

Use of NATO assets and capabilities in a possible European peacekeeping operation in Ukraine

Abstract:

The document examines the possibility of deploying a European force in Ukraine after a peace agreement to stabilize the region and prevent renewed hostilities. NATO forces are ruled out due to Russian opposition and the U.S. refusal to participate. However, a non-NATO European force is considered, though it faces military capability limitations. To overcome these deficiencies, the Berlin Plus Agreements are proposed, allowing the EU to access NATO assets and capabilities without direct Alliance involvement. The Brunssum Headquarters is suggested to lead the operation, supported by NATO air and intelligence assets. The mission must be sufficiently deterrent, with clear rules of engagement. The document concludes that EU forces will require NATO support to ensure the mission's success.

Keywords:

Assets and capabilities, Berlin Plus Agreements, EU comand structures, peace support operations, Petersberg missions, Rules of Engagement.

Cómo citar este documento:

DEL POZO, Fernando. *Uso de activos y capacidades OTAN en una posible operación europea de paz en Ucrania. Documento de Opinión 23/2025.* [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Auferre, trucidare, rapere, falsis nominibus imperium, atque, ubi solitudinem faciunt, pacem appellant.

(A saquear, masacrar, usurpar bajo falsos títulos, lo llaman imperio, y donde hacen un desierto, lo llaman paz).

Publio Cornelio Tácito (referido a su suegro Cneo Julio Agrícola)

Una de las posibilidades que se van perfilando para terminar la guerra de Ucrania, siempre que se cumplan ciertas condiciones que hoy todavía parecen lejanas, es la congelación de la línea del frente (u otra línea que se acuerde) y un despliegue de fuerzas – evidentemente ni ucranianas ni rusas - que asegure la estabilidad y la ausencia de hostilidades al menos mientras se llevan a cabo las negociaciones para el eventual tratado formal de paz.

La nacionalidad de las fuerzas en cuestión es asunto sujeto a debate, y de ello únicamente sabemos por ahora que no serán norteamericanas (según ha declarado enfáticamente el Presidente Trump) y que podrían ser europeas, lo que evidentemente sería deseable para Ucrania, pero cuya probabilidad es impredecible a juzgar por lo contradictorio y variable en el tiempo de las declaraciones de Putin y Trump, este último según dice interpretando al primero, y las del infatigable Ministro Lavrov, siempre dispuesto a “aclarar” conceptos. Naturalmente, las modalidades de despliegue, la precisa entidad y nacionalidad de las fuerzas, y otros detalles que veremos más adelante, serán a su vez objeto de negociación, pero podemos permitirnos alguna elucubración sobre ello, pues existen limitaciones en varios aspectos que conviene identificar, así como ventajas e inconvenientes según la modalidad que se acuerde.

Una de las primeras limitaciones es que no pueden ser fuerzas de la OTAN: el primer aliado, Estados Unidos, ya ha declarado su negativa a participar, y es difícil imaginar una fuerza de la OTAN de cierta entidad sin componente americano. Más aún, una de las justificaciones que Putin ha repetidamente argüido para llevar a cabo la inicua invasión ha sido la famosa “*not a single inch*”, refiriéndose a que, en su opinión y en contra de una (inexistente) promesa, la OTAN ha ido avanzando hacia el Este desde la disolución de la URSS, hasta el punto de comprometer su seguridad. Pero falaz o no, sería por ello impensable que Putin admitiera fuerzas de la OTAN, aunque sea en funciones de paz o interposición.

Curiosamente, una hipotética fuerza europea (no OTAN) no parece haber levantado mucha oposición, a pesar de que de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea, nada menos que 23 son Aliados, y al menos dos de los cuatro restantes (Malta y Chipre) son militarmente insignificantes, y de que por tanto se podría objetar por parte rusa una cierta identificación Europa-OTAN (Lavrov ya lo ha hecho) que felizmente en este caso es rechazada por Trump.

Pero el problema no reside tanto ahí como en que la Unión Europea o Europa (más sobre esta dicotomía más adelante) no tiene de momento la capacidad militar que se considera necesaria para esa operación, eminentemente terrestre pero no sólo, que se adivina de gran entidad. Probablemente sí la tiene en términos de fuerza, ya que además de sus fuerzas nacionales existe un considerable número de unidades multinacionales, empezando por el Eurocuerpo (1993) que incluye el Cuartel General de Cuerpo de Ejército, la Brigada franco-alemana y las fuerzas asignadas, alemanas, belgas, españolas, francesas y luxemburguesas de nivel divisionario o inferior; la fuerza anfibia anglo-holandesa, o UKNLAF (1972); la fuerza anfibia hispano-italiana SIAF, con contribución portuguesa y griega (1998); la fuerza naval franco-hispano-italiana-portuguesa EUROMARFOR (1995); la Fuerza Terrestre Multinacional (Italia, Hungría y Eslovenia); la *EU Battle Deployment Capacity* (2022) que reemplaza más eficazmente (despliegue en menos de 10 días) a los seis o siete *EU BattleGroups* (2007) existentes hasta que la invasión rusa obligó a aumentar el compromiso y la eficacia; y una serie de fuerzas o acuerdos bi- o tri-nacionales que estructuran las fuerzas de las naciones europeas a nivel multinacional.

Todas estas fuerzas disfrutan de un mayor nivel de compromiso que las fuerzas estrictamente nacionales. Pero el número de unidades disponibles no lo es todo: medios y capacidades (*assets and capabilities* en la jerga militar aliada) son imprescindibles para mandar eficazmente esas fuerzas, bien adiestradas y equipadas sin duda, pero dispersas y faltas de ciertos elementos colectivos indispensables para operar.

El problema no es nuevo. El Tratado de la Unión Europea (TEU) entró en vigor en 2009 asumiendo las tareas y misiones, incluyendo las de defensa mutua, de la Unión Europea Occidental (UEO), lo que se había decidido en el Tratado de Amsterdam (1999) dejando que la UEO quedara obsoleta y cuya disolución se completó en 2011.

La defensa mutua de la UE no se cerró de manera totalmente satisfactoria por un exceso de fe en la OTAN como protector, pero esa es otra historia. La cláusula de defensa mutua, Art 42.7 TEU, fue atenuada con ciertos añadidos por el Reino Unido y Dinamarca en beneficio de la OTAN, pero el primero ya no es Miembro, y el último ha renunciado al texto que impuso, renuncia debida precisamente a la invasión rusa de Ucrania.

La defensa mutua, crucial como es, sin embargo, no es todo. La UEO había asumido, y la UE por tanto heredado, las llamadas Tareas de Petersberg (Declaración de Petersberg, 1992). Estas incluyen:

- Tareas humanitarias y de rescate
- Tareas de mantenimiento de la paz
- Tareas de fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las de imposición de la paz

Diferenciar entre las tres, particularmente las dos últimas, puede ser dificultoso, pero es importante en el contexto presente.

- Las primeras tienen como objetivo asistir a poblaciones en crisis debido a desastres naturales, conflictos o crisis humanitarias. Suelen implicar la entrega de ayuda, evacuación de civiles y asistencia médica. Claramente no es el caso que nos ocupa.
- Las tareas de mantenimiento de la paz buscan estabilizar regiones en conflicto o en proceso de reconstrucción tras una guerra. Implican la supervisión de acuerdos de paz, protección de poblaciones civiles y apoyo a la reconstrucción de las instituciones. La hipótesis en que se basan es que la paz ha sido firmada, pero hay desacuerdos o insurgentes.
- Las tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis pueden implicar combate directo para estabilizar una región en crisis, y si el conflicto sigue activo podrían incluir el obligar a los contendientes a alcanzar la paz.

Teniendo en cuenta que Europa interpreta, que la intervención de sus fuerzas sería sólo en caso de que se llegue primero por vías diplomáticas a un alto el fuego o acuerdo similar, por precario que éste sea, parece que la segunda clase de tareas sea la que más se adecua. Un inconveniente hay, sin embargo: la implicación es que las fuerzas

intervinientes deben ser neutrales. Esto es fácil de asegurar cuando una fuerza europea lleva a cabo tal tarea en algún sitio remoto de África, por ejemplo, pero es difícil ser imparcial en el caso de que una potencia ha invadido a un vecino más débil sin mediar provocación de ninguna clase, todo ello dentro de la misma Europa a la que esas fuerzas deben defender, muy importante en vista de la amenaza de que el agresor, abierto el apetito, siga con la ampliación de su “esfera de influencia” a lo largo y ancho de Europa. Ello sin contar con que enfrentamientos tan graves no bien resueltos pueden resultar en una guerra de guerrillas. Recordemos que la palabra “guerrilla” (guerra pequeña) la legó al mundo la lengua española durante la perfectamente comparable ocasión de la invasión no provocada de la Francia napoleónica a nuestra Patria y los subsiguientes nada satisfactorios, por impuestos, acuerdos de paz.

Por otro lado, obligar a los contendientes a alcanzar la paz como prevé el tercer supuesto parece fuera del alcance no ya de las fuerzas europeas que se puedan reunir, sino prácticamente de cualquier fuerza. Rusia y Ucrania están librando una guerra de gran entidad, la primera importante del siglo XXI, y la combatividad y experiencia de combate de ambos difícilmente pueda ser igualada por otras fuerzas.

Cabe pues especular que la hipotética fuerza europea entraría en el segundo supuesto, aunque debería estar preparada para, si no imponer la paz, al menos entrar en combate bajo el tercer supuesto para estabilizar una zona.

Pero cualquiera que fuera la variante Petersberg en la mente de los responsables de incorporar a la UE las responsabilidades de la UEO, desde el inicio de este proceso la UE constató que no poseía medios suficientes para llevar a cabo estas tres tareas, que en ese optimista momento se consideraban la mayor parte, si no la totalidad, de las misiones militares que podía verse obligada a ejecutar.

Esto llevó a la UE a iniciar un extenso intercambio de cartas entre el Secretario General de la OTAN (en aquel momento Lord Robertson, reflejando las decisiones del Consejo del Atlántico Norte, NAC) y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (quien, en ese momento, no por coincidencia, era un ex Secretario General de la OTAN, Javier Solana para más señas). Esta correspondencia, que incluía la asunción de compromisos, tomó el nombre de Acuerdos Berlin Plus.

El punto central de estos intercambios fue una carta enviada por Lord Robertson a Javier Solana el 13 de diciembre de 2002, transmitiendo la decisión del NAC del mismo día, que, entre otros detalles, establecía el uso por parte de la UE de las capacidades de planeamiento de la OTAN, así como el papel de DSACEUR (Segundo Comandante del Mando Aliado en Europa, siempre un oficial europeo por acuerdo, y británico por costumbre) como potencial responsable de operaciones europeas no-OTAN.

“Estamos ahora en condiciones de dar a la UE acceso directo a los activos y capacidades colectivas de la Alianza para operaciones en las que la Alianza en su conjunto no esté involucrada militarmente. Con este fin, hoy hemos tomado las siguientes decisiones:

- *La cooperación estratégica OTAN-UE y la implementación de los acuerdos Berlín Plus se limitarán a los miembros de la OTAN y a aquellos miembros de la UE no pertenecientes a la OTAN que hayan suscrito el Documento Marco de la Asociación para la Paz (PfP) [...].*
- *El acceso de la UE a las capacidades de planificación de la OTAN para contribuir a la planificación militar de operaciones dirigidas por la UE está ahora asegurado y es efectivo de inmediato. Por lo tanto, no se requiere autorización caso por caso.*
- *Dentro de la OTAN, identificaremos una gama de opciones de mando para operaciones dirigidas por la UE, incluyendo el desarrollo del papel de DSACEUR para permitirle cumplir plena y eficazmente con sus responsabilidades europeas [...].”*

El 18 de febrero de 2003, otra carta del Secretario General de la OTAN al Alto Representante de la UE transmitió un “Informe sobre la presunción de disponibilidad para la UE de capacidades y activos comunes de la OTAN pre-identificados para su uso en operaciones dirigidas por la UE”. Este informe establecía que:

- *Se entiende en general que los activos y las capacidades son formas de apoyo que la Alianza podría poner a disposición de una operación dirigida por la UE. Los activos (personal, cuarteles generales, elementos del cuartel general, unidades, equipos, etc.) se transferirían temporalmente al control de la UE. Las capacidades serían servicios de diversos tipos (como transporte, información, acceso a comunicaciones, provisión de alerta temprana, etc.) que la Alianza proporcionaría*

a la UE en el contexto de una operación dirigida por la UE pero que no se transferirían a la UE.

- *Por “presunción de disponibilidad” se debe entender un alto grado de probabilidad de que los activos y capacidades que se habían identificado previamente se pondrían a disposición cuando la UE los solicitara. Aunque la transferencia de activos y la provisión de capacidades requerirían una decisión caso por caso del Consejo del Atlántico Norte, la identificación previa como presuntamente disponibles establecería una forma sólida de acuerdo o compromiso. El hecho de que un determinado elemento no estuviera incluido en la lista de activos y capacidades previamente identificados como presuntamente disponibles no prejuzgaría en modo alguno una decisión posterior sobre si podría ponerse a disposición en caso de crisis.*

Un anexo a esta carta enumeraba los activos y capacidades pre-identificados de la OTAN, entre ellos: SHAPE (Cuartel General del Mando Aliado en Europa), HQ SACLANT (Mando del Atlántico), mandos regionales, STRIKFLTLANT (Fuerza Naval de Combate), CJTF HQ (CG de las Fuerzas Combinadas y Conjuntas), además de un importante número de cuarteles generales de segundo y tercer nivel, logística, ISTAR (Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Blancos y Reconocimiento), etc.

Procede ahora, en la presente situación y considerando que la UE sigue sin haber desarrollado en estas dos décadas esas capacidades que encontraba insuficientes, analizar la aplicabilidad de los Acuerdos Berlin Plus para un hipotético despliegue en Ucrania que, recordémoslo, aunque nominalmente esté incluido en las Tareas de Petersberg, es de una entidad, complejidad y gravedad mucho mayor.

Recordemos que las Tareas de Petersberg que hasta ahora se han llevado a cabo han sido de limitada entidad y varias de ellas meramente de adiestramiento de las fuerzas locales: EUFOR Congo (2006); EUFOR Althea, (2004 hasta hoy), en Bosnia y Herzegovina; EUNAVFOR Somalia/Operación Atalanta (2008 hasta hoy); EUFOR Chad, (2008-2009); EUTM Mali (2013 hasta hoy); EUTM Somalia (2010 hasta hoy). La comparación con un potencial despliegue para el que se barajan cifras tan dispares pero tan altas como 30.000 en el caso más optimista, hasta 120.000 e incluso 300.000, es descorazonadora. Pero no sólo eso: en este caso se trataría de la interposición entre dos

fuerzas militares (no meramente insurrectos o milicias) que llevan combatiendo tres años, con una capacidad de combate superlativa. Más aún, es preciso repetirlo: a diferencia de aquellas misiones, casi todas en África, en esta nos jugamos la seguridad de Europa, pues sabemos que las ambiciones de Putin no se detienen en los confines de Ucrania.

No hay, pues, duda de que la UE o Europa en esta hipótesis no tendrán más remedio que recurrir a la OTAN para que proporcione esos activos y capacidades de que tan palmariamente carece. Para ello hay que considerar lo siguiente:

- Todos los acuerdos incluyen al Reino Unido, ya que en el momento de firmarse los Acuerdos era Estado Miembro de la UE, por lo que a priori la inclusión de este importantísimo aliado no detrae de las obligaciones de Berlin Plus.
- El acceso a los activos y capacidades de la OTAN se limita a los Estados Miembros que son también Aliados, y a los participantes en la PfP (lo que excluye a Chipre y a otros potenciales contribuyentes fuera de la OTAN y de Europa, como Japón o Australia). Por tanto una posible misión europea podría incluir a todos los Estados miembros de la UE (excepto Chipre), además del Reino Unido y Noruega.
- La denominación de la misión (ya sea “europea” o “de la UE”) es una cuestión política. Sin embargo hay pros y contras en esta decisión que deben ser valorados: Usar el término “europea” evitaría vetos de Estados miembros reticentes (como Hungría y Eslovaquia), y lo haría más aceptable a socios como el Reino Unido, Noruega o Turquía; mientras que una misión “de la UE” la haría entrar más claramente en Berlin Plus, garantizando así el pleno acceso a los activos y capacidades de la OTAN.
- Turquía es un caso especial. Es un aliado de la OTAN, pero el control que ha ejercido sobre los estrechos turcos va más allá de lo previsto en la Convención de Montreux, al prohibir durante estos tres años el tránsito de cualquier buque de guerra no ribereño, en contra de las claras disposiciones del artículo 19: “*En tiempo de guerra, y no siendo Turquía beligerante, los buques de guerra gozarán de completa libertad de tránsito y navegación por los estrechos en las mismas condiciones que las establecidas en los artículos 10 a 18*”. Esta actitud restrictiva podría interpretarse, en referencia a una operación liderada por Europa, como presagio de una posición turca no coincidente con el resto de los participantes. Más aún, para llevar a cabo con éxito los aspectos navales de la operación, cuyo objetivo sería principalmente asegurar el

libre tráfico de entrada y salida de Odessa, será seguramente precisa una aplicación de la Convención de Montreux no simplemente estricta sino flexible, lo que estaría en las manos de Turquía, único administrador de las provisiones de Montreux.

- La UE no debería limitarse a aceptar cualquier cuartel general específico que la OTAN ofrezca como el preferido “activo y capacidad”, no digamos ya lo trata de imponer. Cualquier elemento o elementos de la estructura de mando de la OTAN pueden ser seleccionados como contribuciones a una hipotética misión Petersberg de la UE, siempre y cuando la OTAN “en su conjunto no participe militarmente”, lo que no ocurrirá según los supuestos para esta posible operación.

En consecuencia de todo ello, una operación europea para desplegar fuerzas en Ucrania tras un acuerdo de paz entraría en principio en la definición de las misiones de Petersberg, aunque sin duda serían más grandes, complejas y peligrosas. De hecho, debería ser perfectamente una fuerza de entidad suficiente para ser disuasoria, o de las llamadas “tripwire”, es decir más ligeras pero dispuestas de modo que si son atacadas desencadenan la intervención de otras fuerzas mayores. Pero, en realidad, la etiqueta que se le atribuya es menos importante que las reglas de enfrentamiento (ROE) que se le han de proporcionar a la fuerza junto con la Orden de Operaciones, y que hay que redactar muy cuidadosamente, evitando en lo posible las “excepciones nacionales” que suelen plagar las ROE de otras operaciones (ese fue el caso de la operación *Artemis* en Bunia en Congo oriental, oct 2012). En todo caso la etiqueta habrá que asignarla, pero como se ha dicho teniendo presente la importancia de permanecer nominalmente dentro de Petersberg y bajo la bandera de la UE porque esto es lo que proporciona cobertura legal para tomar prestados los activos y capacidades necesarios de la OTAN.

Dada la estructura actual de la OTAN, parece que el Cuartel General que hay en Brunssum, Países Bajos (JFC Brunssum) sería el mejor candidato para ser el "activo y la capacidad" para planear una misión y mandar las fuerzas asignadas por las naciones europeas (de hecho ya tiene responsabilidad sobre fuerzas europeas actualmente desplegadas en la periferia de Ucrania). Aunque en el momento de los acuerdos Berlín Plus se entendió que SHAPE sería el Cuartel General preferido para apoyar a la UE debido a su mayor tamaño y sus superiores capacidades de planeamiento, los profundos cambios a lo largo de estos últimos años en la estructura de mando de la OTAN, que han

hecho desaparecer algunos cuarteles generales, cambiar otros de naturaleza e incluso añadirse alguno a la estructura, así como los factores geográficos y políticos en torno a la operación prevista, y el hecho de que los principales mandos de JFC Brunssum son todos europeos, recomiendan en su lugar el HQ Brunssum, y nada en los acuerdos de Berlín Plus prohíbe esta elección. Además, no son sólo las capacidades de planeamiento u otros servicios lo que se debe proporcionar, sino la transferencia temporal e incondicional del cuartel general elegido al control de la UE, según la carta del 18 de febrero de 2002 citada anteriormente, algo que para SHAPE sería impensable.

Como la operación tendría un componente aéreo importante, el apoyo de la Fuerza Aerotransportada de Alerta Temprana y Control de la OTAN (NAEW&CF) sería esencial (este fue uno de los elementos que constituían las "capacidades" identificadas desde el principio como apoyo crucial de la OTAN). El apoyo a los sistemas de selección de blancos de misiles y la inteligencia en tiempo real también son capacidades que se pueden proporcionar.

En resumen:

Una operación europea para desplegar fuerzas en Ucrania tras un acuerdo de paz encajaría razonablemente dentro de las Tareas de Petersberg, aunque a una escala mayor y con mayores riesgos. Los potenciales obstáculos legales para obtener el apoyo de la OTAN para ello ya están resueltos por los Acuerdos de Berlín Plus. Es bien sabido que las operaciones en las que la Alianza en su conjunto no participa militarmente podrían haber tenido una interpretación diferente en 2002 de la que tienen hoy, porque nadie habría predicho que una misión Petersberg se llevaría a cabo en Europa, pero el significado del Acuerdo es inequívoco: la OTAN, al no participar militarmente, tiene la obligación de proporcionar a la UE/Europa activos y capacidades adecuados para la tarea en cuestión. Entre los activos cuyo control debería transferirse, JFC Brunssum es seguramente el primero de la lista. Y entre las capacidades que se deben proporcionar, la NAEW&CF, la selección de objetivos de misiles y la inteligencia en tiempo real son algunos de los elementos principales.

Y como dijo el General Eisenhower, muy apropiado para la presente situación: "Vamos a conseguir la paz aunque tengamos que combatir para ello"

Fernando del Pozo

Almirante (Ret)

De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

Analista de Seguridad Internacional en el Centro para el
Bien Común Global de la UFV.