

09/2020

30 de marzo de 2020

José Luis Pontijas Calderón

Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)

Resumen:

Las dinámicas actuales en lo que se viene denominando guerra por delegación (*proxy warfare*) convierten dicho fenómeno en una de las características significativas de los conflictos actuales y muy posiblemente del futuro. Así pues, se estima interesante estudiarlo en relación con tres factores: el uso de compañías militares privadas, el ciberespacio como nuevo campo de actuación y las nuevas tendencias en el fenómeno mismo. Dicho fenómeno entraña el potencial de desestabilizar el equilibrio global, por el riesgo potencial de escalada que engendra.

Palabras clave:

OTAN, Estados Unidos, Rusia, China guerra por delegación, fuerzas delegadas, ciberguerra, compañías militares privadas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Tendencias in proxy warfare

Abstract:

Current dynamics in what has been called 'proxy warfare' make this phenomenon one of the significant characteristics of current and future conflicts. It is therefore considered interesting to study it in relation to three factors: the use of private military companies, the cyberspace as a new field of action and new trends in the phenomenon itself. This phenomenon entails the potential to destabilize the overall balance, because of the potential risk of escalation.

Keywords:

NATO, United States, Russia, China, proxy warfare, proxy forces, cyberwar, private military companies.

Cómo citar este documento:

PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Tendencias en la guerra por delegación*. Documento de Análisis IEEE 09/2020.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA09_2020JOSPON_proxy.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Afirmar que la competición entre grandes potencias se está incrementando y que, como consecuencia, también las rivalidades entre potencias regionales, no sorprendería a casi nadie. Tampoco sorprendería sostener que el crecimiento exponencial de la tecnología, el uso de la información y la importancia del ciberespacio como nuevo ámbito de confrontación y generador de amenazas está propiciando un desplazamiento cada vez más acusado en la transferencia del monopolio del uso de la fuerza, desde los Estados a los actores no estatales. El resultado es que cada vez resulta más frecuente la intervención de las citadas potencias de manera indirecta en zonas de conflicto a través de actores delegados —los denominados *proxies*—.

Los actores delegados que reciben el apoyo son en ocasiones el propio Gobierno estatal internacionalmente reconocido. Este es el caso cuando naciones miembro de la OTAN o la Unión Europea instruyen, equipan y financian fuerzas estatales en Ucrania, Somalia, Mali o en la República Centroafricana para defender sus propios intereses, sea estos la estabilidad en Europa o en las áreas geográficas circundantes, como el Sahel. En otras ocasiones, el actor sujeto del apoyo resulta ser no estatal, una de las facciones en conflicto, una guerrilla o movimiento insurreccional, una organización terrorista o religiosa, etc.

Las «guerras/conflictos por delegación» (*proxy wars*)¹ no son un nuevo objeto de análisis, pero siguen siendo un área que carece de definiciones y fronteras claramente definidas, especialmente en el derecho internacional; una forma discreta de influir en los conflictos que están en marcha para que evolucionen según los intereses particulares de una determinada potencia (o grupo de ellas, reunidas o no en organizaciones internacionales) mediante el uso de lo que se viene denominando comúnmente como «fuerzas delegadas» (*proxy forces*). Así, un conflicto por delegación resulta ser el fruto de una relación entre un actor o actores externos al conflicto (estatales o no-estatales) y una de las facciones de este que recibe armas, material, adiestramiento y/o financiación del benefactor/es. De esta forma, las guerras por delegación son la alternativa para aquellos estados o actores no estatales que desean la consecución de sus propios intereses sin involucrarse directamente en un conflicto armado.

¹ Conflictos en los que una tercera potencia interviene indirectamente en favor de una de las facciones (*proxy forces*) para influir de tal modo en el resultado de este, que le beneficie.

El incremento en el uso de *proxy forces* por parte de un número creciente de potencias (EE. UU., Rusia, Reino Unido, Irán, Turquía, Arabia Saudí, China, Paquistán, entre otros) y actores no estatales (grandes corporaciones y empresas, grupos terroristas, cárteles de la droga, etc.) se está produciendo debido a la confluencia de varios factores. Por un lado y fundamentalmente, debido a las ventajas que dicha utilización conlleva:

- La posibilidad de negar la participación por parte de quienes sostienen dichas fuerzas, disminuyendo la posibilidad de confrontación entre potencias (aunque la imposibilidad de atribución es más teórica que real, ya que en muchos casos nadie duda de la potencia detrás de las fuerzas delegadas que actúan, como en el caso de los hombrecillos verdes durante la crisis de Ucrania).
- El nulo desgaste político y social que suponen para los Estados, ya que se evitan las críticas en los medios de comunicación y redes sociales, al desaparecer, entre otras, las escenas de la repatriación de féretros recubiertos con banderas, de heridos, de sufrimiento de civiles provocado por daños colaterales, etc.
- El menor coste económico que conllevan, al no precisar despliegues, sostenimientos y replazos numerosos de personal y material propio en territorios alejados; amén de no cargar con las pensiones de invalidez y fallecimiento, así como otros gastos derivados del sostenimiento de las engorrosas cadenas logísticas y operativas.
- El ahorro de fuerzas propias que pueden así focalizar su atención sobre otro tipo de amenazas de mayor calado y/o prioridad. Esto es importante para los países occidentales, dado el reducido tamaño actual de sus Fuerzas Armadas.
- Se evita también el desgaste diplomático, especialmente cuando la intervención en una zona de conflicto puede ser cuestionada por la opinión pública internacional, al no estar amparada por resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (UNSC, por sus siglas en inglés) u otros organismos internacionales de autoridad moral global o regionalmente aceptada o percibida.

Por otro lado, y quizá en igualdad de importancia, está el hecho de que de forma creciente, las sociedades de los Estados desarrollados (democráticos o no) son reacias a apoyar las intervenciones militares propias en el extranjero, cuando perciben que no están en juego sus intereses vitales.

Así, hemos visto como en los últimos años, fundamentalmente a partir de los conflictos en Iraq y Afganistán, la práctica de utilizar a otros actores para impulsar geoestrategias particulares en conflictos en marcha se está popularizando entre las diferentes potencias.

Evolución reciente

El recurso a las *proxy forces* en las denominadas *proxy warfare* no es algo nuevo en absoluto. Solo hay que bucear un poco en la historia para ver ejemplos claros desde la antigüedad. Focalizando nuestra atención en un periodo más cercano, desde el comienzo de la Guerra Fría y debido a que la amenaza nuclear agitaba el espectro de una destrucción mutua asegurada, el recurso a los actores «delegados» comenzó a generalizarse entre las grandes potencias: la Unión Soviética, China y EE. UU. Así, durante la citada guerra se pudo ver cómo conflictos en África, Asia y Suramérica eran atizados por uno u otro bando, armando, organizando, entrenando y sosteniendo a una u otra de las facciones en conflicto, a movimientos insurgentes o a los reaccionarios.

Quizá podríamos preguntarnos entonces por qué, tras la finalización de la Guerra Fría, la tendencia al uso de *proxies* ha ido aumentando en vez de disminuir. Para intentar responder a dicha pregunta debemos fijarnos en dos factores que hacen de dicha utilización atractiva para determinados Estados y actores no estatales.

En primer lugar, está la práctica desaparición de grandes conflictos bélicos, entendidos estos como la confrontación entre grandes potencias apoyadas en su caso por sus respectivos aliados. Algunos autores califican este fenómeno como «la obsolescencia de las grandes guerras»². Pero el hecho de que cada vez más Estados sean reacios a solventar sus diferencias mediante el recurso a la guerra total, no quiere decir que el pacifismo haya triunfado *urbi et orbe*. De hecho, las potencias grandes y medias permanecen muy alerta en la vigilancia de sus intereses y/o de sus posiciones ideológicas (aquí deberíamos incluir la interpretación extremista de la religión como una ideología más) y algunas están dispuestas a seguir «opciones alternativas» en la consecución de sus objetivos o para mejorar su situación geoestratégica. Evidentemente, una de las «opciones alternativas» incluye la utilización de *proxies* en conflictos ajenos donde haya intereses en juego que puedan favorecer/perjudicar a la

² MUELLER, John. *Retreat from Dommday: The obsolescence of Major Wars*, 1989

potencia en cuestión y donde no se desee intervenir directamente, por alguna o algunas de las razones ya mencionadas.

En segundo lugar, a medida que en los países occidentales ha ido disminuyendo el apoyo a aventuras expedicionarias que entrañen involucrarse en costosas campañas de contrainsurgencia (con el consiguiente desgaste económico, político, social y diplomático ya menciona) ha ido creciendo el uso de fuerzas por delegación.

Así, el incremento en la utilización de dichas fuerzas ayuda a sortear los problemas mencionados, especialmente en países donde la aversión a las bajas propias y ajenas, los reducidos presupuestos de defensa y la ideología predominante en sus sociedades, hacen políticamente inaceptables el empleo de la herramienta militar para impulsar intereses estratégicos no vitales, pero que, aun así, precisan ser defendidos.

En este sentido, podemos identificar tres tendencias que refuerzan dicha aseveración:

- El incremento en el uso de compañías militares privadas.
- La utilización de *proxies* en el ciberespacio.
- La dinámica cambiante de las *proxy wars*.

Compañías militares privadas como *proxies*

Las compañías militares privadas (CMP) han irrumpido en el escenario actual de los conflictos a través de las misiones que potencias como Rusia o EE. UU. les están asignando, entre las que se encuentra: la seguridad de instalaciones y personalidades civiles, la escolta de convoyes logísticos, la recopilación de inteligencia, la instrucción y adiestramiento de fuerzas regulares y policiales, e incluso misiones de combate a escala relativamente reducida.

La drástica reducción de fuerzas y presupuestos militares que muchos Estados han llevado a cabo tras el final de la Guerra Fría ha ido produciendo una creciente necesidad de derivar servicios que antes proporcionaban unidades militares hacia compañías civiles. Esta aceptación de la progresiva privatización en la prestación de servicios militares ha contribuido a crear un ambiente permisivo para la germinación de las CMP, que han comenzado a actuar para algunos Estados como una herramienta más de las disponibles para la conducción de su política exterior³. Esta situación coloca

³ SHEARER, David. *Private Armies and Military Intervention*, 1998.

a las CMP como un elemento clave a tener en cuenta entre los actores por delegación en el futuro, precisamente porque evitarán a los Estados los problemas ya mencionados. Además, estas compañías, verdaderos mercenarios modernos, podrían resultar ser un elemento desestabilizador en situaciones donde ya existan tensiones, amén de que en la mayoría de los casos no están sujetas al código ético y jurídico-penal, como sí lo están las Fuerzas Armadas regulares.

Algunos estudiosos de las CMP llegan incluso a asegurar que Washington ha extendido tanto su uso que se han convertido en elementos imprescindibles sin los cuales sería muy difícil operar a gran escala a las Fuerzas Armadas estadounidenses⁴. Una cifra nos puede dar una idea de su importancia: en 2008 había en Irak alrededor de 200 000 efectivos pertenecientes a CMP, de los cuales 30 000 estaban específicamente dedicados a labores de seguridad, mientras el resto estaban enfocados a labores logísticas, labores que incluían la protección⁵.

Por lo tanto, todo parece indicar que el uso de actores por delegación seguirá aumentando a medida que las diferentes potencias y actores no estatales vean en su empleo una manera indirecta, poco costosa y nada arriesgada de impulsar sus intereses particulares en zonas de conflicto, utilizando para ello los nuevos ámbitos que lo facilitan.

El ciberespacio como nuevo campo de actuación

No cabe duda de que una de las características del ciberespacio es que se está perfilando como un nuevo ámbito de confrontación, con el agravante añadido de la dificultad en la atribución de las agresiones llevadas a cabo, debido a lo difícil de trazar el origen exacto de las mismas. Esto, unido a los costes relativamente reducidos que supone crear una fuerza compuesta de hackers, dotarlos de medios modernos e infraestructura informática para perpetrar agresiones, convierte al ciberespacio en el medio ideal para llevar a cabo guerras por delegación. No olvidemos que los dos catalizadores fundamentales del empleo de actores por delegación son el interés y la ideología, por lo que el ciberespacio se convierte en el medio ideal de actuación.

⁴ Shawn Engbrecht, *America's Covert Warriors: Inside the World of Private Military Contractors*, 2011.

⁵ Oficina de Presupuestos del Congreso de los EE.UU. (CBO), *Contractors Support of US Operations in Iraq*, agosto 2008, pág. 2.

Por si esto fuera poco, determinados ciberataques son capaces de generar daños en un determinado país o región que fuerzas por delegación con acciones cinéticas serían incapaces de realizar. Hay muchos ejemplos de ataques cibernéticos a organismos oficiales de países occidentales por parte de hackers privados que se sospecha trabajan para Estados como China, Irán, Corea del Norte o Rusia. Pero tal y como se ha señalado, la dificultad en la atribución hace difícil acusar a ningún Estado de la autoría final. En cualquier caso, si algún actor pudiera llegar a ser identificado con absoluta certeza, el Estado que lo ampare podría excusar su implicación fácilmente, alegando que se trata de un ciberdelincuente que opera a título particular.

La amenaza es tan seria que tanto la OTAN como la Unión Europea han desarrollado sus propias «ciberestrategias» y su alineación en el campo de la ciberseguridad es una de las facetas más destacadas de su cooperación mutua.

Así, en las décadas venideras podríamos asistir a más conflictos llevados a cabo por «servidores por delegación» (*proxy servers*) que por «fuerzas por delegación» (*proxy forces*). La diferencia es que sus consecuencias y alcance son ilimitados, a diferencia de las fuerzas por delegación desplegadas en un determinado territorio, cuyo ámbito de actuación se limita a la geografía de este.

Las nuevas tendencias en las guerras por delegación

A medida que la frontera entre la guerra convencional y asimétrica se va difuminando, se amplía la «zona gris» por debajo del umbral de un conflicto abiertamente armado, en la que operan de forma creciente algunos Estados y actores no estatales. Como hemos dicho, la búsqueda de opciones más aceptables desde el punto de vista político, social, económico y diplomático provoca que las necesidades para emplear actores por delegación aumenten también, abriendo la puerta para el incremento en su empleo.

Las guerras por delegación de hoy en día liberan también de la necesidad de afrontar las consecuencias —inesperadas o no— que una implicación directa conllevaría.

Miremos lo que ha ocurrido en Libia, donde la intervención de un grupo de potencias ha provocado un Estado fallido con consecuencias desestabilizadoras para toda la región, especialmente para los Estados débiles del Sahel, lo que está obligando a otros países occidentales a afrontar la estabilización del área, con los costes que esto conlleva para quienes no provocaron la crisis. Si bien el motivo declarado para la intervención ha sido razones humanitarias (proteger a la población civil), el resultado ha sido una nueva redistribución del control de los recursos energéticos que alberga la zona, que solo beneficia a unos, pero a la vez una responsabilidad geoestratégica para otros, que antes no existía.

De este modo, estamos viendo que una de las tendencias consiste en el desplazamiento desde unas intervenciones de carácter internacional motivadas por naturaleza ideológica, hacia intervenciones en las que aprovechando conflictos intra-Estado, potencias externas compiten por hacerse con el control de recursos valiosos. En ellos, las facciones enfrentadas son apoyadas por diferentes potencias (o agrupamientos *ad hoc* de ellas), pudiendo darse la paradoja de que esos mismos Estados sean aliados en otros ámbitos políticos o geográficos, donde sus intereses coinciden. De nuevo Libia nos proporciona un ejemplo en el que se ha podido ver a Francia, Reino Unido y Turquía (aliados estratégicos en la OTAN) apoyando facciones enfrentadas. Asimismo, se observa este modelo en Siria donde EE. UU. y Turquía, también aliados en la OTAN, apoyan facciones diferentes, mientras que Ankara empieza a encontrar algunas relaciones parciales de intereses con Moscú, gran adversario geoestratégico de Washington, provocando una situación compleja y cambiante con enfrentamientos entre facciones a múltiples bandas.

Otra tendencia es la creciente naturaleza multilateral de las guerras por delegación en la que una coalición o alianza de Estados apoya a una de las facciones. Durante la Guerra Fría, cada una de las dos grandes potencias armaba y financiaba a sus *proxies*. En la actualidad, junto a esta forma de actuación podemos observar cómo organizaciones como la OTAN, la Unión Africana o la Unión Europea emplean todo tipo de recursos materiales y económicos para sostener a las facciones o a los gobiernos de zonas en conflicto que favorecen sus intereses, ya sean estos descaradamente económicos, ideológicos (por muy altruistas que estos pudieran ser, como el libre comercio, la defensa de la democracia o los derechos humanos) o de seguridad

(estabilizar el entorno geopolítico europeo). Otro ejemplo lo podemos observar en el apoyo que en Líbano ha estado recibiendo la milicia de Hizbulá por parte de Siria e Irán, dos Estados que han coincidido en sus intereses en la región.

Vemos pues que, en la actualidad, la defensa de los intereses particulares de los Estados no solo se plasma a través de tratados y alianzas, también se manifiesta de manera creciente y menos formal, a través del apoyo a distancia (armamento, material, financiación, etc.) a actores por delegación, sean estos estatales o no. Este apoyo puede provenir de grupos de Estados, agrupados por intereses temporales coincidentes o alianzas formales, cuando así lo aconseja la consecución de los intereses propios en el conflicto o crisis que se trate.

Todo ello tiene sus consecuencias, porque las fuerzas por delegación son cada vez más numerosas, pero también más letales, debido al fácil acceso a capacidades más destructivas que les proporcionan las nuevas tecnologías y el ciberespacio. Así, las guerras por delegación suelen escalar hasta desembocar en conflictos brutales que desbordan fronteras y en los que se usan tácticas muy cuestionables desde el punto de vista moral y humano, donde las reglas de enfrentamiento respetuosas con los convenios de Ginebra y la Haya brillan por su ausencia, a pesar de que los países benefactores sean escrupulosamente respetuosos con las mismas cuando actúan con sus propias fuerzas. Así, constantemente se cruzan «líneas rojas» sin prácticamente consecuencias para el perpetrador y mucho menos para el instigador. La sensación de impunidad se refuerza por la situación que sufre el CSNU, en el que la división 3 contra 2 (EE. UU.+ Francia + Reino Unido frente a Rusia + China) está produciendo un bloqueo *de facto*, lo que hace prácticamente imposible acordar la imposición de reparaciones y/o sanciones, por muy elevadas que sean las bajas civiles y los daños colaterales.

Podríamos incluso identificar otra tendencia en la que vemos una situación «intermedia» (que tampoco es nueva) en la que las fuerzas delegadas ponen la «mano de obra no cualificada» y los Estados que los respaldan aportando capacidades *high-tech* (artillería, aviación, ISTAR, etc.), con graves y dramáticas consecuencias para la población civil, que se ve obligada a soportar un coctel de fuegos de enorme potencia e infantería poco motivada y adiestrada, lo que provoca grandes niveles de destrucción y conflictos interminables (véase el caso de Yemen).

Por otro lado, dada la posibilidad de financiar este tipo de fuerzas con fondos reservados, se refuerza la tendencia de los Estados a expandir el secreto y la falta de transparencia sobre dichos fondos, lo que a su vez instiga la corrupción en el benefactor y en el beneficiado.

El orden mundial también se está viendo afectado, ya que algunas potencias consideran ya el uso de fuerzas por delegación como una herramienta más de su panoplia estratégica en la que combinan poder duro (*hard power*) y poder blando (*soft power*) para impulsar sus intereses. Esto acarrea un grave riesgo de desestabilización. Efectivamente, dada la complejidad creciente de los conflictos regionales en el denominado «arco de inestabilidad»⁶, la proliferación de guerras por delegación posee el potencial de situar al mundo la borde de una colisión entre grandes potencias. Un conflicto intra-Estado en el que intervienen potencias foráneas de manera indirecta (con conocimiento siempre limitado de las dinámicas locales y las divisiones sociopolítico-religioso-cultural de la población) puede acabar desembocando en un conflicto regional que obligue a las grandes potencias a intervenir de manera más directa. Aumenta así la probabilidad de un conflicto a gran escala de consecuencias imprevisibles.

A pesar de todo ello las guerras por delegación seguirán presentes y su uso irá en aumento, mientras sigan vigentes las mismas motivaciones: defensa de intereses propios en juego en países en conflicto, escaso riesgo y desgaste para el Estado benefactor y la dificultad de atribución de implicación directa en el conflicto y, por lo tanto, la nula posibilidad de tener que responder ante sus negativas consecuencias.

Conclusiones

Las guerras por delegación (*proxy warfare*) están inextricablemente unidas a los intereses y preocupaciones geoestratégicos de las potencias (incluidos la percepción de los riesgos y amenazas) y los actores no-estatales. Así pues, el hecho de que el espectro de la guerra total como herramienta geopolítica haya sido prácticamente erradicado del abanico de opciones para la mayoría de los Estados no significa que el

⁶ Amplia área geográfica que se estima abarca el Sahel, Próximo y Medio Oriente, Este de Europa y sur de Asia.

pacifismo se haya impuesto. Muy al contrario, en la defensa de sus intereses algunos Estados no dudan en utilizar «otras opciones» que entrañan menos riesgos y desgaste, ya sea este último político, diplomático, económico, social o una combinación de todos ellos.

Así, la utilización de fuerzas por delegación (*proxy forces*) en conflictos externos está sufriendo un incremento y la evolución de la situación internacional parece indicar que dicha tendencia se mantendrá. Las ventajas que aportan, como su relativo bajo coste y la dificultad de atribución para el agresor, refuerzan dicha aseveración.

Se observan dos nuevas tendencias. Por un lado, el desplazamiento en el uso de *proxies* desde el campo ideológico bipolar, que se vio durante la Guerra Fría, hacia una motivación dirigida por la voluntad de hacerse con el control de recursos naturales valiosos en territorios en conflicto. Por otro lado, la tendencia hacia guerras por delegación en coalición, en las que grupos de Estados o alianzas apoyan a uno de los actores del conflicto, pudiendo darse el caso en el que, estados *a priori* aliados en determinados ámbitos o áreas geográficas, sean adversarios en otros. Ello contribuye a socavar un clima que propicie y mantenga la cooperación y el consenso internacionales, incluso en el seno de organizaciones como la OTAN y la Unión Europea.

La dificultad de atribución y casi absoluta certeza de impunidad, a pesar de las terribles consecuencias que la instigación o la participación en el conflicto pudieran producir, no son sino un acicate más para su proliferación.

Pero sin duda lo que más preocupa es la capacidad de desestabilización del equilibrio global que las guerras por delegación poseen, ya que el riesgo de escalada que entraña puede conducir a enfrentamientos a gran escala entre las grandes potencias.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEEE, Área de Seguridad Euroatlántica