerdo con Irán. Véase el *Christian Science Monitor* del 9 de abril de 1975, p. 7, y *The New York Times* del 13 de abril y 9 de julio de 1975, pp. 6 y 7, respectivamente.

44. En *The New York Times* del 12 de marzo de 1975, p. 35, C.L. Sulzberger señalaba que este uso de los kurdos como peones era un ejemplo típico de cómo manejan las potencias a los grupos étnicos. Es probable que su evaluación sea correcta. Otro ejemplo es el caso de los Meo, en el sudeste de Asia.

45. El relato de las últimas semanas de resistencia kurda puede verse en: *Christian Science Monitor* de los días 12 y 13 de marzo de 1975, pp. 34 y 1, respectivamente, y *The New York Times*, días 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 23, 24, y 25 de marzo y 3 de abril de 1975, pp. 1, 3, 3, 7, 17, 7, 5, 4, 1, 12, 2 y 3, respectivamente.

Una convergencia importante de las políticas exteriores era la intención de mantener tan alejada del Golfo Pérsico como fuera posible la competencia entre las grandes potencias. En tanto continuase la guerra contra los kurdos, la gran dependencia iraquí de la ayuda militar soviética le obligaba a conceder a la URSS ciertos privilegios en los muelles de la base naval de Umm Qasr.<sup>48</sup> En los últimos años, la gran riqueza petrolera le permitió contrarrestar en cierta medida esa influencia comprando una pequeña proporción de sus armamentos en Europa Occidental y, lo que es más importante, recurriendo a Estados Unidos para muchos proyectos de desarrollo económico.<sup>49</sup> Irán sentía, sin duda, que un acuerdo con Iraq le permitiría a éste resistir mejor los pedidos soviéticos de bases y evolucionar hacia una relación más equilibrada en la ayuda que recibía de las grandes potencias. Es claro que Irán no desea, en modo alguno, una presencia soviética en el Golfo, pero el Sha también ha aclarado que preferiría mantener aparte, tanto como fuera posible, a Estados Unidos, con la única excepción, quizá, de unas cuantas naves pequeñas ancladas en Bahrein. Creía que, con el suministro estadounidense de más de 6 000 millones de dólares de moderno armamento en los últimos años, Irán tenía tanto la capacidad como el deseo de ser el mejor guardián de los intereses de todos los estados del Golfo Pérsico: mantener abiertas las líneas vitales de abastecimiento petrolero. Así, un incremento de la presencia militar estadounidense en el Golfo no sólo se consideraba innecesario sino, incluso, contraproducente, pues estimularía la competencia soviética y complicaría todo el problema.<sup>50</sup> En cuanto a los dirigentes del Baath iraquí, nunca dudaron de que Estados Unidos debía mantenerse fuera de la región. Esta convergencia se hizo más fuerte cuando diplomáticos de Irán e Iraq recorrieron los otros estados del Golfo en un intento de formular un tratado colectivo de seguridad, que no sólo garantizaría la integridad territorial de los países firmantes sino que también prohibiría toda presencia militar extraña de carácter permanente.<sup>51</sup>

El deseo del Sha de convertir a Irán en una gran potencia es la última razón que podría explicar el acuerdo alcanzado. Un aspecto de esa meta global es su intento de mejorar las relaciones con los países árabes. Ello no ha resultado fácil por varias razones: 1) esos países consideran a Irán histórica y culturalmente distinto; 2) los gobiernos revolucionarios,

48. Al respecto se ha exagerado más allá de toda proporción razonable. Sin embargo, el Sha siempre sintió gran desconfianza hacia los buques soviéticos que anclaban en Umm Qasr o remontaban el Chatt el-Arab para visitar Basora; a efectos de nuestro análisis, lo que importa es esta actitud del Sha.

49. Es evidente que, a partir de 1974, los dirigentes del Baath resolvieron que sus ingresos petroleros (6 000 millones de dólares anuales) los obligaban a adoptar una nueva política económica pragmática, para adquirir los equipos más avanzados desde el punto de vista tecnológico y los que pudiese recibir en plazos más breves. La URSS dejaba mucho que desear con respecto a ambas exigencias. Véase el *Christian Science Monitor* del 28 de enero de 1975, p. 3, y *The New York Times* del 19 de marzo y 2 de abril de 1975, pp. 65 y 39, respectivamente.

50. En una entrevista de prensa, el Sha confirmó que una de las razones del acuerdo era preparar el camino para excluir toda presencia militar soviética y estadounidense del Golfo Pérsico. Véase el *Christian Science Monitor* del 7 de mayo de 1975, p. 3.

51. Pueden encontrarse descripciones de esas visitas y evaluaciones del contenido general y el significado del tratado propuesto en *The New York Times* del 11 y 17 de mayo y 10 de junio de 1975, pp. 2, 2 y 3 respectivamente. Irán también comprende, con toda agudeza, que

como el de Iraq, Yemen del Sur y Siria, ven con malos ojos el apoyo del Sha a los estados árabes monárquicos; 3) todos los países árabes del Golfo ven con desconfianza los objetivos del Sha, como lo prueba su reacción cuando éste se apoderó de las islas del Estrecho de Ormuz en 1971; 4) todos desapruaban sus ventas de petróleo y su comercio con Israel; 5) algunos creen que el Sha debió unirse al embargo petrolero durante la guerra de 1973 contra Israel, y 6) muchos piensan que las compras militares de Irán son excesivas con respecto a sus necesidades de seguridad. El Sha nunca podrá resolver todas estas diferencias, pero su política ha sido no sólo mejorar las relaciones con los estados que podrían oponérsele, como Arabia Saudita, sino también con anteriores opositores, como Egipto, cuya política se ha vuelto más moderada y es muy receptivo ante la ayuda económica. Estos países han exhortado al Sha a solucionar sus diferencias con Iraq, llegando incluso al grado de ofrecer su mediación.

Es difícil evaluar en qué medida el acuerdo permitió al Sha mejorar más aún sus relaciones con los países árabes, debido a las razones por las cuales éstos no deseaban la guerra. El motivo no era su simpatía por los dirigentes del Baath iraquí, que habían apoyado la subversión contra los gobiernos árabes monárquicos, habían amenazado militarmente a Kuwait, habían competido con los dirigentes del Baath sirio y, desde hacía tiempo, se oponían a Egipto. Es más plausible que los estados árabes sintiesen la necesidad de un apoyo total de Iraq en caso de un enfrentamiento futuro con Israel. Otro aspecto de importancia fundamental era el temor de los países árabes de que una guerra afectase el alto precio del petróleo de la OPEP, lo cual explica por qué deseaban tanto que el acuerdo se alcanzase en una reunión cumbre de esa organización. El Sha sentía que estas preocupaciones de los árabes eran tan fuertes como para que éstos viesan con mucho agrado un acuerdo, lo cual significaba para él otro incentivo para resolver sus controversias con Iraq, además de los ya mencionados.

En este caso, una evaluación del acuerdo parece indicar que el éxito se explica como consecuencia de muchas fuerzas que trabajaron en el mismo sentido. Ocurrió a un patrón de refuerzo mutuo, desde que ambas partes pudieron prever la obtención de ganancias políticas en distintos niveles de importancia y, por fortuna, éstas cristalizaron en un momento específico. Sólo entonces pudo tener éxito la decidida mediación argelina al juntar a los principales dirigentes para una amplia discusión de todos los problemas; es posible que esa mediación haya hecho más conscientes a los participantes de las ventajas de un acuerdo, ventajas sobre las cuales, seguramente, ellos ya habían discurrido en buena medida. □

un tratado como éste disminuiría las probabilidades de que Iraq amenace a Kuwait, como lo hizo en 1961 y 1973. En caso de ocurrir una invasión de importancia, tanto Irán como Arabia Saudita hubieran defendido a Kuwait. Este problema de Kuwait no podía haberse resuelto, en verdad, en el acuerdo de abril de 1975, puesto que era ajeno a las cuestiones que afectaban directamente a ambas partes. En cambio, un tratado de carácter general que garantizase la integridad territorial de todos los estados sería una manera indirecta, aunque eficaz, de solucionar esta cuestión, ya que hasta entonces Iraq no se mostraba muy deseoso de desmentir públicamente que tuviese reclamaciones territoriales contra Kuwait, ni de prometer en privado que las abandonaría.