

CESEDEN

REPERCUSIONES DE LA CRISIS EN IRAN

- Por Shāhram CHUBIN
- De la revista Survival, mayo-junio 1979.
- Traducido del artículo "Repercussions of the Crisis in Irán", por el Comandante de Ingenieros DRTM D. Jesús MARTÍNEZ ARNAIZ.



Agosto-Septiembre, 1979

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 129-IX

REPERCUSIONES DE LA CRISIS EN IRAN

SHAHRAM CHUBIN *

* Adjunto al Director del Instituto Internacional de Estudios - Estratégicos.

Las "lecciones" de Irán serán debatidas conforme se vaya aclarando el incierto futuro de dicho país. Prácticamente no hay duda de que el colapso del Sha ha sido un duro contra-tiempo para el Occidente. ¿Pero, en qué medida podían las acciones Occidentales, especialmente por parte de Estados Unidos, contribuir a la "pérdida" de Irán, cuando el Sha tenía instrumentos de poder pero ninguno apropiado a su futuro político? ¿Y cómo podría el Occidente - responder al desorden futuro, principalmente interno, en estados del tercer mundo que son sus aliados o productores de recursos básicos? -- Shahram Chubin responde en este artículo a estas y a otras preguntas relativas a las implicaciones de los acontecimientos en Irán, para el propio Irán, para la región y para las políticas Americana y Soviética. Al tiempo que está de acuerdo en que las acciones de potencias extranjeras podrían no haber afectado decisivamente el curso de la revolución iraní, critica fuertemente la política norteamericana. La considera como malformada durante el periodo vital de desarrollo del Irán (1972-76), y a las acciones de la Administración Carter durante la crisis iraní como frías y contradictorias.

La revolución en Irán que destronó al Sha después de un régimen de treinta y siete años tendrá un profundo efecto tanto en el equilibrio político del Oriente Medio como en el equilibrio estratégico Este-Oeste. Sea el que fuere el nuevo régimen, su política será menos favorable a los intereses Occidentales que hasta el momento: será políticamente no alineado, militar y diplomáticamente pasivo, - agresivo en los precios petrolíferos y conservador en política de producción. El levantamiento en Irán es también importante como modelo de una revuelta nacional, popular, auténtica y marcadamente anti-Occidental. Además, durante todos los meses de desordenes la política Occidental, especialmente la norteamericana, ha sido inefectiva tanto en su anticipación a los acontecimientos como en la limitación de sus consecuencias perjudiciales para otros intereses en la región. Ciertamente esto se debió en parte a la política heredada por la Administración Carter y a la dificultad de tratar los problemas internos del Irán con ideas externas, pero también se debió a la inconsistencia, incoherencia y equivocación de Washington.

* * *

PERSPECTIVAS PARA EL IRAN

Con la marcha del Sha y la desintegración del Ejército le han quedado al Irán pocas bases de poder independientes. La clerecía revolucionaria en las mezquitas, las guerrillas de militantes, seculares y Marxistas-Leninistas en las ciudades, y los intelectuales moderados en el Frente Nacional, competirán por el poder, si bien con recursos desiguales. Sin una férrea autoridad central habrá una reafirmación del poder local en las provincias. Aunque es aún demasiado pronto para definir con alguna precisión la naturaleza de la política en el Irán republicano, son perceptibles las fuerzas que están afectando a la transición.

En primer lugar, la revolución ha corroído los canales tradicionales de autoridad y ha derribado dos instituciones principales nacionales, la Monarquía y el Ejército. La coalición de amplio espectro en la oposición al régimen anterior está basada en una falta de consenso sobre el modelo futuro del Irán y la autoridad está dividida, con el "Ayatollah"* Jomeini como símbolo de la legitimidad, los militantes revolucionarios que poseen las armas y el Partido "Tudeh" (Comunista) que controla un elemento estratégico, los campos petrolíferos. La forma en que estos grupos reconcilien sus objetivos divergentes será determinante para la política del nuevo gobierno, si bien funcionará enmarcado dentro de ciertos parámetros cualquiera que sea su composición.

* N.del T.: "Ayatollah" significa "el que tiene la palabra de Dios (Alá)".

Si el gobierno de tecnócratas moderados nombrado por el Primer Ministro Bazargan logra imponer una autoridad real más que titular, podrá actuar pragmáticamente. En los resultados de la revolución se verán en gran medida resucitadas las esperanzas del pueblo aun cuando la desorganización social y burocrática haga más difícil su realización. El gobierno necesitará demostrar rápidamente que la revolución ha beneficiado al pueblo y que exigirá precauciones en la planificación económica. Por el momento la ejecutoria del gobierno provisional no se extiende demasiado lejos y la reafirmación de la autoridad en todo el país será de la máxima prioridad para cualquier gobierno de Teherán, concediéndole muy poco tiempo para una dogmática política extranjera a corto plazo.

No obstante, el amplio esquema de la política extranjera del Irán es claro: será neutralista o no alineada, dejando a un lado la Organización del Tratado Central (CENTO) (1). Su definición de seguridad deberá ser acortada para coincidir con el territorio nacional; en consecuencia, ni desempeñará un papel activo en el Golfo Pérsico ni extenderá su ayuda a los estados vecinos amenazados por la subversión. Por otra parte, se detendrá el desarrollo militar del Irán e invertirán menos recursos en defensa.

Se necesitan prácticamente piezas de repuesto e instrucción, especialmente para la fuerza aérea, por lo que el nuevo gobierno continuará probablemente las relaciones militares del Irán con los Estados Unidos, aunque a una escala más reducida. No obstante, las estaciones norteamericanas de seguimiento de misiles y de alarma temprana en Irán tendrán que ser desmanteladas y, a pesar del importante papel de Estados Unidos en el entrenamiento del cuerpo de oficiales (2) de Irán, las fuentes de obtención pueden ser gradualmente diversificadas, especialmente mediante compras a Francia (3).

Irán ha encontrado ahora intereses directos en el conflicto Arabe-Israelí, que algunos elementos del nuevo régimen definen como religiosos. La visita de Yasser Arafat - como "jefe de estado" y de una delegación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) a Teherán a mediados de Febrero subrayan estos intereses. Aparte del *Quid pro quo* -- con el que los revolucionarios iraníes reconocen la ayuda militar y el entrenamiento recibido en el sur del Líbano durante la pasada década, este tema - implicación política que surge de un asunto religioso - promete convertirse en punto focal de la política extranjera del Irán en Oriente Medio. Tanto -

si se fomenta con potencial militar y apoyo financiero para los Palestinos, como si se limita a un simple apoyo verbal y moral, el efecto sobre el equilibrio político en el Oriente Medio será significativo.

En resumen, la política extranjera del Irán será más concentrada, con menos énfasis en la seguridad militar y más en las declaraciones de nacionalismo militante. En el mejor de los casos, esta sensibilidad a la condición de Tercer Mundista podría producir una política extranjera Iraní compuesta por partes iguales de nacionalismo y pragmatismo, similar a la de Argelia. En el peor de los casos, podría degenerar en una interferencia indiscriminada y en la exportación de la revolución, al igual que el modelo Libio. Obviamente, ninguna aproximación es más beneficiosa para Irán, pero tampoco hay duda de que ambas son menos consecuentes con los intereses Occidentales que con la política extranjera del Sha.

* * *

REPERCUSIONES REGIONALES

Muy pocos gobiernos del Oriente Medio se han visto aislados de las amplias repercusiones de la agitación del Irán: desde Turquía, donde los problemas económicos y la violencia política han obligado a la imposición de la ley marcial, hasta Egipto y Marruecos, donde el Presidente Sadat y el Rey Hassan son vulnerables a una coalición similar Izquierda-Derecha capaz de explotar el abismo entre ricos y pobre. Sin embargo, los efectos inmediatos de la crisis se dejarán sentir más acusadamente en los vecinos más pequeños del Irán, a causa de su debilidad, preocupaciones internas y cambio en su política extranjera que alterará el equilibrio de poder en el Golfo Pérsico: aumentará la importancia de Iraq, pero disminuirá la de los pequeños emiratos vecinos.

Si el gobierno central fuera incapaz de volver a imponer su autoridad en áreas distantes, el renacimiento del tribalismo y las demandas y exigencias de autonomía provincial o incluso la secesión, podrían tener repercusiones internacionales. Por ejemplo, la actual inquietud en Tabriz, al noroeste de Irán, podría conducir a una repetición de los acontecimientos de 1945, cuando se estableció en Azerbaijan con el activo apoyo Soviético un Gobierno provisional que aspiraba a la secesión. Menos dramáticamente, los actuales signos de un resurgimiento del nacionalismo Kurdo en Irán podrían tener profundos efectos en Iraq y Turquía, cuya población Kurda asciende a dos y tres millones de habitantes respectivamente. De manera similar, el paralelo debilitamiento de los gobiernos

de Teherán e Islamabad puede estimular a la población Baluchi asentada en la frontera Irano-Paquistaní para coordinar sus esfuerzos. Un reavivamiento de las lealtades étnicas o tribales, con exclusión de las nacionales, podría a duras penas pasar por la población Arabe en Khuzestán, en el sur del Irán, resucitando las fricciones con Iraq y Siria, que habían apoyado sus reclamaciones a la autonomía de "Arabistán" en la década de los años sesenta.

Suponiendo que el Irán permanezca intacto y que el gobierno vuelva a hacerse con el control, la revolución podría desariar a sus vecinos de dos maneras distintas: o como un modelo o como un resultado de los cambios políticos. La sublevación llegó a juntar a la Izquierda y a la Derecha, a los seculares y a veces a los doctrinarios Marxistas con los tradicionalistas religiosos. Fue en parte una protesta contra una rápida e indiscriminada Occidentalización, contra la erosión de los valores tradicionales y estilo de vida y contra la extensión de la corrupción, y en parte una exigencia de participación política. La masa completa de la oposición, combinada con huelgas bien organizadas en una industria clave, acabó finalmente por derrocar el orden anterior.

Los vecinos del Irán, ricos en petróleo, no son igualmente susceptibles de una coalición militar. Arabia Saudí tiene ingresos más elevados, el elemento religioso es más consciente en la modernización de la planificación y no cuenta con una clase media comparable. No obstante, puede ser criticada de incumplimiento de los derechos humanos, corrupción, desigual distribución de la riqueza, rápido crecimiento y, especialmente, su subordinación a la influencia Occidental. En grado variable, todos los países productores de petróleo son vulnerables al descontento popular, dada la dislocación existente entre el crecimiento económico y las instituciones políticas. Por otra parte, los efectos de las huelgas en Irán sobre las actitudes de los trabajadores en industrias clave pueden tener una legalidad duradera en el Golfo.

Los cambios en la política del Irán han producido ya sus efectos. Tal vez la significación más estratégica haya sido la de Omán, el más cercano aliado Arabe de Irán antes de la revolución y el más expuesto a la subversión local. La decisión de Irán de no continuar el apoyo a dicho gobierno ha subrayado el efecto del cambio de régimen en Teherán sobre la seguridad del Golfo. Dejando a un lado el canal principal de la Península de Musandam, Omán tiene pocos recursos y menos amigos para asegurarse contra desórdenes internos o contra la subversión instigada desde el otro lado de la frontera con la Repú-

blica Democrática Popular del Yemen, donde se ha incrementado en los últimos años la presencia Soviético Cubana. La retirada de la garantía iraní deja pocas alternativas aceptables. La Gran Bretaña es renuente a incrementar su compromiso, y Arabia Saudí, tradicionalmente fría hacia Omán, no puede proporcionar asistencia militar.

El cambio ha afectado al equilibrio total de fuerzas en el Oriente Medio, donde los "moderados" han salido debilitados, y tendrá un profundo impacto sobre Arabia Saudí. En primer lugar, faltando el vínculo de la monarquía, ha aumentado la perspectiva de rivalidad. En segundo lugar, puesto que Irán ha roto con su aliado común en seguridad, el Occidente, el diálogo bilateral tendrá que ser más directo aumentando la posibilidad de fricción. En tercer lugar, y lo más importante, la revisión del Irán del neutralismo expone a la Arabia Saudí a un aislamiento poco confortable en el Golfo Pérsico y en la política de la OPEC. Esta exposición y presión se ha visto incrementada por la "reconciliación" Sirio-Iraquí a partir de Noviembre, y por el fracaso por el momento de la fórmula Camp David. Será un considerable incentivo para Arabia Saudí el no sentirse en el futuro aislada por el apoyo de Camp David o por el incremento de su producción con el fin de congelar los precios del petróleo. La tensión de la revolución en Irán se dejará sentir de esta manera en las relaciones Saudi-Estadounidenses, puesto que se acentuará la vulnerabilidad de Arabia Saudí en una crítica local como defensor de Occidente y aumentará la presión de Riyadh sobre Washington para demostrar que estas relaciones serán mutuamente beneficiosas.

La crisis de Irán ha impulsado la inmediata reanudación de las moribundas discusiones sobre la seguridad del Golfo. Arabia Saudí llegó a un acuerdo con Kuwait en la larga disputa sobre la zona neutral junto a su frontera común, e Iraq tranquilizó a Kuwait acerca de sus reclamaciones territoriales. Bahrain y Omán también mostraron un vivo interés en concretar medidas de cooperación, argumentando que el levantamiento en Irán había afectado a sus intereses. Habiendo tenido razonables relaciones de trabajo con el régimen del Sha desde 1975, el Iraq se sintió agudamente amenazado. En Febrero, su Ministro de Asuntos Exteriores expresó la esperanza de que los acontecimientos de Irán podrían conducir a la cooperación entre Iraq y Arabia Saudí para conseguir la seguridad en el Golfo Pérsico.

No obstante, aunque se ha puesto de manifiesto la necesidad de una cooperación regional, los acontecimientos de Irán han contribuido muy poco a una clarificación de cómo

tratar las que son ampliamente amenazas internas. La decadencia del poder del Irán y la reducción de sus responsabilidades han planteado serias cuestiones sobre los tipos de respuesta que los estados de la región podrían ofrecer en el caso de que se resucitara la guerra de guerrillas en Omán meridional. El dinero Saudí puede comprar a los exacerbados, pero no puede tratar con amenazas militares específicas. En el Golfo superior, la cooperación Saudí con los pequeños territorios asegurando su estabilidad interna podría ser suficiente por el momento. Para llenar el vacío en Omán, Egipto ha ofrecido, al precio de un considerable riesgo político, actuar como policía de la región, a cambio de moderno armamento, valorado en miles de millones de dólares, procedentes de Estados Unidos. Esta oferta, dependiente del establecimiento de la paz con Israel, refleja los cambios en la percepción de seguridad de Egipto, y como señal el Cairo ha enviado 200 hombres a Omán para reemplazar al contingente retirado por Irán.

Paradójicamente, aunque tanto Israel como Egipto se alarmaron por el desarrollo de los acontecimientos en Irán y sus posibles implicaciones para la región, ambas naciones endurecieron sus términos en las conversaciones sobre Oriente Medio. Molesto por la inacción de Estados Unidos durante la crisis y reforzada su creencia de que había aumentado su valor para Occidente como enclave estratégico y como aliado seguro, Israel se volvió más obstinado. Egipto, agudamente conocedor del cambio de equilibrio entre moderados y radicales en la región, estaba incluso menos dispuesto que antes a completar un acuerdo que podría posteriormente aislarle del resto de estados árabes. Si la presión sobre Arabia Saudí para no apoyar la fórmula de Camp David hubiera aumentado, la perspectiva para un acuerdo general habría sido de fracaso como consecuencia directa de los acontecimientos de Irán, que han contribuido por otra parte a la consecución de un acuerdo más urgente y costoso.

En este largo camino, el efecto de un cambio en la política puede sentirse más agudamente en Iraq. Si, por ejemplo, el nuevo régimen de Teherán se considerara protector de los chiitas, el foco más natural de su atención podría ser Iraq, lugar de los santuarios más reverenciados de la secta. La discriminación política contra los chiitas en Iraq (no pertenece ninguno al Gabinete), y sus ocasionales choques con las autoridades (como en enero de 1977), han tendido a estimular su radicalización - están, por ejemplo, desproporcionadamente implicados en el Partido Comunista Iraquí. Esto podría proporcionar un terreno abonado para la agitación política desde Irán.

Una política de protección podría también promover enlaces con Siria, puesto que el propio presidente Assad es un Alawita, una rama del chiismo. En resumen, la revolución en el Irán tiene implicaciones en el Oriente Medio tanto para las monarquías como para las repúblicas.

* * *

POLITICA NORTEAMERICANA

La revolución en Irán ha constituido el mayor revés para los intereses norteamericanos en Oriente Medio en la post-guerra. Las relaciones con el Sha se habían intensificado y profundizado durante treinta y siete años y la administración de siete Presidentes. En los principios de la década de los años setenta Irán alcanzó su mayor importancia, no sólo como fuente segura de petróleo y como potencia estabilizadora en el Golfo Pérsico, sino como fuerza moderadora en el más amplio territorio asiático. En este sentido ha sido alentado por los Estados Unidos cuyas implicaciones duraderas en Irán han crecido en proporción a sus riesgos en la región. Por conveniencia, los Estados Unidos equipararon al Sha con la nación, y trataron directa y exclusivamente con el monarca. El Rey era fascinante y brillante pero también extremadamente sensible a los desaires, y Washington prefirió no inquietarle proponiéndole cuestiones incómodas. En consecuencia, en el periodo vital de rápido crecimiento económico -- (1972-76) los Estados Unidos fallaron al no aconsejar al Sha que construyera instituciones políticas o descentralizara su autoridad.

Fue un Irán al borde de la inquietud civil lo que heredó la Administración Carter y lo acogió como un aliado, a pesar de las dudas sobre sus antecedentes en derechos humanos. Aún en los momentos en que se desarrollaban los acontecimientos en 1978, la política de la Administración parecía indiferente e incluso contradictoria. Había errores de omisión y de comisión; el primero de ellos era el no saber -

apreciar la gravedad de la situación a tiempo y dedicar a ella una sistemática atención presidencial. Las respuestas de Washington iban a la zaga virtualmente de todos los demás gobiernos y observadores independientes, y este fallo de simple análisis (no de información) estrechó su ya pequeño margen de influencia. Esta influencia se disipó posteriormente por el estilo con que la Administración dirigió su política extranjera (4). Declaraciones sin consistencia, determinaciones contradictorias, hábiles maniobras burocráticas y fugas inspiradas fueron enormemente aumentadas en el volátil ambiente político del Irán. Los mitos de la penetrante y hábil influencia Occidental conspirando congénitamente lucharon hasta la muerte en el Oriente Medio, y las declaraciones singularmente ambiguas de Washington y las respuestas inconexas a la crisis condujeron a la creencia bajo el punto de vista iraní de que Carter estaba "vacinando" al Sha. En la cacofonía de voces un tema se destacó: que los Estados Unidos no podían ni querían intervenir en los asuntos internos del Irán. Después de más de treinta años de penetrante interferencia, esta declaración durante una crisis era un aviso de retirada; para los iraníes señalaba la retirada del veto americano contra la oposición al Sha.

También en otros aspectos la política de Carter estaba poco inspirada. La respuesta al aviso del Presidente Brezhnev del 19 de noviembre relativa a la interferencia estuvo falta de la firmeza requerida para proteger a un aliado acorralado (5). Desde luego, muchos interpretaron la respuesta americana como una aquiescencia tácita a una "instantánea neutralización" del Irán. La pobre entrega, en cuanto a tiempo y ejecución, de doce F-15 no artillados a Arabia Saudí y Sudán y la indecisión de despliegue de un contingente naval contribuyeron a alcanzar el límite en la pérdida de confianza en los Estados Unidos.

* * *

IMPLICACIONES PARA LOS ESTADOS UNIDOS

Los problemas prácticos inmediatos creados a los Estados Unidos por un régimen neutralista en Irán eran claros: minimizar la rotura de relaciones de forma que se mantuviera el acceso al petróleo, se protegieran sus secretos tecnológicos (por ejemplo, los paquetes de aviónica de los F-14), se protegiera a sus ciudadanos, y se salvarán en la medida que fuera posible las bases, instalaciones y estaciones de seguimiento en territorio iraní. Estos problemas son en ciertos aspectos los más fáciles de solucionar, puesto que el nuevo gobierno iraní necesita aún mercados para su petróleo y asistencia técnica y repuestos para mantener sus fuerzas armadas. No obstante, la retirada de la garantía de acceso a las instalaciones aéreas y navales iraníes -en la que estaban basados muchos de los planes de emergencia de los norteamericanos para el Golfo Pérsico- significa que Washington tiene que revisar sus suposiciones y probablemente buscar sustitutos.

Sin embargo, el reto más profundo a Occidente es menos práctico que conceptual. En primer lugar, la reversión de Irán concierne a las suposiciones Occidentales relativas a la seguridad regional y a los "pilares gemelos" que se suponía que la apoyaban. Más fundamentalmente, se suscitan -- cuestiones acerca del significado preciso de la seguridad en áreas que están sometidas a un rápido crecimiento y desorganizadas por una frecuente desproporcionada modernización. Este crecimiento es en gran medida el resultado de los ingresos ge

nerados por las exportaciones de petróleo que el Occidente es es tá ansioso de estimular. Es más, las tensiones sociales que se derivan del rápido crecimiento son apropiadas para minar la fiabilidad de estos países como suministradores a largo plazo, y desde luego como aliados.

Si los Estados Unidos aceptan a los líderes dinás ticos del litoral meridional del Golfo, la oposición, si llegara al poder, podría rechazar al Occidente como defensor del viejo orden. ¿Hasta qué punto pueden identificarse las alianzas norteamericanas con un líder determinado si el país y la región están sujetos al cambio y a la revolución?. Por otra parte, dados los enormes intereses en juego, ¿cómo puede el Occidente evitar esta identificación y seguir esperando asegurarse el petróleo en términos beneficiosos?.

El Presidente Carter ha reiterado que los Estados Unidos no pueden "controlar los acontecimientos" en otros países y que "no se oponen al cambio" (6). Sin embargo, la decisión no es la del control del cambio sino de la búsqueda de la influencia en su paz y dirección. La aplicación oportuna de la influencia (intervención, si se quiere) puede en gran medida estar orientado a la conservación de importantes intereses. El papel de espectador virtuoso contribuye muy poco a tranquilizar a los aliados de los profundos compromisos americanos, o a proteger los intereses Occidentales; mucho mejor sería que los Estados Unidos hicieran uso de su influencia en mayor grado, alentasen reformas, promocionaran los derechos humanos y fomentaran la institucionalización política.

La crisis iraní ha transformado la impresión de la influencia y del compromiso americano hasta darle una forma más aguda. Claramente, la disposición política actual de los Estados Unidos se opone al activismo, y las coacciones del Congreso sobre compromisos secretos y limitados de tropas en el Acta de Poderes de Guerra restringen además las opciones del Presidente. En este marco es difícil ver cómo la visita del Secretario de Defensa Brown al Golfo Pérsico en el pasado febrero podría "volver a asegurar" que los Estados Unidos seguían siendo aliados. Las aseveraciones de que la seguridad de Arabia Saudí era "fundamental" para los intereses norteamericanos y que los Estados Unidos podrían adoptar medidas concretas para armar y defender los estados del Golfo carecía simplemente de credibilidad. La asimetría de los instrumentos USA-URSS para actividades secretas, para el empleo de delegados, y en la confianza en la fuerza como instrumento político, corroboran estas dudas. La pertinencia de los compromisos -

norteamericanos para defender a los estados productores de petróleo es también consabida si se limita a la defensa contra agresiones externas. El plan de "fuerzas de intervención" para las hasta ahora no definidas emergencias en el Golfo Pérsico podría ser más tranquilizador si los gobernantes del Golfo no dudasen en la política norteamericana cercana al Apocalipsis.

Harold Brown en su visita a la zona sugirió que podría estudiarse una presencia Occidental mayor y más visible. Podría incluir, además de venta de armas a estados de la región amigos (República Árabe del Yemen y Egipto), nuevas bases militares, despliegue naval más frecuente para hacer sentir la presencia y ocasionalmente ejercicios militares en tierra. La isla de Diego García podría ser potenciada para facilitar el acceso y el transporte aéreo a la zona, y lo mismo - podría hacerse con la isla Masirah de Omán. Es importante que a cualquier aumento de implicación no se le conceda un matiz puramente militar. Las fuerzas de intervención tendrán que estar determinadas con referencia al ambiente y servidumbres políticas que actúan sobre regímenes locales así como por comparación con las posibilidades Soviéticas. Pero parece improbable que Occidente pueda ser capaz de continuar su actual relación con estos estados a menos que esté preparado a comprometerse más intensamente en la región.

* * *

IMPLICACIONES SOVIETICAS

Después de 1964 el gobierno Soviético estableció con el Sha relaciones, si no cordiales, al menos correctas. El comercio entre los dos países se había desarrollado hasta un punto en que Irán era el mayor mercado de Oriente Medio para las mercancías soviéticas, y el anfitrión de más de 3.500 técnicos soviéticos. Por otra parte, el pragmatismo y gran autoridad del Sha concedían a estas relaciones un grado de estabilidad y predictibilidad recibido con agrado por la Unión Soviética. No obstante, desde 1973, la postura relativamente equidistante del Irán entre los dos bloques fue reemplazada por una mayor inclinación hacia el Occidente, lo que implicaba una más estrecha integración militar, mayor fabricación de armamento, y una más amplia y más dogmática diplomacia en Asia. Al final aumentaron las ocasiones en que Irán y la Unión Soviética chocaron, bien en Omán, en Somalia o en el apoyo al Presidente Sadat. La tensión de las relaciones fue evidente a partir de 1976 cuando el Sha pretendió una mayor independencia que Moscú definió como provocativa.

A pesar de una clara preferencia por un gobierno más cómodo, la Unión Soviética tuvo un enorme cuidado de no indisponerse totalmente con el régimen existente. Solo a partir de mediados de diciembre, cuando el derrocamiento de la monarquía parecía seguro, la Unión Soviética aumentó sus críticas, pero incluso entonces tuvo un especial cuidado de no apoyar a una persona o facción determinada. Un tema común de

las críticas Soviéticas fue la necesidad de la disminución de; la influencia de Occidente. También se prestó atención al - punto de vista del Partido "Tudeh" (Comunista) de que el nombramiento de un gobierno provisional "es sólo la consumación de la primera etapa en el camino del pueblo hacia la victoria final" (7).

Es difícil establecer el grado de implicación soviética en la revolución. La implicación directa parece haber estado limitada dentro de Irán a una ayuda secreta a la oposición para la publicación de folletos de propaganda política. Fuera de Irán, el apoyo para el Partido "Tudeh" ha sido apreciable y puede haberse extendido a la organización política de los trabajadores del petróleo al sur de Irán. Indirectamente, el apoyo soviético a la oposición ha sido notable en el suministro de armas directamente a la OLP, Frente Popular para la Liberación de Palestina y Afganistán, que encontró su camino hacia Irán. Ninguna de estas actividades determinaron el éxito de la revolución, pero afectaron acumulativamente a su curso.

* * *

REPERCUSIONES E IMPLICACIONES

La Unión Soviética persiste en su idea de obtener ventajas de la revolución del Irán. Desde que el Sha se identificó con Occidente, su eliminación fue ampliamente considerada como un directo revés para sus aliados Occidentales. Arriesgó los límites de su influencia y socavó la credibilidad de sus compromisos. Por otra parte, el levantamiento en Irán fue anti-Occidental en su más profundo sentido cultural y espiritual; como movimiento de protesta contra la modernización indiscriminada, sirvió como llamada de atención a otras naciones musulmanas.

La actual situación política en Irán es de consecuencias impredecibles. Tanto para la Unión Soviética como para el Occidente el resultado es incierto y ambos bloques comparten el deseo de alguna predicción o estabilidad. Los continuos disturbios, las dislocaciones económicas y la desintegración nacional plantean problemas a ambos bloques, interrumpiendo el suministro de petróleo al Occidente y de gas al Este. Pero este interés compartido, tanto si es por el acceso a los recursos como en evitación de la confrontación de las superpotencias, no va mucho más allá. El deseo de Occidente de un centro fuerte y poderoso para asegurar la unidad nacional de Irán y el mantenimiento de su integridad territorial contrasta con la preferencia soviética de un gobierno central débil con un control más relajado.

Por consiguiente es comprensible el apoyo soviético a la oposición revolucionaria. A pesar de los tonos armónicos religiosos que proporcionaron una excusa de legitimidad, la oposición nunca amenazó seriamente con implantar un fuerte gobierno Islámico, por su predecible división en grupos de diferentes grados de radicalismo y secularismo, coaliciones de garantía inestable y débiles gobiernos incapaces de desafiar a la Unión Soviética (8). Teherán será ahora más débil en sus relaciones con Moscú, más susceptible a la presión y más tentado a acomodar sus intereses. La única excepción importante es el precio del gas suministrado a las provincias meridionales de la Unión Soviética, que será elevado al precio mundial predominante (9). En esto, como en todas las decisiones relativas a los recursos naturales del Irán, el nuevo gobierno será más nacionalista, presionando para obtener ganancias máximas. Por consiguiente puede ser renuente a comprometerse en el trueque de petróleo iraní por artículos del Este Europeo que el Sha estimulaba. Tanto si el nuevo régimen de Irán es lo suficientemente fuerte como para resistir los halagos soviéticos como si no lo es, el interés soviético por Irán continuará creciendo, como vecino, como abastecedor potencial del Este de Europa, y como punto de entrada en la política del Golfo Pérsico. Las propuestas formales de Moscú a Arabia Saudí han aumentado ya a raíz del colapso de Irán, fortaleciendo cualquier tendencia que pueda adoptar Riyadh para asegurar su posición futura. El alejamiento de Irán como fuerte amortiguador, combinado con la falta de cohesión de los estados pertenecientes a CENTO, ha aumentado las perspectivas de acceso y de influencia soviética en la península Arábiga.

* * *

PETROLEO

Irán ha contabilizado el 10 por ciento de toda la producción de petróleo y ha sido el segundo exportador del mundo. De un total de 5,9 millones de barriles diarios, aproximadamente 800.000 lo eran para consumo interno, el resto era exportado. Igualmente importante, como el mayor exportador no árabe, Irán fue una fuente segura de abastecimiento, inmune a las presiones de embargo. Esto fue crítico para Israel y Suráfrica, que se convirtieron desproporcionadamente en dependientes de los abastecimientos iraníes (el 60 y el 90 por ciento respectivamente).

Las exportaciones de petróleo, disminuidas a partir de octubre, llegaron a interrumpirse a finales de diciembre. El efecto no fue sentido de inmediato por la mayoría de los estados debido al tiempo de transporte y a las existencias de grandes reservas. No obstante, era claro que la disminución prolongada de 5 millones de barriles diarios del mercado internacional iba a tener severas consecuencias. Los Estados Unidos dependían del petróleo iraní en un 5 por ciento de su consumo total (10 por ciento de sus importaciones), unos 900.000 barriles diarios. Europa tenía una mayor dependencia, variando entre el 7 por ciento en el caso de Francia, el 18 por ciento para Gran Bretaña y el 20 por ciento para Alemania Occidental. (Irán también contabilizaba el 18 por ciento de las necesidades petrolíferas de Japón).

Suráfrica e Israel se vieron naturalmente afectadas más rápida y severamente por el corte de suministros. La primera tuvo que recurrir a costosas adquisiciones en diferentes puntos del mercado internacional y tuvo que incrementar costosos sustitutos internos. La última, comprometida ya en las negociaciones con Egipto, valoraba la retirada del Sinaí con nuevos motivos. Aunque los campos petrolíferos de Almal en el Golfo de Suez producen sólo el 15 por ciento de las necesidades petrolíferas de Israel, su importancia como fuente próxima y segura de suministro ha aumentado rápidamente y en consecuencia se ha endurecido la postura de Israel por su causa: en primer lugar porque la política del nuevo gobierno de Irán de prohibir todas las exportaciones a Israel va a ser probablemente permanente; en segundo lugar, la seguridad de los abastecimientos americanos ampliados a Israel por Henry Kissinger en 1975 planteó un tipo diferente de problemas en términos de dependencia y susceptibilidad a la influencia americana, mal recibida por Israel. Tampoco podrían los abastecedores alternativos, tal como México, esperar abastecer las necesidades totales de petróleo de Israel sin convertirse en objeto de presión.

Los efectos inmediatos del descenso de los abastecimientos fueron amortiguados por el aumento de producción en otros estados, particularmente en Arabia Saudí, que condujeron a un aumento neto global de 2 millones de barriles diarios a principios de 1979. De esta forma, en la práctica, Estados Unidos perdía medio millón de barriles diarios, correspondientes al dos y medio por ciento del consumo total. Pero por encima de todo esto era claro que una prolongación de la disminución de las exportaciones del Irán sería mucho más costosa. El momento decisivo llegó muy pronto, el pasado marzo, cuando los últimos envíos procedentes de Irán llegaban a sus destinos y cuando los importadores incrementaban tradicionalmente sus adquisiciones para preparar reservas para el próximo otoño. Por otra parte, el aumento de exportaciones por otros estados productores de petróleo no podía continuar indefinidamente, y desde luego no a los precios vigentes en el momento. Arabia Saudí, que aumentó su producción en diciembre de 8,5 a 10,5 millones de barriles diarios, la volvió a disminuir hasta los 9,5 millones de barriles diarios en febrero de 1979, lo que supone aún 1 millón de barriles diarios más de lo que deseaba producir. El continuo desequilibrio entre la oferta y la demanda derivará inexorablemente en la subida de los precios del petróleo por encima del inestable aumento del 14,5 por ciento acordado por la OPEC para 1979. A principios de 1979 varios estados productores de petróleo (Qatar, Abu -

Dhabi, Kuwait y Venezuela) anunciaron aumentos, con la perspectiva de un aumento concertado mucho mayor para finales de año.

Como resultado de los acontecimientos del Irán, más importantes que las presiones económicas, serán las políticas sobre los países productores de petróleo, en particular sobre Arabia Saudí. Incluso suponiendo la capacidad técnica y la aquiescencia de los trabajadores del petróleo más radicales, existe una considerable confusión en cuanto a las actitudes del gobierno del Irán sobre las exportaciones de petróleo. Como mínimo es probablemente belicoso en cuanto a los precios del petróleo dentro de la OPEC y conservador de los niveles de producción permitidos. Las indicaciones preliminares sugieren que, puesto que las exportaciones de petróleo se acomodarán a las necesidades de ingresos, que se utilizarán para mantener un menor nivel de crecimiento, estas no excederán de 3 millones de barriles diarios. Aún cuando puede haber fuertes presiones a corto plazo dentro de Irán para restaurar la economía mediante grandes exportaciones, parece improbable que esta cifra pueda ser rebasada (10). Para un régimen revolucionario que requiere saneados ingresos, una solución más atractiva será la de elevar los precios o realizar ventas seleccionadas en el mercado abierto.

Como resultado del ejemplo de Irán, Arabia Saudí se hará más vulnerable a la carga de producir más petróleo para mantener los precios bajos, carga menos fácil de eludir ahora que se encuentra aislada dentro de la OPEC, y a una política más difícil de defender a falta de la presión norteamericana sobre Israel para establecer los acuerdos sobre Oriente Medio. Otras presiones contra la producción por encima de sus necesidades económica podría surgir desde dentro de la propia Arabia Saudí, dada la notoria lección de Irán relativa a su rápido desarrollo. En consecuencia, Arabia Saudí puede ser renuente a continuar satisfaciendo los descensos de producción creados por la crisis de Irán y adoptar una postura pasiva ante los consejos de la OPEC con el fin de evitar las cargas de actuar como "agente Occidental".

* * *

CONCLUSIONES

Las agitaciones de la crisis en Irán han sido de gran alcance. Pocos países se han librado; los estados industriales por su dependencia del petróleo y su interés en precios estables, el Occidente por el debilitamiento de sus suposiciones relativas a la seguridad, China por su rivalidad con la Unión Soviética, y los vecinos de Irán en Oriente Medio y el mundo musulmán en general.

Un reconocimiento de los límites de la potencia de Estados Unidos y la posibilidad de verse envuelto en conflictos a escala mundial fue la exposición razonada original mantenida por la Doctrina Nixon. Esta política de atrincheramiento, o de compromiso selectivo, implicaba el contar con esta dos amigos en regiones importantes. En el Golfo Pérsico esta política se tradujo en transferencia de armas, asistencia técnica y entrenamiento que, paradójicamente, necesitaba una mayor dedicación. Inevitablemente significaba la identificación con los regímenes gobernantes. También imponía la devolución de mayores responsabilidades en los estados regionales para confirmar su propia seguridad. Se hace ahora evidente que ambas consecuencias pueden ser costosas; los fundamentos políticos de los estados pueden ser demasiado estrechos para hacerse cargo de aquellas responsabilidades que exacerban su debilidad y no son substitutos para el desarrollo norteamericano. Los problemas para Occidente siguen siendo los de la búsqueda de la protección de sus propios intereses sin acercarse demasiado a una identificación con los regímenes que pueden ser barridos en el proceso de modernización.

No existen fórmulas sencillas. Las limitaciones políticas sobre activismo así como un reconocimiento de los límites del poder norteamericano condicionan de manera penetrante la diplomacia del actual gobierno de Estados Unidos. Incluso la imposibilidad de "ordenar acontecimientos" podría no convertirse en una excusa para la abdicación de la responsabilidad de influenciar sobre ellos. Los intereses Occidentales no son fáciles de defender; por ejemplo, un simple interés en el flujo de petróleo podría ser mucho más fácil de asegurar que la necesidad de su abastecimiento a unos determinados niveles de cantidad y precio. Esta necesidad compleja es difícil de conseguir mediante la pasividad. Los aliados regionales tienen derecho a exigir una política coherente y directa que minimice su confusión y ansiedad. Durante el desarrollo de fuentes alternativas, o de medidas conservadoras radicales, la dependencia de Occidente y de Japón del petróleo del Golfo Pérsico seguirá aumentando, y hay fuertes indicaciones de que los intereses soviéticos son también crecientes. Dado los inmensos riesgos, - tendrá que establecerse en esta región un código de conducta - para garantizar el flujo de petróleo y reducir el riesgo de - confrontación de las superpotencias.

También deben contemplarse las amenazas a la región que se originen localmente, aunque las necesidades son diversas y con frecuencia contradictorias. Por ejemplo, el intento de originar un conflicto local (el Árabe-Israelí) que afectaría a la seguridad del Golfo Pérsico, si se persigue de acuerdo con una fórmula particular tal como la de Camp David, puede complicar, más que mejorar, la seguridad Saudí. El propagar - orígenes de conflictos locales es en cierta medida más fácil y requiere menos ayuda externa en la península Arábiga. Las estructuras existentes, tales como la Liga Árabe, deberían ser - potenciadas para que sancionaran los acuerdos de paz. El estímulo de la cooperación regional mediante ayudas y comercio (política seguida por el Sha) tendrá ahora que comenzarse de nuevo, principalmente por parte de Arabia Saudí, que ha seguido el curso con resultados diferentes en Omán, la República Árabe del Yemen y la República Democrática Popular del Yemen. El papel - de las potencias exteriores estará limitado al aprovisionamiento de armas y al apoyo diplomático, y debería incluir una mayor receptividad a los estados que parecen preparados a seguir políticas menos destructivas, tales como Iraq desde 1975 (y la República Democrática Popular del Yemen brevemente hasta julio de 1978). Si los pequeños conflictos locales se convierten en endémicos, pueden ser necesarias garantías selectivas, como por ejemplo - sobre instalaciones petrolíferas o la libertad de acceso a los abastecimientos. Los fiadores menos quebrantadores serían los europeos; Gran Bretaña ha desempeñado ya un papel limitado en Omán.

Finalmente, existen amenazas a la seguridad de la región que se originan en el seno de las políticas internas y que son las más resistentes a la influencia exterior. Pueden tener sus raíces en fallos económicos, en la confusión cultural, o en la falta de adecuación del gobierno central, tomando la forma de golpes, revoluciones o exigencias de autonomía. Existen fuerzas separatistas en Irán, Iraq, Paquistán, Omán y potencialmente en Turquía; como nación-estado recientemente formado, Arabia Saudí no es inmune a presiones similares

Pocas de estas fuentes internas de inestabilidad se producen sin ramificaciones internacionales. El fortalecimiento del principio de no intervención entre los estados implicados ayudará a contener estas amenazas; prueba de ello es la evolución de las relaciones Irano-Iraquíes a partir de 1975. Pero la influencia de las potencias exteriores será también importante si se utiliza para estimular a los aliados locales a fomentar las instituciones políticas y los gobiernos responsables ante sus ciudadanos. Serán necesarios la implicación constructiva y el consejo oportuno en el tiempo si el cambio político, que es inevitable, tiene que acomodarse con una rotura mínima. Una definición de seguridad que abarque la posibilidad de cambio pero que busque su moderación necesitará una diplomacia que evite los extremos gemelos de dictadura abierta y de deferencia excesiva de unicidad alegada de las culturas indígenas. También requerirá una ayuda económica, y en este sentido las naciones europeas deberían participar en consorcios multinacionales que extiendan su ayuda a los estados más necesitados: Egipto, Sudán, Turquía, República Arabe del Yemen y la República Democrática Popular del Yemen.

La revolución de Irán ha planteado recientemente la necesidad de una política flexible pero completa con relación a esta zona vital. Requerirá, no declaraciones programáticas de afirmaciones repetidas, sino la implicación sistemática que iguale los peligros potenciales. La lección de Irán puede muy bien ser la de que, sin tales implicaciones, se correrán mayores riesgos.

N O T A S

- (1) Los Estados Unidos eran sólo un miembro asociado de CENTO. Para reconocer la importancia de Irán, que no estaba cubierto por ningún convenio de defensa con Estados Unidos, se firmó en 1959 un Acuerdo Ejecutivo bilateral. Su vigencia se ha perdido, requiriendo en caso de agresión las acciones apropiadas que pudieran concertarse en consecuencia. Este es el único acuerdo formal de defensa entre los dos estados; su suerte no está aún clara.
- (2) Desde 1945 Estados Unidos ha instruido a unos 12.000 alumnos y oficiales iraníes.
- (3) El Sha procuró obtener diversas fuentes de abastecimiento para las fuerzas terrestres y navales, si bien la fuerza aérea fue exclusivamente abastecida por Estados Unidos, en parte por conveniencia logística.
- (4) La influencia, tal cual era, no fue acrecentada por los repetidos avisos del Presidente Carter en enero y febrero de 1975.
- (5) El Presidente Brezhnev dijo que "cualquier interferencia, especialmente las interferencias militares, en los asuntos internos del Irán, podría ser considerada por la Unión Soviética como cuestión que afectase a sus propios intereses de seguridad".
- (6) Discurso del Presidente Carter; "El papel de América en un mundo en cambio", en el Instituto de Tecnología de Georgia, el 20 de febrero de 1979.
- (7) Radio Moscú, "Servicio Mundial", 15 de febrero de 1979. Texto en el Resumen de Noticias Mundiales de la BBC, SU/6045/A4/1, el 17 de febrero de 1979.

- (8) Aunque la población musulmana de las Repúblicas Centrales del Asia Soviética esta creciendo en importancia, en el balance demográfico y se espera que aumente en proporción la sensibilidad soviética acerca de sus lealtades, no existe evidencia de un resurgimiento religioso en la Unión Soviética. Por otra parte, aunque la frontera de 1.250 millas entre Irán y la Unión Soviética es altamente permeable, ha tendido a serlo en una sola dirección, de Norte a Sur.
- (9) Las exportaciones de gas del Irán a la Unión Soviética -comenzaron en 1970 y deben ampliarse con la terminación de un segundo oleoducto en 1981. Por este acuerdo práctico, aunque complicado, tanto Irán como la Unión Soviética obtienen elevados beneficios. Los precios que Irán ha cobrado por el gas entregado a la Unión Soviética ha estado, a pesar de todo, por debajo de los precios del mercado. Esto se debió en parte a la postura del Sha de que el acuerdo era parte de una relación política más que de una pura transacción comercial.
- (10) Se estima que Irán ha perdido unos 6 mil millones de dólares a causa de la interrupción de sus exportaciones de petróleo, desde noviembre de 1978 hasta marzo de 1979.

* * *