

## CAPÍTULO IV

### LA TEORÍA DEL EJECUTIVO REPUBLICANO MODERNO DE ANDREW ARATO<sup>1</sup>

Una de las principales preocupaciones teóricas y políticas de Andrew Arato en la década de 2000 se centró en el ejecutivo republicano moderno, específicamente en su forma puramente presidencial. La investigación de Arato sobre la presidencia durante este período estuvo motivada por una serie de eventos históricos como la última ola de transiciones a la democracia y subsecuentes procesos de elaboración de la constitución en los países de Europa del Este y América Latina que tuvo lugar en los años ochenta y noventa. Cabe destacar, el fortalecimiento de la presidencia estadounidense tras el 11 de septiembre, las peculiaridades de la administración de George W. Bush y la posterior ocupación estadounidense de Irak; el uso y abuso de poderes de emergencia en todo el mundo desde Rusia hasta Colombia, y para sorpresa del mundo, también en Estados Unidos, y el resurgimiento de formas populistas en América Latina como la presidencia de Hugo Chávez en Venezuela, pionera en este tipo de liderazgo. La investigación de Arato sobre la presidencia moderna es, por lo tanto, otra manifestación de su compromiso intelectual con la teoría política, el análisis comparativo y los problemas políticos contemporáneos.

Sostengo que las teorías de Arato sobre la presidencia se desarrollaron en tres momentos, enfocándose primero en la presidencia y las transiciones a la democracia (décadas de

<sup>1</sup> El presente capítulo es una actualización y traducción de María Victoria Crespo, "A trickling fountain or a devastating torrent: Andrew Arato's theory of the modern republican executive" en Enrique Peruzzotti, y Martín Plot, (eds.), *Critical Theory and Democracy. Civil Society, Dictatorship, and Constitutionalism in Andrew Arato's Democratic Theory*, Routledge, Londres, 2013, pp. 185-202.

1990-2000), luego en las relaciones entre presidencia, regímenes de emergencia y dictadura (2001-2006), y, finalmente, su reflexiones más amplias sobre las interacciones entre presidencia y soberanía, como antesala de sus reflexiones posteriores en torno al populismo (2006-2010), por supuesto, con un importante traslape de un momento a otro. En la actualidad, el presidencialismo sigue captando su interés particularmente en relación al tema del populismo y los ciclos entre la democracia y el autoritarismo.

Los análisis de Arato sobre la presidencia estuvieron inicialmente vinculados a su interés por las transiciones a la democracia. Si bien su obra de la década de 1990 es mayormente conocida por sus indagaciones sobre la sociedad civil, también introdujo con rigor las preocupaciones institucionales, tanto en relación con los procesos como con los resultados de estas transiciones.<sup>2</sup> Por lo tanto, los trabajos de Arato durante este período fueron parte del “movimiento” para traer el clásico debate sobre el presidencialismo “de regreso” a los campos de la ciencia política, la sociología política y el constitucionalismo comparado que tuvo lugar con la “tercera ola de democratización” de las décadas de 1980 y 1990 cuando docenas de países pasaron por transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos.<sup>3</sup> La mayoría de estas transiciones también implicaron diferentes tipos de procesos de elaboración de cons-

<sup>2</sup> Andrew Arato, “Constitution and Continuity in the Eastern European Transitions, Part I: Continuity and its Crisis”, en *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 1, núm. 1, diciembre 1994; Andrew Arato, “Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy,” en *Cardozo Law Review*, núm. 191, 1995-1996; Andrew Arato, *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2000; Andrew Arato, “The New Democracies and American Constitutional Design” en *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 7, núm. 3, septiembre 2000; Andrew Arato, “The Roundtables, Democratic Institutions and the Problem of Justice” en András Bozóki, *The Roundtable Talks of 1989, The genesis of Hungarian Democracy: Analysis and Documents*, CEU Press, Budapest, 2002.

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

tituciones. Los actores políticos involucrados en estos críticos momentos constitucionales enfrentaron opciones fundamentales sobre la forma de gobierno, entre ellas, la opción central entre presidencialismo y parlamentarismo. Por lo tanto, las transiciones a la democracia constituyeron el contexto político que propició el resurgimiento de las preocupaciones institucionales en las ciencias sociales y revivió el debate sobre el gobierno presidencial.<sup>4</sup> Durante este período, la obra de Arato se caracterizó por un intenso diálogo con la literatura sobre las transiciones a la democracia y los aspectos institucionales del gobierno presidencial<sup>5</sup>. En esta fase también ya consideró los efectos que los presidentes pueden tener sobre tales desarrollos y resultados políticos y constitucionales<sup>6</sup>, anticipando lo que denomina el proceso de creación de la constitución “soberana revolucionaria-populista”.<sup>7</sup>

Mientras que la década de 1990 se caracterizó por un justo optimismo político traído por las transiciones democráticas, la *pax americana* y la era de Bill Clinton, la década de 2000 se vio irrupida por el 9/11, la cuestionada administración de Bush, la guerra en Irak y las sombras del intervencionismo e

<sup>4</sup> Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1992; Juan Linz y Arturo Valenzuela, (eds.), *The Failure of Presidential Democracy, The Case of Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994; Juan Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, 1990; Juan Linz, “Democracy, Nationalism and Federalism,” en *International Political Science Meeting*, Seoul, 1997; Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996; Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

<sup>5</sup> Andrew Arato, “Constitution and Continuity...”; Andrew Arato, “Forms of Constitution-Making...”; Andrew Arato, “The New Democracies...”; Andrew Arato, “The Roundtables, Democratic Institutions...”.

<sup>6</sup> Andrew Arato, *Civil Society...*, p. 239; Andrew Arato, “The Roundtables, Democratic Institutions...”, pp. 225-227.

<sup>7</sup> Andrew Arato, *Constitution-making under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, Columbia University Press, Nueva York, 2009, p. VIII.

incluso el imperialismo a nivel internacional y, sí, también de debate sobre la dictadura dentro de los Estados Unidos. En este contexto, Arato se involucró en una provocativa discusión sobre la materialización de un régimen de emergencia en los Estados Unidos y su relación con la política presidencial y la (falta de) legitimidad.<sup>8</sup> En este contexto, propuso una codificación completa de los poderes de emergencia en los Estados Unidos para evitar el mayor peligro de depender únicamente de los poderes del ejecutivo o la prerrogativa ejecutiva extralegal en tiempos de crisis.<sup>9</sup>

Durante este período de tendencias autoritarias y crisis en los Estados Unidos, reflexionó sobre la paradójica estructura constitucional del gobierno presidencial, históricamente diseñado para bloquear las pretensiones de soberanía de la legislatura, pero bajo estrictos controles constitucionales para evitar usurpaciones similares en su propio nombre. Arato señaló agudamente que el diseño presidencial resultante se caracterizó por una “oscilación entre la fuerza política y la debilidad estructural”, lo que históricamente condujo a un círculo de impotencia y autoritarismo en Estados Unidos. Y en otros países que adoptaron el sistema como el caso de América Latina. En otras palabras, *el gobierno presidencial tiende a ser peligroso para las democracias constitucionales no solo por su fuerza política —exacerbada por su legitimidad democrática— sino también por su debilidad constitucional*. En su opinión, esta paradójica estructura institucional ha llevado históricamente en Estados Unidos a la guerra para ganar legitimidad y poder político. Durante esta etapa intelectual, Arato se involucró en una discusión sobre el “excepcionalismo estadounidense”

<sup>8</sup> Andrew Arato, “Minima Politica after September 11” *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 9, núm. 1, marzo 2002; Andrew Arato, “The Bush Tribunals and the Specter of Dictatorship” *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 9, núm. 4, diciembre 2002; Andrew Arato, “Ackerman's Constitution after Hamdan” en *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 13, núm. 4, diciembre 2006.

<sup>9</sup> Arato, “The Bush Tribunals...”; Arato, “Ackerman's Constitution...”

y las posibles razones por las que el sistema presidencial de Estados Unidos evitó cruzar el umbral legal de la dictadura, y si tales razones —la expansión imperial, la flexibilidad del derecho consuetudinario, el ethos liberal de la élite, etc.— continuaban siendo válidas en los días de Bush.

El último momento en torno a sus reflexiones sobre la presidencia, que tuvo lugar hacia finales de la década del 2000, involucra una teorización integral que vincula la presidencia y la soberanía, momento que pretendo reconstruir en este capítulo. El enigmático concepto de soberanía ha captado el interés teórico de Arato en los últimos años y ha conectado sus estudios sobre la presidencia con conceptos y procesos históricos que de una u otra forma se relacionan con la soberanía: revoluciones, formación del estado, regímenes de emergencia, creación de constituciones, guerras, etc. Por lo tanto, la soberanía servirá aquí como el concepto que me permitirá entrelazar las diferentes dimensiones de la teoría del gobierno presidencial de Arato. Para ello me baso en los trabajos publicados de Arato, pero también utilizo fuentes orales y reconstruyo sus reflexiones sobre la presidencia expresadas en el contexto de varios seminarios y conferencias dictados en la New School for Social Research en el período 2002-2006.<sup>10</sup>

En primer lugar, pretendo ofrecer una aproximación sistemática a la concepción de la presidencia de Arato centrándome en un problema teórico e histórico: “el de la encarnación del poder soberano (soberanía popular y estatal) en el ejecutivo republicano” (Arato, curso “Las aventuras de la soberanía popular”, 2006). Primero, analizo el “doble origen” de la presidencia, que según Arato debe rastrearse en “miedos,

<sup>10</sup> En particular los siguientes seminarios: “Teoría y Práctica de la Dictadura” (2003); “Teorías del Gobierno Presidencial” (2003); “Concepto, teoría y práctica de la dictadura” (2005); “Aventuras de la Soberanía Popular: La Presidencia y el Pueblo” (2006); “Soberanía: un seminario interdisciplinario y una serie de conferencias” (Jean Cohen y Andrew Arato, 2006). Fui su alumna y asistente en estos seminarios y, por supuesto, aquí se aplican las advertencias habituales sobre responsabilidad por errores y omisiones.

tanto a la monarquía como a la república”. Luego, el capítulo examina el problema de la encarnación de la soberanía popular por parte del ejecutivo, que con frecuencia ha resultado en explosivas manifestaciones de democracia plebiscitaria y/o dictadura. Considera así el dilema político de la “encarnación” y la representación de la soberanía en una sola persona. En segundo lugar, al establecer un vínculo entre la concepción de la presidencia de Arato y su teoría de la dictadura, analizo la relación entre la presidencia y las emergencias, los golpes de Estado y los procesos de elaboración de una constitución. Finalmente, considero las especificidades de la presidencia estadounidense, que en la obra de Arato se relacionan con las relaciones entre la presidencia, la guerra y el imperio. Por lo tanto, las tres secciones del capítulo están conectadas analíticamente con el problema de la soberanía popular y la soberanía estatal, tanto en su dimensión interna (frente a contendientes internos ya sean poderes estatales o locales, milicias, la iglesia, caudillos, etc.) y externa (frente a otras naciones).

### **Orígenes y encarnaciones del poder ejecutivo republicano moderno**

En su *Teoría Constitucional*, Schmitt ubica el lugar evolutivo del gobierno presidencial como el resultado de un desarrollo histórico revolucionario que va del rey al presidente. En un breve pasaje que dedica a la presidencia —cabe subrayar que dentro del capítulo sobre la doctrina monárquica— Schmitt sugiere un triple origen de la presidencia: monárquico, republicano y revolucionario.<sup>11</sup> Según Schmitt, los países que han vivido procesos revolucionarios y que han hecho “inconcebibles” las monarquías requieren “un jefe autónomo del poder ejecutivo, que debe tener un carácter representativo”. El presidente es así “la versión republicana del rey de la monarquía parlamen-

<sup>11</sup> Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham, 2008, p. 316.

taria”.<sup>12</sup> De igual forma, Arato se ha centrado en el “doble origen del gobierno presidencial: monárquico y republicano”, en contextos revolucionarios. Basándose en una amplia gama de obras modernas<sup>13</sup> y clásicas (Aristóteles, Maquiavelo, Locke, Montesquieu y Blackstone), Arato ha teorizado sobre la genealogía de la presidencia al vincularla a la monarquía, en concreto, la estructura política del parentesco y la prerrogativa monárquica, pero también la doctrina de la separación de poderes desarrollada principalmente para el gobierno monárquico. Sin embargo, también ha subrayado los fundamentos republicanos y revolucionarios del gobierno presidencial. El enigma del gobierno presidencial es que para asegurar el principio de separación de poderes y evitar un gobierno tiránico, se necesitaba un ejecutivo de tipo monárquico, tanto en su carácter unipersonal como en sus facultades:

el temor a la tiranía legislativa era tan fuerte y la necesidad de la independencia del ejecutivo pesaba tanto en la mente de los delegados que estaban preparados para avanzar hacia la restauración parcial de algunas de las antiguas prerrogativas de la Corona, que las primeras constituciones estatales habían despojado sin piedad.<sup>14</sup>

Así, desde sus mismos orígenes, el gobierno presidencial ya contenía la paradoja de ser a la vez un ejecutivo unipersonal y la creación constitucional de un pensamiento y proyecto político republicano que rechazaba categóricamente la concentración del poder en un solo individuo:

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> R. Bendix, *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*. University of California Press, Los Ángeles, 1978; E. Kantorowicz, *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval Political Theology*, Princeton University Press, Princeton, 1997; C. H. McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Liberty Fund, 1947; Schmitt, *Constitutional Theory...*; Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995; M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998.

<sup>14</sup> Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers...*, p. 171.

Tanto el pensamiento republicano clásico como la doctrina moderna de la soberanía popular/nacional han sido históricamente hostiles a la encarnación de todo poder en una sola persona o institución, y las doctrinas de gobierno mixto y de separación de poderes expresaron esta fuerte reserva. El ejecutivo republicano moderno fue diseñado conscientemente para bloquear las pretensiones soberanas de las legislaturas.<sup>15</sup>

Por lo tanto, las repúblicas presidenciales tienen una estructura contradictoria: la presidencia es el elemento monárquico de la noción de gobierno mixto que define a las repúblicas. Se concibe como un cargo ejecutivo unipersonal dotado de poderes que se asemejan a las facultades del monarca. Sin embargo, el gobierno presidencial es también una creación constitucional revolucionaria destinada a reemplazar el poder ejecutivo monárquico, y como tal se fundamenta en los principios de la soberanía popular y la separación de poderes. Así, en teoría, el presidente nunca puede convertirse en soberano y para ello está institucionalmente controlado por el legislativo: si hay un soberano, éste es el pueblo. Siguiendo la argumentación de Arato, este origen paradójico resultó en un diseño institucional que combinaba fuertes facultades que tenían afinidades electivas con las prerrogativas monárquicas (el presidente típicamente es el comandante en jefe del ejército, marina y milicias, hace la guerra, ejecuta la ley, tiene veto legislativo, conduce la administración general del estado, está a cargo de la seguridad interna y externa del estado, hace nombramientos de embajadores, cónsules, oficiales del ejército, firma tratados internacionales, concede indultos, etc.) con estrictos límites constitucionales (la mayoría estas facultades requieren la aprobación del Congreso o del Senado, a veces incluso con mayorías calificadas). Esto es lo que Arato llama

<sup>15</sup> Arato, “Aventuras de la Soberanía Popular”, 2006.



la estructura constitucional “débil/fuerte” del gobierno presidencial: “La separación de poderes del tipo estadounidense ha promovido, como en otros lugares, un patrón de oscilación entre un ejecutivo débil y una presidencia que asume un tipo de liderazgo que rompe las limitaciones constitucionales”.<sup>16</sup> *Según Arato, la presidencia transita de períodos débiles, generalmente durante la normalidad, a fases fuertes, particularmente en tiempos de crisis o emergencias nacionales.* Es importante señalar que ambos momentos pueden ser perniciosos para el constitucionalismo, mientras que la presidencia fuerte puede culminar en una dictadura abierta, una débil puede conducir a un liderazgo desesperado, tendencias dictatoriales o interrupciones constitucionales como golpes de estado.

Siguiendo la argumentación histórica y analítica de Arato, el liderazgo presidencial que “cruza el umbral legal” o “se acerca” a la dictadura, se ha vuelto aún más frecuente con la expansión del sufragio, principalmente en el siglo xx, y el surgimiento de la democracia plebiscitaria, que brindó a la presidencia de una fuente alternativa y autónoma de legitimidad. En el contexto del análisis genealógico de Arato, el hecho de que el(los) ejecutivo(s) republicano(s) moderno(s) surgiera(n) en contextos revolucionarios lleva a la cuestión de la soberanía popular y cómo históricamente se ha convertido en el principal vehículo de un poder ejecutivo irresponsable e incontrolable no solo en Francia y Latinoamérica, pero también, ocasionalmente, en Estados Unidos. Durante las revoluciones, la cuestión del lugar de la soberanía suele surgir, ya que existe un vacío de poder y legitimidad que debe ser llenado. Esto se origina, en lo que Claude Lefort como una “patología” de las revoluciones democráticas modernas, a saber, la necesidad de llenar un espacio político y simbólico que de otro modo debería quedar vacío, lo que a su vez conduce a modelos de soberanía “encarnados” y “absolutistas”.<sup>17</sup> El va-

<sup>16</sup> Arato, “The Bush Tribunals...”, p. 465.

<sup>17</sup> Para Claude Lefort, este resurgimiento de lo “teológico-político” es una

cío el espacio de soberanía es ocupado por un nuevo cuerpo político absoluto y superior, el pueblo mismo (fórmula “el pueblo en los zapatos del Rey”) o por una nueva personificación autoritaria (un César, un Robespierre, un Napoleón, un Bolívar). Patológicas o no, las revoluciones requieren una respuesta a la cuestión de la soberanía: una vez que el rey es anulado como soberano, la cuestión del sujeto de la soberanía sale a la superficie inexorablemente. La respuesta de las revoluciones modernas, naturalmente, es “el pueblo”. Sin embargo, el pueblo, ya sea como entidad política abstracta o como categoría sociológica, no puede ejercer tal soberanía; *el pueblo debe estar representado*.<sup>18</sup> El pueblo soberano adquiere así dos formas: el electorado y sus representantes.<sup>19</sup> En este con-

---

manifestación patológica de las revoluciones democráticas, pues a su juicio la peculiaridad de la democracia moderna es que el poder se convierte en “un espacio vacío”. Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988, p. 225.

La teoría absolutista de la soberanía enfatiza sus características absolutas, perpetuas, irrevocables e indivisibles. El soberano es un “comandante sin mando”. La teoría de la soberanía de Jean Bodin es, por supuesto, el ejemplo más representativo. Bodin, *On Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Libro I, capítulo 8. Los modelos de soberanía “encarnados” o “personalistas” buscan que una persona natural, el rey, el emperador, el papa, etc. sea la encarnación de la soberanía. En el contexto de las revoluciones modernas tal persona representa y ejerce la soberanía en nombre del pueblo. Esto se opone a una noción de soberanía como un poder abstracto conferido a la comunidad, que no puede ser propiedad de una persona física. La teoría de la soberanía de Bodin es también el ejemplo clásico de este modelo, ya que menciona la soberanía como un poder abstracto y colectivo de la comunidad al comienzo de su famoso capítulo. En teoría, e históricamente, hemos visto que la soberanía popular es compatible tanto con el modelo absolutista como con el personalista de soberanía.

<sup>18</sup> Como observa Carl Schmitt, incluso en la democracia más directa, hay representación política. En tal caso extremo: “sólo actúan todos los miembros adultos del pueblo y entonces sólo en el momento en que se reúnen como comunidad o como ejército”. Schmitt, *Constitutional Theory...*, p. 240.

<sup>19</sup> Esta es la doctrina de los “dos cuerpos del Rey” aplicada al pueblo soberano. Esta doctrina, tal como se formuló en la Edad Media, se basó en la noción de los dos cuerpos de Cristo. Más tarde En la Inglaterra del siglo XVI surgió como ficción jurídica que los dos cuerpos del rey: un cuerpo natural, que es un cuerpo mortal, sujeto a la naturaleza, a los accidentes, a los defectos, a la imbecilidad, etc., y un cuerpo político, que no se ve, pero es sobrenatural, infalible, inmortal y omnipresente. Kantorowicz, *The*

texto, Arato señala surge una institución o una persona que representa, ejerce y en ocasiones incluso usurpa la soberanía popular, a saber, una asamblea, un congreso o una especie de personificación del poder que antes ejercía el rey, que puede adoptar diferentes nombres y formas institucionales un presidente, cónsul, director, dictador, protector, etc. (Arato, 2006, curso “Aventuras de la soberanía popular”).

Así, a pesar de ser una institución concebida para evitar usurpaciones legislativas de la soberanía popular, el hecho de que el presidente sea un “cuerpo natural”<sup>20</sup> facilita una especie de identificación entre el pueblo y el líder ejecutivo, quien históricamente se ha convertido en la encarnación de tal soberanía popular.<sup>21</sup> En *La crisis de la democracia parlamentaria*, Schmitt desarrolla esta noción de identificación, que capta la relación de la presidencia con los dos principios políticos formales schmittianos de representación e identidad. La proximidad simultánea del presidente a la figura representativa del rey por un lado, y al pueblo por otro —los dos soberanos o sujetos del poder constituyente— eleva a la presidencia a una posición especialmente privilegiada en términos de legitimidad política. Dado que la identidad inmediata con el pueblo es imposible, Arato observa que Schmitt resuelve este problema “doblando el principio de representación” a través del concepto de identificación (Arato, 2006, curso “Aventuras de la soberanía popular”). Arato señala la superioridad de legitimidad plebiscitaria del ejecutivo unipersonal, que facilita la iden-

---

*King's Two Bodies...*, p. 9.

Para los dos cuerpos del pueblo en el contexto de las revoluciones modernas, ver: Edmund S. Morgan, *Inventing the People, The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Norton, Nueva York, 1989; Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Omohundro Institute of Early American History & Culture, The University of North Carolina Press, 1998; Keith Baker, *Inventing the French Revolution, Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Stanford University Press, Stanford, 1990.

<sup>20</sup> Kantorowicz, *The King's Two Bodies...*

<sup>21</sup> Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, traducción de Ellen Kennedy, MIT Press, Cambridge, 1994, pp. 26-29.

tificación, sobre una asamblea de numerosos representantes.<sup>22</sup> Al igual que el monarca, el presidente como jefe de estado representa la unidad del estado (o soberanía estatal). En otras palabras, todas las cualidades de representación se concentran en la persona del presidente. Como heredero republicano de las facultades y prerrogativas monárquicas, el presidente como jefe del poder ejecutivo es también el protector del Estado. Sin embargo, el presidente elegido democráticamente también representa al pueblo en su conjunto (soberanía popular), por lo que el presidente está en el centro de un sistema construido sobre bases plebiscitarias.

Por lo tanto, uno de los aspectos centrales de la teoría de Arato sobre el ejecutivo republicano moderno es el problema de la encarnación/representación de la soberanía popular por parte del ejecutivo, que con frecuencia ha resultado en manifestaciones explosivas de democracia plebiscitaria y dictadura. *Así, uno de los rasgos principales del gobierno presidencial es que encierra una tensión interna entre constitucionalismo y democracia.* Es precisamente esta tensión, que se intensifica en momentos políticos extraordinarios como crisis, transiciones, guerras y procesos constitucionales, lo que hace que el gobierno presidencial sea potencialmente peligroso para la continuidad democrática constitucional. Esta paradoja entre constitucionalismo y democracia, que es inherente al gobierno presidencial en los regímenes democráticos modernos, también debe interpretarse en la línea de lo que Arato llama “la oscilación entre la fuerza y la debilidad del gobierno presidencial”. Es una suposición común que el gobierno presidencial es peligroso para la democracia constitucional porque el presidente podría volverse demasiado fuerte, es decir, lo que en los contextos latinoamericanos se ha llamado “hiperpresidencialismo” (a través de amplios poderes de emergencia, decretos ejecutivos, delegaciones por parte del Congreso, etc.). Además, los presi-

<sup>22</sup> Idea también desarrollada por Karl Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, International, Nueva York, [1852], 1963, pp. 32-33.

dentes también pueden convertir su legitimidad plebiscitaria en fuerza política. Su origen democrático podría posibilitar presidencias fuertes que con base en su legitimidad plebiscitaria y pretensiones mayoritarias violarían los principios del constitucionalismo. Sin embargo, el corazón del argumento de Arato radica en que el gobierno presidencial puede ser peligroso para la democracia constitucional no solo por la fuerza sino también por la debilidad del presidente. Restricciones constitucionales extremas pueden resultar en una presidencia con las manos atadas (rigidez en el mandato, controles del poder legislativo, facultades limitadas, juicio político, destitución política, reelección restringida). Las mayorías democráticas dudosas o empatadas, la oposición en el Congreso y las elecciones intermedias pueden, de hecho, desestabilizar la legitimidad democrática presidencial. Estas debilidades constitucionales y políticas estructurales también pueden conducir a la ruptura democrática y a la dictadura, el tema de la siguiente sección de este capítulo.

## **Presidencialismo y dictadura**

Una de las contribuciones más importantes de Arato a la sociología y la teoría política es su reformulación de la teoría de la dictadura de Carl Schmitt, el cual es el tema del siguiente capítulo.<sup>23</sup> Sin embargo, cabe adelantar que en mi opinión la

<sup>23</sup> En *Die Diktatur*, Schmitt distingue dos tipos de dictadura: la dictadura comisaria, basada en el modelo romano de dictadura, y la dictadura soberana, que se refiere a la dictadura revolucionaria moderna. Ambos tipos de dictadura son comisionados por una autoridad superior, por un período temporal y un propósito particular, la primera por los poderes constituidos y la segunda por los poderes constituyentes, supuestamente el pueblo soberano. Mientras que la dictadura de comisaría es para proteger un sistema legal establecido, la dictadura soberana está destinada a establecer una nueva constitución. Carl Schmitt, *La dictadura*, traducción de José Díaz García, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

En el caso de la dictadura comisaria, Arato observa que existe una fuente legal para la comisión, una autoridad ya existente o *pouvoir constitué*, y por lo tanto hay continuidad legal durante la suspensión de la constitución.

conceptualización de Arato sobre la dictadura está estructuralmente ligada a su teoría de la presidencia. Una de sus principales preocupaciones con respecto a los ejecutivos republicanos modernos es su relación con las cuatro instancias de la dictadura que enumeré en el capítulo anterior: 1) regímenes de emergencia (legales y extralegales), 2) golpes de estado y 3) procesos de elaboración de la constitución, ya sea el papel del ejecutivo puede jugar durante las revoluciones legales y transiciones negociadas (es decir, “round-tables”, “elaboración de una constitución post-soberana”, etc.) o en 4) contextos revolucionarios (es decir, “elaboración de una constitución liderada por el presidente”<sup>24</sup> o “elaboración de una constitución soberana revolucionario-populista.”<sup>25</sup> En los trabajos de Arato, esta relación entre el ejecutivo y la dictadura también está conectada con la oscilación entre la fuerza y la debilidad del gobierno presidencial, a la que me he referido anteriormente.

TABLA 1

TIPOS DE DICTADURA SEGÚN LA REDEFINICIÓN DE ARATO DEL  
CONCEPTO SCHMITTIANO DE DICTADURA CON RELACIÓN A LA PRESIDENCIA

	ORIENTADO A LA LEGALIDAD	ORIENTANDO A LA DEMOCRACIA
Legalmente establecida	1) Poderes de emergencia presidenciales.	3) Ruptura Transición negociada o coordinada. Rol de los presidentes en mesas redondas o pactos (escapa a la dictadura).
Ilegalmente establecida	2) Extralegal: Auto-golpe presidencial o golpe de Estado.	4) “Ejecutivo” revolucionario o “constitución soberana revolucionario-populista”.

Mientras que en la dictadura soberana se pasa de la legalidad a la legitimidad ya que el dictador soberano es el comisario del *pouvoir constituant*. Andrew Arato, “Good-bye to Dictatorships?”, en *Social Research*, vol. 67, núm. 4, 2000, pp. 927-928.

<sup>24</sup> Arato, *Civil Society, Constitution, and Legitimacy...*

<sup>25</sup> Arato, *Constitution-making under Occupation...*

Como veremos en el capítulo 7, en el contexto posterior al 11 de septiembre, una de las principales preocupaciones intelectuales y políticas de Arato fue la evolución del régimen de emergencia en los Estados Unidos. En la década de 2000, señaló audazmente la “disminución significativa de las libertades civiles” en Estados Unidos y evaluó cómo dicho país se había acercado a la dictadura durante la “guerra contra el terrorismo”. Durante este período, se adentró en una discusión teórica sobre el problema de la dictadura constitucional, los regímenes de emergencia, las rupturas excepcionales, así como los límites de legalidad en este tipo de medidas.<sup>26</sup> Se sumergió en la historia de la jurisprudencia sobre las emergencias en los Estados Unidos, y el debate que tuvo lugar en los círculos académicos y políticos estadounidenses a raíz del 11 de septiembre.<sup>27</sup> Según Arato, sin embargo, la mayor parte del problema durante la crisis de los años de Bush estuvo relacionado específicamente con la falta de codificación de un régimen de emergencia y, en términos más generales, con el desarrollo histórico por el cual:

la Constitución de los Estados Unidos en el sentido material de Hals Kelsen ha venido paulatinamente a disponer un régimen de emergencia que pone el destino de nuestras libertades de lleno en manos de un ejecutivo que en momentos de crisis tiende a escapar del control de

<sup>26</sup> Arato, “*Minima Politica* after...”; Arato, “The Bush Tribunals and...”; Arato, “Ackerman’s Constitution...”

<sup>27</sup> Ian Zuckerman, “One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception”, en *Contellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 13, núm. 4, 2006; Louis Fisher, *Presidential War Power*, University Press of Kansas, Kansas, 2004; J. Yoo, *The Powers of War and Peace*, Chicago University Press, Chicago, 2005; M. Tushnet, *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency*, Duke University Press, Durham, 2005; Bruce Ackerman, *Before the next attack. Preserving civil liberties in an age of terrorism*, Yale University Press, New Haven, 2006; David Cole, “In Case of Emergency”, en *New York Review of Books*, 2006; Ian Zuckerman, “One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception”, en *Contellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 13, núm. 4, 2006.

otras ramas. Finalmente, para completar este desagradable panorama, dada la debilidad estructural de la posición del ejecutivo en los asuntos internos normales, incluso cuando (¡a diferencia de hoy!) tiene una mayoría electoral genuina, ahora hay buenas razones para suponer que el presidente estadounidense desarrolló un interés material (aunque no ideal) en el conflicto externo, e incluso en la crisis interna. Y siempre fue durante severas crisis externas e internas que el espectro de la dictadura asomó su fea cara en este país.<sup>28</sup>

Por lo tanto, lo que estaba en juego en la discusión no eran solo las regulaciones de emergencia, sino todo el diseño constitucional presidencial de los Estados Unidos.<sup>29</sup> Arato correlaciona la debilidad “estructural” de la presidencia con una tendencia histórica en los Estados Unidos por parte de los presidentes concretos a utilizar las crisis para enaltecer su autoridad y legitimidad. Esta observación también es válida para otros regímenes presidenciales. Por ejemplo, en América Latina, el uso del poder de emergencia ha sido más común por parte de presidencias debilitadas en momentos inestables o críticos. En cambio, las presidencias populares fuertes y legítimas no necesitan depender de sus facultades de emergencia.

La segunda instancia analítica e histórica en la que se encuentran la presidencia y la dictadura son las dictaduras “protectoras extralegales”, mejor ejemplificadas por los golpes de Estado y los auto-golpes. Si bien aquí estamos frente a rupturas extralegales, Arato también prevé la posibilidad de golpes de Estado constitucionales como muestra su interpretación de la crisis del impeachment de Bill Clinton.<sup>30</sup> El gobierno presidencial es particularmente inestable. La rivalidad natural

<sup>28</sup> Arato, “The Bush Tribunals...”, p. 458.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 465.

<sup>30</sup> Andrew Arato, “Impeachment or Revision of the Constitution” en *Constellations, An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 6, núm. 2, junio 1999, pp. 148-152.



entre los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno debido al principio de separación de poderes es reforzada por el hecho de que ambas gozan de legitimidad democrática. En este sentido, el de Arato establece una conversación con el reconocido ensayo de Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Hace alguna diferencia?”.<sup>31</sup> Sobre la base de la experiencia de los países latinoamericanos, en este trabajo Linz observa que los sistemas presidenciales representan una puerta abierta a la dictadura y el gobierno autoritario. La idea de que el presidencialismo “es un sistema de legitimidad democrática dual” está en el corazón del argumento de Linz: en los sistemas presidenciales, tanto el presidente, que es elegido directa o indirectamente por el pueblo, como una legislatura electa (unicameral o federal) disfrutan de legitimidad democrática. Esto se ve agravado por la rigidez constitucional del sistema ya que tanto el presidente como el congreso son elegidos por un período fijo. Como observa Linz, el juicio político, la provisión establecida para escenarios de conflicto, por lo general es altamente compleja, legalista y lenta.<sup>32</sup> Así que no sorprende que el desenlace más plausible sea una intervención militar como “poder moderador” (en los casos de presidencias debilitadas) o un autogolpe (en presidencias fuertes) orquestado por el presidente contra el legislativo (el ejemplo clásico es Luis Bonaparte).

Por último, pero no menos importante, considerando el enfoque de los trabajos más recientes de Arato, está la cuestión de la relación del presidencialismo y la elaboración de

<sup>31</sup> Arato, “The New Democracies and American...”; Arato, “The Roundtables, Democratic Institutions...” p. 225.

<sup>32</sup> Linz y Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy...*, p. 7. Véase también: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; Guillermo O'Donnell, *Counterpoints, Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Indiana, 1991; Stepan, *Arguing Comparative Politics...*; Arato, “The Roundtables Democratic Institutions ...”; Linz y Stepan, *Problems of Democratic Transition...*

la constitución. Arato identifica varias formas en las que la presidencia puede influir en los procesos de creación de la constitución, lo que generalmente resulta en resultados autoritarios. En el contexto de sus trabajos sobre las transiciones a la democracia y el cambio político, ha observado que en los episodios constitucionales revolucionarios el presidente puede llevar a cabo un golpe de estado desde arriba (auto-golpe) contra las autoridades institucionales establecidas e influir de manera autoritaria en la posterior elaboración de la constitución. Esto, por ejemplo, corresponde al análisis de Arato sobre el golpe de estado de Boris Yeltsin y la resultante Constitución de la Federación Rusa de 1993.<sup>33</sup> Una segunda posibilidad patológica es la elaboración de una constitución populista. Lógicamente, el presidente no puede ser el *sujeto* del poder constituyente del pueblo, pero ciertamente puede *pretender representar* el poder constituyente del pueblo. Este es el método que Arato denomina “creación de la constitución a través de un poder ejecutivo popular”<sup>34</sup> o, más recientemente, “creación de la constitución populista”.<sup>35</sup> Arato considera explícitamente este escenario como un tipo de *constitution making*, que combina una propuesta ejecutiva aprobada por un plebiscito popular general.

Otra posibilidad es un presidente con una mayoría popular y una fuerte legitimidad democrática que podría impulsar un proceso de elaboración de una constitución para constitucionalizar un proyecto político autoritario, que generalmente incluye la reelección presidencial sin restricciones, la erosión de la separación de poderes y la perpetuación en el poder. Hay muchos ejemplos latinoamericanos de esto: Desde el clásico episodio populista de Juan Domingo Perón y la resultante Constitución “peronista” de 1949, hasta el proyecto de

<sup>33</sup> Arato, “The Roundtables, Democratic Institutions...” p. 225-227.

<sup>34</sup> Andrew Arato, “Forms of Constitution Making and Theories of Democracy” en Andrew Arato, *Civil Society, Constitution...*, p.239.

<sup>35</sup> Arato, *Civil Society, Constitution...*; Arato, *Constitution-making under Occupation...*

varias “democracias delegativas” en la década de 1990 como la reforma constitucional impulsada por Carlos Menem en Argentina en 1994 y, más recientemente, se destacan las reformas constitucionales en Venezuela y Bolivia impulsadas por Hugo Chávez y Evo Morales. Incluso, podríamos agregar las reformas de la llamada Cuarta Transformación impulsadas por Andrés Manuel López Obrador en México.

Finalmente, hay que mencionar que la participación del poder ejecutivo en un proceso de elaboración constitucional no tiene por qué ser patológica por definición. De hecho, como señalé en el capítulo anterior, un presidente puede jugar un papel “virtuoso” en “revoluciones legales” o “transiciones negociadas” (la tercera posibilidad que en realidad evade la dictadura) como miembro del antiguo régimen, o como líder de la oposición, y “futuro ” ejecutivo, puede hipotéticamente facilitar negociaciones y/o mesas de diálogo con todas las fuerzas políticas existentes para la elaboración de un proyecto constitucional dentro de la legalidad, es decir, mientras exista el marco legal y las instituciones preexistentes.

## **Presidencia, guerra e imperio y excepcionalismo estadounidense**

Una de las cuestiones que atraviesa el pensamiento político de Arato sobre la presidencia moderna está relacionada con la supuesta excepcionalidad estadounidense. De hecho, una de las propuestas académicas más provocativas de Arato<sup>36</sup> en la última década fue impulsar análisis comparativos rigurosos entre Estados Unidos y otros sistemas presidenciales, una empresa académica frecuentemente eludida en el campo de la política comparada.<sup>37</sup> Con respecto a la presidencia, las in-

<sup>36</sup> Arato, “The New Democracies...”; Arato, “The Bush Tribunals...”

<sup>37</sup> En particular debo mencionar el seminario “Democracy in the Americas” impartido por David Plotke y Martín Plot en la primavera de 2002 y, por segunda vez, solo por David Plotke en la primavera de 2004.

dagaciones de Arato se relacionaron con las posibles razones por las que Estados Unidos históricamente evitó cruzar el umbral legal de la dictadura (expansión imperial, flexibilidad del derecho consuetudinario, ethos liberal de la élite) y si esas razones continuaron aplicándose durante la administración de Bush.

Apoyándose en varios comentaristas, el análisis de Arato sobre la presidencia estadounidense parte del supuesto de que, más que ser una institución unívoca e inequívoca, su historia se divide en períodos, regímenes y etapas distintas.<sup>38</sup> En

<sup>38</sup> Por ejemplo, Woodrow Wilson identificó dos etapas en el gobierno posterior a la Guerra Civil. La primera, centrada en el congreso, descrita en su libro *Congressional Government in the United States*, y la segunda etapa caracterizada por el ascenso de la presidencia, tal como se describe en *Constitutional Government in the United States*. Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the US*, New York University Press, Columbia, 1917; Woodrow Wilson, *Congressional Government, A Study in American Politics*, Meridian, Nueva York, 1956. En su obra clásica sobre la presidencia, Richard Neustadt introdujo la distinción entre contextos políticos/institucionales premodernos y modernos en el ejercicio del poder y tipo de liderazgo político. En la era moderna, el “poder presidencial para persuadir” se ha vuelto cada vez más central. Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, Signet, Nueva York, 1960.

Theodore Lowi también distingue entre una Primera República centrada en el congreso y, desde la década de 1930, una Segunda República centrada en el presidente que “puede describirse mejor como una república plebiscitaria con una presidencia personal”. Asimismo, Bruce Ackerman ha identificado al menos tres regímenes constitucionales diferentes en los Estados Unidos: la Fundación, la Reconstrucción y el New Deal. Theodore Lowi, *The Personal President, Power Invested, Promise Unfulfilled*, Cornell University Press, Ithaca, 1985. Sin embargo, es importante señalar que para Ackerman estos regímenes no corresponden a una mera periodización de la historia constitucional americana, sino que cada uno de ellos implica una ruptura constitucional con el anterior. La presidencia, afirma Ackerman, ha sido un actor crucial en la conducción del cambio constitucional de un régimen a otro. Bruce Ackerman, *We the People I. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1991; Bruce Ackerman, *We the People II. Transformations*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

Por su parte, Stephen Skowronek identifica un movimiento cíclico entre cuatro patrones de liderazgo presidencial: presidentes de reconstrucción, presidentes de articulación, presidentes disyuntivos y presidentes preventivos. Estos patrones están definidos por la “política que hacen los presidentes” en tres órdenes de acción: constitucional, organizativo y político. Los relatos de la presidencia estadounidense también se han caracterizado por la idea de un movimiento pendular entre el Congreso y el

opinión de Arato, estas etapas han estado marcadas por un movimiento histórico entre presidencias fuertes y débiles. No obstante, tanto en su versión débil como fuerte, observa que en el siglo xx hubo un desarrollo lineal por el cual la presidencia se ha vuelto más plebiscitaria y cada vez más central en las relaciones exteriores a través de las delegaciones al Congreso, lo que ha sido conceptualizado en la literatura como la “presidencia imperial”.<sup>39</sup>

Por lo tanto, y como señalé en el capítulo anterior, conceptualmente Arato identifica dos modelos peligrosos de la presidencia, que se correlacionan con la cuestión de las encarnaciones políticas que he abordado en la primera sección de este capítulo: 1) la presidencia fue concebida para representar la soberanía estatal, en su forma más extrema esta correspondería a “la presidencia imperial”; 2) la presidencia históricamente también se convirtió en la encarnación de la soberanía popular a través de una identificación simbólica entre la presidencia y el pueblo, siendo la presidencia plebiscitaria y el cesarismo los tipos puros de esta forma política. Por supuesto, estos son tipos ideales y las manifestaciones históricas son más sutiles que la forma conceptual pura. Según Arato, las manifestaciones más peligrosas del presidencialismo para la democracia constitucional corresponden a la fusión entre las formas imperial y plebiscitaria. Históricamente, uno puede predominar sobre el otro (por ejemplo, Abraham Lincoln fue la encarnación del

---

presidente. Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make, Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Harvard University Press, Cambridge, 1999. Por ejemplo, Arthur M. Schlesinger en *The Imperial Presidency*, analiza “la apropiación por parte de la Presidencia, (...) de los poderes reservados por la Constitución y por una larga práctica histórica al Congreso”. Schlesinger, *La presidencia imperial...*, p. VIII.

Sin embargo, en su relato, el Congreso siempre regresa, y su historia de la presidencia imperial implica una cadena de acciones presidenciales y reacciones del Congreso en materia de asuntos exteriores y emergencias. Louis Fisher también ha estudiado las relaciones entre el presidente y el congreso en perspectiva histórica. Louis Fisher, *Conflictos constitucionales entre el presidente y el Congreso*, University Press of Kansas, Kansas, 1997.

<sup>39</sup> Schlesinger, *The Imperial Presidency...*

Estado estadounidense pero no un presidente plebiscitario) o puede fusionarse, Franklin D. Roosevelt siendo el caso paradigmático, aunque Estados Unidos ha escapado a las formas puras más extremas del cesarismo (Arato, 2006, “Aventuras de la Soberanía Popular). Si bien Arato reconoce que hubo algunos episodios plebiscitarios e imperiales excepcionales en el siglo XIX, observa que la normalización de la presidencia plebiscitaria e imperial en Estados Unidos tuvo lugar después de la década de 1940 durante el tercer mandato presidencial de Franklin D. Roosevelt.<sup>40</sup> Arato, también observa cómo las presidencias fuertes del período entre Roosevelt y Nixon, y nuevamente con Reagan, fueron seguidas por fases de debilidad presidencial, lo que sugiere que la estructura fuerte/débil de la presidencia, también se presenta en forma de ciclos histórico-políticos.

Arato también señala que la correlación entre dos formas distintivas de soberanía y la presidencia, también se vincula con las dinámicas entre los asuntos internos e internacionales de la política americana. En este sentido, la visión de Arato sobre las peculiaridades de la presidencia estadounidense ha estado particularmente influida por el trabajo de Theodore Lowi. En su notable libro *The Personal President, Power Invested, Promise Unfulfilled*, Lowi señala que desde la administración de Roosevelt, la presidencia personal y plebiscitaria se ha convertido en la pieza central del gobierno estadounidense.<sup>41</sup> Estructuralmente, siguiendo a Lowi, el auge de lo que él llama la

<sup>40</sup> En el contexto de la literatura sobre la presidencia no hay acuerdo sobre el surgimiento de la presidencia plebiscitaria. A juicio de Arato esto se relaciona con las distintas definiciones de la presidencia plebiscitaria y la inadecuada distinción entre presidencias excepcionales de este tipo y su normalización (Arato, 2006, “Aventuras de la Soberanía Popular). Bruce Ackerman (2005) ha argumentado provocativamente que en realidad Thomas Jefferson fue el primer presidente plebiscitario de los Estados Unidos, ya que fue “el primer líder en reclamar un mandato del pueblo”. Ackerman, *The Failure of the Founding Fathers, Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 2005, p.6.

<sup>41</sup> Lowi, *The Personal President...*, pp. 4-7.

presidencia personal ha sido posible gracias al crecimiento de la capacidad administrativa del poder ejecutivo. Observa que hubo un gran número de incorporaciones al poder presidencial en las áreas de defensa y política militar, así como en asuntos económicos. Además, el poder presidencial se fortaleció por los “poderes de emergencia” otorgados al presidente por el Congreso a través de autorizaciones legales explícitas. Otro elemento nuevo desde Roosevelt fue el culto a la personalidad. Una vez en el poder, el presidente personal tiene que “mantener la iniciativa” y la apariencia de liderazgo de la Casa Blanca. El presidente debe seguir recibiendo mensajes del “público”. En otras palabras, el presidente explota la idea de la democratización al aparentar hacerse más accesible a la gente y creando un vínculo más afectivo. El fortalecimiento de la presidencia estadounidense, sin embargo, también la ha hecho más vulnerable. El ascenso de la presidencia plebiscitaria también ha exacerbado la paradoja entre la fuerza y la debilidad del gobierno presidencial: las ambiciosas promesas de campaña generan un conjunto de expectativas casi imposibles de cumplir. El análisis de Lowy sobre cuestiones de política exterior es particularmente penetrante y, en mi opinión, influyente en la obra de Arato, ya que apunta a la “yuxtaposición de la política interior y exterior”. Según Lowi, los estadounidenses nunca desarrollaron “una distinción entre asuntos internos y externos, ni en teoría ni en la práctica”. Además, “los líderes políticos estadounidenses podrían usar el mundo exterior como basurero para los conflictos domésticos”.<sup>42</sup> Lowi argumenta que la tradición *amateur*, antidiplomática y unilateral (¿imperial?) de la política exterior estadounidense ha contribuido a realzar la presidencia plebiscitaria: “La falta de unificación institucional ha tenido que ser compensada por una unificación emocional o carismática”.<sup>43</sup> Esta percepción revela el refuerzo mutuo entre las dimensiones plebiscitaria y

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 161-162.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 165.

de asuntos exteriores (o imperial) del presidencialismo estadounidense.

Ahora puedo retomar la pregunta que había dejado formulada en el capítulo anterior: ¿Por qué, a pesar de sus innegables y bastante frecuentes episodios de “dictadura constitucional”, Estados Unidos ha evitado el “ciclo disruptivo”—más latinoamericano—entre presidencias débiles y “dictadura abierta”? Al respecto, Arato observa que la “característica distintiva” de la presidencia estadounidense está relacionada con la interrelación entre los asuntos domésticos e internacionales, en la que el ejecutivo estadounidense ha utilizado objetivamente (y quizás subjetivamente) la posición privilegiada de Estados Unidos en las relaciones internacionales como “válvula de seguridad” para el conflicto interno y los déficits de legitimidad presidencial. Estados Unidos escapó del camino “latinoamericano” no por la personalidad, la virtud, el ethos liberal o la “habilidad política creativa”<sup>44</sup> de la élite estadounidense, y ciertamente no por la constitución escrita y las instituciones estadounidenses, sino por la capacidad histórica y política del presidente estadounidense para canalizar el descontento interno hacia aventuras militares y políticas en el extranjero.

<sup>44</sup> Ackerman, *The Failure of the Founding Fathers...*