

SECRETO A VOCES.
¿LA ASCENSIÓN PRESIDENCIAL DE MIKE PENCE?

ADDRESSING THE ELEPHANT IN THE ROOM.
THE RISE OF PRESIDENT MIKE PENCE?

UN SECRET DE POLICHINELLE.
MIKE PENCE NE POURRAIT-IL PAS ACCÉDER À LA
PRÉSIDENCE?

JOSÉ A. CISNEROS TIRADO

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
joseantonio.cisneros@correo.buap.mx

MELVA G. NAVARRO SEQUEIRA

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
melnavs@yahoo.com.mx

RENEE SCHERLEN

Universidad Estatal de los Apalaches
scherlenrg@appstate.edu

Resumen: ¿Cuán factible es que el Donald Trump no concluya su periodo presidencial? El ahora presidente Trump hizo una muy polémica campaña política y no pocos de sus mensajes se tuvieron por xenófobos, misóginos y racistas. Después de convertirse en el XLV presidente de los Estados Unidos, varios especialistas esperaban que sus primeras acciones oficiales fueran menos controvertidas, lo cual habría establecido un tono más conciliador para el resto de su administración. Con todo, casi al final del primer año de su presidencia, éste no ha sido el caso. Hasta ahora, Trump ha firmado más de 60 decretos presidenciales, rebasando lo hecho por cualquier otro presidente durante ese mismo lapso. Estos decretos han confrontado directamente algunas de las acciones más prominentes de la anterior administración, lo cual ha contribuido a modificar el escenario político en los Estados Unidos. Asimismo, Trump ha intentado disminuir la regulación de los mercados financieros de Wall Street, reducir restricciones que protegen el medio ambiente e incluso modificar la configuración misma del Consejo Nacional de Seguridad. De igual forma, ha intentado en tres ocasiones prohibir la inmigración desde países mayormente musulmanes, construir un improbable muro fronterizo con México y hasta desarticular las reformas al sistema de seguridad social implementadas por Obama. Esta administración ha

estado plagado de escándalos desde sus inicios, de entre los que se destaca la investigación que actualmente se conduce sobre la posible colusión entre la campaña presidencial de Trump y el gobierno ruso. Ante estos hechos, figuras prominentes del partido Republicano en el congreso han criticado duramente al presidente Trump. Con base en la Sección 4 de la XXV Enmienda, si el Vicepresidente y una mayoría simple del gabinete consideran que el Presidente no es apto para desempeñar las responsabilidades de su cargo puede ser removido del mismo y aquél ser designado como Presidente interino. Otra posibilidad es que el Presidente pudiera ser impugnado por abusar de su poder, obstruir la justicia o por un conflicto de intereses. A la luz del desempeño de la actual administración, este artículo propone una serie de escenarios prospectivos, entre los cuales se considera la posibilidad de que Trump no concluya su primer periodo presidencial, a causa tal vez o de la impugnación o la remoción del cargo con base en la XXV Enmienda y el consecuente encumbramiento de Mike Pence.

Palabras clave. Presidente Donald Trump, Mike Pence, XXV Enmienda, sucesión presidencial, impugnación.

Abstract. How likely is it that President Trump will not serve his full term? Donald Trump ran a highly contentious political campaign; many of his messages could be identified as xenophobic, misogynist or racist. After becoming the 45th president of the United States, many political observers expected his initial actions would be less controversial, thus setting a more compromising tone for his government. However, this has not happened. President Trump signed more than sixty executive orders, which rolled back on some of the most prominent government actions implemented by the Obama administration. President Trump is also spearheading changes aimed at modifying the economic and geopolitical landscape by loosening Wall Street and environmental regulations, altering the tax code, banning immigration from several Muslim-majority countries and continuing plans to build a border wall. In addition, the Administration has become mired in a scandal regarding its potential links between the presidential campaign and the Russian government. According to Section 4 of the 25th amendment of the Constitution of the United States, if the Vice President and a simple majority of the Cabinet deem the President unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President becomes Acting President. Another possible scenario could lead to impeachment based on conflict of interests or misuse of Presidential power. Again, the result of successful impeachment would be Mike Pence assuming the presidency.

Our paper analyzes various possible scenarios regarding prospective challenges to the continuation of President Trump in office. The purpose of the paper is to assess the relative likelihood of different paths to power for Mike Pence.

Keywords: President Donald Trump, Mike Pence, 25th Amendment, presidential succession, impeachment.

Résumé. Donald Trump achèvera-t-il son mandat? Lors de sa campagne électorale, plusieurs de ses messages ont paru xénophobes, mysogines et racistes. Une fois qu'il est devenu le 45^{ème} président des États-Unis, les spécialistes s'attendaient à ce que ses premières mesures officielles soient moins controversées, afin de prendre un ton conciliant pour le reste de son gouvernement. Au bout d'un an, il n'en a pas été ainsi. Jusqu'à présent, Trump a signé plus de soixante décrets présidentiels – beaucoup plus que n'importe quel président américain le long d'une période comparable – qui cherchent à annuler certaines des politiques les plus importantes de son prédécesseur. Ceci a transformé la scène de son pays. Trump a lutté contre la réglementation des marchés financiers et contre les normes protégeant l'environnement; il a essayé de modifier la composition du Conseil de sécurité nationale; en outre, il a tenté à trois reprises d'interdire l'immigration provenant de pays à majorité musulmane, il insiste encore sur la construction d'un mur le long de la frontière avec le Mexique et il a même cherché à démanteler la réforme du système de santé qu'a promue Obama. Depuis ses débuts, Trump a été frappé par des scandales, y compris celui qui concerne le soutien russe à sa candidature. C'est pourquoi il a été critiqué ouvertement par des membres distingués du Parti républicain et du Congrès. D'après la section 4 du 25^{ème} amendement, lorsque le vice-président et la majorité simple du cabinet considèrent que le président est inapte à l'exercice de ses fonctions, celui-ci est démis de son poste au profit du premier, qui est alors nommé président intérimaire. Il est possible de destituer un président en cas d'abus de pouvoir, d'obstruction à la justice ou de conflits d'intérêts. Notre article propose plusieurs scénarios, au cas où Trump serait accusé ou destitué, ce après quoi Mike Pence pourrait le remplacer.

Mots clefs: Donald Trump, Mike Pence, 25^{ème} Amendement, succession présidentielle, contestation.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: junio de 2017

Fecha de aceptación: diciembre de 2017

JUICIOS DE DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Constitución de los Estados Unidos establece los principios que definen los aspectos procesales del juicio de destitución presidencial. La facultad de iniciar un juicio de esta naturaleza recae sobre la Cámara de Representantes y, una vez que se haya votado a favor, corresponde al Senado conducir el proceso. Estas dos disposiciones aparecen en el primer artículo constitucional. La Suprema Corte también cumple una función, pues su presidente encabeza las audiencias. Finalmente, para que el jefe del ejecutivo pueda ser declarado culpable, se necesita el acuerdo de dos terceras partes del Senado. De cumplirse este requisito, la persona en cuestión será considerada incurso en delito y estará sujeta a acto de procesamiento, acción penal, juicio y condena, de acuerdo a derecho. Las causas para destituir a un presidente son traición y cohecho, entre otros delitos graves o menores.¹

A lo largo de la historia de los Estados Unidos, únicamente se ha abierto juicio de destitución en contra de dos jefes del ejecutivo, pero ninguno de ellos fue condenado por los cargos que se presentaron. El primer caso fue el de Andrew Johnson, décimo séptimo presidente de la unión americana, a quien, en 1867, se acusó de violar la Ley de Permanencia en el Empleo, ordenamiento según el cual para que un presidente pudiera separar de su cargo a un miembro de su gabinete que hubiera sido confirmado por la cámara alta se requería de la aprobación del Senado mismo. La cámara baja inició el juicio de destitución contra Andrew Johnson después de que éste decidiera despedir a su secretario de defensa, el republicano Edwin Stanton. Sin

¹ T. J. Halstead, “An Overview of the Impeachment Process”, *CRS Report for Congress*, 20 de abril de 2005, en <https://www.senate.gov/referen-ce/resources/pdf/98-806.pdf>, consultado el 15.XII.2016.

embargo, el Senado absolvió a Johnson, quien evitó la condena sólo por un voto.²

En 1998, la cámara baja abrió un juicio de destitución en contra de William Jefferson Clinton, el cuadragésimo segundo presidente de los Estados Unidos, por inducir al error a un jurado de acusación y mentir bajo juramento sobre la relación extramarital que sostuvo en la Casa Blanca con la entonces funcionaria Mónica Lewinsky. El presidente Clinton también convenció a otros de mentir al respecto y, por tanto, los cargos presentados en su contra fueron perjurio y obstrucción de la justicia. Tras ser juzgado, Bill Clinton fue absuelto de ambos cargos y obligado a disculparse públicamente por su aventura amorosa. Aun cuando Clinton terminó su segundo mandato, su reputación nunca se recuperó totalmente, lo que, más adelante, también empañó las aspiraciones presidenciales de su cónyuge.³

El caso del presidente Richard Nixon, en 1974, estuvo muy cerca de convertirse en un juicio de destitución. Sin embargo, el trigésimo séptimo presidente de los Estados Unidos renunció antes de verse obligado a enfrentar un proceso legal a consecuencia del escándalo de Watergate. En 1972, hubo un allanamiento en las oficinas centrales del Partido Demócrata y la administración de Nixon intentó cubrir su participación en el incidente, lo cual derivó en lo que muchos consideraron una crisis constitucional. Asesores y funcionarios cercanos al mandatario estuvieron involucrados en prácticas de interceptación telefónica contra sus opositores políticos. Además, la administración recurrió a la Oficina Central de Investigación (FBI), a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y al Servicio Federal Tributario (IRS) para hacerse con información sobre ciertos activistas y rivales políticos. El congreso estadounidense llevó a cabo una investigación median-

² "List of presidents who were impeached", *ThoughtCo*, en <https://www.thoughtco.com>, consultado el 10.I.2017.

³ *Impeachment inquiry: William Jefferson Clinton, President of the United States*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1998, en <https://www.gpo.gov>, consultado el 10.I.2017.

te la cual se encontraron pruebas sustanciales de abusos de poder, lo que dio lugar a que se aprobaran los artículos de juicio político. Richard Nixon renunció a su puesto en 1974 y su sucesor, Gerald Ford, le otorgó el indulto presidencial.⁴

Son éstos los únicos casos de juicio de destitución presidencial que se han presentado a lo largo de la historia estadounidense y ninguno tuvo como resultado una condena. En suma, ha habido tres tipos de conducta que han desembocado en la posibilidad de un juicio político: usar inadecuadamente o abusar de las facultades del cargo; ir en contra de la función y el propósito del puesto; usar la Presidencia para fines inapropiados o para el beneficio personal.⁵ En todos estos casos, los delitos eran graves y el hecho de que ninguno de ellos derivara en una condena podría indicar que, dada la relevancia simbólica del ejecutivo ante la ciudadanía estadounidense, existe el deseo de proteger la institución presidencial. Sin embargo, hay otro mecanismo para separar un presidente del poder: la vigésimo quinta enmienda constitucional.

LA VIGÉSIMO QUINTA ENMIENDA Y LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

El Congreso de los Estados Unidos presentó la vigésimo quinta enmienda en julio de 1965, que se ratificó dos años después. En su primera sección, se establece el proceso de sucesión presidencial en caso de fallecer el jefe del ejecutivo federal. Esta reforma sustituyó la cláusula 6 de la sección primera del artículo 2 constitucional, que era bastante vaga; en su lugar, la vigésimo quinta enmienda indica expresamente los procedimientos para hacer frente a la incapacidad presi-

⁴ “The Watergate Scandal”, *The Constitutional Rights Foundation*, vol. 25, núm. 4, 2010, en <http://www.crf-usa.org>, consultado el 11.I.2017.

⁵ “Impeachment and Removal”, *Congressional Research Service*, en <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf>, consultado el 11.I.2017.

dencial y otras condiciones por las que se pueda considerar que el ejecutivo federal es incapaz de ejercer su cargo.⁶

De tal suerte que la vigésimo quinta enmienda constituyó un esfuerzo por dar claridad a algunos temas no resueltos en relación con la continuidad de la presidencia cuando quien hubiera sido elegido no pudiera seguir realizando las funciones de su cargo. En la historia de los Estados Unidos, ocho presidentes fallecieron en el puesto y han sido sus respectivos vicepresidentes quienes han asumido el poder. Sin embargo, resulta mucho más complejo determinar qué sucede si el Presidente tiene alguna condición que le impida cumplir su papel. Hay ejemplos de este tipo de condiciones, como el intento de asesinato –según ocurrió en el caso del presidente James Garfield, quien estuvo en coma y agonizó durante once semanas antes de fallecer– o causas médicas, como el derrame cerebral de Woodrow Wilson, en 1919, que lo dejó parcialmente paralizado durante diecisiete meses sin que nunca alcanzara una recuperación completa.⁷

Con la vigésimo quinta enmienda se pretendía establecer sobre quién recaería la responsabilidad de determinar la existencia de una incapacidad de esta índole y cómo resolver la situación cuando un presidente quisiera continuar su gestión una vez que esa condición hubiera sido superada. Por tanto, en 1965, tras el asesinato del presidente John F. Kennedy, el Congreso presentó una reforma constitucional para asegurar la continuidad del mandato presidencial. En 1973, el vicepresidente Spiro Agnew presentó su renuncia y, conforme a la sección segunda de la enmienda –a la que entonces se recurría por primera vez–, el presidente Nixon nominó a Gerald Ford como su sucesor. El 9 de agosto de 1974, ante la renuncia de Nixon, el vicepresidente Ford tomó protesta como presidente de la nación y, en su nuevo cargo, nominó

⁶ Legal Information Institute, Cornell Law School, en <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxxv>, consultado el 12.I.2017.

⁷ “Presidential Disability and Succession”, National Constitution Center, <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendments/amendment-xxv>, consultado el 13.I.2017.

a Nelson Rockefeller como vicepresidente. A lo largo de la historia, siete vicepresidentes han muerto durante su gestión y uno renunció al cargo. Esto significa que, durante casi una quinta parte de la historia estadounidense, no hubo un vicepresidente que, en caso necesario, hubiera podido ascender al poder. A eso se debe precisamente que esta enmienda sea fundamental para garantizar la continuidad del gobierno.⁸

La primera sección de la vigésimo quinta enmienda especifica que en caso de que un presidente sea removido o fallezca, el Vicepresidente asumirá el cargo. La segunda sección establece que el Presidente tiene que nominar a un vicepresidente cada vez que el puesto quede vacante y que dicha nominación necesitará ser ratificada por el Congreso. La tercera sección exige que en caso de que el Presidente notifique a ambas cámaras que se encuentra incapacitado para llevar a cabo las responsabilidades de su puesto, el Vicepresidente las asumirá en calidad de Presidente interino.⁹

LA SECCIÓN 4 DE LA VIGÉSIMO QUINTA ENMIENDA CONSTITUCIONAL

Esta sección, según reza líneas abajo, establece el procedimiento por seguir en caso de que el Presidente ya no sea capaz de ejercer su cargo:

Cuando el Vicepresidente y la mayoría de los principales funcionarios de los departamentos ejecutivos o de cualquier otro cuerpo que el Congreso autorizara por ley transmitieran al Presidente *pro tempore* del Senado y al Presidente de Debates de la Cámara de Diputados su declaración escrita de que el Presi-

⁸ “A Loophole in the 25th Amendment that Lets 14 People Remove a Sitting President from Office”, *Business Insider*, en <http://www.businessinsider.com>, consultado el 21.I.2017.

⁹ “10 Things You Did Not Know About the 25th Amendment”, *US News & World Report*, en <https://www.usnews.com/news/national-news/articles>, consultado el 28.I.2017.

dente está imposibilitado de ejercer los derechos y deberes de su cargo, el Vicepresidente inmediatamente asumirá los derechos y deberes del cargo como Presidente en funciones. Por consiguiente, cuando el Presidente transmitiera al Presidente *pro tempore* del Senado y al Presidente de Debates de la Cámara de Diputados su declaración escrita de que no existe imposibilidad alguna, asumirá de nuevo los derechos y deberes de su cargo, a menos que el Vicepresidente y la mayoría de los funcionarios principales de los departamentos ejecutivos o de cualquier otro cuerpo que el Congreso haya autorizado por ley transmitieran en el término de cuatro días al Presidente *pro tempore* del Senado y al Presidente de Debates de la Cámara de Diputados su declaración escrita de que el Presidente está imposibilitado de ejercer los derechos y deberes de su cargo. Luego entonces, el Congreso decidirá qué solución debe adoptarse, para lo cual se reunirá en el término de cuarenta y ocho horas, si no estuviera en sesión. Si el Congreso, en el término de veintidós días de recibida la ulterior declaración escrita o, de no estar en sesión, dentro de los veintidós días de haber sido convocado a reunirse, determinara por voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras que el Presidente está imposibilitado para ejercer los derechos y deberes de su cargo, el Vicepresidente continuará desempeñando el cargo como Presidente Actuante; de lo contrario, el Presidente asumirá de nuevo los derechos y deberes de su cargo.¹⁰

Esta sección permite al Presidente separarse del cargo, lo que puede hacerse de manera voluntaria y temporal, previa notificación por escrito al Congreso. El Vicepresidente asume el poder como Presidente interino hasta que el Presidente notifique al Congreso que está en condiciones de retomar sus funciones. Cuando el Vicepresidente no está disponible, las responsabilidades recaen en el Secretario de Estado, que

¹⁰ The United States Constitution, XXV Amendment, en <http://constitutionus.com>, consultado el 29.I.2017. Versión en español: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>, consultado el 29.I.2018.

es el siguiente en la cadena de mando y así sucesivamente por jerarquías en el gabinete. En tres ocasiones un presidente ha recurrido voluntariamente a esta sección de la vigésimo quinta enmienda: en julio de 1985, Ronald Reagan delegó temporalmente sus deberes mientras le extraían un pólipo cancerígeno en el intestino grueso (el día de la cirugía, el vicepresidente Bush fue nombrado Presidente interino durante siete horas); en 2002 y 2007, George W. Bush transfirió temporalmente el poder al vicepresidente Dick Cheney para someterse, en ambas ocasiones, a una colonoscopia.¹¹

Sin embargo, otra posibilidad puede ser que el Vicepresidente juzgue que el Presidente no está habilitado física o mentalmente para ejercer sus funciones. En ese caso, basta con que la mayoría simple del gabinete vote a favor y se notifique por escrito al Presidente *pro tempore* del Senado y al Presidente de la Cámara de Representantes para que el Vicepresidente asuma la función de Presidente interino, es decir que lo único que se requiere es el apoyo de 12 de los 23 miembros del gabinete y del Vicepresidente. En dado caso, el Vicepresidente reemplazará al Presidente en su puesto. John Freerick, antiguo decano de la facultad de derecho de la Universidad de Fordham y uno de los principales arquitectos en 1965 de la vigésima quinta enmienda, sostiene que esta sección únicamente exige que el Vicepresidente base su opinión en “hechos fidedignos” sobre las facultades físicas o mentales del mandatario. Si en el lapso de veintiún días, dos terceras partes de ambas cámaras no votan para declarar procedente la decisión y el Vicepresidente sigue en el poder, los derechos y deberes de la Presidencia serán de nuevo transferidos automáticamente al Presidente.¹²

El meollo del asunto es que la vigésimo quinta enmienda no especifica detalladamente qué puede considerarse una incapacidad que requiera que el Vicepresidente tome una deci-

¹¹ “Reagan Undergoes Cancer Surgery”, *Político*, 13 de julio de 1985, en <http://www.politico.com>, consultado el 16.I.2017.

¹² “A loophole in the 25th Amendment...”.

sión de esa naturaleza. Toda vez que nunca se ha recurrido a esta reforma para un caso así, no hay jurisprudencia al respecto ni una mayor claridad sobre los criterios que pudiera utilizar el Vicepresidente. En 1994, en un intento a favor de que una enfermedad física pudiera ser considerada como factor determinante según la sección 4, el expresidente Carter recomendó que fuera un grupo de médicos el que decidiera si el Presidente estaba incapacitado para ejercer sus funciones. Sin embargo, el Congreso nunca tomó en cuenta esta propuesta que hizo Carter después de que el expresidente Ronald Reagan diera a conocer que padecía alzhéimer. En ese momento, y a pesar de que Reagan había terminado su mandato en 1989, la posibilidad de que un presidente pudiera padecer una condición tan debilitante como ésa fue motivo de gran preocupación.¹³ A pesar de que la vigésimo quinta enmienda fue aprobada en 1965, hasta ahora sigue sin ser del todo claro cómo y por qué un vicepresidente sustituiría a un presidente. Sin una nítida guía legal, el carácter y temperamento del Presidente y del Vicepresidente, sumados a su relación personal y a la dinámica de poder que los envuelve, serán factores fundamentales para evaluar la posibilidad de que se invoque la sección 4 de la vigésimo quinta enmienda.

DONALD JOHN TRUMP

Donald Trump es el cuarto hijo del magnate de bienes raíces neoyorquino Fred Trump. A pesar de su fortuna familiar, siempre se esperó que iniciara su carrera laboral en la empresa de su padre desde el escalafón más bajo. A los 13 años, cuando empezó a dar señales de mala conducta en la escuela, fue enviado a una academia militar. Fred, su hermano mayor, murió víctima del alcoholismo a los 43 años, lo que

¹³ “Carter: Let Outside Doctors Decide Whether a President Is Disabled”, *The Washington Post*, en <https://www.washingtonpost.com>, consultado el 22.I.2017.

condujo al actual mandatario –según sus propias palabras– a evitar el alcohol y el tabaco a lo largo su vida. Donald Trump se incorporó a la compañía paterna, donde administró la amplia cartera de proyectos de vivienda residencial que su progenitor tenía en distintos barrios de la ciudad de Nueva York. En 1971, asumió el control del negocio y le dio una nueva imagen bajo el nombre de Trump Organization. Su padre, un adusto empresario, falleció en 1999 y sigue siendo una fuente importante de inspiración para el Presidente.¹⁴

Trump trasladó el negocio de Brooklyn a Manhattan y transformó viejas propiedades en lujosos edificios de departamentos. También invirtió en hoteles y casinos con variados resultados económicos. El entretenimiento es uno de los negocios que más le ha interesado: entre 1996 y 2015, fue el dueño de los concursos de belleza Miss Universo, Miss USA y Miss Teen USA. En 2003, debutó en un programa de tele-realidad de la cadena NBC –The Apprentice–, en que los concursantes competían por una oportunidad laboral que les permitiera incorporarse a su organización. Trump condujo el programa a lo largo de catorce temporadas. Casado en tres ocasiones, tiene cinco hijos de sus distintos matrimonios. La primera vez que expresó su ambición de contender por la presidencia fue en 1987. En 2000, se incorporó a la contienda como candidato del Partido de la Reforma. En 2008, ya era uno de los miembros más conocidos del movimiento *birther*, que cuestionaba la legitimidad de Barack Obama en la silla presidencial con el argumento de que no había nacido en los Estados Unidos. Estas denuncias fueron desacreditadas, cuando el presidente Obama presentó su acta de nacimiento y comprobó que había nacido en Hawái.¹⁵

En 2015, Trump anunció sus intenciones de incorporarse a la carrera por la nominación presidencial del Partido

¹⁴ “US Elections 2016 Results: Donald Trump’s Life Story”, *BBC News*, en <http://www.bbc.com/news>, consultado el 20.I.2017.

¹⁵ “Donald Trump Biography”, *Biography*, en <http://www.biography.com>, consultado el 15.II.2017.

Republicano. En sus mensajes iniciales, el magnate se presentó como un candidato de fuera, sin vínculos con el *establishment* u otros intereses particulares y con suficientes recursos para competir por la Casa Blanca sin necesidad de recurrir a apoyos financieros privados importantes. Desde un inicio, llevó a cabo una campaña sumamente controvertida en la que atacó a los inmigrantes ilegales ofreciendo construir un muro a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos y prometiendo imponer un veto migratorio a los musulmanes. Muchos miembros del Partido Republicano –incluidos los senadores John McCain, Lindsey Graham y Rand Paul–, lo acusaron de ser un oportunista que no abrazaba los valores del partido y de ser demasiado radical para representarlo. Sin embargo, Trump fue construyendo un ejército de seguidores y venciendo a sus competidores de manera sistemática hasta asegurar, en julio de 2016, la nominación del Partido Republicano con el compromiso de “drenar la ciénaga” de intereses especiales en Washington.¹⁶

Aunque pocos expertos en temas políticos consideraban que Trump tendría posibilidades de ganar en contra de Hillary Clinton, su campaña recibió un impulso tardío, cuando Comey, director del FBI, declaró que había una investigación en curso sobre los correos electrónicos de la señora Clinton. Para enorme sorpresa de muchos, el 9 de noviembre, Donald Trump obtuvo el número de votos necesarios en el Colegio Electoral para convertirse en el cuadragésimo quinto presidente de la unión americana y en el primero en haber sido elegido sin haber servido en ningún cargo de elección popular o en las fuerzas armadas. Así, el 20 de enero de 2018, Donald John Trump tomó posesión como presidente de los Estados Unidos de América.¹⁷

¹⁶ “US Elections 2016 Results...”.

¹⁷ “Donald Trump is Elected President in Stunning Repudiation of the Establishment”, *New York Times*, en <https://www.nytimes.com>, consultado el 3.III.2017.

MICHAEL RICHARD PENCE

Mike Pence nació en Columbus, Indiana, el 7 de junio de 1959, en el seno de una familia católica de origen irlandés. Su padre, Edward Pence Jr., un veterano que sirvió en la Guerra de Corea y fue condecorado con la Estrella de Bronce en 1953, se desempeñó exitosamente en el campo de la distribución de petróleo, convirtiéndose en el vicepresidente de Kiel Brothers Oil Company. Activo defensor de la industria petrolera, perteneció a distintas asociaciones del ramo, tanto regional como estatalmente.

La esposa de Mike Pence, Karen Sue Pence, también originaria de Indiana, es profesora y artista, a más de una devota evangélica cristiana. La pareja, que procreó tres hijos, tiene más de 30 años de casada. Mike Pence terminó la carrera de historia en la Universidad de Hanover en 1981 y obtuvo un doctorado en derecho por la Universidad de Indiana. Entre 1986 y 1988, ejerció como abogado y fue presentador en un programa de radio. Aunque al principio su padre estuvo en contra de sus aspiraciones políticas, en 1988 y 1990 contendió, sin éxito, por un escaño en la Cámara de Representantes y, tras su derrota, regresó a la radio como comentarista político en su estado natal.

En el año 2000, fue electo para la Cámara de Representantes. Subsecuentemente, y con la determinación absoluta de aprender la dinámica política del Congreso, fue reelecto en seis ocasiones consecutivas. En 2006, compitió por el puesto de líder de la minoría en la cámara baja, pero perdió contra el congresista por Ohio John Boehner. Sin embargo, en 2009 fue nombrado presidente de la Convención Nacional Republicana y, en 2011, contendió exitosamente por la gubernatura de su estado, cargo que ocupó –tras haber sido reelecto– hasta 2017, cuando se convirtió en Vicepresidente de los Estados Unidos de América.

Un fragmento de su discurso de aceptación para contender en la fórmula de su partido por la vicepresidencia, pronunciado durante la Convención Nacional Republicana de

2016, puede utilizarse para resumir la ideología del gobernador Pence: “Soy cristiano, conservador y miembro del Partido Republicano... En ese orden”.¹⁸ Mike Pence representa el ala derecha más radical del partido. Por ejemplo, en 2015 declaró que quienes solicitaran cirugías de reasignación de sexo deberían recibir orientación psicológica antes de someterse al procedimiento. Ese mismo año, el gobernador de Indiana introdujo la Ley de restauración de la libertad religiosa, que permitió a individuos y corporaciones sustentarse en su credo para negarse a dar servicio a clientes homosexuales. Aunque el Senado del estado no tardó en aprobar una ley que buscara brindar protección a los consumidores del sector LGBT –la cual fue firmada por el gobernador Pence–, la Ley de restauración de la libertad religiosa ya había sentado un precedente en lo que a la discriminación en contra de la comunidad homosexual se refiere.

Ya en la Cámara de Representantes, Mike Pence brindó su respaldo absoluto a una posible enmienda constitucional que habría definido el matrimonio en términos de hombre y mujer. También afirmó que ser gay era una “elección” y que la prohibición de matrimonios entre personas del mismo sexo era “idea de Dios”. Un año más tarde, Pence votó en contra de la Ley de no discriminación para el empleo, una norma que proponía proscribir la discriminación de personas a causa de su orientación sexual. Según Pence, ese proyecto “declaraba la guerra a la libertad y la religión en el lugar de trabajo”. Esta iniciativa fue aprobada por la cámara alta en 2013, pero no corrió con la misma suerte en la cámara baja. Pence también votó a favor de la política “No preguntar, no decir”, que impide el ingreso de personas abiertamente homosexuales a las fuerzas armadas. Finalmente, en 2016, apoyó la infame Ley de privacidad y seguridad en instalaciones públicas, aprobada en Carolina del Norte. Esta norma obligaba a

¹⁸ “Trump’s VP Pick Mike Pence Introduces Himself to America as «a Christian, a Conservative and a Republican»”, *ABC News*, en <http://abc-news.go.com>, consultado el 12.III.2017.

cualquier individuo transgénero a utilizar los sanitarios asignados al género que hubiera tenido al nacer. Según el congresista Pence, el gobierno federal no debía involucrarse en temas de esta naturaleza, porque podían manejarse mejor de manera estatal.¹⁹

El historial de Mike Pence en el terreno de la equidad de género no es comparativamente mejor. En 2009, votó en contra de la Ley Lilly Ledbetter a favor de una remuneración justa. Sin embargo, el presidente Barack Obama promulgó como ley esta iniciativa que contemplaba que hombres y mujeres que realizaran trabajos con la misma responsabilidad recibieran una remuneración equitativa.²⁰ En 2015, tras los ataques terroristas en París, el gobernador Pence declaró que suspendería los reasentamientos de refugiados sirios en el estado de Indiana y expresó sus inquietudes en términos de seguridad en relación con el asentamiento de estos grupos. La medida fue considerada inconstitucional y congelada con el argumento de que discriminaba a los sirios nacidos en Estados Unidos a causa de su país de origen.²¹

Según sus creencias religiosas, Mike Pence es un firme defensor de la abstinencia como método para prevenir enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados. En su condición de vicepresidente, emitió el voto decisivo en el Senado para retirar el financiamiento a Planned Parenthood, una agencia privada que ofrece servicios de salud reproductiva a bajo costo para mujeres en todo el territorio nacional. El criterio utilizado fue que la organización proporciona servicios de aborto y Pence está en contra de que se dé ese uso a los recursos federales. Ya anteriormente en su estado natal Pence había cerrado todas las clínicas de Planned Parenthood,

¹⁹ “Here’s What Mike Pence Said on LGBT Issues Over the Years”, *Time Magazine*, en <http://www.time.com>, consultado el 20.II.2017.

²⁰ “Lilly Ledbetter Fair Pay Act of 2009”, U.S. Equal Employment Opportunity Commission, en <https://www.eeoc.gov/eeoc>, consultado el 21.II.2017.

²¹ “G.O.P. Governors Vow to Close Doors to Syrian Refugees”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>, consultado el 23.II.2017.

lo que provocó un enorme incremento en el número de casos de VIH reportados y, posteriormente, que Indiana se viera obligada a declarar una emergencia sanitaria en uno de sus condados rurales.²² Estos ejemplos sirven para dar una idea del perfil de Mike Pence en algunos temas y de ahí se puede desprender que es un claro representante del ala derecha más radical de la cúpula del Partido Republicano.

La mancuerna formada por Donald Trump y Michael Pence en la lista de candidatos del Partido Republicano para la Casa Blanca en 2016 reflejaba una fusión entre la política “de fuera” y el conservadurismo extremo. Muchos miembros del partido tenían dudas respecto al compromiso de Trump con el partido y sus valores, pero Mike Pence era considerado un verdadero correligionario, con sólidos valores conservadores, que podría fungir como la voz “republicana” en la administración; alguien que siempre fuera leal a los ideales y valores del partido. En términos generales, Trump ha funcionado en la política de la misma manera que en la iniciativa privada: depositando su confianza en los miembros de su familia. Pence, por el contrario, ha sido un político sumamente tradicional. Difícil es imaginar que estas dos personas, que no guardaban entre sí ninguna relación antes de la campaña, hayan podido establecer un vínculo estrecho en el ámbito personal.

LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE DONALD TRUMP

En el poco tiempo que lleva en el poder, el cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos ha firmado más decretos presidenciales que cualquiera de sus antecesores en un periodo equivalente. Con el claro propósito de dar marcha atrás a algunas de las acciones más relevantes del gobierno anterior, se han introducido más de sesenta decretos y memo-

²² “Mike Pence’s Response to H.I.V. Outbreak: Prayer, Then a Change of Heart”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>, consultado el 25.II.2017.

randos presidenciales. El poder ejecutivo tiene la facultad de ejercer un papel de carácter legislativo mediante la emisión de este tipo de decretos. Históricamente, este instrumento se ha utilizado como una herramienta de índole administrativa para que el presidente establezca reglas, procedimientos y responsabilidades de carácter funcional, para que las dependencias gubernamentales cumplan sus objetivos. Sin embargo, tienen el mismo efecto y estatuto que cualquier otra legislación y, a lo largo del tiempo, distintos presidentes han recurrido a él para llevar a cabo actos de gran envergadura, como la compra del estado de Luisiana, la anexión de Texas, la eliminación de la segregación racial en las fuerzas armadas o incluso la creación de campos de internamiento para los estadounidenses de origen japonés durante la Segunda Guerra Mundial.²³

Hasta abril de 2017, el presidente Trump había firmado veinticuatro decretos presidenciales con efectos trascendentales en la vida de los estadounidenses. Sin embargo, en ese lapso también emitió veintidós memorandos presidenciales, que no necesitan ser publicados, toda vez que delegan tareas previamente asignadas a miembros del poder ejecutivo, y veinte proclamaciones. El presidente Franklin Delano Roosevelt redactó más de 3700 decretos presidenciales a lo largo de sus cuatro mandatos, aunque cabe señalar que él estaba lidiando con los efectos de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial. Trump afirma estar llevando a cabo una revisión exhaustiva del gobierno tras haber recibido “un desastre” de manos de su antecesor Barack Obama, quien, por el contrario, había firmado 277 decretos presidenciales durante las dos administraciones en las que ocupó la Casa Blanca.²⁴

A continuación, aparecen, como ejemplo, algunos de los decretos presidenciales emitidos hasta la fecha por el actual gobierno:

²³ B. Ginsberg *et al.*, *We the People: An Introduction to American Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2014.

²⁴ “Trump Has Already Signed 66 Executive Actions; Here Is What Each One Does”, *Business Insider*, en <http://www.businessinsider.com>, consultado el 19.IV.2017.

CUADRO I

Selección de decretos presidenciales firmados por Donald Trump

<i>Decreto presidencial</i>	<i>Contenido y alcance</i>
Decreto presidencial para la promoción de la libertad de expresión y de credo (4 de mayo de 2017).	Este decreto presidencial considera que los “Padres de la Patria” querían incluir “voces religiosas” en el debate público nacional. Por tanto, pretende proteger a las personas para que puedan profesar su fe sin que el gobierno federal los procese o sancione. Así, el Departamento del Tesoro no impondrá pena alguna a las organizaciones religiosas o ministros de fe que respalden o denuncien públicamente a algún candidato o partido políticos. Del mismo modo, ninguna dependencia del gabinete federal –incluidas la Secretaría de Salud y la del Trabajo– impondrá sanciones o penalidades a empresas o corporaciones que, con base en sus creencias religiosas, se nieguen a brindar a sus empleados prestaciones para la prevención del embarazo o de carácter reproductivo, lo que permite la exclusión de cuidados prenatales y anticonceptivos de las pólizas de seguro médico de las empleadas. Además del natural impacto económico que conlleva en términos de salud femenina, esta política abre la puerta para la discriminación en contra de la comunidad LGBT en el lugar de trabajo y, de hecho, pone en tela de juicio la separación entre iglesia y Estado. A la inversa de lo que este decreto establece, Thomas Jefferson, uno de los más prominentes “Padres de la Patria”, declaró en 1802 que debía haber “un muro de separación entre la iglesia y el Estado”. Más adelante, en 1954, la enmienda Johnson ratificó esta división al prohibir a las organizaciones religiosas tomar parte en los procesos electorales a favor o en contra de algún candidato en particular. ^a

^a “A Warning on Trump’s Religious Liberty Order”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>, consultado el 24.V.2017.

CUADRO 1 (*continúa*)

<i>Decreto presidencial</i>	<i>Contenido y alcance</i>
Decreto presidencial sobre la compra de productos estadounidenses y la contratación de ciudadanos estadounidenses (18 de abril de 2017).	Este decreto ordena a las dependencias federales revisar y proponer cambios sustanciales al programa de visas H-1B, diseñado para atraer y contratar mano de obra calificada del extranjero. Mientras que sus detractores piensan que ha sido utilizado para atraer y contratar mano de obra barata de otros países, sus defensores sostienen que ha sido implementado para dotar de trabajadores calificados a sectores que enfrentan grandes obstáculos para contratar a ciudadanos estadounidenses. Esta medida también obliga a las dependencias gubernamentales a maximizar el consumo de bienes nacionales como acero, hierro, aluminio y cemento. ^b
Decreto presidencial para proteger a la nación de la entrada de terroristas extranjeros a los Estados Unidos (6 de marzo de 2017).	Como parte de sus promesas de campaña, Donald Trump se comprometió ante el pueblo estadounidense a aumentar la seguridad de sus fronteras, específicamente a limitar la inmigración de países mayoritariamente musulmanes. El veto migratorio se introdujo a finales de enero, pero fue suspendido por un juez federal por su carácter discriminatorio particular en contra de los musulmanes. En marzo hubo una segunda versión. Entre los objetivos propuestos estaban reducir el número de refugiados a los que se permitiría la entrada al territorio nacional en 2017 de 110 000 a 50 000, y suspender, durante noventa días, la entrada de ciudadanos de Irán, Sudán, Libia, Yemen, Somalia y Siria. Este decreto también cancelaba el Programa de exención de entrevistas para visa, lo que obligaba a todo solicitante a someterse a una entrevista en persona, haciendo el trámite más engorroso. Sin embargo, jueces federales de Hawaii y Maryland bloquearon esta nueva versión del veto migratorio. ^c

^b “What Trump’s H-1B Visa Executive Order Actually Does”, *Vox*, en <http://www.vox.com>, consultado el 18.IV.2017.

^c “2 Federal Judges Rule Against Trump’s Latest Travel Ban”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>, consultado el 18.IV.2017.

CUADRO 1 (*continúa*)

<i>Decreto presidencial</i>	<i>Contenido y alcance</i>
Decreto presidencial sobre los principios rectores para la regulación del sistema financiero de Estados Unidos (3 de febrero de 2017).	Este decreto pretende que la regulación sea más eficiente y eficaz racionalizando el marco regulatorio financiero en el ámbito federal y posibilitando que las empresas estadounidenses sean más competitivas tanto en los mercados nacionales como en los extranjeros. Esta iniciativa obliga al Secretario del Tesoro a evaluar todas las leyes y normas financieras actuales a fin de que sean más eficientes. La ambigüedad en los términos de este decreto resulta inquietante, particularmente porque podría dar marcha atrás a la Ley Dodd-Frank, aprobada para minimizar el riesgo de una crisis en el sistema financiero. ^d
Decreto presidencial sobre seguridad fronteriza y mejoras en la aplicación de la ley en materia migratoria (25 de enero de 2017).	Esta directriz instruye al secretario de seguridad nacional a utilizar fondos nacionales para empezar a planear, diseñar y construir un muro en la frontera entre México y los Estados Unidos. Además, este decreto también indica que se deben construir nuevos centros de detención cerca de la frontera, contratar 5 000 agentes más para la patrulla fronteriza, cuantificar toda la ayuda federal otorgada a México en los cinco años inmediatos anteriores y facultar a los oficiales locales de procuración de justicia para que funjan como agentes migratorios. Esta medida fue severamente criticada desde el inicio por varios motivos. En primer lugar, el financiamiento del muro ya había resultado problemático y, para pagarlo, se habían recortado recursos de otras dependencias, como la administración de seguridad en el transporte y la guardia costera. Por otro lado, el número de cruces ilegales ha ido disminuyendo con el tiempo y la iniciativa no hace frente al problema que representa que haya quienes prolonguen su estancia en los Estados Unidos por más allá del periodo de su visa, un factor clave en la inmigración ilegal. ^e

^d “Trump Signs Order To Begin Rolling Back Wall Street Regulations”, *The Washington Post*, en <https://www.washingtonpost.com>, consultado el 18.IV.2017.

^e “Growing Signs of Trouble for Trump’s Border Wall”, *Politico*, en <http://www.politico.com>, consultado el 18.IV.2017.

CUADRO 1 (*continúa*)

<i>Decreto presidencial</i>	<i>Contenido y alcance</i>
Decreto presidencial sobre mejoras en la seguridad nacional al interior de los Estados Unidos (25 de enero de 2017).	Esta instrucción pretende simplificar la deportación de inmigrantes ilegales en los Estados Unidos. Incluye la eliminación de jurisdicciones santuario –que toleran la inmigración ilegal– y propone la suspensión de recursos federales a las ciudades que lo sean. Además, este decreto contempla la contratación de 10 000 nuevos agentes de procuración y remoción para aprehender y extraditar a migrantes ilegales. Los alcaldes de Nueva York, Los Ángeles y Chicago, entre otras ciudades santuario, criticaron severamente la medida y prometieron no colaborar con los agentes migratorios del gobierno federal en la persecución de miembros de sus respectivas comunidades. ^f
Decreto presidencial para la agilización de análisis medioambientales y aprobación de proyectos de infraestructura de mayor prioridad (24 de enero de 2017).	Este decreto forma parte de la estrategia del presidente Trump para realizar importantes obras de infraestructura durante su administración, particularmente las que se consideran de mayor prioridad. La instrucción obliga al Consejo de la Casa Blanca sobre Calidad Medioambiental a agilizar los procedimientos y adelantar las fechas límite de los análisis medioambientales y de la aprobación de nuevos proyectos. Ese mismo día, Trump firmó otros decretos presidenciales para seguir adelante con la construcción de los oleoductos Keystone XL y Dakota Access, que habían recibido la vehemente oposición de la administración anterior y de activistas ambientalistas. Durante su campaña, Donald Trump prometió que el Gobierno Federal recaudaría una cuarta parte de las utilidades del proyecto y para cuya construcción se utilizaría acero y mano de obra estadounidenses. ^g

^f ««Sanctuary City» Mayors Vow to Defy Trump’s Immigration Order», *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>, consultado el 18.IV.2017.

^g «Trump Signs Executive Actions to Advance Keystone, Dakota Access Pipelines», *Político*, en <http://www.politico.com>, consultado el 18.IV.2017.

CUADRO 1 (*conclusión*)

<i>Decreto presidencial</i>	<i>Contenido y alcance</i>
Decreto presidencial para minimizar la carga económica de la Ley de protección al paciente y cuidado de salud accesible, cuya revocación está pendiente (20 de enero de 2017).	Este decreto permitió al Secretario de Salud y Servicios Humanos no aplicar o retrasar la implementación de cualquier disposición de la Ley del cuidado de salud accesible (ACA, según sus siglas en inglés), la cual habría impuesto una carga financiera o regulatoria en todo estado o individuo. Una de las promesas clave de la campaña de Trump fue repeler y reemplazar la ACA. Sin embargo, la propuesta de seguridad médica del presidente fue retirada del Congreso, al no obtener el suficiente apoyo político de su propio partido. ^h

Fuente: elaboración de los autores.

^h “Trump’s Art of No Deal: Find Someone to Blame”, *CNN Politics*, en <http://edition.cnn.com>, consultado el 19.IV.2017.

LA CONEXIÓN ELECTORAL Y LA RENDICIÓN POLÍTICA DE CUENTAS

Según la teoría de la conexión electoral de David Mayhew,²⁵ la reelección es un mecanismo que vincula el historial político de los políticos con quienes los eligen. Hipotéticamente, si los líderes electos actúan en contra de los intereses percibidos de los votantes, serán castigados en las urnas. Mayhew sostiene que los políticos participan en distintas actividades a fin de mejorar sus posibilidades de reelección, lo que genera un nivel de rendición de cuentas entre las acciones de los funcionarios elegidos y los resultados de las subsiguientes contiendas electorales. Una de estas actividades es la publicidad, entendida como el esfuerzo por difundir una imagen positiva del desempeño y las capacidades del candidato. Una segunda, es asumir una actitud de “atribución del crédito”,

²⁵ *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

con el propósito de generar la idea, entre los actores políticos relevantes, de que el candidato es personalmente responsable de la implementación de políticas deseables. Esto permite que los electores lo vean como una persona capaz de cumplir sus promesas, lo que a su vez se traduce en un cambio positivo en áreas importantes dentro del campo de las políticas. Según Mayhew, los funcionarios que ocupan cargos de elección popular suelen diseñar acciones precisas para atraer a públicos y votantes específicos, es decir que cada político “adopta” temas particulares que resultan fundamentales para persuadir al electorado.

Un tercer tipo de acciones que los políticos practican es la de adoptar posturas mediante declaraciones públicas sobre ciertos asuntos significativos de la agenda política. Los líderes que han sido elegidos expresan sus puntos de vista sobre los temas más trascendentales de la nación según van surgiendo. También presentan propuestas para hacer frente al asunto en cuestión y explican cómo éstas beneficiarían a la ciudadanía. Este comportamiento representa un bien político peligroso, sobre todo tratándose de temas sustantivos para sus respectivos electorados. Toda postura conlleva el riesgo inherente de que el tiempo la califique como equivocada o que la ciudadanía la perciba como negativa ante las siempre cambiantes condiciones políticas. Quienes buscan la reelección intentan no dejar fuera a ningún segmento amplio de su población y, por lo general, son conservadores cuando se trata de temas sumamente controvertidos, pues éstos podrían resultar desastrosos a la larga.²⁶

Así, en la esfera política, la opinión pública es clave para la representación, la rendición de cuentas y el proceso de toma de decisiones. Según distintos autores, hay un vínculo directo entre la opinión pública y la manera en que las polí-

²⁶ J. Carson y E. Engstrom, “Assessing the Electoral Connection: Evidence from the Early United States”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, 2005, pp. 746-757.

ticas se diseñan e implementan.²⁷ Para los políticos es indispensable entender los giros y cambios de la opinión pública a lo largo del tiempo y para los funcionarios con puestos de elección popular resulta esencial desarrollar una pericia que les permita evaluar esta dinámica, si quieren ascender a un cargo o permanecer en él. Aún más: en los Estados Unidos hay una relación entre la opinión pública y el comportamiento de los electores. Según Zaller,²⁸ la ciudadanía responde a la información que las élites le proporcionan y suele seguir su liderazgo para hacerse una opinión sobre temas específicos. Sin embargo, el efecto de las élites sobre el electorado depende de qué tan conocedor sea este último: si está mal informado sobre algún asunto en particular, es más probable que busque la guía de sus líderes para enfrentarlo. Las percepciones cambian con el tiempo y, a fin de aumentar sus posibilidades de mantenerse en el poder, los políticos deben estar conscientes de los cambios de la marea en la opinión pública.

Otro aspecto relevante que hay que considerar guarda relación con la rendición de cuentas. Según Przeworski, Manin y Stokes,²⁹ los electores castigan o premian a los funcionarios elegidos con base en el éxito de sus políticas. Por

²⁷ C. Wlezien y S. Soroka, "The Relationship Between Public Opinion and Policy", en R. Dalton y H. D. Klingemann (eds.), *Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, University Press, 2007; R. Erikson y J. McIver, *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*, Cambridge, University Press, 1993; L. Bartels, "Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Build Up", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991, pp. 457-474; E. Belanger y F. Petry, "The Rational Public? A Canadian Test of the Page and Shapiro Argument", *International Journal of Public Opinion Research*, núm. 17, 2005, pp. 190-212; F. Brettschneider, "Public Opinion and Parliamentary Action: Responsiveness in the German Bundestag in Comparative Perspective", *International Journal of Public Opinion Research*, núm. 8, 1996, pp. 292-311; C. Brooks y J. Manza, "Social Policy Responsiveness in Developed Democracies", *American Sociological Review*, núm. 71, 2006, pp. 474-494.

²⁸ *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, University Press, 1992.

²⁹ *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

tanto, cuando están ante la posibilidad de reelegir a sus líderes, los votantes suelen emitir un voto retrospectivo, es decir que evalúan los efectos de las políticas implementadas por quien ocupa el cargo en ese momento y así deciden si esa persona debe permanecer en el poder. Si bien ésta parece una acción intuitiva, ha quedado demostrado que los ciudadanos toman decisiones electorales con base en resultados y no en posturas específicas en torno a las políticas. Como se mencionó con anterioridad, una postura política puede variar ante circunstancias diferentes, pero la forma en que las políticas afectan a las personas en temas prominentes se mide en términos absolutos.

En lo que a la rendición de cuentas se refiere, otro aspecto de gran importancia tiene que ver con el control sobre el ejercicio del poder y el propósito de erradicar su abuso. Como quedó señalado en la primera sección de este artículo, una de las conductas que puede conducir a un juicio político en los Estados Unidos es precisamente el abuso del poder. Por tanto, esta dimensión de la rendición de cuentas resulta sumamente relevante cuando se habla de la reelección presidencial. Según Fukuyama,³⁰ la idea de que los gobernantes son responsables de sus pueblos y dan prioridad a los intereses de la gente por encima de los propios es parte fundamental del concepto de rendición de cuentas. De tal suerte que cuando la ciudadanía percibe que no es así, es muy probable que en la siguiente elección castigue a quien ocupa el cargo. Responsabilizar a los funcionarios elegidos de sus acciones es la dimensión procesal de la rendición de cuentas que, a su vez, mide también a qué grado el gobierno y otros actores informan públicamente de sus decisiones y acciones. Este tipo de rendición de cuentas es vertical, pues representa una demanda de la ciudadanía, los medios de comunicación o la sociedad civil (se considera que una rendición de cuentas es horizontal, cuando una dependencia gubernamental evalúa

³⁰ *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

el desempeño de otras áreas o de otros poderes del Estado). Otros aspectos importantes de esta conceptualización de la rendición de cuentas son la responsabilidad, entendida como la transparencia con la que los gobiernos dan a conocer información relativa a sus políticas y acciones, y la exigibilidad, entendida como la capacidad que tienen los ciudadanos de imponer sanciones a quienes ostentan el poder, cuando abusan de su cargo.³¹

La existencia de estos mecanismos de rendición de cuentas y el nivel de confianza que generan en el electorado se traducen en una correlación positiva en la participación política, tanto en el ámbito electoral como en el desarrollo de organizaciones democráticas.³² Como se detalla en las teorías antes mencionadas, hay una relación causa-efecto entre el desempeño en el campo de las políticas y el comportamiento electoral, ya que si las políticas de un presidente no logran dar resultados en relación con las promesas hechas al electorado, los votantes aplicarán el castigo correspondiente.

ANÁLISIS

Como se esbozó anteriormente, el presidente Donald Trump ha asumido posturas muy determinantes en distintas áreas del campo de las políticas y hay mucha incertidumbre sobre cuál será el desenlace. Con base en nuestro marco teórico, presentamos a continuación cinco conclusiones posibles con respecto del futuro político del cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos. Como es natural, éstas no son las únicas y hay otros posibles escenarios.

³¹ A. Schedler *et al.*, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

³² A. Ríos *et al.*, “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”, *Colombia Internacional*, núm. 82, 2014, pp. 261-288.

CUADRO 2

Posibles escenarios políticos

<i>Escenario político</i>	<i>Resultado político</i>
La investigación del fiscal especial Robert Mueller sobre los vínculos entre la campaña de Trump y el gobierno de Rusia arroja pruebas sólidas para sustentar la existencia de colusión y obstrucción de la justicia.	Hay un juicio político en contra de Donald Trump por obstruir la justicia, fundamentado en sus esfuerzos por detener la investigación sobre los vínculos entre su campaña y el gobierno de Rusia, incluida la destitución de James Comey como director de la CIA, la negación de que dicha relación existiera y sus distintas declaraciones en contra del proceso. ^a
La investigación del fiscal especial Robert Mueller sobre los vínculos entre la campaña de Trump y el gobierno de Rusia arroja pruebas sólidas para sustentar la existencia de colusión y obstrucción de la justicia.	Antes de que el juicio político se someta a votación, el Vicepresidente declara ante el Congreso, controlado por el Partido Republicano, que Donald Trump no está física y mentalmente capacitado ^b para llevar a cabo las funciones de presidente de los Estados Unidos de América. Con base en la sección 4 de la vigésimo quinta enmienda constitucional, Trump es removido de su cargo y el Congreso ratifica a Mike Pence como Presidente interino.
La investigación del fiscal especial Robert Mueller sobre los vínculos entre la campaña de Trump y el gobierno de Rusia arroja pruebas sólidas para sustentar la existencia de colusión y obstrucción de la justicia.	Antes de que el juicio político se someta a votación, Donald Trump renuncia a su cargo diciendo que fue sabotado por las élites políticas y los medios de comunicación por haber cuestionado el orden político existente y confrontado el <i>establishment</i> .

^a “Timeline: Trump And Associates Denied Russia Involvement At Least 20 times”, *The Guardian*, en <https://www.theguardian.com>, consultado el 12.X.2017.

^b “Is Trump Mentally Ill? Or is America? Psychiatrists Weigh In”, *The Washington Post*, en <https://www.washingtonpost.com>, consultado el 13.X.2017.

CUADRO 2 (*conclusión*)

<i>Escenario político</i>	<i>Resultado político</i>
Las políticas sociales de Donald Trump en los campos de la salud, el trabajo y la educación no logran obtener resultados sustancialmente positivos y movilizan a los miembros del Partido Demócrata y a los independientes.	El Partido Republicano pierde el control del Congreso en las elecciones intermedias de 2018. Donald Trump no recibe apoyo del partido para contender para un segundo periodo y esto conduce a que fracase su intento de buscar la reelección.
Las políticas macroeconómicas de Donald Trump nacionales e internacionales obtienen resultados positivos moderados o marginalmente positivos para la economía estadounidense.	Donald Trump asegura el apoyo del partido y gana una segunda elección.

Fuente: elaboración de los autores.

Es complejo determinar la probabilidad de cada uno de estos escenarios. El nombramiento de un fiscal especial para investigar “todo vínculo y/o coordinación entre el gobierno ruso y personas relacionadas con la campaña del presidente Donald Trump y todo asunto que se desprenda o pueda desprenderse directamente de esta investigación”³³ indica que la investigación ha avanzado a una nueva y más seria etapa.

El proceso de un juicio de destitución presidencial requiere de la participación del Congreso. En este momento, el Partido Republicano mantiene el control en ambas cámaras legislativas. En circunstancias normales, sería sumamente extraño que un congresista del Partido Republicano impugnara a un presidente de su mismo partido. Sin embargo, como señala el análisis de la bibliografía que aparece líneas arriba, los miembros del Congreso centran su atención primordialmen-

³³ Decreto núm. 3915-2017, Departamento de Justicia, 17 de mayo de 2017.

te en la reelección. La probabilidad de que se actúe en contra del presidente Trump aumenta conforme disminuye la fortuna electoral de sus correligionarios. Actualmente, en la cámara baja hay 241 representantes del Partido Republicano, lo que significa que, para que el juicio político proceda en el Senado, por lo menos veintitrés de ellos tendrían que votar en contra de un presidente que ocupa el poder y pertenece a su partido. De estos 241 representantes, veintitrés provienen de distritos que votaron a favor de Hillary Clinton en las elecciones presidenciales de 2016.³⁴ Por tanto, podría suponerse que estos veintitrés son los más vulnerables ante la presión electoral para votar a favor del juicio de destitución. Sin embargo, sólo tres de ellos ganaron con un margen inferior a los cinco puntos porcentuales y, por ende, su debilidad electoral no puede darse por hecho, es decir que no hay mayor riesgo para el presidente Trump de que se vote a favor de un juicio de destitución. De cualquier forma, se deben seguir con cuidado las encuestas de opinión sobre el apoyo al Presidente por parte de los miembros del Partido Republicano. Como los congresistas suelen depender del apoyo partidista para triunfar en las contiendas intermedias, si aumenta la oposición a Trump en la base electoral de su partido, aumentará también la probabilidad de un voto a favor del juicio de destitución. Si bien es cierto que desde que tomó posesión, la opinión pública ha favorecido cada vez menos al presidente Trump, los votantes del Partido Republicano le siguen brindando un gran apoyo.

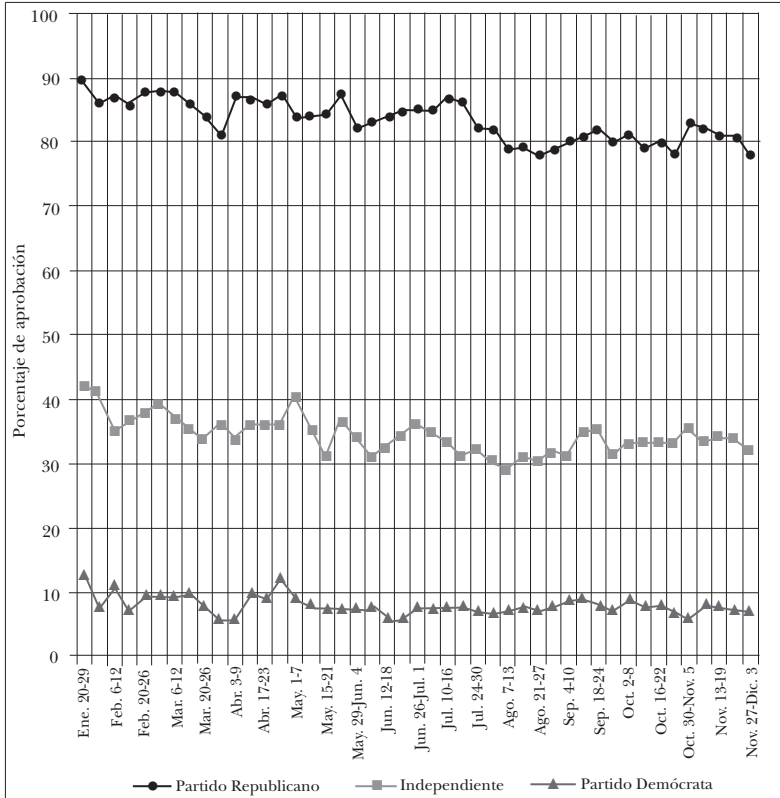
Invocar la vigésimo quinta enmienda para remover a Donald Trump de la Presidencia sería un acto sin precedentes. Como se hizo notar anteriormente, el Vicepresidente y trece de los veintitrés miembros del gabinete tendrían que optar por esta medida excepcional. ¿Cómo se puede evaluar la probabilidad de que esto ocurra? Se puede recurrir

³⁴ S. Wolf, "These 23 Republicans Hold Congressional Districts That Voted for Hillary Clinton," *Daily Kos*, 6 de febrero de 2017, en <http://www.dailykos.com>.

a la teoría de prospectos que modela la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre. Esta teoría, que se basa en información de la teoría económica clásica (elección racional) y de la economía conductual, parte de la premisa según la cual los “actores racionales” no siempre actúan “racionalmente”. La teoría de prospectos modifica la elección racional apoyándose en evidencia arrojada por experimentos en los que, de manera sistemática, los participantes actuaron en formas que violaban los supuestos del modelo de elección racional.³⁵ Los elementos más importantes de la teoría de prospectos son el marco, el dominio, la aversión al riesgo, la aversión a la pérdida y la dotación. Tversky y Kahneman sostienen que la toma de decisiones varía según la manera en que se enmarque un problema. Por un lado, el marco que se otorgue a un asunto genera el contenido desde el cual el propio asunto será observado y, por otro, afecta el desenlace, según el “dominio” al que el marco mismo dé lugar. Kahneman y Tversky opinan que hay dos dominios posibles: la pérdida y la ganancia. Si la opción se presenta (se enmarca) desde la perspectiva de la pérdida, las elecciones serán distintas de cuando se enmarca en términos de ganancia. De manera más específica: la aversión/aceptación del riesgo de las personas varía de acuerdo con el dominio. En condiciones de pérdida, la gente acepta mejor el riesgo. En cambio, en condiciones de ganancia, las mismas personas son más adversas a él. Finalmente, la dotación es el proceso por medio del cual las personas dan mayor valor a las posesiones del que le darían de manera “racional”. Por ejemplo, no sería raro que alguien que compra una taza de café a un dólar, exigiera una cantidad mayor a la hora de venderla.

³⁵ D. Kahneman y A. Tversky, “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, vol. 47, núm. 2, 1979, pp. 263-291; Tversky y Kahneman, “Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty”, *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 5, núm. 4, 1992, pp. 297-323.

Niveles semanales de aprobación del Presidente por identificación partidista



Fuente: *Gallup News*.

La aplicación de la teoría de prospectos a la situación actual en torno al presidente Trump genera algunas ideas. El alto nivel de escándalo y disrupción de su administración puede ser considerado el marco de su presidencia. Este marco sugiere que el Partido Republicano opera en el “domino de la pérdida” y, en estas condiciones, los participantes suelen aceptar mejor el riesgo. Se podría argumentar entonces que lo anterior se traduce en una mayor voluntad para adop-

tar nuevas medidas que minimicen las pérdidas del Partido. Sin embargo, no hay que olvidar que el gabinete de Trump se compone de muchas personas que le son leales en el ámbito personal. Por sus años en el *estabishment* del Partido Republicano, cabe la posibilidad de que el vicepresidente Pence, el secretario del trabajo Acosta, el secretario de salud Price, el secretario de energía Perry, la embajadora ante la ONU Haley, la secretaria de transporte Chao, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto Mulvaney y el secretario de vivienda Carson antepongan la lealtad partidista a su lealtad personal a Trump. Otros –Mattis, Kelly y Shilkin– podrían ser persuadidos con argumentos a favor de la seguridad nacional. Sin embargo, dados los vínculos personales entre Trump y otros miembros del gabinete, podría resultar difícil conseguir la mayoría necesaria para votar a favor de invocar la vigésimo quinta enmienda.

CONCLUSIONES

Este artículo analiza un vacío legal en la Constitución de los Estados Unidos que trasciende el juicio de destitución presidencial: la vigésimo quinta enmienda. En esencia, los requisitos para iniciar un juicio de esta naturaleza –como corrupción, cohecho y otros delitos graves o menores– son sumamente vagos y pueden significar lo que el Congreso de los Estados Unidos quiera que signifiquen en un momento determinado, un poco a la manera de la cláusula de buena conducta que permite a los jueces federales ocupar su cargo.³⁶ Aunque puede haber otros, este artículo presenta algunos escenarios posibles sobre el destino de la actual administración, que es sumamente polémica. Mike Pence resulta más atractivo para sus correligionarios, pues tiene una larga trayectoria profesional en el campo de la política y un vínculo histórico con el

³⁶ Entrevista del 18 de abril de 2017 con la doctora Ellen Key, de la School of Justice and Government Studies de Appalachian State University.

Partido Republicano y con quienes, de entre sus filas, ocupan un escaño en la cámara baja. Si tomamos en cuenta que el propósito principal de la política es ascender al poder y conservarlo, no es descabellado pensar que el Partido Republicano –actualmente en control de las dos cámaras legislativas– pudiera orquestrar un reemplazo presidencial, si la presencia continua de Donald Trump acaba por considerarse negativa para los intereses partidistas a la larga. La teoría de prospectos sugiere que las probabilidades de una acción así de dramática aumentan conforme se incrementa la percepción de “la pérdida” sufrida. Debe ponerse especial atención en los niveles de aprobación de Trump y en las elecciones intermedias de 2018. Una pérdida grande seguramente haría que la dirigencia del Partido Republicano tuviera mayor disposición al riesgo y recurriera a la vigésimo quinta enmienda o al juico de destitución presidencial. El vicepresidente Pence es un político de renombre, bien arraigado en el *establishment* del Partido Republicano, cuyos puntos de vista y posturas en el ámbito de las políticas públicas hacen que sea más que aceptable ante los ojos del partido y sus miembros para sustituir a Donald Trump.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- “A Loophole in the 25th Amendment that Lets 14 People Remove a Sitting President from Office”, *Business Insider*, en <http://www.businessinsider.com>
- “A Warning on Trump’s Religious Liberty Order”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>
- Bartels, L., “Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Build Up”, *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991, pp. 457-474.
- Belanger, E. y F. Petry, “The Rational Public? A Canadian Test of

- the Page and Shapiro Argument”, *International Journal of Public Opinion Research*, núm. 17, 2005, pp. 190-212.
- Brettschneider, F., “Public Opinion and Parliamentary Action: Responsiveness in the German Bundestag in Comparative Perspective”, *International Journal of Public Opinion Research*, núm. 8, 1996, pp. 292-311.
- Brooks, C. y J. Manza, “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies”, *American Sociological Review*, núm. 71, 2006, pp. 474-494.
- Carson, J. y E. Engstrom, “Assessing the Electoral Connection: Evidence from the Early United States”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, 2005, pp. 746-757.
- “Carter: Let Outside Doctors Decide Whether a President Is Disabled”, *The Washington Post*, en <https://www.washingtonpost.com>
- Erikson, R., y J. McIver, *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*, Cambridge, University Press, 1993.
- Dalton, R. y H. D. Klingemann, *Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, University Press, 2007.
- “Donald Trump Biography”, *Biography*, en <http://www.biography.com>
- “Donald Trump is Elected President in Stunning Repudiation of the Establishment”, *New York Times*, en <https://www.nytimes.com>
- “Entrevista con Ellen Key”, 18 de abril de 2017.
- Fukuyama, F., *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Ginsberg, B., T. Lowi y M. Weir, *We the People: An Introduction to American Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2014.
- “G.O.P. Governors Vow to Close Doors to Syrian Refugees”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>
- “Growing Signs of Trouble for Trump’s Border Wall”, *Politico*, en <http://www.politico.com>
- Halstead, T. J., “An Overview of the Impeachment Process”, *CRS Report for Congress*, 20 de abril de 2005, en <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-806.pdf>
- “Here’s What Mike Pence Said on LGBT Issues Over the Years”, *Time Magazine*, en <http://www.time.com>
- “Impeachment and Removal”, *Congressional Research Service*, en <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf>

- Impeachment inquiry: William Jefferson Clinton, President of the United States*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1998, en <https://www.gpo.gov>
- “Is Trump Mentally Ill? Or is America? Psychiatrists Weigh In”, *The Washington Post*, en <https://www.washingtonpost.com>
- Kahneman, D. y A. Tversky, “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, vol. 47, núm. 2, 1979, pp. 263-291.
- Legal Information Institute, Cornell Law School, en <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxxv>
- “Lilly Ledbetter Fair Pay Act of 2009”, U.S. Equal Employment Opportunity Commission, en <https://www.eeoc.gov/eeoc>
- “List of presidents who were impeached”, *ThoughtCo*, en <https://www.thoughtco.com>
- Mayhew, D., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- “Mike Pence’s Response to H.I.V. Outbreak: Prayer, Then a Change of Heart”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>
- “Presidential Disability and Succession”, National Constitution Center, <https://constitutioncenter.org/interactiveconstitution/amendments/amendment-xxv>
- Przeworski, A., B. Manin y S. Stokes, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- “Reagan Undergoes Cancer Surgery”, *Politico*, 13 de julio de 1985, en <http://www.politico.com>
- Ríos, A., A. Cortés, M. Suárez y L. Fuentes, “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”, *Colombia Internacional*, núm. 82, 2014, pp. 261-288.
- “«Sanctuary City» Mayors Vow to Defy Trump’s Immigration Order”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>
- Schedler, A., L. Diamond y M. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- The United States Constitution, XXV Amendment, en <http://constitutionus.com>
- “The Watergate Scandal”, *The Constitutional Rights Foundation*, vol. 25, núm. 4, 2010, en <http://www.crf-usa.org>

- “Timeline: Trump And Associates Denied Russia Involvement At Least 20 times”, *The Guardian*, en <https://www.theguardian.com>
- “Trump Has Already Signed 66 Executive Actions; Here Is What Each One Does”, *Business Insider*, en <http://www.businessinsider.com>
- “Trump Signs Executive Actions to Advance Keystone, Dakota Access Pipelines”, *Politico*, en <http://www.politico.com>
- “Trump Signs Order To Begin Rolling Back Wall Street Regulations”, *The Washington Post*, en <https://www.washingtonpost.com>
- “Trump’s Art of No Deal: Find Someone to Blame”, *CNN Politics*, en <http://edition.cnn.com>
- “Trump’s VP Pick Mike Pence Introduces Himself to America as «a Christian, a Conservative and a Republican»”, *ABC News*, en <http://abcnews.go.com>
- Tversky, A. y D. Kahneman, “Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty”, *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 5, núm. 4, 1992, pp. 297-323.
- “US Elections 2016 Results: Donald Trump’s Life Story”, *BBC News*, en <http://www.bbc.com/news>
- “What Trump’s H-1B Visa Executive Order Actually Does”, *Vox*, en <http://www.vox.com>
- Wlezien, C. y S. Soroka, “The Relationship Between Public Opinion and Policy”, en R. Dalton y H. D. Klingemann (eds.), *Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, University Press, 2007.
- Wolf, S., “These 23 Republicans Hold Congressional Districts That Voted for Hillary Clinton,” *Daily Kos*, 6 de febrero de 2017, en <http://www.dailykos.com>
- Zaller, J., *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, University Press, 1992.
- “2 Federal Judges Rule Against Trump’s Latest Travel Ban”, *The New York Times*, en <https://www.nytimes.com>
- “10 Things You Did Not Know About the 25th Amendment”, *US News & World Report*, en <https://www.usnews.com/news/national-news/articles>

