

CAPITULO IV Los acuerdos para la reforma constitucional

1. El Acuerdo de Olivos

El domingo 14 de noviembre, en horas de la noche, Carlos Menem y Raúl Alfonsín suscribían en la residencia de Olivos el histórico pacto que permitía avanzar hacia una reforma constitucional consensuada.

Se encontraban presentes las figuras del gobierno más comprometidas con el proceso reformista: Eduardo Menem, Eduardo Bauzá, Carlos Ruckauf, Eduardo Duhalde, Carlos Corach y el autor de esta obra. Por el radicalismo lo hacían los miembros de la mesa del Comité Nacional recientemente elegida, entre ellos Horacio Massaccesi, Oscar Castillo y Antonio Berhongaray.

Uno de los asistentes, Eduardo Duhalde, testimoniaba los sentimientos que habían embargado a todos los participantes del acto, al considerarlo "un hecho verdaderamente histórico, es un hecho de los que se destacan en la historia de un país, no al pasar diez años (sino que) la historia retoma o toma trascendencia pasados más años" Las palabras de Duhalde cobraban especial significación por provenir de un dirigente a quien, conforme él mismo lo declarara ante la prensa, los resultados electorales del 3 de octubre en la provincia de Buenos Aires lo habían consolidado —en términos políticos— en su condición de "segundo hombre" del país, y natural aspirante a la presidencia, de no llevarse adelante el proceso de reforma constitucional.

Según señalaba el periodismo, Menem y Alfonsín llegaban a esa reunión por caminos diferentes. El primero lo hacía fortalecido por el triunfo electoral; el segundo arribaba con nuevos bríos tras la victoria partidaria en el plenario de Parque Norte, donde la legitimidad de su investidura había sido reconocida aun por sus más enconados adversarios 2.

Alfonsín había recorrido un largo trayecto hasta su regreso a la conducción de la UCR, a exactos dos años de retirarse de la presidencia del radicalismo. En aquel noviembre de 1991, ese líder acusaba el golpe de la derrota de su partido, que perdía por un porcentaje de 20 puntos de diferencia en Buenos Aires y apenas conseguía afianzarse en cinco distritos. Pero, sólo un mes más tarde, lanzaba su propia corriente interna, el Movimiento para la Democracia Social (MODESO), y pasado un semestre anunciaba su postulación a la presidencia del Comité Nacional. Su último contrincante, Mario Losada, había asumido en aquel año el comando de la UCR postulado por el alfonsinismo tras derrotar a Horacio Jaunarena, entonces respaldado por De la Rúa y Angeloz. Las internas del primer semestre de 1993 permitieron a Alfonsín sumar delegados, a partir de un discurso que lo diferenciaba claramente del justicialismo. Su victoria en el plenario de Parque Norte lo ubicaba nuevamente en el centro de la escena nacional³.

Por su parte, el justicialismo había triunfado ante la UCR en cuatro elecciones generales consecutivas: 1987 (de renovación legislativa y de gobernadores provinciales); 1989 (de renovación presidencial y legislativa); 1991 (nuevamente de renovación legislativa y de gobernadores de provincia); y 1993 (de renovación legislativa). En las tres últimas lo había hecho bajo la conducción de Carlos Menem, transformado en líder indiscutido de esa fuerza política.

La opinión del electorado, favorable a la reforma, con reelección, había sido advertida por los gobernadores y los líderes radicales que habían quedado mejor posicionados en los comicios de 1993: Horacio Massaccesi (en Río Negro), Carlos Maestro (en Santa Cruz) y José Zavalía (en Santiago del Estero). Estos se habían alineado por el sí a la reforma, mientras que Eduardo Angeloz (en Córdoba) había encontrado, en la fórmula de la libertad de los distritos y de conciencia de los afiliados, el compromiso que mejor resolvía sus actitudes ambivalentes sobre el tema.

Los resultados electorales del 3 de octubre empujaban al radicalismo al acuerdo si quería adecuarse a la tendencia predominante en la opinión ciudadana y no deseaba afrontar una casi segura derrota —muy probablemente concluyente— en la consulta popular convocada por el Gobierno, más aún teniendo en cuenta la actitud asumida por los principales referentes victoriosos del partido.

Ahora bien, la actitud de Alfonsín de encarar la negociación para una reforma constitucional consensuada, no sólo respondía cabalmente a sus íntimas convicciones —expresadas en los esfuerzos desplegados cuando tuvo a su cargo el gobierno nacional— sino que permitía "cortar de raíz la anarquía" reinante en el seno de su partido, manifestada en las múltiples posiciones frente al eventual plebiscito.

Como lo advertía un buen observador, José M. Pasquini Durán, Alfonsín "atrajo a su lado a todos los radicales ganadores de octubre que querían negociar con la Casa Rosada el sí de la reelección a cambio de ventajas o reivindicaciones particulares, algunos de los cuales quizá no lo hubiera acompañado si se mantenía en su intransigencia anterior y, de paso, volvió a presentarse ante la sociedad como el único caudillo de la UCR que tiene algo para decir sobre lo que está pasando". Después señalaba agudamente que la tarea del político era la negociación constante, "¿de qué otro modo se podría convivir en pluralidad si no fuera a través del diálogo siempre abierto?". Pasquini Durán hacía una radiografía de la polarización que entonces marcaba al principal partido opositor: "Un esquema para agrupar las distintas vertientes, indicaba que estaban por el No los que perdieron en las elecciones y por negociar algún Sí todos los que salieron bien parados". Destacaba que el electorado nacional seguía siendo bipartidista y que "el encuentro Menem-Alfonsín fue lo único que produjo cambios en el escenario. Quizás no lleve a ningún lado, pero las bases propuestas son el primer punto de partida para un debate verdadero sobre cómo reorganizar las relaciones entre los tres poderes de la Constitución". Concluía preguntándose: "¿Cuánto de todo esto le importa a la gente sencilla?", y respondía: "Si las lecturas de los resultados del 3 de octubre significan algo, aún marcando las diferencias de lo que está en debate, habría que suponer que la mayoría prefiere evitar las polarizaciones desgarradoras y que cualquier ruta que afirme la estabilidad económica y restablezca la decencia en las conductas públicas será recibida con buen talante"⁴.

Es cierto que los críticos más duros centraban sus cuestionamientos al acuerdo en que el futuro político del país lo decidían sólo dos hombres. Sin embargo, es sabido que la democracia como sistema de gobierno requiere liderazgos claros —tanto en el poder como en la oposición— si se procura evitar el peligro crónico de desembocar en la anarquía que, a su vez, trae como producto la dictadura. El periodismo recordaba las esperanzas de paz interior que había implicado, en un

momento muy difícil para la República, la reconciliación histórica —luego de 35 años de fuertes disputas— entre Perón y Balbín, que desafortunadamente, ante el fallecimiento del primero de esos líderes fracasó en impedir los enfrentamientos internos y el posterior proceso militar⁶.

Por lo demás, pronto quedaría notoriamente demostrado, con las posiciones asumidas en el ámbito de sus respectivos partidos y en el trámite legislativo posterior, que Menem y Alfonsín no se encontraban solos en el acuerdo sobre la reforma constitucional, sino que representaban y estaban respaldados por la opinión ampliamente mayoritaria de ambas fuerzas políticas.

Días después, los protagonistas del Acuerdo explicaban, en sendas notas de opinión, sus principales razones para suscribirlo⁷.

El presidente recordaba también el encuentro de Perón y Balbín en 1972, señalando que los dos líderes clausuraron en aquél momento casi treinta años de desencuentros y frustraciones, pero que lamentablemente esa reconciliación se concretó en un país en ruinas, en las vísperas de inaugurarse la etapa más triste y sangrienta de la historia argentina. Las consecuencias de aquellos desencuentros no la pagaron sólo los dirigentes políticos sino el conjunto del pueblo que sufrió el "precio duro de la decadencia" y el "precio trágico de la represión". Por tal razón, estaba orgulloso de "protagonizar hoy una etapa de encuentro y convivencia que, superando antinomias y frustraciones, abre un camino de diálogo, una ancha vía de consenso". "La política será un ámbito de confrontación de ideas...y la reforma de la Constitución Nacional nos dará el marco adecuado para que todos, sin exclusiones ni proscripciones, construyamos un gran país".

Alfonsín, por su parte, otorgaba al acuerdo el carácter de nuevo hito en la consolidación de la democracia argentina, a pocos días de celebrarse los primeros diez años de su retorno. Entendía que conjuraba el daño irreparable que hubiera producido el plebiscito. Se avanzaba al desistir el gobierno de un proyecto que conducía a deformaciones institucionales inadmisibles, y se recreaba el clima de acuerdo fundamental entre las fuerzas políticas mayoritarias con la participación de otros sectores políticos y sociales. Se retomaban las ideas de 1988, de modificar el carácter extremo de nuestro régimen presidencialista, garantizar la seguridad jurídica y una justicia auténticamente independiente, fortalecer el rol del Congreso, perfeccionar los instrumentos de control republicano y establecer un diseño de las relaciones y competencias entre la Nación y las provincias. En ese marco, Alfonsín consideraba que la reelección presidencial representaba un aspecto secundario. El acuerdo debía ser el pacto de garantías que evitase las hegemonías y la perpetuación, que dinamizase la discusión de proyectos y modelos alternativos.

2. Consecuencias del Acuerdo de Olivos

Al día siguiente de la firma del Acuerdo de Olivos, el gobierno cumplió la promesa que esperaba Alfonsín: suspendió la convocatoria al plebiscito mediante el dictado del decreto 2839/93. Sin embargo, no se levantó definitivamente, en razón de que la negociación interpartidaria debía ser todavía ratificada por los respectivos órganos de conducción; se esperaba particularmente el resultado de la Convención Nacional del radicalismo

Raúl Alfonsín comenzaba a desplegar una enérgica acción para obtener el apoyo de los delegados a la Convención Nacional recibiendo casi de inmediato un aval a su gestión de Eduardo Angeloz, que a la sazón se encontraba de gira por Europa mientras se desarrollaban todos estos acontecimientos. La estrategia alfonsinista se dirigía también a captar el respaldo del bloque de diputados radicales, en donde se abroquelaría la principal oposición alentada por el senador De la Rúa, quien mantenía su tesitura antirreformista, pues interpretaba que el Acuerdo coartaba cualquier posibilidad de convertir al radicalismo en alternativa de poder en 1995 9.

Cuestionaba el Acuerdo un sector de los partidos provinciales, que en su conjunto representaban la tercera fuerza política del país, que aducía ser afectado negativamente por el robustecimiento del bipartidismo, resultante de la futura desaparición del Colegio Electoral para la designación del presidente de la Nación y su reemplazo por una elección directa con doble vuelta que conduciría a una polarización del electorado. El Acuerdo significaba, en efecto, la modificación de la sanción del Senado, que mantenía las formas de elección indirecta del Poder Ejecutivo y de los senadores nacionales, en virtud de las condiciones impuestas por Leopoldo Bravo antes de prestar su voto decisivo.

A pesar de ello, en el curso de las semanas siguientes, se registraría una fractura en el ámbito de los partidos provinciales, reunidos hasta ese momento en un interbloque en la Cámara de Diputados, puesto que algunos de ellos resolverían apoyar el pacto. En esta posición se alineaban los partidos Bloquista de San Juan, Renovador de Salta, Acción Chaqueña y los movimientos populares jujeño, neuquino y fueguino, que resolvían constituir un Bloque Provincial para apoyar la reforma constitucional 10.

Otras opiniones desconfiaban del Acuerdo al considerarlo como un posible riesgo para el plan económico que implementaba el ministro Cavallo Sin embargo, no adherían a esta postura importantes dirigentes del sector empresario que respaldaron el resultado de las negociaciones, entre otros, los titulares de la Unión Industrial Argentina, del Mercado de Valores, de la Sociedad Rural Argentina, de la Cámara de Comercio, del Consejo General de la Industria, de la Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias y de la Asociación de Bancos de la República Argentina. Para ellos se trataba de una forma civilizada de llevar adelante la política, una demostración de democracia y madurez cívica, que afianzaría la estabilidad y la competitividad de la economía. Confiaban en que generaría una mayor confianza en los mercados externos, al tornar más previsible a la Argentina y al reducir las incertidumbres de otras épocas. Esto ayudaría a atraer futuras inversiones y emprendimientos. Se ponía el acento en que, al excluir reformas en la parte dogmática de la Constitución, se evitaría cualquier posible "desmadre" de la Convención Constituyente 12.

Pocos días después, los principales dirigentes empresarios asistieron a un desayuno con Eduardo Bauza, en el que ratificaron su apoyo 13. Posteriormente extendieron su apoyo a Raúl Alfonsín, al tiempo que éste manifestaba su intención de no cuestionar las privatizaciones ni la reforma del Estado, aun cuando su partido se mantuviese en contra del plan económico i4. Los sondeos también testimoniaban una opinión altamente positiva de la población: más del 70% prestaba su conformidad ,5.

Las posiciones negativas se limitaban —además de los sectores del radicalismo y de los partidos provinciales ya mencionados— a las fuerzas de derecha (MODIN) y de izquierda (el Frente Grande, el MAS, el Partido de la Liberación, el Partido Obrero), que sustancialmente coincidían en que el Acuerdo implicaba la continuidad de la política económica en curso¹⁶.

En los días posteriores a la reunión de Olivos, el periodismo comenzaba a barajar la posibilidad de que la UCR estuviese propugnando cambios en la integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁷. El principal negociador de esa fuerza política, Ricardo Gil Lavedra, reconocía que "la Corte, tal cual está, es un obstáculo importante para cualquier acuerdo". Admitía que Alfonsín continuaba pensando que con la actual composición de la Corte no había garantías para el proceso de reforma y que "...sólo se puede hacer una reforma si hay garantías suficientes de que el acuerdo va a ser respetado"¹⁸.

El diputado alfonsinista Leopoldo Moreau apelaba a un gesto de renunciamiento de algunos miembros de la Corte Suprema, coincidiendo con ello el diputado electo por el justicialismo Erman González. El vocero del presidente del radicalismo, Simón Lázara, era todavía más explícito al afirmar que esa fuerza política "no ha cambiado de opinión tras el acuerdo entre Menem y Alfonsín". Se seguía insistiendo en que ciertos ministros de la Corte debían irse y que si la situación no se descomprimía antes del 3 de diciembre (fecha prevista para la reunión de la Convención de la UCR) podría desvanecerse el pacto sobre la reforma¹⁹.

El presidente Menem admitía la existencia de conversaciones al respecto con el radicalismo, pero lo consideraba "un tema muy difícil", porque como titular del Poder Ejecutivo no podía entrar en cuestiones que hacían a un poder totalmente distinto, y que sólo podían resolverse por la renuncia o la jubilación de alguno de los jueces²⁰.

Con estas palabras, Menem parecía no alentar el avance de las actuaciones que llevaba adelante la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados, en una investigación sobre el cambio de una presunta sentencia contraria al Banco Central de la República Argentina²¹.

Rodolfo Barra era el primero de los ministros de la Corte Suprema en reconocer la posibilidad de la renuncia de algunos de sus integrantes, si el presidente así lo reclamaba explicando sus razones, que podían ser desde argumentos políticos hasta un renunciamiento histórico en favor de la reforma constitucional²². Inmediatamente respondía Carlos Corach que "si alguno de los ministros de la Corte considera que es necesario que el cuerpo esté integrado por nuevos miembros y resigna a su cargo", tal actitud podría considerarse "como un gesto patriótico"²³. En el mismo sentido se pronunciaba el ministro de Justicia, Jorge Maiorano, quien señalaba que la Corte era un motivo de preocupación porque, siendo la cabeza de uno de los poderes del Estado, estaba atravesando desde tiempo atrás diversas circunstancias internas que no se esclarecían debidamente, y mencionaba que "se acerca la hora de las definiciones"²⁴.

3. La negociación sobre los contenidos de la reforma

Mientras se sucedían estos hechos en el ámbito político, comenzaban a reunirse el 24 de noviembre, en el Salón Gris del Senado, los equipos de negociadores del PJ y de la UCR. Por los primeros, se agregaban a los anteriores delegados el senador Juárez, los diputados Matzkin

(jefe del bloque) y Piotti, haciéndolo más tarde el cordobés Maqueda, en tanto que también participarían ocasionalmente por el radicalismo los diputados Orgaz y Seguí (angelocistas), Baglini y Galván (jefe saliente y entrante de ese bloque, respectivamente) y el senador Genoud.

La función de estos equipos era escribir, como lo sintetizó expresivamente el periodismo, la "letra chica" del Acuerdo, es decir, la explicitación de los principales contenidos de una reforma constitucional consensuada entre los dos grandes partidos. La meta era tenerlos perfilados antes del 3 de diciembre²⁵.

Inicialmente se abrió el fuego sobre los temas de sustancia más política y de mayor interés para el radicalismo, porque mientras se desarrollaban las conversaciones Raúl Alfonsín recorría las provincias en búsqueda de apoyos partidarios al Acuerdo, con vistas a su ratificación en la próxima Convención Nacional²⁶.

Así, en la primera reunión se avanzó en las coincidencias respecto de las atribuciones del jefe de gabinete y de la implementación del tercer senador por la minoría a partir de 1995²⁷. Este último punto tenía una importancia relevante para el partido opositor, porque al elegirse otros 24 senadores ese año, incrementaría notablemente su bloque de la Cámara Alta, y sus principales beneficiarios serían las conducciones provinciales de esa fuerza, que podrían elegir trece senadores.

En efecto, un estudio interno realizado por el Senado y puesto a disposición del equipo de negociadores demostraba que, si no se realizaba la reforma —dada la configuración de las legislaturas provinciales luego de los comicios del 3 de octubre de 1993— la UCR perdería en 1995 cuatro de los senadores que renovaban sus bancas (Mendoza, Entre Ríos, Buenos Aires y Chubut). Ellos serían reemplazados por justicialistas, por lo que el radicalismo vería reducido su bloque a sólo ocho legisladores. En cambio, la reforma le permitiría acrecentar trece senadores ya que en aquellas provincias compensaba los cuatro que perdía con otros nuevos, y obtenía además un senador por San Luis, Santiago del Estero, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, La Rioja, La Pampa, Formosa y Jujuy. De allí su interés en que fuesen las mismas legislaturas provinciales las que eligieran, por medio de una disposición constitucional transitoria, a los veinticuatro nuevos senadores.

En la segunda reunión se acordaron las principales reformas a introducir en el área de justicia, particularmente las importantes funciones que habría de cumplir el Consejo de la Magistratura en la nominación de los jueces, en la administración que se le confiaría del Poder Judicial (incluido el manejo de sus recursos) y en el orden disciplinario, donde tendría incluso la facultad de abrir la instancia del jurado de enjuiciamiento de los jueces (con excepción de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación). Los representantes del angelocismo, diputados Orgaz y Seguí, obtuvieron de buen grado por parte de los delegados justicialistas la incorporación de un capítulo especial de garantías constitucionales del orden democrático²⁸.

Paralelamente a ese avance de las negociaciones en el Salón Gris del Senado, se abrían otras dos instancias de diálogo entre los grandes partidos. Por un lado, se creaba una comisión especial para tratar la reforma al régimen de la Capital Federal, que integraban por el justicialismo el intendente Saúl Bouer, Carlos Corach, Miguel Angel Toma y Jorge Arguello, entre

otros. Sin embargo, el radicalismo encontraba dificultades para sumarse a dicha comisión por las objeciones que levantaba Fernando de la Rúa, férreo opositor al Acuerdo. Por otra parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se acordaba la sanción de una nueva ley de necesidad de reforma de la Constitución local, que impulsaría la modificación de unos veinte artículo'. incluyendo la posibilidad de la reelección del gobernador Eduardo Duhalde, a diferencia de los noventa y seis que habían sido propuestos en el fallido proyecto de 1990 29. El dato más curioso que aportaba esta última negociación era que habían participado dirigentes del radicalismo afines a Federico Storani y Juan Manuel Casella, declarados antagonistas en el orden nacional del acuerdo sobre la reforma 30.

Poco más tarde, los integrantes de la comisión para la reforma de los temas atinentes a la Capital Federal debían aclarar, ante las inquietudes expresadas por Eduardo Duhalde, que la autonomía política de aquél distrito no iría en detrimento de la provincia, y que no implicaba desgajar a los partidos del suburbano para constituir una nueva provincia³¹. Por dichas prevenciones pronto se abandonó también la idea de provincializar la ciudad de Buenos Aires, y se prefirió adoptar la figura de un status especial, similar al de una ciudad-estado.

En la tercera reunión del equipo central de negociación, se llegó a acuerdos en dos aspectos que el justicialismo consideraba entrelazados: los límites de los decretos de necesidad y urgencia y los mecanismos para agilizar el trámite de discusión y sanción de las leyes, pues ambos temas respondían a la problemática de los tiempos en que debían implementarse las políticas de gobierno 32.

Otros dos puntos aparecían como especialmente conflictivos en las primeras reuniones. Uno era la duración del mandato de los senadores. Mientras que el radicalismo pretendía reducirlos de nueve a cuatro años, el justicialismo había propuesto llevarlos a seis años. Aunque los principales dirigentes del gobierno y los diputados integrantes de la comisión no veían obstáculos insalvables para acceder al pedido radical, se fue manifestando una creciente oposición a esa idea por parte de los bloques de senadores, tanto justicialista como radical. El senador Alasino, que actuaba de nexo entre la comisión y aquel bloque senatorial, trasladaba una propuesta de este sector a favor de la duración del mandato de seis años. Consistía en mantener la renovación de senadores cada dos años, discernida por tercios de provincias (no de senadores), en tres grupos de ocho, para permitir una elección única de los dos senadores por la mayoría y uno por la primera minoría.

La otra cuestión ardua era la de determinar el piso mínimo de votos necesarios para consagrar al presidente y vicepresidente de la Nación en la primera elección, piso que si no se alcanzaba habilitaría el procedimiento de la doble vuelta o "ballotage". Mientras el radicalismo partía de una posición de máxima consistente en fijar ese piso en más del 50% de los votos —para llegar como transacción al 45%—, el justicialismo se aferraba a un piso del 40%. Para acercar ambas posiciones comenzaron a plantearse la idea de tomar en consideración las diferencias porcentuales entre el primer y segundo partido en orden de votos³³.

El domingo 28 de noviembre, en la sede de la Procuración del Tesoro, los equipos técnicos avanzaban en la redacción de borradores de los puntos acordados durante el curso de la semana. Mientras tanto, se celebraba una reunión del más alto nivel entre Alfonsín, su vocero

Lázara y el diputado Berhongaray, por una parte, y Eduardo Menem, Bauzá y Corach, por la otra. El objeto del encuentro era hacer una estimación de los avances logrados en las conversaciones y aportar definiciones políticas sobre los temas abiertos. El periodismo evaluaba que Alfonsín esperaba renuncias en la Corte Suprema de Justicia, que ellas debían concretarse antes de reunirse la Convención Nacional a celebrarse en Santa Rosa en el curso de la semana siguiente, y que el gobierno se encontraba con especiales dificultades para lograr su efectivización³⁴. Se entendía, asimismo, que Alfonsín había obtenido ya, luego de los viajes realizados a varias provincias —para reunirse con los delegados regionales en lo que él llamaba su "operativo persuasión"—, una amplia mayoría de convencionales (unos 200 sobre 324 totales) que ratificarían el Acuerdo³⁵.

Durante los siguientes tres días de maratónicas reuniones, celebradas por los equipos en forma conjunta en el Salón Gris del Senado o por separado para compatibilizar las posiciones internas, se fueron agregando otros temas nuevos, a la vez que se pulían los detalles de los aspectos centrales del Acuerdo. Se incorporaba el tratamiento de órganos de control de la administración y de protección de los derechos de los habitantes, la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Se rediseñaba el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de las provincias y regiones, y se estudiaban las previsiones necesarias para promover la integración latinoamericana y continental. Se analizaban también distintas alternativas de garantías jurídicas y políticas a incluirse en la ley declarativa de la reforma.

Una semana después de iniciadas las negociaciones, el 1º de diciembre, se difundía un documento de diecinueve páginas con los puntos acordados hasta entonces ³⁶. Las coincidencias habían sido posibles, como quedó expresado en ese documento, "por el amplio espíritu de entendimiento y colaboración que existió en todo momento entre las partes". Se sugerían modificaciones con diferentes grados de precisión a la Constitución Nacional, que se ponían a consideración de las respectivas conducciones partidarias.

Ese mismo día se producía la renuncia de Rodolfo Barra como juez de la Corte Suprema de Justicia, presentada —según lo declaraba— "para colaborar" con el proceso reformista³⁷. Barra también desempeñaba la presidencia del tribunal en razón del desplazamiento (aceptado en la víspera) de Antonio Boggiano, principal afectado por la investigación que proseguía la ya mencionada Comisión de Juicio Político. La renuncia de Boggiano al cargo de presidente de la Corte Suprema era considerada insuficiente por Eduardo Duhalde, quien acompañaba a Menem en su gira oficial por Japón y declaraba que "un pacto democrático de esa naturaleza no puede ser obstaculizado por la Corte Suprema"³⁸.

El Comité Nacional del radicalismo admitía, en un comunicado dado a conocer en Santa Rosa donde sesionaba su Convención Nacional, que entre las garantías jurídicas y políticas que venía exigiendo para respaldar en el parlamento la necesidad de la reforma se encontraba la previa recomposición del alto tribunal³⁹.

El 3 de diciembre, el ministro de la Corte Suprema Mariano Cavagna Martínez anunciaba también su renuncia para "colaborar con este hecho histórico de la unión de dos partidos mayoritarios a partir de la reforma de la Constitución". Ricardo Levene (h), anticipaba a su vez su jubilación a partir del mes de febrero del año siguiente.

4. La tercera etapa de las negociaciones

Luego de un extenso y duro debate, Alfonsín logró —en la madrugada del 4 de diciembre— obtener el respaldo de la Convención al pacto celebrado con Menem, por una abrumadora mayoría de votos. Ciento noventa y seis convencionales se pronunciaron por aprobar la iniciativa reformista (aproximadamente el 70% de los votantes) contra ochenta y siete que la rechazaron y uno que se abstuvo.

La resolución de la Convención Nacional contenía la instrucción, dirigida a los legisladores de la UCR, de votar positivamente el proyecto de ley que declarara la necesidad de la reforma constitucional, delegando a las mesas directivas de la Convención y del Comité Nacional la facultad de suspender aquella medida, en el supuesto de que se alterasen las garantías necesarias para viabilizar los acuerdos. Se entendía que este ítem, denominado "cláusula suspensiva", había surgido de las reuniones de Alfonsín con Angeloz, quien pretendía con ello constituirse en "garante del Acuerdo" y despegarse del llamado grupo de "los 44" (que nucleaba a los opositores a Alfonsín y a la reforma). Como la mayoría de las mesas directivas del Comité y de la Convención Nacional respondía a Alfonsín, éste podía, en cualquier momento, convocarlas para decidir si se encontraban o no reunidas aquellas garantías. En el documento aprobado por la Convención, se designaba también una comisión integrada por cinco miembros para recibir las iniciativas reformistas de los convencionales y se facultaba a la mesa directiva del Comité Nacional para constituir una comisión de juristas que la asesorase sobre la reforma⁴⁰.

Angeloz —transformado en negociador entre el alfonsinismo y el grupo de "los 44"— no pudo obtener que los opositores a la reforma aceptaran votar un proyecto consensuado, ya que la táctica desplegada por estos últimos fue cuestionar "a cara de perro" el Acuerdo, aunque perdieran en los votos.

Enfrentando las críticas, Alfonsín contestaba: "si partimos de la base de que en el país todos son traidores, sátrapas o malhechores, mejor repartamos fusiles y no elijamos diputados o convencionales. Salgamos a agitar el país y dejemos de ser hipócritas. Yo no me refugio en el miedo y no le temo a la traición, porque la UCR es la garantía contra toda traición, es el partido necesario para defender mis principios y mis ideales".

La masiva ratificación de los convencionales a la política desplegada por el presidente del partido, demostraba a las claras su indiscutible liderazgo, ya que debió enfrentar a un nutrido grupo de dirigentes de importancia (entre los cuales se destacaban Federico Storani y Fernando de la Rúa). Asimismo, el enérgico giro impreso a su política —desde una cerrada oposición hasta la línea acuerdista con el gobierno— coincidía con el sentir mayoritario de la dirigencia radical.

El presidente Menem fue informado del resultado del evento radical cuando todavía estaba en vuelo desde Japón hacia Buenos Aires. En Ezeiza, al desembarcar del avión que lo traía de regreso al país, declaró que la decisión de la Convención de la UCR de respaldar el Pacto de Olivos "consolida al sistema democrático" y anunció que se concretaría un nuevo encuentro con Alfonsín, "una vez que se terminen de dar los últimos toques al acuerdo".

También en esos primeros días de diciembre se aprobaba en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires la ley declarativa de la necesidad de la reforma de su Constitución. Destacados líderes del radicalismo bonaerense adscriptos a la línea de Federico Storani, como el presidente del bloque de diputados Miguel Basse, se encontraban en dificultades para explicar por qué aquél dirigente se oponía a la reforma en el orden nacional, mientras que en el ámbito local la aceptaba, pese a que posibilitaba la reelección del gobernador Duhalde. Basse, respondía que esa reforma se estudiaba desde tiempo atrás y que el radicalismo lograba "el afianzamiento de una mayor autonomía municipal, un mejor funcionamiento de la justicia y la promoción de mecanismos de democracia semidirecta"⁴¹, no parecían suficientes para explicar la contradicción. En efecto, también se contemplaban en el acuerdo Menem-Alfonsín reformas similares en el orden nacional.

Comenzaban a darse, mientras tanto, los pasos que conducirían a una nueva ronda de negociaciones entre los equipos de ambos partidos. Así, el 8 de diciembre Alfonsín se reunía con una comisión asesora de juristas para evaluar las garantías necesarias a fin que el acuerdo no se desvirtuase en la Convención Constituyente. La pregunta formulada por espacio de varias horas, fue hasta dónde el Congreso podía obligar o vincular a una Convención Constituyente. Una de las alternativas barajadas consistía en que el llamado "núcleo central" del acuerdo (compuesto por los temas políticos más significativos) pudiese ser votado por los dos tercios de los miembros de la Convención. El aspecto más discutido era si el Congreso podía no sólo habilitar la reforma, sino además otorgarle su sentido, dejando para la Convención la simple aprobación o rechazo de lo dispuesto. Para algunos de los participantes, el Congreso podía establecer determinadas finalidades como un modo de dar previsibilidad al procedimiento, por ejemplo, votar la necesidad de atenuar el presidencialismo y dejar para la Convención Constituyente los mecanismos tendientes a lograr ese propósito. Con ello se garantizaría la libertad de los constituyentes, dentro de un objetivo predeterminado por el poder legislativo.

Uno de los integrantes de la Comisión, Bidart Campos, adhería al acuerdo celebrado entre las fuerzas políticas, porque "parece un signo de las conciliaciones y convergencias con que debe convivir el pluralismo partidocrático". "Decir sí —ahora— a la reforma, significa solamente respaldar el trámite que para ella marca el artículo 30 de la Constitución y seguirlo sin desviaciones. No significa, en cambio, estar de acuerdo con todos y cada uno de los temas o puntos propuestos para la reforma, porque en ese ámbito será la Convención Constituyente la que tendrá a su cargo la decisión". Mantenía su posición adversa a la reelección presidencial, pero aclaraba que si la innovación prosperase a través del cauce ortodoxo del artículo 30 "...no podremos decir que el resultado reformista sea ilegítimo. En suma, nadie puede ni debe abrigar la pretensión de que la reforma responda íntegramente a su gusto y medida, porque nadie puede ni debe suponerse una especie de autor exclusivo y único de la reforma...las críticas habrán de presentarse como valoraciones personales divergentes, pero no como imputaciones de ilegitimidad"⁴².

Otras dificultades que se suscitaban en el escenario político deberían afrontarse en la nueva ronda de negociaciones. Angeloz consideraba conveniente fijar el piso que lo obligaba a recurrir al ballottage en el 50% de los votos y no compartía el criterio de Alfonsín de establecerlo en el

45%, ni el de Menem en el 40%. Las declaraciones aparecían cuando avanzaba la posibilidad de una fórmula intermedia entre las posiciones encontradas de ambos partidos 4-1.

La nueva ronda de negociaciones debía definir, asimismo, asignaturas que habían quedado pendientes, tales como establecer la cuota de poder que conservaría el presidente al delegar en el jefe de gabinete la administración general del país. Aun antes del reinicio formal de las reuniones, algunos de los negociadores exploraban fórmulas de redacción de incisos del artículo 86 de la Constitución Nacional —que contemplan las facultades del presidente de la Nación— que debían ser modificados para adecuarlos a los cambios propuestos. Se agregaban a ello las peticiones del angelocismo respecto de incluir en la reforma los aspectos impositivos de la relación Nación- provincias, que preocupaban al equipo económico conducido por Cavallo. Por otra parte, los senadores reclamaban que la Cámara de Diputados implementara los términos del acuerdo como modificaciones al proyecto de ley declarativa aprobada por el Senado, requiriendo

que resistían los radicales, preocupados por el poder que se le atribuiría a la Cámara Alta al reconocérsele su carácter de iniciadora 44. Otro tema que aguardaba solución era el de la duración del mandato senatorial 45.

El jueves 9 de diciembre se reanudaban las conversaciones entre los equipos interpartidarios en el Salón Gris del Senado, durante casi diez horas. Además de los asuntos conflictivos ya mencionados, se presentaron otros nuevos en la misma reunión. Uno de éstos fue la pretensión del radicalismo de requerir una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara de Senadores para prestar el acuerdo al nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, mientras que el justicialismo aceptaba sólo una mayoría absoluta de los miembros de dicha Cámara. El angelocismo, por su parte, insistió con la pretensión de que se prohibieran los decretos de necesidad y urgencia, rechazada por el justicialismo que lo consideraba un tema ya cerrado 46.

El viernes 10, último día de las sesiones en el Salón Gris del Senado, las negociaciones arribaron a un punto crítico. Los radicales, particularmente el cordobés Antonio Hernández y el ex jefe del bloque de diputados Raúl Baglini, arremetieron para lograr la inclusión, entre los temas habilitados, del relativo a la propiedad de los recursos naturales, reivindicadas por las provincias, posición que fue enérgicamente resistida por sus pares justicialistas.

El otro punto difícil continuaba siendo las garantías para el cumplimiento de los acuerdos. Su tratamiento recorría dos andariveles distintos. En el seno de la comisión negociadora, se analizaban las garantías jurídicas a incluirse en la ley, particularmente aquella por la cual la Convención Constituyente debería votar en bloque todas las reformas incluidas en el núcleo básico, redactado de tal modo que no sólo contuviese los puntos a reformar de la actual constitución sino también el sentido de las modificaciones propuestas. Los delegados justicialistas se resistían a que la votación de ese núcleo se hiciera por el voto de los dos tercios de los miembros de dicha Convención. En la otra vía de las negociaciones, de estricta naturaleza política, se mantenía la discusión sobre los cambios a introducir en la composición de la Corte Suprema, que en ese momento se centraba en las dificultades para acordar los nombres de los

tres candidatos que reemplazarían a los dos renunciantes y al tercero que había anunciado su próximo retiro⁴⁷.

Las dificultades suscitadas en las reuniones del Salón Gris, obligaron a ambos equipos a delegar en Gil Lavedra y en el autor de este libro la preparación del anteproyecto de documento definitivo que debían firmar Menem y Alfonsín tres días después.

El domingo 12 de diciembre, el periodismo anunció que había acuerdo para nombrar a los tres futuros jueces de la Corte Suprema. Serían Héctor Masnatta, Gustavo Bossert y Guillermo López. Esa misma jornada, en una larga reunión celebrada en la sede de la Procuración del Tesoro hasta horas de la madrugada, se cerraron los puntos pendientes, se terminó de pulir el borrador presentado y se dispusieron los recaudos necesarios para que no trascendieran detalles del documento hasta el día siguiente, momento en que debían suscribirlo los dos jefes partidarios. El ballottage se acordaba fijando como piso requerido el 45% de los votos válidos emitidos, y aunque no se obtuviera ese porcentaje en la primera votación, si los candidatos de un partido reunían o superaban el 40% de dichos votos (hasta alcanzar el 45%) y mediaba además una diferencia del 10% con respecto al partido que le seguía en orden, tampoco era necesario acudir a una segunda vuelta.

La estructura del borrador incluía un núcleo de coincidencias básicas, que reuniría los puntos de reforma más importantes y contendría los textos consensuados (salvo sus aspectos aun controvertidos). Otro conjunto de temas, de menor entidad política o sobre los cuales no había suficiente consenso acerca de sus contenidos, simplemente se habilitarían por la ley declarativa para su libre tratamiento por la Convención. El capítulo final se dedicaba a las garantías jurídicas y políticas que se otorgaban las partes para el cumplimiento de los acuerdos por la Constituyente⁴⁸.

Pero aun cuando el trabajo de pulido de los textos definitivos llevó considerable esfuerzo, las negociaciones se empantanaron durante horas por la pretensión radical de reducir el mandato de senadores a cuatro años, y la no menor presión ejercida por los senadores justicia- listas que defendían el mandato de seis años. Recién en horas de la madrugada las máximas autoridades del gobierno admitieron la reducción a cuatro años, quedando así el documento cerrado para su firma al día siguiente.

5. El trámite en la Cámara de Diputados

El 13 de diciembre, Carlos Menem y Raúl Alfonsín suscribían el texto definitivo —de diecisiete carillas— del histórico Acuerdo. Instalados en la mesa oval del Salón Sur de la Casa Rosada acompañaban al presidente, Eduardo Menem, Eduardo Bauza, Carlos Ruckauf, Jorge Matzkin, Carlos Corach, y el autor. A su vez, junto a Alfonsín estaban el senador José Genoud y los diputados Raúl Galván, Antonio Berhongaray y Antonio Hernández, como así también los especialistas Ricardo Gil Lavedra, Enrique Paixao y Amoldo Kleiner⁴⁹.

La ceremonia de firma duró apenas cuatro minutos. Alfonsín había pedido expresamente modestia y brevedad para dicha ceremonia. Luego de la firma simultánea de ambos jefes partidarios y el cruce de carpetas donde se encontraban los dos únicos originales del acuerdo,

se abrazaron para los fotógrafos y las cámaras televisivas. Menem lucía tostado y exultante, con su corbata de tonos violeta y gris; Alfonsín, más pálido y riguroso, vestía con un traje gris oscuro. Al abrazo siguieron las palabras de Menem al jefe opositor: "yo te agradezco mucho lo que has hecho, Raúl"⁵⁰.

Menem y Alfonsín coincidían en afirmar que el acuerdo entre el justicialismo y el radicalismo para la reforma de la Constitución abría una etapa nueva para el país y cerraba otra de "duros enfrentamientos". El primero de ellos declaraba que la Argentina tenía la posibilidad, por primera vez, de cambiar la Constitución "en forma consensuada por los partidos mayoritarios, con el apoyo de otras parcialidades del universo político". Agregaba que "si Dios me sigue amparando y protegiendo, comunicándome un poco de suerte, y yo hago las cosas más o menos bien, estoy en condiciones de aspirar a la reelección". Sin embargo añadía: "hay que pelear duro para ganar las internas del justicialismo y después ganar las elecciones generales- ...con esto desvirtuamos totalmente aquello de que la reelección era para Carlos Menem. No es así. Es para todos los presidentes que hagan bien las cosas". Finalmente lo consideraba "...un paso adelante en la profundización de la democracia, que establecerá un nuevo diálogo político"⁵¹. Por su parte, Alfonsín destacaba que el entendimiento logrado "define reglas de juego de un diálogo político con el gobierno que debe ser permanente". Resaltaba como resultado positivo de los acuerdos la adopción de "decisiones que van a dar más certeza jurídica a la totalidad de los argentinos", que perseguían "atenuar el sistema hiperpresidencialista y establecer también la posibilidad del perfeccionamiento de los controles republicanos"⁵².

La firma del Acuerdo desplazó el eje de las discusiones al ámbito parlamentario. El comienzo de su tratamiento por la Cámara de Diputados se retrasó una semana por las diferencias internas que subsistían en el seno del bloque radical, donde unos treinta legisladores se negaban a votar favorablemente la iniciativa".

Analistas políticos destacaron que los diputados que votarían el proyecto de ley declarativa se agrupaban en alfonsinistas ortodoxos, cuyo referente era Berhongaray; alfonsinistas críticos, conducidos por Jesús Rodríguez; y angelocistas, coordinados por Alfredo Orgaz. En cambio, se opondrían el delarruismo, siendo su referente Enrique Olivera; los seguidores del santafesino Horacio Usandizaga; y el nucleamiento denominado Convergencia, bajo el liderazgo de Federico Storani⁵⁴.

El tratamiento del proyecto de ley en el Congreso también fue demorado por un violento estallido social en la Provincia de Santiago del Estero, originado por una movilización de los empleados públicos contra el ajuste económico en dicha provincia, que desbordó a las fuerzas policiales y generó saqueos e incendios en las sedes de los tres poderes (la gobernación, la legislatura y los tribunales). El Congreso Nacional, en un trámite rápido, dispuso en la madrugada del 17 de diciembre la intervención federal a esa provincia⁵⁵.

Por otra parte, el modo en que había quedado resuelta la reducción a cuatro años de los mandatos de los senadores había irritado al bloque justicialista⁵⁶. Como consecuencia de las diferencias con los diputados, que respaldaban ese aspecto de la reforma, se mantuvo la cuestión acerca de cuál de las Cámaras debía entenderse como iniciadora, ya que se presentaría un nuevo proyecto de ley en la Cámara Baja. El punto no era menor, puesto que la

Cámara de origen tendría prioridad para decidir en último término sobre las modificaciones que se introdujeran al proyecto⁵⁷.

Se hacía cada vez más notorio, a medida que transcurrían los días, que el bloque radical votaría dividido. La mesa de conducción del bloque expresaba el peso político de los diferentes grupos que respaldaban o enfrentaban el Acuerdo. Varios legisladores radicales anticipaban su voto negativo al proyecto de ley, entre los cuales se destacaba Federico Storani, quien junto con otros dirigentes como el entrerriano Montiel, y el chaqueño Luis León, revivían el grupo de "los 44", opositor a Alfonsín, pero esta vez sin la participación del angelocismo. Se sumaban a ellos René Balestra y el santiagueño José Luis Zavalía, quien revisaba así su anterior posición favorable a la reforma. Se estimaba que 25 diputados de la UCR votarían en contra y 47 afirmativamente. La posición de los disidentes era desautorizada por la Mesa Directiva de la Convención Nacional de la UCR, que juzgaba que esas actitudes "lastiman la necesaria homogeneidad y transparencia del partido"⁵⁸.

Los legisladores de ambos partidos que habían participado de las negociaciones⁵⁹, sugerían que el proyecto de ley incluyese textualmente en la parte dispositiva el contenido íntegro del Acuerdo, luego de descartarse otras varias alternativas técnicas. El objetivo de esa decisión era dar la mayor fuerza posible a los términos de dicho entendimiento, a fin de dejar bien sentada la opinión del Congreso en el sentido de que abría un proceso de reforma consensuado, y de que no se admitía que la futura Convención Constituyente se apartara de esos términos. El 17 de diciembre, el proyecto de ley declarativa fue aprobado en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados⁶⁰.

La discusión acerca de cuál de las dos Cámaras debía ser considerada como iniciadora era uno de los puntos centrales del trámite legislativo. Como lo declararía Bauzá, esta cuestión era la llave de la última palabra acerca de la extensión de los mandatos de los senadores, dada la diferencia de criterios entre los diputados justicialistas que respaldaban el texto del Acuerdo — que los fijaba en cuatro años y los senadores del mismo partido que insistían en el mandato por seis años⁶¹. Tras la duración del mandato senatorial, se escondía también otra materia importante: si el Senado continuaría siendo la "Cámara Alta", manteniendo ciertos rasgos aristocráticos bajo los cuales había nacido, o si quedaría en la consideración social en paridad de trato con Diputados.

El 20 de diciembre comenzó el tratamiento del proyecto en el recinto de la Cámara Baja. El miembro informante por la mayoría, Hugo Rodríguez Sañudo, admitía que la reelección del presidente había sido uno de los temas más debatidos y que prohibirla era negar al pueblo y a los gobernantes proseguir con el buen funcionamiento de sus políticas. Mencionó reiteradamente la labor del Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado durante el gobierno del presidente Alfonsín, y señaló que el gobierno de entonces, con clarividencia notable percibió la necesidad del cambio y lo propuso, apoyado por el entonces gobernador de La Rioja, Carlos Menem⁶².

A su turno, Antonio María Hernández, miembro informante del bloque radical, expresaba que la Constitución había sido modificada muy pocas veces "por la eminente falta de cultura política y jurídica de los argentinos", y porque a través de los años "faltó el entendimiento suficiente para

hacerlo". Consideraba que la oportunidad para la reforma se daba "cuando existe el consenso suficiente para llevarla adelante" entendiendo que en ese momento era posible "porque hubo un acuerdo entre los jefes de los dos grandes partidos del país que ha sentado la posibilidad de que el diálogo político se traslade a una reforma que será histórica". Concluía en que "no debemos creer que porque se cambia la Constitución se cambia la sociedad, pero buscamos que ésta sea más abierta y más democrática, tenemos una idea de esperanza"⁶³.

Jorge Folloni, diputado del partido renovador salteño, hablando en nombre del Grupo Provincial, manifestó la adhesión de este bloque; por el contrario el bonaerense Aldo Rico (por la fuerza de centro- derecha MODIN) y Carlos Alvarez (por el Frente Grande de centro- izquierda) cuestionaron duramente la iniciativa porque permitía la reelección de Menem, mientras que el último imputaba además, a sus ex compañeros del Partido Justicialista, el abandono de la tradición del constitucionalismo social.

Desde otro ángulo, Alvaro Alsogaray (UCEDE-Capital), señalaba que no debía disimularse o enmascararse la intención de permitir la reelección de Menem, provocándose una reforma constitucional amplia. Alberto Natale (PDP-Santa Fe), se oponía porque entendía que la reelección aumentaba de por sí el poder del Ejecutivo y conducía a un presidencialismo autoritario ⁶⁴.

El 22 de diciembre la Cámara de Diputados aprobó, con los dos tercios de los miembros del cuerpo, la ley que declaraba la necesidad de la reforma constitucional. La votación en general del proyecto se alcanzó a las 2:48. De 248 legisladores presentes (un verdadero récord histórico sobre un total de 257 diputados), 191 votaron a favor (172 representaban los dos tercios), 56 en contra y 9 se abstuvieron.

Pero se reclamaba la votación en particular del proyecto, artículo por artículo, todos con un requerimiento de 172 votos como mínimo. Al llegar al quinto, que establecía las garantías acordadas por los partidos, entre ellas que los puntos contenidos en el núcleo de coincidencias básicas debían ser votados en bloque en la Convención Constituyente, una primera votación impugnada arrojó un resultado a favor de 166 votos (6 menos de lo exigido). De inmediato fue reglamentariamente reconsiderada la votación (para ello se obtuvieron 181 votos) y el nuevo resultado arrojó 174 votos a favor, contra 64 y tres abstenciones. Pudo haber triunfado en ese momento la tesis de Durañona y Vedia, que tuvo el apoyo de diputados de partidos provinciales aliados a la mayoría y el activo respaldo de Federico Storani, en el sentido de que la Convención no tuviera que sentirse obligada frente al Acuerdo de Olivos, incorporado como una sola pieza al artículo regulado. Sin embargo, la segunda votación ratificaba la intención oficialista de cumplir acabadamente el Acuerdo⁶⁵.

6. El nuevo tratamiento en el Senado

Luego de los tradicionales festejos navideños, el 28 de diciembre comenzaba el nuevo tratamiento en el Senado de la ley declarativa, con la atención centrada en resolver la cuestión de la duración de los mandatos de sus futuros miembros.

El bloque radical se encontraba profundamente dividido, ya que se estimaba que seis de sus integrantes votarían a favor de la iniciativa reformista (José Genoud, Hipólito Solari Irigoyen, Faustino Mazzucco, Mario Losada, Ricardo Laferriere y Edison Otero), mientras que cinco lo harían en contra (Fernando de la Rúa, Conrado Storani, Luis León, Jorge Cendoya y Pedro Villaroel). Existían situaciones curiosas, como la de los dos senadores cordobeses que votarían en contra, pese al apoyo presentado por Angeloz al Acuerdo⁶⁶.

El dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado comenzaba por pronunciarse a favor de su carácter de cámara de origen. A tal efecto, señalaba las tres alternativas que había tenido la Cámara de Diputados, de acuerdo a los artículos 69 y 71 de la Constitución Nacional que regulan el trámite parlamentario de los proyectos de leyes y que entendía aplicables al caso: a) desechar totalmente el proyecto, en cuyo caso no podría repetirse uno similar en las sesiones de ese año; b) aprobar el proyecto sin modificaciones, en cuyo caso pasaría al Poder Ejecutivo para su promulgación; y c) modificarlo por adición o corrección, hipótesis en la que se devolvería el proyecto a la cámara de origen, a los efectos de la aceptación o rechazo de las correcciones propuestas. Entendía que la Cámara de Diputados había optado por la tercera vía, por lo que el Senado mantenía su condición de cámara de origen, y en cuanto al proyecto remitido por la Cámara de Diputados, opinaba que no se trataba de una nueva iniciativa⁶⁷.

Por dichas razones, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado aconsejaba aceptar las adiciones y correcciones introducidas por la cámara revisora, excepto en el caso de dos enmiendas al Núcleo de coincidencias básicas, una relativa a la fijación del mandato de los senadores en cuatro años, y otra que suprimía una parte de la cláusula transitoria sobre el mismo tema⁶⁸.

Algunos constitucionalistas —como Miguel Angel Ekmekdjian— criticaban la tesitura de dicho dictamen, por entender que el artículo 71 de la Constitución Nacional exigía una segunda lectura de la cámara revisora (aun admitiendo el argumento de que el Senado era la cámara originaria), y recién después prevalecería el criterio de la cámara iniciadora. También entendía que para la validez de la necesidad de la reforma se requiere el consentimiento concurrente y total de ambas Cámaras, que en este caso no existiría⁶⁹. Durante la discusión del proyecto de ley en el plenario, el senador De la Rúa hacía consideraciones similares, pretendiendo el reenvío del proyecto para un nuevo tratamiento en la Cámara Baja⁷⁰.

Sin embargo, los argumentos a favor de ese procedimiento no parecían decisivos. El artículo 71 de la Constitución Nacional sólo contempla una segunda intervención de la cámara revisora cuando las adiciones o modificaciones introducidas por dicha cámara hayan sido rechazadas por la de origen con una mayoría absoluta, a fin de posibilitar la insistencia de la revisora con las dos terceras partes de sus miembros. Pero, en el trámite de la ley declarativa de la reforma, la cámara revisora había actuado ya con esta mayoría, de modo que siempre se impondrían los dos tercios de los miembros de la originaria, por aplicación de la última parte del mencionado artículo 71. Según puede advertirse, la segunda lectura en la cámara revisora era ineficaz, ya que de haberse efectuado no habría aportado nada al trámite.

Más aún, al dejar abierto el Senado, a la consideración de la Convención Constituyente, el punto "D" del Núcleo de coincidencias básicas, puesto que impuso la redacción originaria (consistente en "la reducción de los mandatos de quienes resulten electos"), esa Convención podría expedirse al respecto, y laudarse de tal modo sobre las respectivas posiciones de los seis o cuatro años. Las dos cámaras habrían coincidido en sus respectivas sanciones, en la necesidad de la reforma del artículo 48 de la Constitución Nacional, según quedó expresado, por lo que no podía tampoco argumentarse que no hubiera un consentimiento concurrente de ellas⁷¹.

Eduardo Menem y Cafiero cuestionaron duramente la actitud de la Cámara Baja de pretender convertirse en iniciadora desconociendo la anterior sanción del Senado. Esa actitud fue respaldada por el plenario del cuerpo, que aprobó sin discusión un proyecto de declaración presentado por el justicialista entrerriano Augusto Lasino, reivindicando la condición de cámara de origen⁷².

En el curso del debate parlamentario sobre el fondo de la iniciativa en consideración, los opositores a la reforma⁷³ objetaron diversos aspectos del Acuerdo. Plantearon que la reforma propuesta, con la inclusión del jefe de gabinete, no servía para atenuar el presidencialismo, porque esta figura les parecía muy subordinada al presidente. Cuestionaron la incorporación del tercer senador por el mayor gasto

que ello implicaba, el otorgamiento de rango constitucional para los decretos de necesidad y urgencia, y como en repetidas oportunidades anteriores, la posibilidad de reelección presidencial.

La posición favorable al Acuerdo fue defendida por Carlos Suárez y Libardo Sánchez (PJ), por José O. Bordón quien modificando sus posiciones anteriores se pronunció por votar a favor del proyecto, por Leopoldo Bravo (bloquista por San Juan), y por Hipólito Solari Irigoyen y José Genoud (UCR) que explicaron también las razones de apoyo al pacto y el cambio del sentido de su voto⁷⁴.

A la una de la madrugada del 29 de diciembre, el Senado aprobaba por 38 votos a favor, 7 en contra y con tres ausencias la ley declarativa de la reforma, superando en seis votos los dos tercios del total de los miembros del cuerpo ⁷⁵. Concluía de tal modo una dura batalla política y parlamentaria que, mediante la intervención del Congreso Nacional por segunda vez, en este siglo, y con ventajas sobre la reforma de 1949- pues se obtenía superando el voto de los dos tercios de los miembros totales de ambas Cámaras— disponía la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional y la convocatoria a una Convención Constituyente.

La Convención debía instalarse en las ciudades de Santa Fe y Paraná e iniciar sus labores dentro de los sesenta días posteriores a las elecciones generales que debía convocar el Poder Ejecutivo. Tenía que terminar su cometido dentro de los 90 días de su instalación, y no podía prorrogar su mandato. Se reuniría al sólo efecto de considerar las reformas al texto constitucional previstas en el Núcleo de coincidencias básicas, incluido en el artículo 2, y los temas habilitados para su debate en el artículo 3. Los temas indicados en el artículo 2 deberían ser votados conjuntamente y se entendía que la votación afirmativa incorporaría a la Constitución la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa significaría el rechazo en su conjunto de esas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes. Se disponía la nulidad absoluta de todas

las modificaciones, derogaciones y agregados que realizara la Convención Constituyente, apartándose de la competencia establecida en los artículos 2 y 3 de la ley. Se establecía también que la Convención no podría introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías contenidas en el capítulo único de la primera parte de la Constitución Nacional.

Poco después, el Senado comunicó a la Cámara de Diputados que, reafirmando su condición de cámara iniciadora había sancionado la ley 24.309. El comportamiento seguido no mereció objeciones de esa última Cámara. El Senado giró la sanción al Poder Ejecutivo, que de inmediato promulgó la ley y convocó a comicios para la elección de convencionales constituyentes el domingo 10 de abril de 1994.

NOTAS

- 1 Cfr. reportaje en Ambito Financiero, 16-XI-93.
- 2 Clarín, 14-XI-93.
- 3 Página/12, 13-XI-93, "Los dos últimos años de Alfonsín. Un largo camino de regreso".
- 4 Página/12, 13-XI-93, bajo el título "Que se doble". Decía también que uno de los hechos más auspiciosos de este final de siglo —el acuerdo israelí-palestino— fue el resultado de un año de negociación clandestina entre las partes, según se supo en el momento en que Arafat y Rabin estrecharon manos... Con excepción de los fanáticos de ambos bandos, todo el mundo celebró un acuerdo que podría desatar uno de los nudos más violentos y al parecer, irreconciliables, de la historia actual.
- 5 La Nación, 14-XI-93; Página/12, 14-XI-93, Horacio Verbitsky.
- 6 Clarín, 14-XI-93.
- 7 Clarín, 22-XI-93.
- 8 La Nación, 16-XI-93; Ambito Financiero, 16-XI-93. En los considerandos del decreto 2839/93 se explicaba que la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista habían solicitado la suspensión fundados "...en la posibilidad cierta de establecer coincidencias nacionales sujetas a la aprobación popular mediante la convocatoria a elecciones de Convencionales Constituyentes".
- 9 Ambito financiero, 16-XI-93; Clarín, 16-XI-93; La Nación, 17-XI-93.
- 10 Página/12, 25-XI-93.
- 11 Por ejemplo, Rosendo Fraga en Ambito Financiero, 16-XI-93 y Alvaro Alsogaray, en La Nación, 16-XI-93.
- 12 Cfr. opiniones vertidas en La Prensa, Vida Económica, 16-XI-93; Clarín, 16-XI-93.
- 13 Participaron de la reunión Eduardo Escasanny (vicepresidente de Adeba), Osvaldo Cornide (CAME), Francisco Macri (Adefa), Jorge Blanco Villegas (UIA), Jorge Berardi (Bolsa de Comercio), Roberto Sanmartino (Unión Argentina de la Construcción y Techint), Muñir Madcur

(Cámara de la Construcción) y Jorge Di Fiore (Cámara Argentina de Comercio). El Cronista, 17-XI-93.

14 Ambito Financiero, 19-XI-93; El Cronista, 19-XI-93.

15 Página/12, 17-XI-93.

16 Clarín, 17-XI-93.

17 Página/12, 19-XI-93.

18 Página/12, 19-XI-93.

19 Clarín, 21-XI-93 y La Nación, 22-XI-93.

20 Clarín, 20-XI-93.

21 Por su parte, el 19 de noviembre, la Corte Suprema de Justicia aclaraba, por una acordada dispuesta con el voto de siete de sus miembros y con la disidencia de Augusto Belluscio y Enrique Petracchi, que el texto aprobado el 8 de junio de 1993, se trataba de un proyecto de sentencia y no de una resolución definitiva. Clarín, 20-XI-93.

22 Ambito Financiero, 22-XI-93.

23 Clarín, 23-XI-93.

24 Página/12, 23-XI-93; Clarín, 24-XI-93.

25 Ambito Financiero, Clarín y Página/12 del 24-XI-93.

26 Clarín, 25-XI-93.

27 Clarín y El Cronista, 25-XI-93.

28 Clarín, Página/12 y Ambito Financiero, 26-XI-93.

29 Clarín y Página/12, 26-XI-93.

30 Ambito Financiero, 26-XI-93.

31 La Nación, 28-XI-93.

32 Página/12, 27-XI-93.

33 Páginici/12, 28-XI-93.

34 Clarín y La Nación, 29-XI-93.

35 Clarín, 29-XI-93.

36 Texto completo publicado en La Nación del 3-XII-93. Cfr. Anexo documental, XX.

37 Clarín, 2-XII-93.

- 38 Clarín, 2-XII-93.
- 39 Clarín. 4-XII-93.
- 40 Página/12 y Clarín, 4-XII-93 y 5-XII-93.
- 41 Clarín y La Nación, 6-XII-93.
- 42 Estaba integrada por Germán Bidart Campos, Humberto Quiroga Lavié —ambos importantes tratadistas del derecho constitucional—, Daniel Sabsay y Juan Sola, como también los angelocistas Antonio María Hernández y Jorge de la Rúa, a la vez políticos y especialistas en la materia. "El camino del consenso para la reforma", La Prensa, 9-XII-93.
- 43 La Nación, 9-XII-93.
- 44 Ambito Financiero, 9-XII-93.
- 45 La Nación, 10-XII-93.
- 46 Página/12. 10-XII-93.
- 47 Página/12 y Clarín. 11-XII-93.
- 48 Ambito Financiero. 13-XII-93.
- 49 Ambito Financiero y Clarín. 14-XII-93.
- 50 Clarín, 14-XII-93.
- 51 La Nación. 14-XII-93.
- 52 La Prensa, 14-XII-93.
- 53 Página/12. 14-XII-93.
- 54 El Cronista 15-XII-93: La Prensa 16-XII-93.
- 55 Clarín. 17-XII-93.
- 56 Clarín, 14-XII-93.
- 57 La Prensa, 15-XII-93.
- 58 Ambito Financiero, 20-XII-93; Clarín, 21-XII-93; El Cronista y Página/12, 16-XII-93.
- 59 Tales como Jorge Matzkin, Juan Carlos Maquéela, Alberto Piotti, Jorge Yoma, Antonio Berhongaray. Antonio Hernández, Leopoldo Moreau y Carlos Soria, que tendrían actividad destacada en los debates, y con apoyo de Carlos Corach, Gil Lavedra y el autor.

60 Clarín y La Nación, 18-XII-93. Había sido defendido por el justicialista rionegrino Carlos Soria y por el radical Antonio Hernández. Plantearon sus oposiciones el representante del Frente Grande, Carlos Alvarez. el del MODIN, el socialista Estévez Boero y el demoprogresista Alberto Natale, mientras que dos diputados radicales, Sergio Montiel y Angel D'Ambrossio anticipaban su voto negativo en el recinto.

61 En un encuentro celebrado a altas horas de la noche del 20 de diciembre, en la sala de reuniones del Presidente de la Cámara de Diputados, al que asistían Pierri, Matzkin, los senadores Molina. Oraldo Britos y Ricardo Branda, entre otros diputados y senadores, con la presencia de Eduardo Bauzá. Carlos Corach y el autor, se intentaba llegar a un acuerdo sobre ese punto crucial. Clarín y El Cronista, 21-XII-93.

El miembro informante Rodríguez Sañudo hacía en su discurso, ante el plenario de la Cámara Baja, una ligera referencia al problema al expresar que "se ha considerado el proyecto en revisión venido del Honorable Senado, así como también las diversas iniciativas presentadas por distintos proyectos".

62 Recordaba también que hasta el momento ya eran trece las provincias argentinas que habían modificado recientemente sus constituciones, que también lo hicieron en las últimas décadas Francia, Italia. Portugal y España, mencionando asimismo las numerosas enmiendas introducidas en la de Estados Unidos. La Nación, 22-XII-93.

63 La Nación, 22-XII-93.

64 La Nación, 22-XII-93. Otros opositores al proyecto que hicieron uso de la palabra reiterando argumentos, fueron Sergio Montiel (UCR-Entre Ríos), Héctor Polino (Socialista-Capital Federal), Nicolás Garay (Partido Liberal-Corrientes), Orlando Gallo (MODIN-Buenos Aires), Alfredo Bravo (Unidad Socialista-Capital Federal) y José María Ibarbia (UCD-Buenos Aires). La defensa del acuerdo además de los menciona-dos miembros informantes por la mayoría, quedó en manos de Antonio Berhongaray (UCR-La Pampa), Carlos Soria (PJ-Río Negro), Alberto Piotti (PJ-Buenos Aires), Juan Gauna (UCR-Capital), Leopoldo Moreau (UCR-Buenos Aires) y el jefe del bloque justicialista, Jorge Matzkin.

65 Clarín y La Nación del 23-XII-93 informaban de 55 votos en contra y 1 abstención. Página/12 informaba que parte de las abstenciones eran porque no habían funcionado las llaves de algunas bancas.

66 Clarín, 27-XII-93.

67 Con el apoyo doctrinario de Bidart Campos (siguiendo a Montes de Oca) y de Néstor Sagües, la Cámara Alta estimaba que existía identidad de proyectos, aunque difiriesen en el texto o en las palabras, porque se trataba de la misma materia e idéntica finalidad. Tanto el proyecto originado en el Senado, cuanto el proveniente de Diputados, perseguían el mismo objetivo: declarar la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional, y ambos coincidían en numerosos puntos.

Si bien el dictamen no desconocía el hecho nuevo del Acuerdo celebrado entre dos grandes partidos, insertado en el proyecto sancionado por Diputados, ello no transformaba a esta última en cámara iniciadora. Aportaba como fundamento en tal sentido el antecedente de una resolución del Senado de 1985, en el trámite de la ley de patria potestad y filiación. Expresaba que la cámara revisora no podía convertirse en cámara de origen por su sola determinación, trasgrediendo de ese modo el procedimiento establecido por la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes.

68 Se trataba del Punto D —inc. a, inc. c punto 2—, este último que disponía "la transformación de un sistema de elección indirecta de un senador por vez, en uno de elección directa de tres senadores a la vez con representación de la primera minoría".

69 En El Cronista, 31-XII-93, bajo el título "El proyecto que aprobó el Senado debería volver a revisarse en Diputados".

70 Clarín, 29-XII-93.

71 Coincidía con esta interpretación el constitucionalista Gregorio Badeni, La Nación, 29-XII-93.

72 La Nación, 30-XII-93.

73 Tales como Jorge Cendoya, Fernando de la Rúa y Luis León (UCR), Pedro Villarroel (Frente Cívico de Catamarca), Juan Aguirre Lanari y José A. Romero Feris (Partido Autonomista Liberal de Corrientes), Alfredo Avelín (Cruzada Renovadora de San Juan).

74 Clarín, La Prensa y La Nación, 29-XII-93.

75 Clarín, 29-XII-93.