

ANTECEDENTES PARA EL ESTUDIO DEL ACUERDO REPÚBLICA ARGENTINA – VATICANO

El derecho de patronato en América, establecido a partir de la *Bula Universalis Ecclesiae* (1508) del papa Julio II, había hecho del rey español, en materia de jurisdicción pública eclesiástica, y debido a las especiales circunstancias en que se desarrolló la evangelización en el continente americano, un lugarteniente del Sumo Pontífice en el Nuevo Mundo. Con el paso del tiempo, y especialmente a partir del siglo XVIII, el patronato se tiñó de prácticas regalistas. A la inicial atribución de presentar el nombre de los obispos, concedida por el papa a los reyes, se le agregaron otras, como el *exequatur* o *placet* del príncipe sobre las resoluciones pontificias que habían de tener ejecución en sus dominios, el *ius exclusivae* o de veto sobre los nombramientos emanados del papa, y el *ius inspectionis* o derecho de inspeccionar toda actividad eclesiástica de su territorio.

Al iniciarse en América el movimiento independentista, los nuevos gobiernos asumieron el derecho de patronato, ampliado por las influencias regalistas. Así ocurrió, en lo que sería el territorio de la República Argentina, ya desde la Primera Junta, y se repitió con la Asamblea del año XIII, la reforma de Rivadavia y el gobierno de Juan M. de Rosas, como asimismo con las disposiciones que en materia religiosa se adoptaron en todos los estatutos, reglamentos y constituciones que se sucedieron hasta culminar en la Constitución de 1853 (art. 67, incs. 19 y 20, y art. 86, incs. 8, 9 y 14).

La Santa Sede, sin embargo, nunca reconoció a la Argentina el derecho de patronato. Algunos intentos del gobierno argentino durante el siglo XIX para llegar a la firma de un concordato terminaron en el fracaso.³ El problema de la coexistencia de la soberanía temporal del Estado y de la soberanía espiritual de la Iglesia –y las diversas interpretaciones acerca de sus respectivas esferas de acción–, dificultaba las posibilidades de arribar a una solución satisfactoria para las partes, enturbiando los vínculos. De modo que, en los hechos y por muchos años, las relaciones con el Vaticano se pudieron mantener solo a fuerza de disimular la situación. Mientras la Argentina se esforzaba por cumplir al menos la letra de la Constitución Nacional sobre el patronato, la Santa Sede parecía ignorarlo y, salvo episódicos incidentes⁴, el gobierno nacional procuró actuar en contacto con Roma en lo referente a los nombramientos episcopales.

3 Abelardo Levaggi, "Historia del concordato en la República Argentina", *Épocas*, N° 16, 2017.

4 Entre los casos más conocidos del siglo XX se cuentan el de 1923 durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, en torno a la nominación de monseñor De Andrea, y la expulsión en 1955 de monseñor Manuel Tato y monseñor Ramón Novoa, en medio de la escalada de tensiones entre Juan D. Perón y la Iglesia. Norberto Padilla, "La crisis del patronato (1900–1966)", *Investigaciones y Ensayos*, N° 61, 2015.

El conflicto secular finalmente comenzó a tener un principio de solución por iniciativa del gobierno de Arturo Frondizi (1958–1962). Como antecedente inmediato, el gobierno de la Revolución Libertadora buscó restablecer con la Iglesia católica las relaciones, afectadas por la crisis del final del peronismo; frutos del nuevo entendimiento fueron la creación de doce nuevas diócesis, el establecimiento del obispado castrense y el guiño para la creación de universidades privadas. Pero fue durante la presidencia de Frondizi que se planteó el objetivo de resolver la irregular situación del patronato, a través de la firma del tratado con la Santa Sede. A través de una serie de acciones concretas se removieron obstáculos y concertaron acuerdos, aun cuando no llegó a alcanzarse el objetivo final, debido al golpe militar de 1962. Las gestiones desarrolladas durante esos años sirvieron de base firme para el Concordato firmado cuatro años más tarde.

Por ese mismo entonces, la Iglesia católica atravesaba, en las décadas centrales del siglo XX, un profundo proceso de renovación interna. Con el fallecimiento de Pío XII (1958) tuvo comienzo el pontificado de Juan XXIII, responsable de la convocatoria en 1959 del Concilio Vaticano II (1962–1965), de amplias proyecciones para la institución eclesial y para el pueblo católico. En un marco de reafirmación interna y de apertura de la Iglesia, la Argentina buscó la regularización de las relaciones con el Vaticano.

HISTORIA Y “AUTOESCRITURA” DE LA GESTIÓN FRONDIZISTA

La actuación del subsecretario de Culto, Ángel Miguel Centeno, y del embajador ante la Santa Sede, Santiago de Estrada, jugó un rol clave en la construcción de la política llevada adelante entre 1958 y 1962 en materia religiosa y en el acercamiento hacia el Vaticano. Los relatos testimoniales de estos dos funcionarios echan luz sobre las medidas y los móviles que guiaron durante cuatro años las acciones del gobierno argentino. Ayudan a conocer un aspecto poco estudiado de la política internacional de Frondizi⁵; como asimismo contribuyen a la reconstrucción historiográfica de las relaciones entre el Estado Argentino y la Santa Sede, por fuera de los episodios de “crisis de relaciones”, que generalmente han concitado la atención de los especialistas.⁶ En materia de Derecho, revelan las laboriosas diligencias que precedieron a la firma del Concordato (1966), y las distintas alternativas evaluadas, incluida una posible reforma constitucional.

5 La política exterior frondizista intentó ubicar al país en un delicado equilibrio en el contexto de la Guerra Fría, a través de una estudiada estrategia y búsqueda de independencia que no consiguieron evitar las repercusiones internas. Las expectativas ante la Alianza para el Progreso lanzada por la administración Kennedy, resultaron neutralizadas por las reacciones que generó la posición argentina sobre la cuestión cubana, que fue causa de desestabilización y aceleró la caída del presidente. Juan Archivaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945–1980*, Buenos Aires, Emecé, 1984.

6 Vg., Diego Mauro, “Los ‘liberales’ argentinos y la cuestión religiosa. El Partido Autonomista Nacional y los conflictos en torno al ejercicio del patronato en la década de 1880”, *Ariadna histórica*. N° 5, 2016.

Arturo Frondizi (1908–1995), que a comienzos de 1958 lideraba la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), era conocido por sus ideas de izquierda y por su pasado universitario reformista, que lo aproximaban a las corrientes anticlericales. Sin embargo, desde la campaña electoral previa a las elecciones, se ocupó de manifestar su decisión de propiciar un estrechamiento de las relaciones entre el Estado y la Iglesia. La política de cordialidad hacia la institución eclesiástica adoptada por su gobierno se ha buscado explicar a través de la “teoría de los factores de poder”.⁷ Es decir, la Iglesia aparecía como “un factor fundamental de unidad nacional”, del que había que valerse para llevar adelante el proyecto de construir un “movimiento nacional y popular”.⁸ Según la interpretación de Roberto Di Stefano y Loris Zanatta, en su buena relación con la Iglesia, Frondizi procuraba legitimar su propia autoridad, una oportunidad que fue aprovechada por esta institución para instalarse más cómodamente en el centro de la “nacionalidad”.⁹

Sea como fuere, lo cierto es que no se puede hacer pasar por alto que este presidente se rodeó de varios funcionarios reconocidos por su condición católica, en designaciones que fueron consultadas con la jerarquía eclesiástica. Y que, al margen de esas motivaciones a menudo adjudicadas a Frondizi, estos colaboradores reconocieron en la Iglesia un rol superior, y concibieron a la política religiosa del Estado con un sentido trascendente.

Ángel Miguel Centeno (1925–2006) –médico de profesión– escribió en 1964 *Cuatro años de una política religiosa*, un relato testimonial y justificatorio de aquella política. Era un hombre de convicciones religiosas, miembro desde su juventud de la Acción Católica, cuya junta central integró entre 1954 y 1958. Muchos años más tarde, volvió a la función pública como secretario de Culto entre 1989 y 1998, durante la presidencia de Carlos Menem. Los datos que aporta sobre las acciones desplegadas por el gobierno de Frondizi se entremezclan con las explicaciones sobre el porqué de esas acciones, en un escrito que tiende a remarcar los beneficios que ellas produjeron y los altos fines que perseguían. Desde su cosmovisión católica, Centeno se refirió a esos años de gestión: “Creíamos y creemos que la Iglesia es eso [un factor de unidad], sí, pero mucho más que eso. Sostuvimos, y ello fundamentó nuestra acción, que el papel de la Iglesia era esencial para movilizar el proceso que debía vivirse en la Argentina, para vivificarlo permanentemente, y para mantener en él el sentido jerárquico de los valores que el hombre debe respetar y seguir para lograr el Bien Común.” Según este funcionario, era objetivo del gobierno “ir informando con un sentido cristiano toda la actividad argentina”. Así explicado, el propósito de “poner al día” las relaciones oficiales con la Iglesia Católica habría nacido de “la necesidad

7 Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, t. II, Buenos Aires, Emecé, 1982, p. 154.

8 Félix Luna, *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Planeta, 1998, pp. 143–144.

9 Roberto Di Stefano y Loris Zanatta, *Historia de la Iglesia argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo Mondadori, 2000.

de contribuir al desarrollo del país sin descuidar su espiritualidad”, ya que el concepto de desarrollo –fundamental para la administración frondizista– no era “un mero progreso técnico o material”, sino que abarcaba al hombre “en su plenitud”.¹⁰

Por su parte, Santiago Alberto de Estrada fue autor de *Nuestras relaciones con la Iglesia. Hacia un concordato entre la Sede Apostólica y el Estado Argentino* (1963). Pertenecía a “una de las principales familias de notables católicos de la Argentina”, con importantes antecedentes, en su árbol genealógico, de hombres “públicamente identificados con la institución católica y la defensa de los valores católicos de orden, autoridad y moral”, como José Manuel de Estrada, recordado por su encendida defensa de los principios del catolicismo frente a la escalada laicista de la década de 1880. Recibido de abogado, Santiago Alberto Miguel José Manuel de Estrada (1908–1985) desarrolló una larga carrera judicial, que abandonó al ser designado en 1958 como embajador ante la Santa Sede por el gobierno de Frondizi. Su actuación pública, mediada por su pertenencia católica, se había intensificado a partir de los años 1954–1955, con el conflicto entre Perón y la Iglesia y su dirigencia política en el partido Unión Federal; a lo que sucedió su cargo de embajador y su participación en la fundación de la Universidad Católica Argentina en 1958 –en la que más adelante se desempeñaría como decano de la Facultad de Derecho–. Volvió más tarde a ser embajador en el Vaticano, entre 1970 y 1973.¹¹

El elenco de católicos a los que Frondizi sumó en puestos claves de la administración se completa con los nombres de Luis Mac Kay, al frente del Ministerio de Educación, y de Carlos Florit, ministro de Relaciones Exteriores y Culto, quienes junto a Centeno y Estrada se perfilan como los hombres que más contribuyeron a delinear y fortalecer la política de acercamiento del Estado argentino hacia la Iglesia católica durante esos años.

Frondizi y sus colaboradores tomaron por costumbre consultar a miembros de la jerarquía eclesiástica –especialmente a monseñor Antonio José Plaza y al arzobispo de Buenos Aires, cardenal Antonio Caggiano– diversos temas sobre los cuales la opinión católica tenía interés. Santiago de Estrada, en su escrito testimonial, incluso remarca “la preocupación de las autoridades nacionales por adecuar su actividad gubernativa a las orientaciones éticas y sociales señaladas por la Cátedra Apostólica”.¹²

10 Ángel Miguel Centeno, *Cuatro años de una política religiosa*, Buenos Aires, Desarrollo, 1964, pp. 8–10.

11 Fortunato Mallimaci y Guido Giorgi, “Santiago de Estrada, entre el Estado y la institución católica. La trayectoria de un dirigente católico desde Onganía a Macri”, *Revista de ciencias sociales*, segunda época, N° 29, 2016. Este trabajo reconstruye el itinerario de Santiago de Estrada, hijo del embajador de Frondizi.

12 Santiago de Estrada, *Nuestras relaciones con la Iglesia. Hacia un concordato entre la Sede Apostólica y el Estado Argentino*, Buenos Aires, Ediciones Theoría, 1963, p. 58.

POLÍTICA RELIGIOSA E INNOVACIONES EN LA PRÁCTICA DEL PATRONATO

Entre las acciones emprendidas por el gobierno se pueden señalar, en primer lugar, un conjunto de “actos protocolares”, que incluyeron el envío de misiones especiales a Roma para la coronación de Juan XXIII (1958) y la celebración de su octogésimo aniversario (1961), el intercambio de misivas con motivo del centenario de las relaciones entre el país y la Santa Sede (1959), y la visita del presidente al Santo Padre en junio de 1960, primera vez que un jefe de Estado argentino acudía a entrevistarse con el Sumo Pontífice.

En segundo lugar, como gestos para favorecer el entendimiento, corresponde mencionar el apoyo del gobierno al VI Congreso Eucarístico Nacional de 1959 y al I Congreso Mariano Interamericano de 1960. El respaldo se tradujo en la asistencia de las autoridades nacionales a las ceremonias litúrgicas, la contribución a su financiamiento y las diligencias para facilitar la concurrencia de los legados pontificios y prelados extranjeros. Los discursos pronunciados por Frondizi en ambos eventos incluyeron apelaciones a la religiosidad del pueblo argentino. Según sus palabras: “nuestra tierra, abierta a todas las creencias, ideas e influencias, conserva intacta la fe católica que la orienta desde que surgió ante el mundo bajo el signo de la Cruz”.¹³

Pilares fundamentales para la construcción de acuerdos fueron la sanción de la ley 14.557 –que permitió la creación y funcionamiento de universidades privadas, lo que venía a concretar una antigua aspiración de la Iglesia y de los sectores católicos¹⁴–, la defensa de la familia –con la oposición al divorcio–, las acciones para combatir la prostitución y trata de blancas, y la solicitud de la mediación de las jerarquías eclesásticas frente a conflictos gremiales, como el ferroviario. A todo ello se sumó el aumento del presupuesto de Culto, que se duplicó, con la mejora de las remuneraciones de quienes se desempeñaban en las curias y de los becarios de los seminarios, provisión de pasajes y pases ferroviarios, facilidades en la adquisición de automóviles, y financiamiento de viajes de los obispos.

En el orden internacional, la política de cordialidad y de buenos oficios se tradujo en el ofrecimiento de la mediación argentina entre el gobierno castrista cubano y la Iglesia. La embajada argentina en La Habana llegó a convertirse en centro permanente de reunión de la jerarquía católica y, al crecer la tensión, otorgó asilo al cardenal arzobispo Manuel Arteaga y a otros prelados, que in-

13 Centeno, op. cit., Anexos, pp. 119–122.

14 María Gabriela Micheletti, *La universidad en la mira. La 'laica o libre' y sus expresiones rosarinas, 1955–1959*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2013.

gresaron con importantes valores y documentos de la Iglesia.¹⁵ Fue estrecha la colaboración entre los delegados de la Santa Sede y de Argentina en reuniones y organismos internacionales, con expresas instrucciones de la Cancillería.¹⁶

Ahora bien, interesa centrar la mirada en la práctica del patronato, y en las innovaciones introducidas, y conocer el modo en que se fueron desarrollando las negociaciones desde el relato de sus protagonistas. El embajador Estrada se ocupó de allanar el camino del diálogo, procurando vencer una perspectiva argentina muy cimentada en la tradición constitucional de 1853. Estrada recuerda que cuando viajó a Roma, en agosto de 1958, tenía la intención de “tomar como norte” la conclusión de un concordato. Al poco tiempo advirtió que sería difícil una firma rápida, en tanto se mantuviese en el país el régimen de patronato y las cláusulas regalistas de la constitución: “Por de pronto hube de habituarme al cambio de perspectiva, pues si vistos los problemas desde Buenos Aires parecía posible que Roma cediese, en cambio desde la Ciudad Eterna, las pretensiones regalistas de la legislación argentina resultaban desusadas, extemporáneas e ineficaces... Era así evidente la necesidad de encarar la cuestión con un criterio más amplio y universal.”¹⁷

Si nos atenemos también a las palabras de Centeno, el propio gobierno juzgaba al sistema de patronato como “inadecuado” e “inaplicable”, y se encontraba dispuesto a revisar esas cláusulas del texto constitucional. La gestión de Centeno al frente de la Subsecretaría de Culto resolvió seguir dos vías de acción paralelas y complementarias. Mientras preveía como meta última una reforma constitucional en la que se eliminara todo vestigio de patronato y regalismo, estudiaba de qué manera se podía entretanto, sin dejar de acatar el texto de la constitución, “adaptar sus instrumentos y la mecánica de la ejecución de los principios constitucionales” a las circunstancias de la época y “al nivel deseable de las relaciones con la Iglesia”.¹⁸

Un cambio en las prácticas del patronato se fue imponiendo desde 1958. Se revisaron las fórmulas utilizadas, se eludió el lenguaje regalista y se adoptó una terminología más precisa. Las instrucciones de Frondizi estaban orientadas a establecer un procedimiento general definido por dos características: “rapidez en la tramitación de los asuntos y delicadeza en el enfoque”.¹⁹ La primera vacante efectiva que se produjo fue la de la Arquidiócesis de Buenos Aires, al fallecer de manera repentina monseñor Fermín E. Lafitte. Era habitual que

15 Lanús, op. cit., p. 258, e Ignacio Uría Rodríguez, *Iglesia y revolución en Cuba: Enrique Pérez Serantes (1883–1968), el obispo que salvó a Fidel Castro*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2011, p. 470. En nota dirigida a Frondizi, el cardenal Arteaga señala haber recibido del embajador Amoedo y en nombre de la Nación Argentina, “la mayor hospitalidad, afecto y cariño.” Centeno, op. cit., Anexos, p. 106.

16 Centeno, op. cit., p. 67.

17 Estrada, op. cit., 1963, pp. 24–25.

18 Centeno, op. cit., pp. 25 y 30.

19 *Ibidem.*, p. 45.

transcurriera un largo período sin que se proveyera el cargo, durante el cual se originaban verdaderas negociaciones con la Santa Sede. En esta ocasión, según relata Centeno: “el presidente hizo saber al nuncio apostólico que el Gobierno entendía que su misión se limitaba aquí a recabar la opinión de la Santa Sede y, sobre ella, poner en marcha inmediatamente el mecanismo constitucional.” El ministro interino Dr. Luis Mac Kay se entrevistó personalmente con el nuncio, y éste visitó al presidente para hacer conocer el nombre del cardenal Caggiano.²⁰ En un trámite rápido, el Senado formuló la terna, el poder ejecutivo dictó el decreto ordenando la presentación y la Cancillería instruyó a la embajada para hacerlo. Por último, se produjo la designación canónica del cardenal Antonio Caggiano, cumpliéndose todo en el plazo de una semana.

Con motivo de la asunción de los nuevos obispos de Rosario y de San Nicolás, en noviembre de 1959, la Subsecretaría de Culto propuso que el juramento fuera prestado en forma privada, en el despacho del presidente, suprimiéndose la costumbre de realizar un acto solemne en el Salón Blanco. La Santa Sede expresó su “complacencia” ante esta “nueva demostración de la buena voluntad del gobierno argentino hacia dicha Sede”.²¹

También se produjo un cambio con respecto a la fórmula empleada en el decreto por el cual el poder ejecutivo designaba al obispo. En lugar del antiguo “nómbrese obispo”, en 1959 comenzó a utilizarse la expresión atenuada de “revisará en el cargo de obispo”. Los aires de renovación llegaron en 1960 a los decretos de pases para bulas, suprimiéndose el párrafo que concedía el pase “con las reservas que emanan de la constitución nacional y de las leyes dictadas con arreglo a ella sobre patronato”.²² Pasaron a tener carácter secreto las sesiones del Senado de la Nación dedicadas a la confección de ternas para la provisión de diócesis, guardándose absoluta reserva hasta el día en que la Cancillería y la Secretaría de Estado del Vaticano anunciaban, en forma simultánea y conjunta, las designaciones. Además de algunas otras modificaciones de forma en los textos, para suavizar los términos empleados en las designaciones, por esos años la Dirección de Patronato Nacional dependiente de la Cancillería pasó a llamarse Dirección de Culto Católico.

Otro campo en el que se introdujeron variantes fue en el de la creación de diócesis y arquidiócesis. Mientras la ley 11.715, del año 1933, decía: “El Poder Ejecutivo procederá, por los trámites civiles y canónicos, a la erección de las siguientes nuevas diócesis.....”, la nueva ley 15.804, de 1961, dispuso: “autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a proceder por los trámites civiles y a gestionar ante la Santa Sede los trámites canónicos necesarios para la creación de las siguien-

20 *Ibíd.*, p. 48.

21 *Ibíd.*, p. 50.

22 *Ibíd.*, p. 52.

tes nuevas diócesis.....”.²³ Quedaba eliminada así la presunción de que el poder ejecutivo podía realizar trámites canónicos como propios. Según Centeno, el gobierno se guiaba por el criterio de que era “una cuestión fundamentalmente eclesiástica, que exigía la intervención del Estado por razones prácticas y presupuestarias”, y de que las diócesis eran creadas por el Sumo Pontífice, si bien el Estado podía solicitar la creación.²⁴ De este modo, como ha señalado Pedro Frías, la presidencia de Frondizi consiguió modificar el *modus operandi* del patronato, para hacerlo menos ofensivo a la plena libertad de la Iglesia.²⁵

EL PROYECTO FRONDIZISTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y CONCORDATO

Tal como lo reconocen en sus escritos testimoniales los responsables de llevar adelante la política religiosa, en un primer momento, las autoridades argentinas creyeron que podría llegarse a un acuerdo satisfactorio dentro del régimen legal vigente, y de ese modo iniciaron las conversaciones con el Vaticano, a fines de 1958. En una reunión del embajador Santiago de Estrada con el secretario de Estado, cardenal Domenico Tardini, se plantearon los puntos sobre los cuales debería elaborarse el acuerdo. Estrada recuerda:

Mi propuesta versaba sobre un acuerdo relativo a la libertad de comunicación entre el Papa y los fieles argentinos, la organización de la jerarquía, nominación de obispos, estado clerical, sostenimiento del culto, etc., etc., y tendía a preparar la celebración de un concordato. Sin titubear, el cardenal me expresó que prefería tratar primero y directamente los puntos más arduos, entre los cuales se cuenta el de los nombramientos episcopales. [...] y, en seguida, me hizo ver que la Santa Sede no podría admitir ni la más ligera supervivencia del arcaico patronato.²⁶

Nuevas entrevistas con el secretario de Estado, y sus reticencias ante algunas propuestas concretas enmarcadas dentro del régimen constitucional argentino, convencieron al embajador de que, para el Vaticano, una cosa era “aceptar, por razones circunstanciales, un ‘statu quo’, y otra muy distinta pactarlo formalmente”.²⁷

En abril de 1960, Santiago de Estrada expuso a Frondizi las conveniencias de la reforma. Según su versión, éste alentó el proyecto; y al inaugurar el período

23 Estrada, op. cit., p. 111.

24 Centeno, op. cit., p. 57.

25 Pedro J. Frías, “Treinta años del acuerdo Argentina–Santa Sede”, *Anales*, t. XXV, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 1996, p. 286.

26 Estrada, op. cit., p. 125.

27 *Ibidem.*, p. 126.

do de sesiones del Congreso, el presidente se manifestó dispuesto a adecuar las relaciones entre Iglesia y Estado a la realidad del momento. Llegado noviembre, con motivo de la reunión del Consejo Episcopal Latinoamericano en Buenos Aires, se aprovechó la presencia del embajador Estrada y de monseñor Antonio Samoré, en su carácter de secretario de la Comisión Pontificia para la América Latina, retomándose las conversaciones en presencia del presidente. Frondizi reiteró su disposición para promover una reforma constitucional, luego de una previa acción de esclarecimiento en todos los ambientes y con los partidos políticos. Refiere Centeno que “el embajador ante la Santa Sede preparó un folleto apto para esa divulgación, a iniciarse cuando la autoridad eclesiástica lo creyera oportuno.”²⁸

El clima favorable a la reforma fue en aumento en los meses siguientes. Al celebrarse en noviembre de 1961, en la catedral de Buenos Aires, el 80° aniversario del natalicio de Juan XXIII, monseñor Nicolás Fasolino expresó en su discurso la necesidad de terminar con el “anacrónico” patronato. Poco después, el presidente recibió a los obispos y reiteró la voluntad del gobierno de adecuar “las normas jurídicas de relación con la Iglesia a la realidad actual [...] llegando incluso a la reforma constitucional”.²⁹ Al mismo tiempo, se aceptaban los vínculos en Roma. Para el aniversario del Sumo Pontífice asistió el subsecretario de Culto, que entregó al Papa una carta de Frondizi. Centeno y Estrada mantuvieron reuniones en el Vaticano, y entre la Embajada y la Secretaría de Estado se acordaron convenios sobre diversos temas, como obispos y clero, matrimonio y enseñanza, que integrarían el concordato a firmarse luego de la reforma constitucional.³⁰

A lo largo de 1961 el embajador Estrada se dedicó a preparar los proyectos para llevar adelante la reforma constitucional y enmiendas complementarias a la legislación vigente. Al final del año remitió su trabajo a la Cancillería, y en febrero de 1962 se entrevistó con Frondizi. Según lo previsto, en la visita del Episcopado al presidente en abril, los obispos solicitarían oficialmente una reforma de la Constitución en lo referente al patronato, y Frondizi presentaría ese año el proyecto de reforma al Congreso. Ésta “se plantearía como un asunto puramente técnico sin entrarse en situaciones polémicas o doctrinarias, señalando lo anacrónico y falso de un regalismo de imposible cumplimiento”.³¹

Estrada caracterizó a su proyecto como “breve y sencillo”, ya que “se limitaba a declarar la necesidad de la reforma en muy pocos puntos concretos”, los “indispensables”:

28 Centeno, p. 41.

29 Estrada, op. cit., p. 130.

30 Centeno, Anexos, pp. 86–87.

31 *Ibidem.*, p. 43.

Se proponía, pues: a) substituir la frase final del inciso 19° del artículo 67, que dice “y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación”, [...] de tal manera que el inciso en su contexto dijera “aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica, que deberán regir las relaciones del Estado con la Iglesia Católica”; b) derogar el inciso 20 del mismo artículo y los incisos 8° y 9° del 86; c) suprimir del artículo 108 la frase final “ni admitir órdenes religiosas”.³²

Una vez reformada la constitución se podría encarar, por fin, la cuestión del concordato. En su artículo I, el acuerdo proyectado por Santiago de Estrada enunciaba el sostenimiento del culto Católico Apostólico Romano por parte del Estado, garantizaba a todos los habitantes del país el derecho de profesarlo, y aseguraba a la Iglesia el pleno ejercicio de sus actividades. A continuación, se analizaban los siguientes puntos:

1) La comunicación entre el Papa y los fieles. Se reconocía a la Santa Sede el derecho de publicar en el país cualquier disposición o instrucción relativa a su jurisdicción espiritual, y a comunicarse libremente con los prelados, el clero y los fieles. (art. IV)

2) Los nombramientos episcopales. Por el sistema de “notificación oficiosa”, antes de proceder al nombramiento de un obispo, la Santa Sede comunicaría el nombre al gobierno nacional. Las negociaciones tendrían carácter secreto. Se establecía que los arzobispos u obispos residenciales, sus coadjutores, los administradores apostólicos y el vicario castrense debían ser ciudadanos argentinos. El nombramiento de vicarios y párrocos sería comunicado al gobierno por las autoridades eclesiásticas. (arts. VI a IX) Quedaba estipulada la organización de la jerarquía eclesiástica. (art. V)

3) Las órdenes religiosas. Se eliminaba la disposición por la cual el Congreso debía autorizar el establecimiento de nuevas órdenes religiosas. Se garantizaba amplia libertad para establecerse, visitar o circular por el territorio argentino, tanto a las instituciones, asociaciones, congregaciones y órdenes religiosas, como a sus miembros. (arts. X a XIII)

4) El presupuesto de Culto. Se consideró que, tal como figuraba en la administración nacional, resultaba “un gravísimo instrumento de regalismo práctico”.³³ En lo sucesivo, el tesoro público entregaría a cada una de las curias diocesanas una suma global, y a cargo de ellas quedaría la determinación de empleos, sueldos y gastos. (art. XX)

³² Estrada, op. cit., pp. 131–132.

³³ *Ibidem.*, p. 88.

5) Disposiciones relativas al estado clerical. Se eximía a los eclesiásticos de impuestos, tasas o contribuciones, y se les concedía derecho a no ser interrogados por datos que se les hubiesen confiado por su ministerio. Los clérigos o religiosos imputados por delitos penales serían juzgados por los Tribunales del Estado, y cumplirían las penas privativas de la libertad en lugares especiales. (arts. XIV a XVIII) El gobierno argentino proveería lo necesario para que, en hospitales, sanatorios, establecimientos penitenciarios y correccionales, asilos, orfanatos, etc., se brindara asistencia religiosa. (art. XIX)

6) Educación. Se garantizaba a la Iglesia el establecimiento de escuelas y universidades. (art. XXI) Se establecía el principio de enseñanza religiosa optativa para las escuelas del Estado (arts. XXII a XXIV), y la contribución económica del Estado para los establecimientos educacionales de la Iglesia. (art. XXV)

7) Régimen matrimonial. Estrada elaboró un proyecto de ley que reconocía validez civil a los matrimonios celebrados ante la Iglesia Católica o ante un ministro autorizado de otros cultos, sin más requisito que la inscripción posterior en el registro del estado civil. Esta misma idea fue llevada al texto del concordato proyectado (arts. XXVI a XXVIII). La nulidad matrimonial sólo podría ser declarada por el tribunal eclesiástico competente, mientras que la Santa Sede consentiría en que las causas matrimoniales sobre separación de los cónyuges fuesen juzgadas por tribunales civiles. (arts. XXIX a XXXI)

8) Días festivos. Se determinaban los días festivos y los deberes del Estado frente a ellos. (arts. XXXIII y XXXIV) Los domingos y fiestas de precepto, así como los días de fiesta nacional, en todas las iglesias de la República se rezaría, al finalizar la ceremonia litúrgica, una oración por la Nación Argentina. (art. XXXV)

Estos proyectos de reforma constitucional y de concordato no llegaron a hacerse realidad bajo la presidencia de Frondizi, interrumpida por el golpe de estado de marzo de 1962. A pesar de ello, tal como se ha reconocido, fue durante ese gobierno que la posibilidad de firmar un concordato “logró superar la etapa de las buenas intenciones y transitó un camino más concreto.”³⁴ Durante la presidencia de Arturo Illia, el canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz avanzó definitivamente con las negociaciones, si bien la firma del concordato –sin mediar reforma constitucional³⁵– se formalizó, debido a un nuevo golpe de estado, bajo el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía, el 10 de octubre de 1966.³⁶

34 Di Stefano, Zanatta, op. cit.

35 La eliminación del patronato en el texto de la Constitución Nacional tuvo lugar con la reforma de 1994.

36 Más breve y conciso, en el Acuerdo de 1966 no figuran las disposiciones sobre educación y matrimonio, pero el régimen de relaciones entre Estado e Iglesia, el sistema de nominación de obispos, el procedimiento para erigir diócesis, la libre comunicación entre el Sumo Pontífice y los fieles y la libertad de instalación de nuevas órdenes religiosas, quedan fijados en términos similares a los proyectados por Estrada.

Ante el abrupto final de su gestión, el embajador Estrada reflexionó sobre la inconveniencia de subordinar la autoridad espiritual de la Iglesia, a poderes temporales y transitorios: “La sola circunstancia de que la crisis afecte únicamente a los poderes civiles sin tocar para nada a las estructuras eclesiológicas, revela de por sí la natural independencia de la Iglesia y la conveniencia de no pretender atarla a los vaivenes de la política.”³⁷

COMENTARIOS FINALES

Las memorias autobiográficas analizadas en estas páginas ayudan a delinear las características de la política religiosa sostenida por el gobierno argentino entre 1958 y 1962. En primer lugar, resalta la cualidad “católica” de las personas designadas por el presidente. Las definiciones hechas públicas por los funcionarios que elaboraron estos relatos, lejos de sopesar los argumentos que por más de un siglo fundamentaron la posición argentina sobre el derecho de patronato, se alinean con la postura oficial de la Iglesia, a favor de modificar prácticas de tradición más que centenaria. En segundo lugar, esos funcionarios construyen un discurso que resalta los consensos entre el gobierno y la Iglesia, y tanto Ángel M. Centeno como Santiago de Estrada se presentan como figuras fundamentales del entendimiento y como los mediadores autorizados para recomponer las relaciones entre la Santa Sede y la República Argentina. Con sus escritos, ayudan a sustentar un modelo de “cristiandad”³⁸ en el que el poder temporal queda subordinado al espiritual, sin advertir el papel instrumental que el propio presidente reconoce a la Iglesia.

La aparición de estas dos obras, poco después de la caída del gobierno, tampoco parece casual. Sus notas reivindicatorias traslucen la voluntad de sus autores por justificar la propia actuación, frente a los recelos despertados por la gestión frondizista –sospechada de filocomunista– en sectores nacionalistas católicos que les eran afines.

En el plano de la historia del derecho, las actuaciones de Centeno y Estrada, que gozaron de la aprobación del presidente Frondizi y del beneplácito de las autoridades eclesiológicas, allanaron las negociaciones para la resolución del prolongado problema del patronato. Sus relatos destejen minuciosamente el camino seguido entre 1958 y 1962, revelando los alcances de una reforma constitucional que finalmente no tuvo lugar y las instancias sobre las que se fue trabajando el texto del concordato antes de arribarse al definitivo de 1966.

37 Estrada, op. cit., p. 133.

38 José Zanca, *Los intelectuales católicos y el fin de la cristiandad, 1955–1966*, Buenos Aires, FCE, 2006.