



El entonces vicepresidente Joe Biden (*centro*) durante el himno nacional en una ceremonia de bienvenida a casa para el XVIII Cuerpo Aerotransportado el 8 de abril de 2009 en Fort Bragg, Carolina del Norte. Biden, junto con el teniente general Lloyd J. Austin III, entonces comandante del XVIII Cuerpo Aerotransportado, y el sargento mayor Joseph Allen, dieron la bienvenida a los soldados que regresaban de Iraq tras su segundo despliegue. (Foto: Gerry Broome, Associated Press)

# ¿Quién es el jefe?

## Definir las relaciones cívico-militares en el siglo XXI

Teniente coronel Kevin F. Krupski, Ejército de EUA

En el verano de 2020, destacados expertos en relaciones cívico-militares debatieron públicamente el papel de los militares si un comandante en jefe [el presidente] en ejercicio se niega a abandonar su cargo al perder unas elecciones<sup>1</sup>. Sin embargo, los acontecimientos del 6 de enero de 2021 pusieron de manifiesto el precario equilibrio existente en las relaciones cívico-militares de Estados Unidos. Este debate se ve agravado por los miembros de un sistema de gobierno que no participan en los conflictos que los ciudadanos autorizan a sus dirigentes electos, lo que tiene consecuencias preocupantes para la democracia estadounidense<sup>2</sup>. Estos retos refuerzan el llamamiento de Risa Brooks a desarrollar un nuevo marco para la profesionalidad militar<sup>3</sup>. Al entrar en una era de competencia entre grandes potencias y de creciente polarización política, los militares deben decidir cómo van a interactuar con el resto del sistema político estadounidense.

Las responsabilidades de los altos mandos militares y de sus homólogos civiles se remontan a las autoridades constitucionales, así como a las tradiciones establecidas a lo largo de la historia estadounidense<sup>4</sup>. Además de preservar los valores de la república, la estructura de esta relación tiene implicaciones para la eficacia de las decisiones estratégicas en la consecución de los intereses nacionales. Las fuerzas armadas son algo más que un simple agente de sus principales civiles. En su lugar, la descripción más precisa es la de principal-guardián.

## Las relaciones cívico-militares

Las relaciones entre civiles y militares son, a primera vista, una proposición simple: los civiles siempre tienen la razón y conservan la autoridad suprema. Los *Anti-Federalist Papers* [Documentos Antifederalistas] explican los temores que llevaron a esa conclusión, y los *Federalist Papers* [Documentos Federalistas] argumentan acertadamente cómo la nueva república aseguraría la ejecución de esa proposición<sup>5</sup>. Este es uno de los dilemas más fáciles de la historia estadounidense. Los casos de George McClellan y Douglas MacArthur desafiando a Abraham Lincoln y Harry Truman son tropos tan simples que suscitan muy pocas discusiones sobre los méritos de los militares frente a las élites civiles. Sin embargo, la relación sigue siendo compleja y abstracta. La forma en que los civiles dirigen a los militares, la forma en que estos

ofrecen asesoramiento y los ámbitos en los que los militares reciben menos supervisión enturbian el panorama. Asimismo, la asimetría de información entre las élites militares y las autoridades civiles, agravada por unos ideales y experiencias culturales cada vez más separados, complica aún más esta relación<sup>6</sup>.

Por lo tanto, el debate sobre la relación entre civiles y militares implica intrínsecamente una discusión sobre cómo interactúan estos dos grupos. Richard Kohn observó hace más de dos décadas cómo los militares habían empezado a oponerse activamente a las agendas de sus autoridades civiles y a promover su propia agenda militar<sup>7</sup>. La brecha en el nivel de élite se compone de conocimiento y confianza, exacerbada por un liderazgo civil que habitualmente sobrestima las capacidades militares<sup>8</sup>. Las declaraciones de las élites militares pueden afectar a la opinión pública y, al igual que los medios de comunicación, los grupos de interés y la opinión pública, los militares tienen un papel influyente en la formulación de políticas, aunque la forma en que desempeñan ese papel está abierta a la interpretación<sup>9</sup>. Los militares deben, parafraseando a Aristóteles, tanto dirigir como ser dirigidos en el proceso político que rige a los militares<sup>10</sup>. Douglas Bland supone que esto se asemeja a una división del trabajo, dividiendo las responsabilidades y compartiendo el control entre militares y civiles en función del tipo de régimen<sup>11</sup>. Mientras tanto, James Burk se queja de que cada teoría de las relaciones cívico-militares es incompleta, planteando que cualquier teoría unificadora carece de consenso a lo largo de distintos niveles de análisis<sup>12</sup>. En los últimos sesenta años, el debate ha ido más allá del modelo de Samuel Huntington de control civil objetivo de las fuerzas armadas mediante la profesionalización del cuerpo de oficiales y del modelo «policia» de Morris Janowitz<sup>13</sup>. Esta propuesta de control civil es menos un hecho que un proceso, cultivado a lo largo de sucesivas generaciones de élites militares y civiles, que reconocen que «una defensa nacional eficaz requiere armonía social, política y militar»<sup>14</sup>.

## El modelo de agencia de Feaver sobre las relaciones cívico-militares

La conceptualización de Peter Feaver de esta relación utiliza la teoría de la agencia, que describe la relación entre los principales y sus agentes. Las asimetrías de información y las exigencias contrapuestas de



los actores militares y civiles crean un problema entre los principales y los agentes. Para tener en cuenta esto, la supervisión debería reducir el riesgo moral inherente cuando los militares pueden actuar en su propio interés percibido, en contradicción con los deseos del principal. La conclusión de Feaver es que, en ausencia de una supervisión eficaz, los militares «eludirán», y seguir sus propias preferencias en lugar de las del principal. Las fuerzas armadas «funcionan» cuando se alinean con los principales civiles, lo que es más probable cuando esos principales se esfuerzan más por monitorear a los agentes militares. Por ejemplo, Feaver sostiene que el cisma entre los militares y la administración Clinton se debió a que los altos mandos militares intentaron que las consideraciones militares, como la Doctrina Weinberger, se antepusieran a las consideraciones políticas en una época posterior a la Guerra Fría<sup>15</sup>. Adoptar esta postura respecto a la relación tiene algunas implicaciones.

En primer lugar, el modelo de agencia describe con precisión las relaciones transaccionales del mercado privado. Suele haber numerosos «agentes» potenciales que el principal puede contratar, y existe un conflicto de objetivos inherente entre el principal y los agentes. Además, esta asimetría de información permite a los agentes utilizar sus conocimientos para obtener beneficios a costa de su principal. Por lo tanto, el monitoreo se convierte en una herramienta del principal para alinear a los agentes. El problema de aplicar esto a las

### **El teniente coronel Kevin Krupski, Ejército de EUA,**

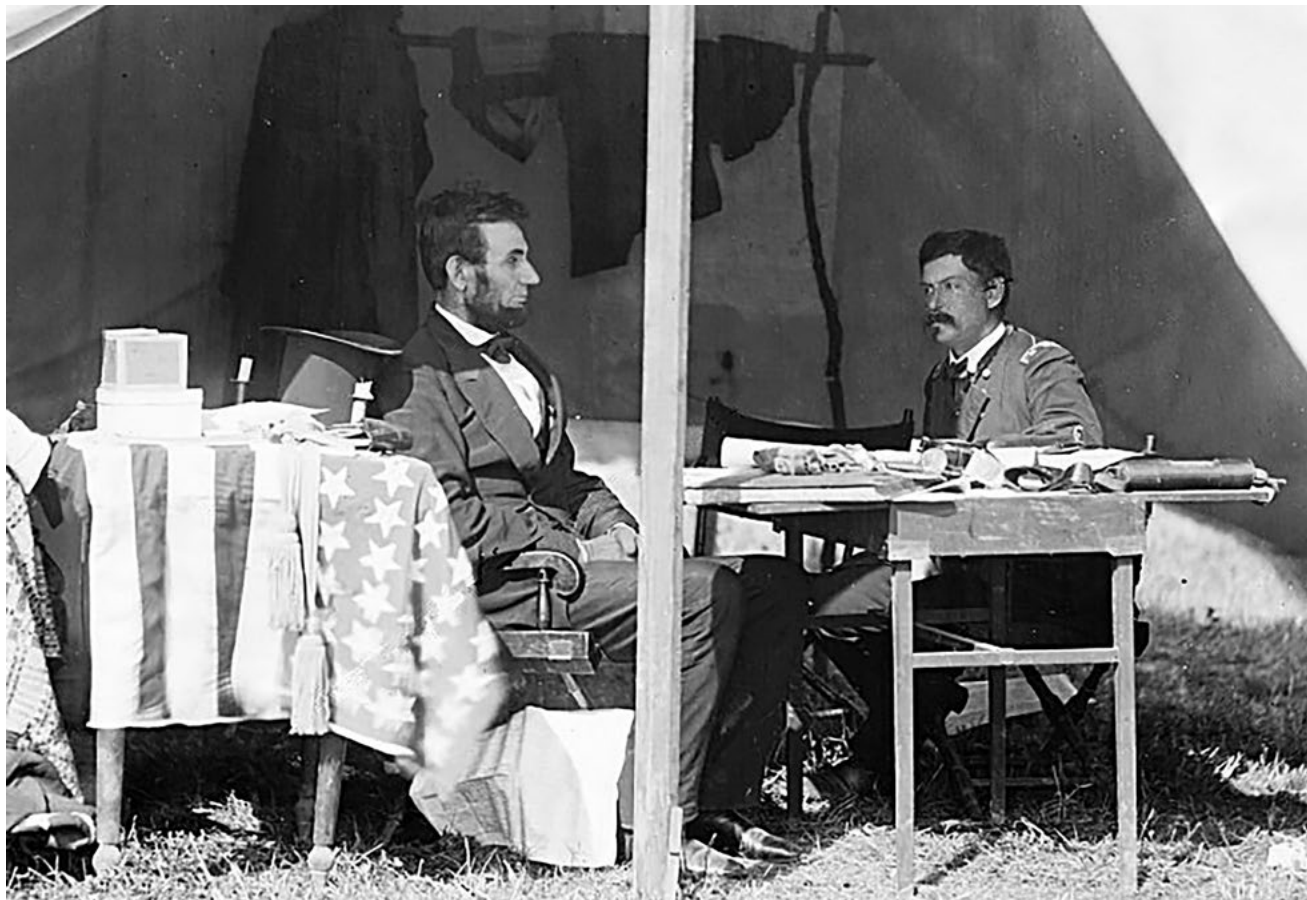
es profesor de ciencias militares en el Dickinson College. Es licenciado por la Academia Militar de EUA y posee un maestría y doctorado por la Escuela Maxwell de la Universidad de Syracuse. Ha servido en la 25ª División de Infantería, la 10ª División de Montaña y la 3ª División de Infantería. También ha enseñado política estadounidense y política exterior en la Academia Militar de EUA, West Point.

relaciones cívico-militares es que las instituciones y el asesoramiento militares no se compran en nada a un mercado—los militares ya están ahí el día que un principal civil entra en funciones. No hay competencia entre distintos ejércitos para convertirse en agentes. Además, el modelo de agencia presenta negativamente el comportamiento moral y colectivo del agente como egoísta, ignorando la lealtad, el orgullo y la identificación de los trabajadores con la misión

y los objetivos de la organización, así como la posibilidad de un comportamiento oportunista por parte de los principales<sup>16</sup>. Aunque el modelo de agencia puede ser eficaz para describir cómo el gobierno contrata la defensa a contratistas militares privados en una era de creciente privatización, resulta más incómodo cuando se aplica a funcionarios públicos que el gobierno ya los ha «establecido», puesto que los funcionarios públicos no tienen que competir como los contratistas.

La figura 1 presenta una concepción de la teoría de la agencia que sitúa al principal en el centro de un mercado con múltiples agentes capaces de actuar en su nombre. El principal solo puede elegir a uno de los agentes —de ahí las líneas continuas—, pero ese agente tiene sus propios objetivos, que pueden no coincidir con los del principal. En este modelo, la fuerza del movimiento es hacia el exterior. Es decir, el único factor que mantiene a los agentes y los resultados de la relación alineados con los deseos del principal es el control que el principal decide mantener sobre el agente. Sin la atención del principal, no hay nada que mantenga unido este sistema. Todas las fuerzas son centrífugas que se alejan del centro.

En segundo lugar, los principales civiles son a su vez agentes del pueblo estadounidense, contratados a través de la Constitución de Estados Unidos. Un principio fundamental de las relaciones cívico-militares se aplica al encaje de esta relación en modelos de régimen específicos. ¿Cómo se convierte uno en principal y otro en agente? La constitución esboza las funciones de las principales instituciones del gobierno de Estados Unidos, pero es cauteloso a la hora de conceder a una sola rama del gobierno la autoridad última que normalmente se otorga a un principal. El Congreso, posiblemente la rama más poderosa, solo tiene autoridad parcial sobre las fuerzas armadas, mientras que el presidente conserva el resto. Esto se complica aún más con el papel de los gobernadores de los Estados, a los que se concede autoridad sobre las guardias nacionales de sus respectivos Estados. En pocas palabras, «el Pueblo» sigue siendo el principio último de la política estadounidense, pero sus representantes en las esferas legislativa, ejecutiva y judicial a nivel federal y estatal reclaman la legitimidad para hablar en su nombre. Por lo tanto, los militares deben dirigirse a estos múltiples principales, así como al pueblo estadounidense.



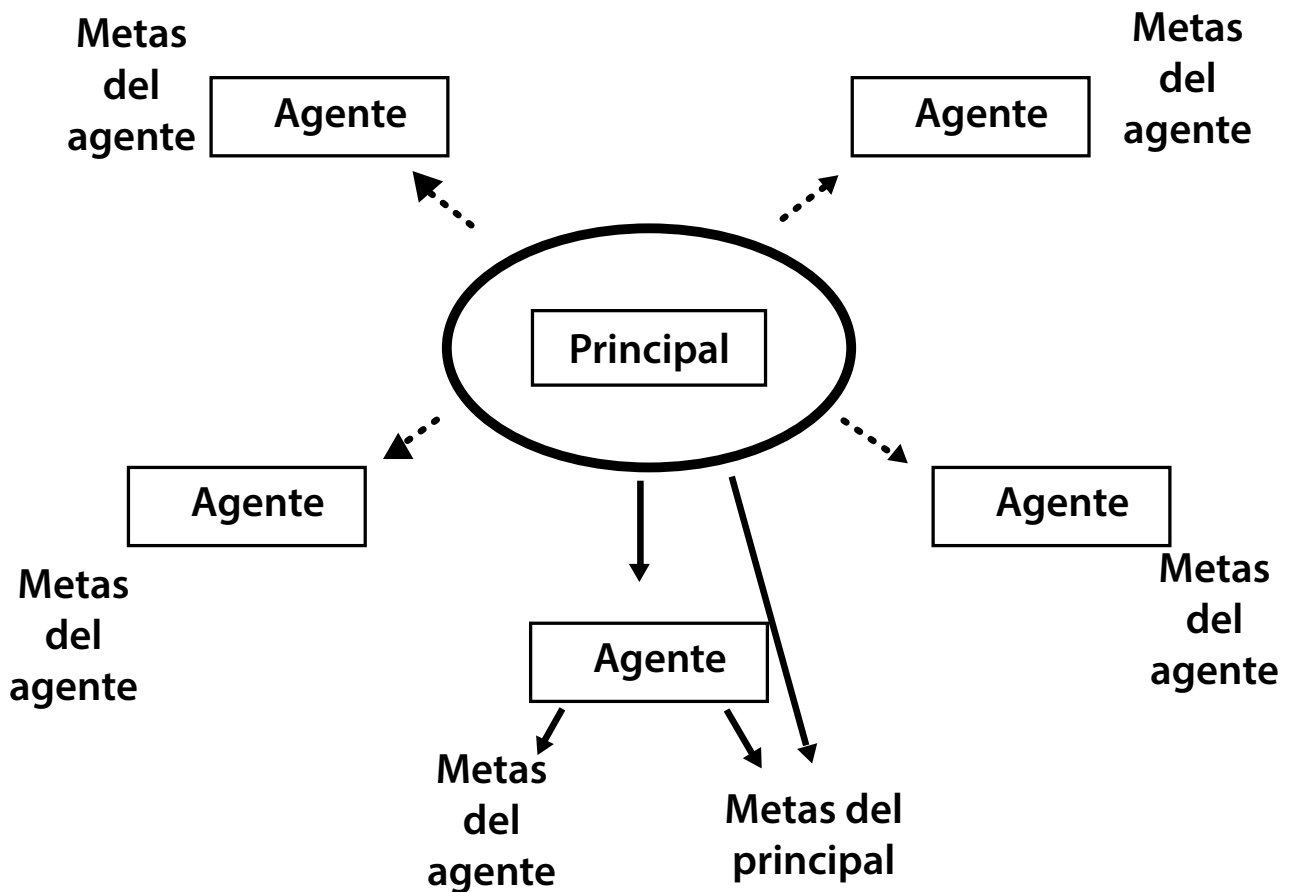
El presidente Abraham Lincoln se reúne con el entonces general en jefe George B. McClellan aproximadamente un mes antes de relevar a McClellan del mando el 5 de noviembre de 1862 por su supuesta falta de iniciativa e incompetencia al frente del ejército contra fuerzas confederadas más hábiles y audaces. (Foto: Alexander Gardner, cortesía de la Biblioteca del Congreso)

Por último, el modelo de agencia pasa por alto un simple hecho: la administración pública es diferente de los mercados privados. Aplicar las prácticas privadas a algunas empresas públicas es un dilema de manzanas y peras<sup>17</sup>. Se habla poco de cómo los valores públicos configuran las decisiones y afectan a la relación entre principales y agentes. La seguridad del Estado no es solo un objetivo de ambos actores, sino también de su principal en última instancia. Si el gobierno realiza una tarea, debe ser debido a un fallo del mercado a la hora de proporcionar esa tarea, ya sea dentro de los límites de la estructura del mercado o debido a valores inherentes al régimen y sostenidos por el pueblo. El modelo de agencia no refleja con exactitud esta dinámica.

### Conceptualizar a las fuerzas armadas como guardianes

La teoría de ser un guardián ofrece una mejor concepción para describir las relaciones

cívico-militares. La teoría de guardián «define situaciones en las que los directivos no están motivados por objetivos individuales, sino que son más bien guardianes cuyos motivos están alineados con los objetivos de sus principales», y los atributos psicológicos individuales y las características organizacionales impulsan la elección de ser un guardián en lugar de un agente<sup>18</sup>. De forma similar a la teoría de la agencia, se centra en el uso de herramientas como la supervisión, la confianza, la reputación, los incentivos y las sanciones en las relaciones contractuales con el fin de lograr la alineación de objetivos entre las partes del contrato. Sin embargo, la teoría de ser un guardián es un contrapeso del comportamiento organizacional a las teorías de acción racional de la gestión<sup>19</sup>. Mientras que la teoría de la agencia asume la divergencia de objetivos, la teoría de guardián asume la convergencia, basada en parte en intereses colectivos compartidos. En lugar de centrarse en



(Figura del autor)

**Figura 1. Modelo de agencia centrífuga**

acuerdos a corto plazo centrados en una relación de suma cero [una parte gana y otra pierde], la teoría de la guardianía asume que «las relaciones contractuales a largo plazo se desarrollan sobre la base de la confianza, reputación, objetivos colectivos y participación, donde la alineación es un resultado que se deriva de la reciprocidad relacional», y «los guardianes están motivados por recompensas intrínsecas, como la confianza, mejora de la reputación, reciprocidad, discreción y autonomía, nivel de responsabilidad, satisfacción laboral, estabilidad y permanencia y alineación con la misión»<sup>20</sup>. Se adopta una visión mucho más de largo plazo, con una apreciación de una relación a más largo plazo. Esto requiere necesariamente mayores costos de transacción al principio de la relación, especialmente por parte del principal, «incluyendo al guardián en la formulación de problemas, la toma de decisiones conjunta, el intercambio de información y, en general, intentando

comprender las necesidades del guardián», pero aumentando la confianza y reduciendo la necesidad de una supervisión intrusiva a largo plazo<sup>21</sup>.

La teoría de la guardianía es más adecuada para describir la relación entre el gobierno y los organismos que se perciben a sí mismos como promotores del bien público. Los estudiosos han identificado la relación única entre las organizaciones sin ánimo de lucro y los gobiernos con los que trabajan, en relaciones que se asemejan más a la guardianía que a la agencia<sup>22</sup>. Los integrantes de las fuerzas armadas también comparten el deseo de servir al bien público. Una organización que se enorgullece de su espíritu de servicio desinteresado y sacrificio personal comparte intrínsecamente los mismos objetivos que sus principales civiles.

La figura 2 presenta una concepción de la teoría de la guardianía que sitúa los objetivos en el centro del sistema. Estos objetivos tienen su propia fuerza gravitatoria, que cohesionan a las partes y las acciones

en órbita en torno a ellos. El principal y el guardián se sitúan al mismo nivel, unidos por procesos conjuntos de toma de decisiones e intercambios de información menos obstaculizados. En el anillo exterior se encuentran factores como la confianza y la estabilidad, que ejercen presión sobre cada una de las partes para que converjan en los mismos objetivos. Todas las fuerzas son centrípetas que tiran hacia el centro.

Esto plantea una concepción muy diferente de la relación civil-militar. Los militares no trabajan ni se desentienden de los objetivos de los principales civiles. Los militares actúan como guardianes de la defensa de la Nación y de los valores de la Constitución. Los militares, para mantener su reputación, deben vigilarse a sí mismos enérgicamente. Si no lo hacen, puede aumentar la supervisión y seguir un camino parecido al del concepto de control subjetivo de Huntington, que impone restricciones legales e institucionales a la autonomía militar<sup>23</sup>. Cuando esto ocurre, la pérdida de reputación y confianza es más perjudicial que cualquier otra ganancia obtenida con la evasión de sus deberes. La literatura sobre el tema de relaciones cívico-militares suele situar la teoría del «Mando Supremo» de Eliot Cohen en el modelo de agencia, al percibir que los presidentes se entrometen y despiden a sus agentes militares hasta que encuentran uno que dirija una guerra como el político considere oportuno<sup>24</sup>. En realidad, las relaciones exitosas entre generales y presidentes no contaban con métodos coercitivos adicionales para garantizar el cumplimiento del imperativo político que permitirían el éxito, lo que exigiría el modelo de agencia. En cambio, los generales que tuvieron éxito fueron buenos

de elaboración de políticas<sup>25</sup>. En el primer nivel, todos los actores pueden estar de acuerdo en que el soberano último es el pueblo. En el segundo nivel, los militares deben interpretar los objetivos del régimen a partir de cómo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial ejercen sus competencias específicas. En el tercer nivel, los militares se encuentran como uno de los muchos actores implicados en la planificación, puesta en marcha y movilización del apoyo a una política. A medida que se examina cada nivel para identificar los objetivos —o definirlos mejor, como en el nebuloso término «seguridad del Estado»—, las respuestas pasan de lo concreto a lo abstracto y están sujetas a un mayor debate, pero siguen estando presentes.

Una de las tareas más importantes de los militares es mantener la confianza tanto de sus principales civiles como del público estadounidense. Esto es especialmente importante cuando se produce una transición entre principales. Hay que dedicar más tiempo a desarrollar esta confianza antes de que algo significativo pueda ocurrir. La confianza va más allá de las simples comparaciones entre instituciones. El director debe confiar en que los objetivos del guardián están alineados.

## La necesidad de un nuevo modelo

Las viejas concepciones de la relación militar dificultan la forma en que los altos mandos militares asesoran a sus superiores civiles. William Rapp argumentó este mismo punto, señalando seis realidades de la elaboración de políticas de seguridad nacional:

- rara vez existe una orientación política clara,
- es iterativo en vez de lineal,
- las decisiones políticas rara vez son oportunas,

Una de las tareas más importantes de los militares es mantener la confianza tanto de sus principales civiles como del público estadounidense. Esto es especialmente importante cuando se produce una transición entre principales.

guardianes, que compartían los objetivos de sus presidentes mediante una colaboración deliberada.

Los objetivos que anclan el modelo de guardianía pueden variar en función de los tres niveles de poder del régimen en la democracia estadounidense: la soberanía fundamental, los poderes primarios y el proceso

- la confianza mutua no se confiere automáticamente y es el resultado de relaciones personales forjadas a lo largo del tiempo,
- los líderes civiles y militares se necesitan mutuamente, y
- la división civil-militar descuida la estrategia<sup>26</sup>.



Estas realidades son problemáticas porque entran en conflicto con el modelo de agencia. Sin embargo, estas realidades están mucho más en consonancia con el modelo de administración centrípeta. Las realidades de Rapp se basan en relaciones a largo plazo y aceptan que las personas que participan en el proceso de elaboración de políticas valoran más su reputación que una transacción individual, como propugna el modelo tradicional. Además, el diálogo que requiere el modelo de guardianía aumenta la comprensión y reduce la brecha entre civiles y militares, de modo que cada parte comprende las capacidades de la otra.

Adoptar el modelo de guardianía puede resolver el problema de las seis realidades de Rapp. Los principios de la toma conjunta de decisiones y el intercambio de información abordan la primera, segunda y tercera realidades de Rapp. Las relaciones habituales y a largo plazo que subraya el modelo de guardianía mejoran las realidades cuarta y quinta de Rapp. En la seguridad nacional, existe un objetivo común entre los dirigentes civiles y militares, y la falta de un diálogo honesto puede ofuscar ese hecho. Los líderes militares que se esfuerzan por ser verdaderos guardianes pueden contrarrestarlo.

## Implicaciones para las relaciones cívico-militares

Este debate puede ofrecer recomendaciones sobre cómo debe mejorar la dinámica cívico-militar. Para que los militares pasen de agentes a guardianes, la carga debe recaer sobre ellos. Sigue existiendo el adagio de que el principal civil tiene la máxima autoridad, así como el derecho a equivocarse. Por tanto, la carga no

las relaciones cívico-militares. Rapp sostiene que los oficiales superiores no carecen de valor moral, pero su voz se ve limitada por una cultura que hace hincapié en el conformismo y la evasión de las tareas con los líderes de pensamiento civil. Afirma que «las relaciones personales, la experiencia y la educación son importantes porque confieren seriedad y credibilidad a las opiniones disidentes»<sup>27</sup>. El modelo de dirección centrípeta debería ser una nueva parte de la educación de los oficiales desde el principio porque su comprensión puede cambiar la cultura que actualmente asume un modelo de agencia que se enfrenta a los principales civiles. Al igual que las teorías de Huntington, Janowitz y Feaver afectaron la forma en que las generaciones de oficiales perciben su papel en la república, también el modelo de guardianía puede moldear las percepciones de la siguiente generación.

En segundo lugar, los militares deben identificar qué factores pueden fomentar la guardianía dentro del Departamento de Defensa. Existen antecedentes estructurales y psicológicos que pueden fomentar la guardianía en una organización<sup>28</sup>. Los líderes deben identificar cuáles son para que las fuerzas armadas impulsen el cambio organizacional. Pocos líderes militares —si es que hay alguno— afirmarían que no son guardianes de la profesión de las armas, pero puede que no entiendan del todo lo que es la labor de guardián o que sus acciones se vean limitadas por las características estructurales y psicológicas existentes que desalientan el comportamiento de guardián. Entre ellos podrían estar la política burocrática, las narrativas políticas o sociales, las estructuras de incentivos desalineadas o un sinfín de otros factores<sup>29</sup>.



Las encuestas populares sobre la confianza en la institución militar padecen de una valoración de las tareas que las fuerzas armadas ejecutan más que de cómo las llevan a cabo.



puede recaer en el principal. Debe recaer sobre el guardián. Asumirse a sí mismos como guardianes obliga a los militares a reconocer la carga que soportan a la hora de garantizar buenas relaciones cívico-militares.

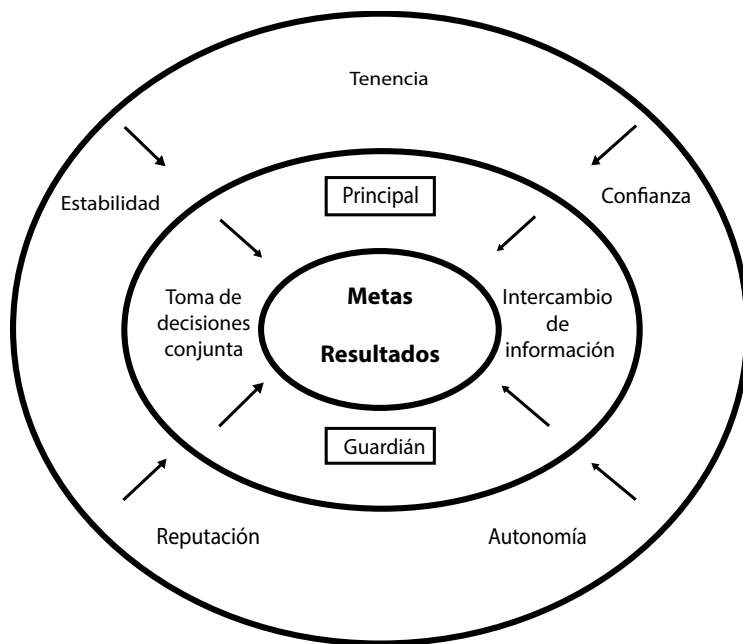
En primer lugar, el modelo de dirección centrípeta es una nueva forma de que los oficiales entiendan

En tercer lugar, los militares deben retomar el desarrollo de su confianza y reputación con los principales civiles. El «pacto» entre el pueblo estadounidense, el presidente, el Congreso y las fuerzas armadas está en constante renegociación y se basa en la confianza<sup>30</sup>. Las encuestas populares sobre la confianza en

la institución militar padecen de una valoración de las tareas que las fuerzas armadas ejecutan más que de cómo las llevan a cabo. Por lo tanto, las fuerzas armadas no son un buen instrumento para medirla. Si los dirigentes civiles no pueden confiar en que los generales están —dentro de las limitaciones de la Constitución— «en su equipo», entonces los militares han fracasado. En el debate previo al aumento de tropas del presidente Barack Obama en Afganistán, el presidente no parecía confiar en el asesoramiento de sus generales porque creía que estaban manipulando sus opciones<sup>31</sup>. Asimismo, los militares deben evitar ganarse la confianza en función del partido político que esté en el poder<sup>32</sup>. Por último, el tono de la negociación entre civiles y militares es más importante que quién la controla, y los líderes militares deben mostrar su liderazgo haciendo hincapié en los principios del modelo de guardianía, en lugar de presentarse como agentes que compiten con sus principales civiles<sup>33</sup>.

La brecha que separa a los militares de la sociedad estadounidense es preocupante. Las fuerzas armadas podían mejorar la confianza del público desde la guerra de Vietnam gracias a las reformas, el marketing y el éxito en el campo de batalla<sup>34</sup>. Sin embargo, la confianza en las fuerzas armadas varía inversamente con el contacto. Menos del 50 % de las élites civiles del gobierno sin servicio militar tenían confianza en el ejército<sup>35</sup>. Se trata de una crisis de «guetización» que reduce la reciprocidad entre las instituciones<sup>36</sup>. Las sugerencias de Colford y Sugarman encaminadas a una mayor polinización cruzada entre las instituciones civiles y militares es un comienzo para romper esta división<sup>37</sup>. En el ámbito policial, esto se corresponde con el concepto de policía de vecindario, en el que los agentes se comprometen proactivamente con la comunidad en lugar de limitarse a responder cuando se producen delitos. Para los militares, el «compromiso con la comunidad» obliga a interactuar a un nivel sustancial.

Los militares deben prepararse activamente para las transiciones en el liderazgo civil. Según la teoría de la guardianía, los nuevos presidentes, congresistas y civiles requerirán una mayor participación al



(Figura del autor)

**Figura 2. Modelo de guardianía centrípeta**

principio de sus mandatos. No se trata de una carga, sino de una oportunidad. Una mayor interacción desde el principio debe tener como objetivo alinear los objetivos con los principales civiles recién elegidos o nombrados. El hecho de que muchos dirigentes civiles tengan ahora muy poca experiencia militar hace que esto sea aún más importante. Los militares deben interactuar activamente con sus líderes y recibir orientación. No es necesario enmarcar las amenazas a la seguridad nacional. Los líderes militares deben comprender que sus asuntos pueden ser solo uno de los muchos intereses nacionales que sus dirigentes intentan abordar. Puede que gran parte de los fracasos asociados a Afganistán estuvieran relacionados con la falta de consenso sobre los objetivos que intentábamos alcanzar.

## Conclusión

Un planteamiento de guardianía podría ser lo ideal, aunque en muchos casos podemos observar a los militares actuando como agentes. Por lo tanto, el reto consiste en conseguir que aquellos que tienden a actuar como agentes se orienten más colectivamente y actúen como guardianes de toda la defensa nacional. Los militares deben convertirse en guardianes para mejorar la relación entre civiles y militares.



La descripción de las relaciones cívico-militares es un concepto abstracto con implicaciones tangibles. Lo más importante es cómo impulsa el debate sobre la profesión militar. La teoría y la erudición impulsan el modo en que la profesión enseña a los suyos y perpetúa su corporativismo. Utilizar un paradigma de agencia para describir cómo encajan los militares en el sistema político estadounidense es perjudicial para el desarrollo de la profesión. Por el contrario, los oficiales militares deben comprender desde el principio de su desarrollo cómo encajan en el contexto más amplio de la burocracia, el gobierno y la sociedad estadounidenses. Esto informa mejor sobre cómo los oficiales deben tratar las zonas grises a las que se enfrentarán en sus carreras. Y lo que es más importante, prepara mejor a los oficiales para enfrentarse a los dilemas de la seguridad nacional en el siglo XXI.

Los estudios futuros deberían centrarse en poner a prueba la teoría de la guardianía en todo el Departamento de Defensa. No cabe duda de que algunas organizaciones militares presentan niveles de este tipo de gestión más elevados que otras. Identificarlas y determinar cómo se desarrollan puede informar sobre nuevas direcciones para la profesión militar y servir como puntos de aprendizaje para que los líderes civiles comprendan cómo cultivar una mejor relación con las fuerzas armadas. Se necesitan estudios de casos en profundidad que expliquen cómo una relación cívico-militar positiva permitió alcanzar los objetivos democráticos o la seguridad nacional, a fin de esclarecer cómo ciertas fuerzas pueden empujar a los militares y a sus principales civiles a acercarse en lugar de alejarse. ■

---

## Notas

1. Jim Golby y Kori Schake, «The Military Won't Save Us – and You Shouldn't Want Them To», *Defense One*, 12 de agosto de 2020, accedido 1 de noviembre de 2022, <https://www.defenseone.com/ideas/2020/08/military-wont-save-us-and-you-shouldnt-want-them/167661/>; John Nagl y Paul Yingling, «'... All Enemies, Foreign and Domestic': An Open Letter to Gen. Milley», *Defense One*, 11 de agosto de 2020, accedido 1 de noviembre de 2022, <https://www.defenseone.com/ideas/2020/08/all-enemies-foreign-and-domestic-open-letter-gen-milley/167625/>.

2. Andrew Bacevich, *Breach of Trust: How Americans Failed Their Soldiers and Their Country* (New York: Metropolitan Books, 2013), 193.

3. Risa Brooks, «Paradoxes of Professionalism: Rethinking Civil-Military Relations in the United States», *International Security* 44, nro. 4 (primavera de 2020): 7–44, [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00374](https://doi.org/10.1162/isec_a_00374).

4. En aras de la brevedad y la simplicidad, «militares» se refiere a todas las instituciones de las Fuerzas Armadas de EUA, y «principales civiles» se refiere a los líderes elegidos y designados tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Las fuerzas armadas son un conglomerado de burocracias dispares con misiones variadas que compiten constantemente entre sí, mientras que la postura real de los «principales civiles» puede ser difícil de discernir en un ambiente político cada vez más polarizado. Para más información sobre el tema, véase James Q. Wilson, *Bureaucracy* (New York: Basic Books, 1991); o Bartholomew H. Sparrow, «Who Speaks for the People? The President, the Press, and Public Opinion in the United States», *Presidential Studies Quarterly* 38, nro. 4 (diciembre de 2008): 578–92, <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2008.02665.x>.

5. Alexander Hamilton, «Federalist Papers: Primary

Documents in American History», nros. 10, 24–28, 69, Biblioteca del Congreso de EUA, accedido 8 de noviembre de 2022, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>.

6. La asimetría de información es un principio central de la teoría de la agencia. En el contexto cívico-militar, las élites militares tienen un conocimiento mucho mayor de las operaciones militares que los civiles que los dirigen para llevarlas a cabo. La disminución del número de veteranos en el Congreso no hace sino agravar este dilema. Incluso sin esa tendencia, el campo de batalla moderno es más complejo y dinámico que nunca, lo que hace aún más difícil que las élites civiles comprendan plenamente o se mantengan en consonancia con las operaciones militares en comparación con las élites militares.

7. Richard H. Kohn, «Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations», *The National Interest*, nro. 35 (1994): 3–17.

8. Rosa Brooks, «Civil-Military Paradoxes», en *Warriors & Citizens: American Views of Our Military*, ed. Kori Schake y Jim Mattis (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2016), 21–68.

9. James Golby, Peter Feaver y Kyle Dropp, «Elite Military Cues and Public Opinion About the Use of Military Force», *Armed Forces & Society* 44, nro. 1 (enero de 2018): 44–71, <https://doi.org/10.1177/0095327X16687067>.

10. Aristotle, *The Ethics of Aristotle: The Nicomachean Ethics* (Londres: Penguin, 1976), 275–9.

11. Douglas L. Bland, «A Unified Theory of Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society* 26, nro. 1 (otoño de 1999): 7–25, <https://doi.org/10.1177/0095327X9902600102>.

12. James Burk, «Theories of Democratic Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society* 29, nro. 1 (otoño de 2002): 7–29, <https://doi.org/10.1177/0095327X0202900102>.

13. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The*

*Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, edición de reimpresión (New York: Free Press, 18 de julio de 2017).

14. Douglas L. Bland, «Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society* 27, nro. 4 (verano de 2001): 525–40, <https://doi.org/10.1177/0095327X0102700402>.

15. Peter Feaver, «Domestic Politics and the Long War», en *Lessons for a Long War: How America Can Win on New Battlefields*, ed. Thomas Donnelly y Frederick Kagan (Washington, DC: American Enterprise Institute, 2010), 11–32.

16. Lex Donaldson, «The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory», *Academy of Management Review* 15, nro. 3 (julio de 1990): 369–81.

17. Paul H. Appleby, «Government Is Different», en *Classics of Public Administration: Seventh Edition*, ed. Jay Schafritz y Albert Hyde (Boston: Wadsworth, 2012), 122–26.

18. James H. Davis, F. David Schoorman y Lex Donaldson, «Davis, Schoorman, and Donaldson Reply: The Distinctiveness of Agency Theory and Stewardship Theory», *Academy of Management Review* 22, nro. 1 (julio de 1997): 21, <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9707180258>.

19. *Ibid.*

20. David M. Van Slyke, «Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship», *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, nro. 2 (2007): 157–87, <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. Huntington, *The Soldier and the State*, 690.

24. Eliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: Free Press, 2002), 4–8.

25. James W. Ceasar, «In Defense of Separation of Powers», en *Separation of Powers: Does It Still Work?*, ed. Robert A. Goldwin y Art Kaufman (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1986), 168–93.

26. William E. Rapp, «Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making», *Parameters* 45, nro. 3 (otoño de 2015): 13–26.

27. William E. Rapp, «Ensuring Effective Military Voice», *Parameters* 46, nro. 4 (invierno de 2017): 13–26.

28. Morela Hernandez, «Toward an Understanding of the Psychology of Stewardship», *Academy of Management Review* 37, nro. 2 (2012): 172–93, <https://doi.org/10.5465/amr.2010.0363>.

29. Un buen ejemplo de cómo las narrativas pueden afectar la visión que las instituciones militares tienen de sí mismos y de lo que creen que deben hacer, véase Conrad Crane, *Avoiding Vietnam: The U.S. Army's Response to Defeat in Southeast Asia* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2002), 14–19.

30. Mackubin Thomas Owens, «Is Civilian Control of the Military Still an Issue?», en Schake y Mattis, *Warriors & Citizens*, 69–96.

31. Bob Woodward, *Obama's Wars* (New York: Simon & Schuster, 2010), 324–88.

32. Para más pruebas y debate, véase Jason K. Dempsey, *Our Army: Soldiers, Politics, and American Civil-Military Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), 152–92.

33. Mackubin Thomas Owens, *US Civil-Military Relations after 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: Continuum, 2011), 158–70.

34. David King y Zachary Karabell, *The Generation of Trust: Public Confidence in the U.S. Military Since Vietnam* (Washington, DC: AEI Press, 2003), 80–85.

35. Peter Feaver y Richard H. Kohn, eds., *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*, *BCSIA Studies in International Security* (Cambridge, MA: MIT Press, 2001), 459–68.

36. La disminución del porcentaje de estadounidenses que sirven de uniforme, combinada con la consolidación de las bases debido a las decisiones de realineación y cierre de bases, ha creado bolsas de comunidades militares segregadas del resto de la sociedad estadounidense. Esta separación física de la mayoría de los estadounidenses puede ahorrar dinero, pero también impide el contacto entre la sociedad y las comunidades militares que podría fomentar la integración, el diálogo y el entendimiento.

37. Matthew Colford y Alec J. Sugarman, «Young Person's Game: Connecting with Millennials», en Schake y Mattis, *Warriors & Citizens*, 245–64.