

NOTAS, INFORMES Y DOCUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE OTROS PAÍSES*

PLAN RAPACKI AYER Y HOY

El 2 de octubre de 1987 se conmemoraron 30 años del día en que el ministro polaco de Relaciones Exteriores, Adam Rapacki, presentó a la XII Asamblea General de las Naciones Unidas una proposición con el siguiente tenor:

En el interés de la seguridad de Polonia y de la distensión en Europa, tras acordar su iniciativa con otros miembros del Tratado de Varsovia, el gobierno de la República Popular de Polonia declara que, en caso de que ambos Estados alemanes se muestren dispuestos a poner en práctica la prohibición de la producción y almacenamiento de las armas nucleares en sus sendos territorios, la República Popular de Polonia está dispuesta a hacer realidad esta misma prohibición en su territorio.

Esta declaración comprendía una propuesta de crear en Europa Central una zona libre de armas nucleares que abarcaría a la República Democrática de Alemania (RDA), la República Federal de Alemania (RFA) y Polonia.

Génesis de la proposición

La situación de Europa a comienzos de la segunda mitad de la década del cincuenta se caracterizó por dos tendencias opuestas. De un lado, fue haciéndose realidad un deshielo paulatino en las relaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos y entre los bloques político-militares: el Tratado de Varsovia y el Pacto del Atlántico Norte; un símbolo de la extinción gradual de la "guerra fría" fue el encuentro de "los Cuatro Grandes" en Ginebra, que dio comienzo a una discusión conjunta sobre los métodos de alejar el peligro de un conflicto militar, sobre todo nuclear, a escala mundial. Del otro lado, sin embargo, continuaba la carrera de armamentos, revistiendo nuevas y peligrosas dimensiones en relación con la remilitarización de la RFA y los planes de crear las así llamadas fuerzas nucleares multilaterales de la OTAN. Teniendo en consideración la tensión internacional existente, el hecho de que algunas fuerzas de la RFA impugnaran el orden territorial en Europa establecido en la posguerra, incluida la nueva forma territorial de Polonia, y la propia y trágica experiencia histórica, Polonia estaba resuelta a hacer todo para impedir que surgiese una nueva y seria amenaza contra

su seguridad como consecuencia de la realización de los mencionados planes. Dado que la seguridad de Polonia estuvo y está vinculada estrechamente con la seguridad de sus aliados, y la violación de esa seguridad lleva en sí el germen de un conflicto mundial, estaba claro que las acciones propuestas deberían tener un alcance mucho más amplio que el nacional. De tales premisas partió la idea de aliviar la tensión en el territorio en el que tuvo su comienzo la Segunda Guerra Mundial y en el cual, terminada ésta, se concentraron enormes cantidades de material de guerra.

Según informó más tarde el ministro Adam Rapacki, el Ministerio polaco de Relaciones Exteriores había iniciado desde 1956 intensos estudios sobre el problema de la seguridad europea y una posibilidad de solución parcial en Europa Central. "Las dificultades que afloraron en el curso de los trabajos de la Subcomisión de la ONU para el Desarme —declaró el ministro— nos inclinaron a buscar soluciones más modestas y más fácilmente aceptables para ambas partes; en relación con ello, surgió la idea de una zona desatomizada".

Presentada la proposición, la RDA y la República Socialista de Checoslovaquia declararon su disposición de participar en su realización. También la Unión Soviética prestó su apoyo a la idea. En diciembre de 1957, la proposición polaca fue enviada, por canales diplomáticos, a los gobiernos occidentales.

Considerando las observaciones presentadas durante la discusión en torno al proyecto, el gobierno polaco, el 14 de febrero de 1958, emitió un memorándum que comprendía una exposición concreta de la proposición inicial. Según ese documento:

- la zona debería abarcar a Polonia, Checoslovaquia, RDA y RFA;
- en el territorio de la zona no se producirían ni almacenarían las armas nucleares ni el equipo necesario para su servicio;
- sería prohibido el uso del arma nuclear contra la zona;
- la Unión Soviética, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña se comprometerían a observar el estatus

*Documento proporcionado por la Embajada de la República Popular de Polonia en México.

- de la zona desatomizada;
- para garantizar la realización del acuerdo, se introduciría un sistema de control terrestre y aéreo y se establecerían puestos de control para hacer la inspección; en el aparato de control participarían los representantes del Tratado de Varsovia, de la OTAN y de países neutrales;
- a fin de evitar las eventuales complicaciones relacionadas con la firma del acuerdo correspondiente, se le podría sustituir por declaraciones unilaterales de los gobiernos interesados con carácter de compromiso internacional.

El memorándum fue enviado a los gobiernos de la Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Checoslovaquia, RDA, RFA, Bélgica, Dinamarca y Canadá. En respuesta, los gobiernos de la Unión Soviética, Checoslovaquia y RDA apoyaron el plan polaco; por su parte, los gobiernos de Bélgica y Canadá manifestaron la opinión de que la propuesta de Polonia constituía un valioso aporte a la detención de la carrera de armamentos y a la realización del desarme general; en tanto, los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña y RFA rechazaron la proposición, mientras que los de Francia y Dinamarca no dieron una respuesta directa. En pro de un rápido examen del plan se pronunciaron todos los países socialistas, más Suecia, Noruega e India.

El argumento básico que esgrimían los gobiernos que habían rechazado el plan Rapacki era que no se hablaba en él de la unificación de Alemania y, por tanto, no se preveía eliminar la fuente principal, a juicio de ellos, del peligro para la paz en Europa. También se dijo que el territorio de la zona era insuficiente y que la proposición pasaba por alto la cuestión de la reducción equilibrada de las fuerzas armadas y el asunto de la ulterior producción de armas atómicas por las potencias nucleares.

En tal situación, el 4 de noviembre de 1958, el ministro Adam Rapacki hizo una declaración proponiendo dividir la realización del plan en dos etapas: primero se introduciría la prohibición de la producción de armas nucleares en los territorios de Polonia, Checoslovaquia, RDA y RFA y se asumiría el compromiso de abstenerse de pertrechar con estas armas y equipos necesarios a los ejércitos del territorio de la zona que no los tenían; también se establecería el control correspondiente. En la segunda etapa, se proseguiría a la reducción de las fuerzas convencionales que sería acompañada de la desatomización total de la zona y de la introducción de los medios de control.

Esas proposiciones ganaron apoyo de muchos gobiernos y políticos de Este y de Oeste, como también de países en vías de desarrollo; sin embargo, la posición de Estados Unidos y de la RFA no cambió. Estos países siguieron esgrimiendo el argumento de la unifi-

cación de Alemania. En otras palabras, los gobiernos de Estados Unidos y de la RFA, como condición preliminar de consentir la realización de la zona desatomizada en Europa Central —cuestión sobre todo militar— planteaban el postulado de carácter estrictamente político, tanto más que, a su modo de entender las cosas, esta unificación equivaldría a la absorción de la RDA por la RFA. Tal condición era absolutamente inaceptable para la otra parte.

A pesar de ello, el gobierno polaco continuó los esfuerzos a fin de obtener el consentimiento de todas las partes interesadas. El 28 de marzo de 1962, en una sesión del Comité de Desarme en Ginebra, la delegación polaca presentó una nueva versión del plan Rapacki que salía al encuentro de los postulados de los países occidentales. La modificación consistía, entre otros puntos, en dar la posibilidad de participar en el acuerdo a todos los países europeos, precisar el curso de las dos etapas de realización del plan, de los derechos y deberes de los países de la zona y de otros países y establecer que la composición, las competencias y el modo de funcionamiento de los órganos de control serían acordados por los países interesados. La delegación se dirigió al Comité de Desarme para que pidiese a los países interesados tomar medidas inmediatas a fin de hacer realidad el plan de la zona e iniciar negociaciones sobre este tema.

El proyecto modificado también fue criticado por Estados Unidos y la RFA. Estados Unidos argumentó que la zona no abarcaba con su alcance a las armas nucleares instaladas en la Unión Soviética, lo cual, a su juicio, llevaría a un serio desequilibrio militar. Así pues, Estados Unidos exigía, en realidad, que se eliminase el armamento nuclear de la Unión Soviética, pero no se tocara el de él. Igualmente la RFA continuaba oponiéndose a la creación de la zona, aduciendo el argumento prioritario de unificación de Alemania, pero sin conseguir convencer al mundo de que una Alemania que no tuviese en su territorio armas nucleares estaría más lejos de la unificación que una Alemania desatomizada.

Efectos internacionales del plan Rapacki

La negativa de países occidentales, sobre todo de Estados Unidos y la RFA, hizo que el plan Rapacki nunca fuese llevado a la práctica. Pese a ello, desempeñó un importante y positivo papel en el desarrollo de las relaciones internacionales en aquella época. La propuesta polaca partió del principio de que existía una necesidad de coexistencia pacífica entre los Estados de distintos regímenes sociopolíticos, una necesidad de llevar ese proceso de contenido concreto, una necesidad de dar pasos siquiera parciales a fin de llevar a la reducción de la carrera de armamentos y al fortalecimiento del sentido de la seguridad de los pueblos de Europa. Los autores del plan pretendían, mediante el estable-

cimiento de una zona libre de armas nucleares en el punto más neurálgico de Europa, reducir el peligro de proliferación de estas armas y, por tanto, dar inicio al proceso de desarme nuclear gradual. La zona tendría asimismo una enorme importancia para el mejoramiento del clima internacional y serviría a la detención del proceso de creciente división de Europa.

El plan Rapacki desempeñó el papel precursor no sólo en las relaciones Este-Oeste, sino también en la apreciación de las posibilidades y de la necesidad de actuar en pro del desarme, del entendimiento y de la búsqueda de un *modus vivendi* pacífico entre los dos sistemas sociopolíticos. Pese a que el plan Rapacki nunca se hizo realidad, ejerció una notable influencia en la práctica de la política internacional y en el pensamiento teórico en materia de control de los armamentos y de desarme. La idea de las zonas libres de armas nucleares, nacida en Polonia, hizo eco positivo en la sociedad internacional, lo cual posibilitó llevarla a la práctica en algunas regiones del mundo —por ejemplo en América Latina: gracias a la iniciativa mexicana se firmó en 1967 el Tratado de Tlatelolco sobre la Prohibición y Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, el primer acuerdo jurídico internacional que instituye una zona desnuclearizada en un territorio poblado de nuestro globo (anteriormente en 1959 se firmó un convenio similar referente a la Antártida).

Conviene señalar que no obstante la imposibilidad de realizar el plan Rapacki, Polonia no ha renunciado a los esfuerzos en favor del alivio de la tensión en Europa. En febrero de 1964 presentó la propuesta de congelar los armamentos nucleares en Europa Central conocida con el nombre de plan Gomuika (a la sazón primer secretario del Partido Obrero Unificado Polaco). En diciembre de ese mismo año, Adam Rapacki, desde la tribuna de la Asamblea General de las Naciones Unidas, propuso la iniciativa de convocar una conferencia sobre la seguridad colectiva en Europa. La idea no fue realizada hasta 10 años más tarde, cuando se firmó en Helsinki

el Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE).

En el tiempo reciente, y más precisamente en los últimos dos años, en la política internacional, y con ella la política europea, se desarrollaron tendencias positivas, se fortaleció el diálogo político, las condiciones cambiantes aumentaron las oportunidades para profundizar los procesos positivos y presentar las iniciativas que podrían aportar al aceleramiento del proceso de desarme, a la reducción de armamentos, en la paz y la seguridad internacionales.

La continuación del pensamiento político polaco como consecuencia de una valoración profunda de la situación actual, es una nueva iniciativa polaca presentada en mayo de este año. El presidente del Consejo de Estado de la República Popular de Polonia, Wojciech Jaruzelski, presentó un plan cuya idea principal es la de disminuir el armamento y aumentar la confianza en Europa Central por medio de la liquidación progresiva del potencial nuclear, así como de los medios convencionales de lucha en la región en la que confinan los dos bloques político-militares opuestos. El plan, arraigado en la tradición de los proyectos polacos de desnuclearización y de congelación de armamentos en Europa Central, prevé, entre otras cosas, una progresiva reducción del armamento nuclear y convencional (sobre todo de las armas de exterminio en masa) que puedan servir para un ataque repentino; una evolución del carácter de las doctrinas militares que permita que se le reconozca mutuamente como estrictamente defensivo; un acuerdo que se refiere a los medios de seguridad y de construcción de la confianza, así como a los mecanismos de verificación precisa de la observancia de las obligaciones. La proposición abarcaría los territorios de nueve países: la RFA, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la RDA, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Dinamarca; con la posibilidad de extenderla en el futuro al territorio de toda Europa, desde el Atlántico hasta los Urales.