

### **Javier Vidal Olivares**

Profesor de Historia Económica e Historia de la Empresa en la Universidad de Alicante. Doctor por la Universidad de Valencia (1989) con una investigación sobre los ferrocarriles y el crecimiento de la economía valenciana antes de la I Guerra Mundial, publicada en 1991 como *Transportes y mercado en el País Valenciano, 1840-1913*, Valencia, IVEI. Ha investigado sobre los ferrocarriles y el sistema de transporte en la España de los siglos XIX y XX, participando en numerosos congresos de ámbito nacional e internacional. En 1998 publicó en colaboración con P. Martín, F. Comín y M. Muñoz el libro *150 años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, Madrid, Anaya-FFE; ha coeditado con J. Sanz y M. Muñoz en 1999 el libro *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998*, Madrid, FFE-CAM-IJGA y con F. Cayón y M. Muñoz en 2002 el libro *Ferrocarril y ciudad. Una perspectiva internacional*, Madrid, Ministerio de Fomento-FFE. En colaboración con P.P. Ortúñez ha publicado "The Internationalisation of Ownership of the Spanish Railway Companies, 1858-1936", *Business History*, 44.3, 2002, pp.29-54. En la actualidad participa en la redacción de la *Historia de los ferrocarriles de Europa* que coordina el profesor François Caron para la editorial belga Mercator. Al mismo tiempo prepara un libro sobre la aerolínea española Iberia de la que ya ha publicado algunos avances en "Estado, regulación de los mercados y estrategia empresarial en América Latina: Iberia, Líneas Aéreas de España, en Argentina y Uruguay, 1966-1975", *Historia Económica & Historia de Empresas*, 2003, VI, 1, Sao Paulo, pp.121-150; y "De la Internacionalización a la Multinacionalización: Iberia, Líneas Aéreas de España, 1966-2000", en el libro editado por M. Cerutti, *Empresa e historia en la América Ibérica, España y Portugal*, Madrid-Monterrey, Gedisa-Universidad Autónoma de Nuevo León, (en prensa).

Este artículo explica la acción de la aerolínea Iberia en su primera fase de expansión multinacional en América Latina. A fines de la década de 1960 la compañía española Iberia se encontró con una elevada liquidez debido al fuerte crecimiento de los ingresos procedentes del auge del transporte de turistas. Ello permitió el diseño de una estrategia de crecimiento de la compañía que se basó en la compra de participaciones en aerolíneas americanas. El sistema de acuerdos bilaterales predominante en los mercados aéreos internacionales impedía crecer a las compañías mediante estrategias competitivas. Fue por ello por lo que Iberia optó por comprar participaciones o patrocinar la creación de nuevas compañías con socios latinoamericanos. Esta estrategia fue impulsada también por la política exterior del franquismo que buscaba ampliar su influencia en el área y presentarse en Europa y Estados Unidos como un país influyente en la esfera internacional. Los casos de Air Panamá y Corporación Dominicana de Aviación son analizados como ejemplo de esta estrategia. En el texto se argumenta que el fracaso de ambas actuaciones se debió a la inestabilidad política e institucional de estos países, además de las frágiles bases del sistema bilateral de acuerdos entre países que reguló la aviación internacional hasta la liberalización de los años 1980.

**Palabras clave:** *Iberia; transporte aéreo; España; América Latina*

This article explains the performance of the Spanish airline Iberia in its early phase of multinational expansion in Latin America. At the end of the 1960's Iberia had great liquidity due to the strong increase of revenues coming from the boom in tourist transport sector. This fact allowed the company to adopt a strategy of growth that was based on purchasing shares in Latin American airlines. The predominant system of bilateral agreements in the international air markets prevented the companies from growing by means of competitive strategies. Iberia opted for buying shares or sponsoring the creation of new companies with Latin American partners. This strategy was also impelled by the foreign policy of the Franco period, aimed at enlarging its influence in the area and becoming an influential country in Europe and United States. The cases of Air Panama Internacional and Corporación Dominicana de Aviación are analysed as examples of this strategy. In this text it is argued that the failure of both actions was caused by the political and institutional instability of these countries, not to mention the fragile foundations of the system of bilateral agreements that governed the international air transport until the liberalization of the 1980's.

**Key words:** *Iberia; aviation transport; España; América Latina*

# El fracaso de la expansión internacional de la aerolínea Iberia en América Latina: los casos de Panamá y República Dominicana, 1966-1973<sup>1</sup>

**Javier Vidal Olivares**

(Universidad de Alicante)

Las reglas imperantes entre las aerolíneas comerciales antes de la liberalización de los mercados aéreos emprendida por los Estados Unidos en 1978 descansaban en los acuerdos generales establecidos por la Convención de Chicago de 1944, la creación y desarrollo de la International

---

<sup>1</sup> Este texto forma parte de una investigación más amplia, cuyo objetivo es la historia de la aerolínea Iberia, y que lleva por título: *De compañía de bandera a transportista mundial: Iberia, Líneas Aéreas de España, 1941-2002*. La documentación de base procede del Archivo General del Instituto Nacional de Industria (ARGINI) y del Archivo de Iberia. Una primera versión se presentó en las 3<sup>er</sup> Jornadas de Historia Económica organizadas por la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo (Uruguay) del 9 al 11 de julio de 2003. Debo agradecer a María Inés Barbero, Raúl Jacob y Andrés Regalski, organizadores de la sesión *Empresas multinacionales en América Latina*, y a los asistentes a ella sus comentarios a una primera versión. Quiero agradecer las facilidades de los responsables de la compañía Iberia para acceder a la documentación de sus archivos y de su Centro de Documentación que dirige Elena Hernán. Igualmente los comentarios de los evaluadores de la Revista TST que han contribuido a mejorar el texto final. Los errores que puedan encontrarse son únicamente míos.

Air Transport Association—IATA—y los llamados acuerdos de Bermuda<sup>2</sup>. Con estas regulaciones las compañías aéreas estuvieron obligadas a pactar los tráficos de carácter internacional. La capacidad de las aeronaves, sus frecuencias de vuelo y las tarifas quedaron a partir de entonces férreamente establecidas<sup>3</sup>. Por otra parte las fusiones o adquisiciones de empresas aéreas por capitales foráneos fueron, en general, prohibidas o, en todo caso, sometidas a estrictos controles administrativos gubernamentales<sup>4</sup>. En estas condiciones la competencia se redujo, quedó sometida a negociaciones bilaterales entre gobiernos y, a menudo, sujetas a contingencias de carácter político y/o diplomático. El aumento de las conexiones internacionales de cualquier aerolínea y la consecución de mayores tráficos dependieron de variables políticas; tanto más cuanto que la mayor parte de las *aerolíneas de bandera o designadas*, estaban controladas por el Estado o éste era el titular de la propiedad de sus acciones.

Definidas así las características generales bajo las que funcionaba el mercado de transporte aéreo internacional resulta fácil entender que el aumento de tamaño de una aerolínea y su estrategia de crecimiento comercial quedaba fuertemente condicionada por variables políticas. A pesar de ser una actividad internacionalizada la aviación comercial tuvo poderosos obstáculos para que las empresas pudieran modificar su estructura organizativa y su estrategia de crecimiento. En este artículo se presenta el caso prácticamente desconocido de la aerolínea de bandera española *Iberia* en el período anterior al inicio del proceso de liberalización del mercado aéreo europeo que tuvo lugar a lo largo de las décadas de 1980 y 1990<sup>5</sup>. Para eludir los obstáculos institucionales y conseguir un aumento del volumen de negocio internacional de la compañía, la empresa estatal española recurrió a un plan de compra de participaciones en empresas aéreas de la América central y el Caribe -dentro de otro más amplio que abarcaba el conjunto de América Latina- que se puso en marcha entre 1965 y 1974. Dicho plan significó el primer intento de multinacionalizar las actividades de la compañía<sup>6</sup>. El proceso se saldó con un fracaso, imputable a la inestabilidad política de los países que recibieron las inversiones, al predominio de criterios políticos por encima de los comerciales en la gestión y control de las compañías participadas en Panamá y República Dominicana, y, sobre todo, al entorno institucional que fijaba las reglas del mercado aéreo mundial desde 1945 y hacía difícil el éxito de una operación con altos riesgos comerciales en un mercado internacional con elevada incertidumbre.

<sup>2</sup> Para los acuerdos de Chicago como inicio de la era de los convenios bilaterales véase Doganis (1991), especialmente capítulo 2, pp. 24-45; Hanlon (2002), pp. 1-2 y Button; Haynes y Stough (1998), pp. 30-32. Sobre IATA véase Chuang (1972) y Brancker (1977). Para los acuerdos de Bermuda, Mackenzie (1991) y Sochor (1991).

<sup>3</sup> Un ejemplo en IATA (1979).

<sup>4</sup> Ejemplos hasta la actualidad en países con mercados liberalizados como los Estados Unidos en Doganis (1991) y, especialmente (2001), pp. 46-51.

<sup>5</sup> Es notoria la ausencia de investigaciones históricas sobre el mercado aéreo o sobre las compañías aerocomerciales españolas. Este texto y el proyecto de investigación que vengo realizando trata de paliar este déficit. Sobre la liberalización de los mercados aéreos véase Doganis (1992), Williams (1993), Lyth (1997, 1998, 1999), Marín (1995, 1998), Hanlon (1999), Aparicio Gallego (2000) y Button; Haynes y Stough (1998).

<sup>6</sup> Utilizamos aquí la definición clásica de multinacionalización, según el modelo ecléctico de Dunning (1993) además de los aportes no contradictorios de Casson (1987) y las ventajas de la internalización. Sobre el proceso de multinacionalización de las empresas españolas véase Durán (1996, 1999a y 1999b) que viene a colmar un vacío en la investigación sobre las empresas multinacionales europeas que ya señalara Jones y Schröter (1993), pp.3-27.

### **La creación de Air Panamá Internacional y la participación de Iberia en la Corporación Dominicana de Aviación**

El plan de Iberia para América central y el Caribe estaba diseñado para potenciar y mejorar la organización comercial de Iberia, aumentar su tamaño como aerolínea y ganar cuota de mercado<sup>7</sup>. La estrategia de expansión tenía dos puntos clave: formar un *holding* con sede bien en Bahamas bien en Panamá, en el que se inscribieran todas las participaciones en las compañías aéreas; y la creación de un centro de operaciones desde el que se reexpedirían los tráficos entre América del Norte y del Sur, por una parte; y entre el conjunto de América y Europa a través de España, por otra. El primer punto tenía un objetivo operativo, y, sobre todo, buscaba eludir los controles del Civil Aviation Board—CAB— en lo que se refiere a la legislación sobre nacionalidad de las compañías que operaban derechos de tráfico hacia o desde Estados Unidos. El segundo constituía un elemento de estrategia geográfica, tratando de tomar posiciones frente a la inminente introducción de los aviones de cabina ancha<sup>8</sup>. Las operaciones planteadas y puestas en marcha en Panamá y República Dominicana se concibieron como respuesta a los objetivos iniciales del plan para América Latina, y formaban parte de una estrategia general, a la que estaban vinculadas otras actuaciones llevadas a cabo en Argentina, Uruguay y Perú<sup>9</sup>.

La participación de Iberia en la fundación de Air Panamá constituyó uno de los pilares sobre los que se asentó la política expansiva de la aerolínea española en la región<sup>10</sup>. Se partió de un principio básico: “La situación geográfica de Panamá es considerada dentro de la industria del transporte aéreo mundial como un enclave de primera importancia”<sup>11</sup>. El interés por desarrollar una compañía de aviación en Panamá, en la que participase Iberia, había partido de un grupo de financieros panameños en 1966, encabezados por la familia Eleta, banqueros y empresarios muy conocidos en el país centroamericano y vinculados a España a través de negocios conjuntos y lazos familiares de la familia Fierro<sup>12</sup>. En noviembre de 1966 el Consejo de Administración de Iberia aprobó el inicio de conversaciones con el grupo de empresarios panameños que comandaban Fernando y Carlos Eleta. El denominado *grupo Eleta* había presentado a Iberia su proyecto de creación de la compañía de aviación Panair “a la que van a adju-

<sup>7</sup> Sobre este plan más amplio que abarcaba el conjunto de América Latina véase Vidal Olivares (2003b).

<sup>8</sup> *Wide body*, según la terminología inglesa. Se trata de aviones de gran capacidad como los B-747 conocidos como *Jumbos* y los DC-10.

<sup>9</sup> He tratado la actuación de Iberia en Argentina y la República Oriental del Uruguay en Vidal Olivares (2003a).

<sup>10</sup> Que incluía también una parte de interés diplomático y político de los Gobiernos del General Franco; véase Delgado (1992) y que tuvieron continuidad con los Gobiernos de la transición democrática española, véase González Calleja (2000).

<sup>11</sup> ARGINI, Altos Cargos, C. Boada, Caja 56, Exp. I. *Cooperación en Hispanoamérica*, 30/6/1970, p. 5.

<sup>12</sup> Ignacio Fierro Viña, empresario asturiano y uno de los cinco hijos del banquero Ildelfonso González-Fierro Ordóñez, había impulsado los negocios familiares en Centroamérica tras el fallecimiento de su padre en 1961. Casado en 1963 con la hermana de los Eleta, Yolanda Eleta Almarán, Ignacio Fierro consolidó sus negocios en Panamá, en el ámbito de la banca, las empresas tabaqueras y la producción de cerillas. Era el principal propietario de Fosforera Centroamericana, del Banco Internacional de Panamá y agente de la tabaquera norteamericana Philips Morris en el país. Fierro había iniciado el contacto con los Eleta a través de negocios conjuntos con sus flotas navales, aprovechando las ventajas fiscales de la bandera de conveniencia panameña y la ubicación del canal como zona estratégica. La biografía de González-Fierro en García Ruíz (2000), pp.294-297.

dicarse los derechos de tráfico internacional desde Panamá con Estados Unidos y a otros países del Golfo de Méjico y del Caribe<sup>13</sup>. Los impulsores de la compañía daban por hecho la concesión de los derechos de tráfico ya que Fernando Eleta desempeñaba entonces la cartera de Asuntos Exteriores en el Gobierno del Presidente Marco Aurelio Robles, en el poder desde 1964<sup>14</sup>.

Los empresarios centroamericanos pensaban en desarrollar una red de transporte aéreo con los Estados Unidos a partir de la inauguración del nuevo aeropuerto de Tocumen y la constitución de la sociedad Panair SA. En enero de 1967 Iberia y Panair suscribieron una carta de intenciones que contemplaba la participación de la española con un 49 por 100 del capital de la nueva sociedad, con el compromiso de que Iberia aportara también aeronaves alquiladas a la compañía, además de asumir la dirección técnica de la nueva sociedad. El objetivo de la española era conseguir los derechos de tráfico para un itinerario transversal a sus líneas de llegada como era el de Lima a Panamá y Nueva York que, hasta entonces, estuvieron vetados al gobierno panameño dado que el aeropuerto anterior a Tocumen estaba ubicado en la zona del canal y las autoridades norteamericanas se negaban a dar derechos de vuelo desde su propio territorio<sup>15</sup>. En junio de 1967 Iberia tomó una participación del 33 por 100<sup>16</sup> de la nueva compañía, que pasaría a llamarse Air Panamá Internacional —API—.

La puesta en marcha de la nueva empresa no fue tan rápida como se había previsto. El principal problema era que el Departamento de Estado de los Estados Unidos no trasladaba al CAB las solicitudes para conseguir la autorización de los vuelos de la nueva compañía con escala en Miami y destino final a Nueva York. La excusa de la agencia norteamericana fue que los gobiernos panameños "habían extendido autorizaciones que creaban confusión ya que existían cinco compañías con derechos a volar a los Estados Unidos: dos de transporte de pasajeros y tres de carga que el gobierno panameño, previa presión del grupo Eleta y el gobierno español, reduciría a uno de pasajeros y dos de carga<sup>17</sup>. Air Panamá Internacional pasaría a ser la compañía con derechos concedidos por Panamá para volar a Estados Unidos en el tráfico de pasajeros.

Los acontecimientos políticos que se sucedieron a lo largo de 1968 en el país centroamericano y las maniobras dilatorias del CAB acabaron retrasando el ini-

<sup>13</sup> Archivo de Iberia, *Carta de Lázaro Ros a la presidencia del INI, recabando aprobación de la compra de acciones de Air Panamá, 26-XII-1966*, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978, Estante 466.

<sup>14</sup> A comienzos de 1968 Robles fue destituido por la Asamblea Nacional, imputado en un caso de malversación de fondos públicos. Convocadas nuevas elecciones, fueron ganadas por Arnulfo Arias Madrid, quien, a su vez, fue depuesto por la Guardia Nacional, de la que surgiría a fines de 1968 como hombre fuerte del país el coronel Omar Torrijos.

<sup>15</sup> El Civil Aviation Board (CBA), autoridad reguladora del mercado aéreo de los Estados Unidos, mostró desde el principio de los acuerdos entre Iberia y los empresarios panameños una actitud hostil frente a los proyectos de itinerarios de la nueva compañía. Ello hay que entenderlo en el marco de las tensas relaciones que el Gobierno de Robles mantuvo con la administración del presidente Johnson por las negociaciones que se habían iniciado en torno a la devolución de la soberanía del Canal.

<sup>16</sup> La participación inicial era del 49 por 100 pero tuvo que ser rebajada formalmente por exigencia del CBA. El 16 por 100 del capital restante se transfirió a Miguel Monzó, gerente de Iberia en Panamá. De este modo se mantuvo el 49 por 100 en el capital fundacional de la compañía.

<sup>17</sup> Las compañías de tráfico de pasajeros eran VIP y Rapsa. Las de carga Copa, Air Panamá y Paísa, esta última filial de la venezolana Viasa. La primera de las compañías de pasaje no llegó nunca a volar y "la segunda no es previsible que salga del ámbito nacional panameño". Archivo de Iberia, *Memorandum. Proyecto Air Panamá elaborado por Emilio Pan de Sorluce, embajador de España en Panamá, 20-XII-1967*, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978, Estante 466.

cio de las operaciones de la nueva compañía hasta 1969. La destitución del presidente Robles y la convocatoria de elecciones pusieron al grupo de los hermanos Eleta, apoyo político de la operación de Air Panamá, en una posición delicada. La prensa y parte de la opinión pública dejaban traslucir la existencia de un enfrentamiento entre los empresarios panameños y el candidato a la presidencia, Arnulfo Arias<sup>18</sup>, pero para las fuentes diplomáticas y los asesores que informaban a la compañía Iberia, el resultado de las elecciones no iba a afectar a la estrategia de desarrollo de la nueva aerolínea Air Panamá: "Nuestro abogado, que milita en la oposición asegura que sea el candidato que triunfe no ha de afectarnos en nada. La compañía tal y como está planteada es la única solución para que Panamá, pueda presentarse ante el mundo con una empresa de alto nivel, gracias a la liberalidad con que Iberia ha tratado el tema. Además pasadas las elecciones 'nos volveremos a sentar todos a la misma mesa'<sup>19</sup>. Para los responsables de Iberia no pareció ser un problema quien obtuviese la presidencia de Panamá en las elecciones de la primavera de 1968: "El resultado de las elecciones nos obligará a adaptar nuestros procedimientos en cada caso. Es de esperar que el triunfo del candidato presidencial nos permita un desarrollo rápido de la empresa, o el ritmo de crecimiento que Iberia quiera darle. Si el que triunfa es el candidato de la oposición será necesario estudiar el plan de acción que nos permita seguir con la misma distinguida consideración ante la Presidencia, que deberá ser trazado una vez conocidas las personas que van a integrar el gobierno"<sup>20</sup>.

Por su parte, el CAB seguía estableciendo objeciones a la demanda de derechos de tráfico para la nueva compañía panameña. No autorizó los acuerdos de alquiler de avión con tripulación conocidos como *wet lease*<sup>21</sup>, ni que se incluyera la rotación en Nueva York de los vuelos de Iberia desde Madrid que continuarían a Panamá después, operados por Air Panamá. Para Iberia había que enfrentarse a estos escollos puestos por el CAB mediante el compromiso de sustituir, paulatinamente, los vuelos de Air Panamá con aviones y tripulaciones de Iberia por aparatos y tripulantes panameños con un plazo máximo de cuatro años. Para contrarrestar los problemas puestos por el CAB en la cuestión de la rotación de aparatos en Nueva York, Iberia propuso conseguir los derechos a México por Air Panamá con el objetivo de disponer de dos puntos de apoyo a la red de la nueva aerolínea: Lima, que ya se habían pedido y la capital mexicana<sup>22</sup>. Fernando Eleta, todavía ministro de Asuntos Exteriores en abril de 1968, defendió ante el gobierno de los Estados Unidos el derecho de Air Panamá a volar a Nueva York en reciprocidad con las facilidades otorgadas a las empresas de aviación norteamericanas desde los convenios bilaterales firmados en

<sup>18</sup> "A pesar de que —los Eleta— tienen por parte del pueblo el reconocimiento de una mayor probidad, por encima del resto de la oligarquía, no se han visto libres de los salivazos de la prensa electoral. Se llega a ver por algunos la situación actual como una batalla entre Arnulfo Arias por un lado y los Eleta por otro, presentándoles como enemigos personales en lucha a muerte", Archivo de Iberia, *Air Panamá. Acontecimientos políticos en Panamá. Confidencial. Madrid, 26 abril de 1968*, p. 3, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978, Estante 466.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>21</sup> Es decir, como vuelos de una compañía que opera otra por cuenta de la primera, incluyendo la tripulación.

<sup>22</sup> Archivo de Iberia, *Informe sobre "Air Panamá Internacional SA"*, 24-I-1968, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978, Estante 466.

1949. Por otra parte, el ministerio de relaciones exteriores panameño se apresó a rechazar los obstáculos impuestos por el CAB para denegar licencia a Air Panamá Internacional porque la compañía no dispusiese de flota propia y tuviese que utilizar en *wet leasing* las aeronaves y las tripulaciones de Iberia, argumentado que ello no contravenía las cláusulas del convenio panameño-norteamericano de 1949 que estipulaba que la mayoría del capital de las empresas de aviación beneficiarias de los derechos deberían ser de capital panameño. El CAB sostenía que "It became apparent at that time that the minority ownership of API by Iberia did not constitute substantial ownership or control under Panamanian law, but, combined with the wet-leasing arrangement under which the proposed service would be provided with Iberia aircraft and crews, did present a problem under US law as applied by the Civil Aeronautic Board"<sup>23</sup>. Eleta adoptó como medida de presión frente a Estados Unidos, la posible denuncia del convenio de 1949, si no se concedían los derechos de tráfico en las condiciones demandadas por API: "Ante esta situación, a Panamá no le quedaría otro camino que el de denunciar el Convenio de Aviación de 1949 ya que éste ha servido, tan sólo, para que las líneas aéreas de Estados Unidos de América explosten unilateralmente las rutas negociadas, mientras que las líneas aéreas de Panamá se han visto restringidas, mediante obstáculos de todo orden que han encontrado en su camino"<sup>24</sup>.

Fernando Eleta fue la persona clave en la operación de creación de Air Panamá Internacional y también del papel desempeñado por Iberia en la compañía. Eleta podía presionar a las autoridades norteamericanas porque había desempeñado un papel primordial en Panamá durante el proceso de absorción de la compañía de aviación norteamericana Panagra por la también norteamericana Braniff. La primera fue una empresa en la que Pan Am tuvo el 40 por 100 de la propiedad y había desarrollado una red comercial de vuelos entre los Estados Unidos y América del Sur desde 1928. En julio de 1966 se aprobó por la Presidencia de los Estados Unidos la adquisición de Panagra por Braniff, que desde 1967 ya incluía la flota y sus rutas en la nueva compañía. De esta manera Braniff se hizo con parte del mercado de la compañía que, hasta entonces, había sido su competidora en Sudamérica. Panamá era, precisamente, el punto geográfico desde el cual Braniff apoyaba los vuelos desde Nueva York y Miami para llegar hasta Buenos Aires y Santiago de Chile. La actitud del gobierno panameño frente a la nueva situación de las compañías americanas fue de exigir derechos de reciprocidad para la operación de Air Panamá, teniendo en cuenta el papel que Fernando Eleta había tenido en la operación de compra de Panagra por Braniff, compañía para la que el grupo Eleta había trabajado claramente a su favor.

Los vínculos familiares del grupo Eleta con financieros españoles muy bien relacionados con el General Franco favorecieron la entrada de Iberia en el proyecto de Air Panamá Internacional. Fernando Eleta garantizaba la negociación de derechos de tráfico con Perú y México para Air Panamá a través de su acción e influencia desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. En último término, Eleta también había tenido un protagonismo importante en la constitución de

<sup>23</sup> Archivo de Iberia, *Carta de Fernando Eleta, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá a Su Excelencia Charles W. Adair, Jr, Embajador de Estados Unidos de América en Panamá, Panamá, 10-IV-1968*, p. 3. Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 10.

una empresa de transportes denominada PAISA, vinculada a la compañía de aviación venezolana VIASA. Para Iberia, Fernando Eleta era, por tanto, una figura clave para la puesta en marcha de API.

En diciembre de 1968 los responsables de Iberia ya habían madurado la acción a desarrollar en Air Panamá, a pesar de que la negociación de los derechos de vuelo a Estados Unidos se encontraba todavía estancada. Poner en marcha la compañía pasaba por establecer líneas en *pool*<sup>25</sup> con las compañías APSA del Perú y Aeronaves de México, para las rutas a Lima y México DF. Contaban ya con contactos con la fabricante norteamericana Douglas para alquilar un DC-9 con opción a compra y se pensaba en poder reclutar pilotos en Panamá y México. En lo que se refiere a la organización de la compañía en tierra, Iberia tenía previsto incorporar gerentes españoles para poner en marcha la organización comercial, administrativa, el *handling*<sup>26</sup> y el mantenimiento de aeronaves de la compañía. Para Iberia sería necesario concentrar los esfuerzos en volar a México y Lima, desarrollando después la red de itinerarios hacia Venezuela, al menos hasta que no se consiguiese hacer operativos los vuelos a Estados Unidos. El escollo de la obtención de derechos de tráfico por el CAB se había pensado superar matriculando el DC-9 en Panamá. El planteamiento general de Iberia en sus relaciones con Air Panamá era claramente el de "establecer doctrina para que podamos extraer fruto de esta operación"<sup>27</sup>.

En 1969 API inició sus operaciones con un DC-9 arrendado a Douglas y con el aval en garantía de Iberia<sup>28</sup>. Era un momento delicado políticamente ya que el General Omar Torrijos había consolidado su poder dentro de la Junta de Gobierno que administraba el país desde el golpe de estado de fines de 1968. Durante los dos primeros años de operación, API llegó a alcanzar un déficit mensual de explotación de 80.000 dólares y la deuda con Iberia suponía 2.852.000. La Dirección de la empresa española planteó que los riesgos de seguir en la operación eran muy elevados y que la única alternativa pasaba por aumentar la flota a un segundo DC-9, incorporando un nuevo avión de largo recorrido, que podría ser un DC-8. Sólo desarrollando la ruta Panamá-Nueva York y aumentando las frecuencias con Lima podría plantearse razonablemente un cierto futuro comercial para la compañía pero los socios panameños no estaban dispuestos a asumir las pérdidas, argumentando que el único compromiso que tenían era aportar los derechos de tráfico del Gobierno de Panamá<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Es decir, con reparto de ingresos y pactando frecuencias y capacidad en el itinerario. Sobre esta práctica habitual en la época de vigencia del sistema de acuerdos bilaterales véase Doganis (1991).

<sup>26</sup> Operaciones en tierra de embarque, desembarque y manejo de equipajes.

<sup>27</sup> Archivo de Iberia, *Notas relacionadas con Air Panamá. Presidencia de Consejo de Administración a Director Gerente*, 26-XII-1968, pp.1-6, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978, Estante 466.

<sup>28</sup> AGINI. Caja 325.4.7.9/4822. *Informe remitido por la dirección de Iberia acerca de la situación de Air Panamá Internacional*, 29/5/1971, s.p.

<sup>29</sup> El grupo Eleta cambió de actitud frente a Iberia y el Gobierno español "se tienen noticias de que los hermanos Eleta están tratando con las autoridades panameñas para que se denuncie el convenio de Aviación Civil con España, lo que supondría que la línea a Panamá no podría efectuarse. Es posible que intenten denunciar también otros convenios ajenos a la aviación, y que incluso pongan inconvenientes a la vista a Panamá del Ministro Sr. López Bravo". Archivo de Iberia, *Nota de José María Gullón, Subdirector de Proyectos Especiales a Dirección y Gerencia sobre la situación financiera en Air Panamá*, Madrid, 30-IX-1971, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978, Estante 466. La salida del poder del grupo Eleta con Arias y Torrijos no había mermado su capacidad de influencia sobre el Gobierno panameño.

Gracias a la intervención del Gobierno español se mantuvo la operación ya que Iberia congeló sus aportaciones financieras y obligó a desarrollar la acción política al máximo nivel<sup>30</sup>. La medida se concretó en conseguir involucrar al Gobierno de Omar Torrijos en la empresa, mediante una acción concertada a través de conversaciones bilaterales, en las que Iberia se mantuvo al margen<sup>31</sup>. El Gobierno español otorgaría créditos a la compañía a cambio de concesiones y ayudas a API por el ejecutivo panameño. Dichas ayudas consistieron en comprometerse a defender el mercado aéreo nacional para API, protección de tarifas y concesión de servicios en el aeropuerto de Tocumen. Iberia cifraba las necesidades de financiación para poner en marcha el plan acordado a partir de julio de 1971 en 16.300.000 \$.

Las presiones del ejecutivo español y las exigencias de Iberia, condicionando su participación a la introducción de una Dirección adjunta con capacidad ejecutiva en la compañía, dieron lugar a un convenio final, firmado en abril de 1972<sup>32</sup>. El nuevo pacto, denominado Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República de Panamá sobre Asistencia Técnica y Financiera para el Desarrollo de la Aviación Civil Panameña, recogió expresamente la garantía del Gobierno centroamericano de que API disfrutaría de la condición de *Línea Aérea Designada*, además de asegurar los derechos de tránsito. El convenio recogió asimismo la puesta en marcha de un plan comercial a cinco años por un costo de 16.300.000 \$ que Iberia no sabía exactamente cómo se iba a financiar. En el acuerdo, los accionistas panameños, a través de los compromisos de su Gobierno, preveían la amortización de 3.000.000 de dólares por la asistencia financiera concedida con anterioridad por la empresa española y, en consonancia con ello, defendieron la disminución del poder de Iberia en el Consejo de Administración de API<sup>33</sup>. El hecho de que el Gobierno español se comprometiera a financiar el nuevo plan quinquenal a través de Iberia frenó los intentos panameños de restar presencia española en el seno del Consejo de Administración de API<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Las concesiones de Iberia a Air Panamá llegaron a comprometer incluso sus propios derechos de tráfico en el país centroamericano. En julio de 1970 se revisó el convenio bilateral entre España y Panamá, decidiéndose que la concesión de derechos de tráfico a Iberia debería estar supeditada a un acuerdo de explotación conjunta entre Iberia y Air Panamá que cubriese el tráfico originado o destinado a Panamá. El Gobierno panameño estaba comprometiendo los derechos de tráfico de Iberia a la ayuda y concesión de créditos para el funcionamiento de API. Iberia calificaba esta situación de "pago de un canon por el ejercicio de derechos de, incluso, de 3ª y 4ª libertad", Archivo de Iberia, *Air Panamá y derechos de tráfico de Iberia en Panamá, 4-X-1971*, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978. Los derechos de 3ª y 4ª libertad son los básicos en la aviación comercial, es decir, los que significan volar entre los países firmantes de un acuerdo bilateral.

<sup>31</sup> El Instituto de Turismo de Panamá entró en el accionariado de la compañía con el 10 por 100 del capital.

<sup>32</sup> El convenio estuvo precedido de clara hostilidad entre Iberia y los socios panameños que sólo la mediación del Gobierno condujo a la redacción de un plan quinquenal anejo al acuerdo que la compañía española veía de imposible cumplimiento. La situación financiera era tan complicada que Iberia llegó a pedir la salida del programa, planteando que sólo seguiría adelante por imposición expresa del Gobierno español. Una muestra de esta opinión contraria en Iberia en *Acuerdos de la Comisión Ejecutiva de Iberia dirigidos a la presidencia del INI en 8 de febrero de 1972*, en ARGINI. Caja 325.4.6.7/4991.Subcarpetas 325.4, Exp. 1.

<sup>33</sup> Archivo de Iberia, *Carta de Carlos Eleta Almazán, Presidente de Air Panamá Internacional SA a José Sáenz Insausti, Director Gerente de Iberia, Panamá, 7-III-1972*. Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978.

<sup>34</sup> Archivo de Iberia, *Carta de José Sáenz Insausti, Director Gerente de Iberia a Carlos Eleta, Presidente de Air Panamá Internacional, Madrid, 15-V-1972*, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978.

El impulso para el relanzamiento de la compañía procedió finalmente de la insistencia del Gobierno español. Iberia, como empresa, no pareció estar dispuesta a seguir en la operación, desconfiando de las maniobras dilatorias del grupo panameño. Incluso en la primera reunión de la Junta Directiva de la compañía tras el Acuerdo de abril de 1972, los representantes de Iberia pusieron de manifiesto la necesidad de poner orden en la situación contable y financiera ya que de ello dependía el éxito del plan quinquenal de relanzamiento de la empresa. En esta reunión los ejecutivos de Iberia plantearon aumentar la flota a tres Boeing 727; y, sobre todo, centraron sus esfuerzos en arrancar de la parte panameña acuerdos sobre libertad para la gestión y planificación de la empresa y disponer de los derechos de tráfico básicos para asegurar el éxito comercial de la compañía. Los derechos hacia Estados Unidos, en particular a Nueva York y Los Ángeles, seguían levantando recelos del CBA que no acababa de dar su aprobación a la presencia de Iberia en Panamá. Por otra parte se planteó el llegar a acuerdos con Aeroméxico y aumentar las frecuencias de vuelo entre Lima y Miami, además de la posible extensión de la línea hacia el sur del continente, buscando Santiago de Chile, La Paz y Buenos Aires<sup>35</sup>.

Para conseguir hacer viable la operación comercial de Air Panamá, Iberia tuvo que poner en marcha un plan de apoyo de su red comercial en el continente americano con objeto de facilitar la venta y reservas de pasajes así como las operaciones de tránsito. De igual modo tuvo que refinanciar los créditos con la banca española —Banco Santander y Exterior de España— para convertirlos en préstamos a largo plazo mientras se negociaban líneas de crédito adicionales. Por otra parte, el *handling* necesario para las operaciones de embarque, desembarque y manipulación de equipajes requirieron recursos adicionales por valor de 150.000 \$. Finalmente, Iberia también tuvo que hacer frente a la regularización de los saldos adeudados al fabricante Douglas por el alquiler del avión DC-9, aunque se opuso a la pretensión de los socios panameños de aumentar la plantilla<sup>36</sup>.

Los cambios políticos, las modificaciones habidas en el mercado, junto al abandono de la política de apoyo a la concesión de derechos de tráfico en exclusiva a Air Panamá por parte del Gobierno panameño, dieron al traste con los objetivos de Iberia y del Gobierno español. En 29 de octubre de 1972 la compañía norteamericana Pan Am realizó su primer vuelo regular con los B-747 en la ruta de Los Ángeles a Guatemala y Panamá con retorno a Miami<sup>37</sup>. La introducción de los aviones de cabina ancha provocó la protesta unánime de las compañías de aviación comercial de la América central que demandaron la denegación de derechos de tránsito por los gobiernos de la zona y muy particularmente por el Gobierno de Panamá<sup>38</sup>. Estas autorizaciones a Pan Am significaron la ruptura del compromiso asumido por el Gobierno panameño de que API iba a ser la compañía de bandera y acabó empujando a Iberia a salir de la operación de Air Panamá. En esencia, se cuestionaron los acuerdos firmados en abril de 1972. La nueva política de *cielos abiertos*<sup>39</sup> del gobierno panameño era contra-

<sup>35</sup> ARGINE. Caja 325.4.6.7 /4991. Exp. 13. *Acta de la reunión de la Junta Directiva de Air Panamá, 6-7 junio 1972.*

<sup>36</sup> *Ibidem.*

<sup>37</sup> A la que se unió la autorización de una nueva ruta de Chicago a Jamaica y Panamá a la Pan Am en diciembre de 1972.

<sup>38</sup> La protesta fue firmada y secundada por Air Panamá, Compañía Panameña de Aviación, Líneas Aéreas de Nicaragua, Taca International Airlines y Transportes Aéreos Nacionales.

<sup>39</sup> Es decir, renuncia a la práctica de los acuerdos bilaterales en la navegación aérea comercial.

dictoria con el plan quinquenal, modificaba los compromisos y creaba un escenario completamente nuevo, que ponía en grave riesgo la rentabilidad de las inversiones comprometidas por Iberia en su participada Air Panamá<sup>40</sup>.

A comienzos de 1973 Iberia ya planteaba la naturaleza real del problema de API "Se posee información de que el Gobierno revolucionario de Torrijos no quiere ayudar en forma eficaz a la Compañía API, del grupo Eleta, y la cotización de este ha bajado sensiblemente en la vida pública panameña" a lo que añadía "es evidente, que la intervención de los dos Gobiernos responde a motivaciones más elevadas que las que nacen de los problemas específicos de dos empresas: potenciación de una Compañía de bandera panameña que sirva los intereses políticos del transporte aéreo de la nación, con la asistencia técnica y financiera que España está siempre dispuesta a brindar, dentro también de sus fines políticos, a un país hermano. Si el Gobierno panameño no parece prestar atención alguna a estos objetivos políticos, antes bien los contradice, pierde su sentido la presencia de Iberia en API para servirlos. Se llega así a la conclusión de que el cuantioso sacrificio económico de España a través de Iberia, no se traduce en beneficio de un país, sino de un grupo. Cada día que pasa será más difícil, más costosa y más dramática la salida de Air Panamá, que se juzga inevitable"<sup>41</sup>. Pese al interés del Gobierno de Torrijos por defender sus compromisos internacionales en Air Panamá Internacional frente al Gobierno español e Iberia, era evidente que los intereses de las compañías norteamericanas de aviación Pan Am y Braniff eran superiores a los de los panameños. El propio Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá reconocía que las compañías estadounidenses estaban utilizando derechos de tráfico y aeronaves nuevas que eran cuestionables a la luz de la legalidad existente pero la realidad era que Air Panamá debía competir con ellas: "Mi Gobierno comprende la honda preocupación del Gobierno español; sin embargo, considera que la viabilidad de Air Panamá se basa fundamentalmente en una mayor participación del mercado cuya demanda registra un constante y sostenido crecimiento...Tal viabilidad se alcanzará sin lugar a dudas, tan pronto Air Panamá cuente con el equipo necesario para explotar adecuadamente la red de rutas establecida en su Plan Quinquenal de Desarrollo"<sup>42</sup>. Las medidas que el Gobierno panameño planteó para proteger a la empresa nacional frente a la competencia de las grandes aeronaves de las compañías norteamericanas se basaron en la búsqueda de derechos de reciprocidad con los Estados Unidos pero no de protección efectiva, es decir, reduciendo la oferta en frecuencias y tamaño de la flota utilizada<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> La salida de Air Panamá fue pedida abiertamente por Iberia al INI en un texto muy duro en el que se acusaba al Gobierno panameño de haber obrado con mala fe no solo con Iberia sino también, por extensión, con el Gobierno español. ARGINI. Caja 325.4.6.7/4991. Exp. 101. *Informe de la Comisión Ejecutiva de Iberia y acuerdos adoptados en la sesión del día 21 de diciembre de 1972 en relación con el tema de Air Panamá.*

<sup>41</sup> ARGINI. Altos cargos, C. Boada, Caja 56, Exp. 18. *Nota sobre Air Panamá adjunta a la carta de Jesús Romeo Gorria, Presidente de Iberia a Gregorio López Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, 29/1/1973.* La alusión de la presidencia de Iberia al grupo Eleta como único beneficiario de la política del Gobierno español deja claras las vinculaciones entre el Gobierno de Franco y el grupo empresarial panameño.

<sup>42</sup> ARGINI. Caja 5137/325.6. Filiales, 1973. *Carta de Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá a Gregorio López Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores de España, Panamá 20 de febrero de 1973, pp. 5-6.*

<sup>43</sup> Tales como congelación de la oferta de Pan American y Braniff al nivel existente a fines de 1972; la obtención de nuevos puntos de entrada a Estados Unidos para API, aparte de Nueva York y Miami; y reducción de concesiones de derechos de 5ª libertad. *Ibidem*, pp. 6-7.

La compañía española, a pesar de la actitud del Gobierno panameño y de los socios de API, se mantuvo en el proyecto hasta el último momento por decisión exclusiva del Gobierno español, en una situación que comprometía a la empresa en una deuda acumulada de 20 millones de dólares que se arrastrarían hasta 1976<sup>44</sup>. El 6 de julio de ese mismo año se celebró una Junta General extraordinaria de Air Panamá, acordándose constituir garantía hipotecaria a favor de Iberia sobre tres aparatos B-727. En la misma reunión se acordó disolver y liquidar la sociedad<sup>45</sup>. El propio General Torrijos se había desentendido de apoyar a API, tal y como reconocía personalmente al embajador español<sup>46</sup>. La deuda con Iberia siguió creciendo, especialmente los vencimientos bancarios y del pago de aviones<sup>47</sup>. En mayo de 1978 Iberia traspasó formalmente —el acuerdo se había firmado a finales del mes de enero— sus derechos sobre Air Panamá a COFINA, una corporación nacional panameña por 6'5 millones de dólares después del fracaso de las negociaciones llevadas a cabo por la empresa española para vender sus acciones y créditos en la aerolínea panameña<sup>48</sup>.

Complementaria a la intervención en Panamá fue la que se desarrolló en la República Dominicana. Iberia se planteó su intervención en CDA —Compañía Dominicana de Aviación— motivada por la propia decisión personal del presidente Joaquín Balaguer y por la posición estratégica del país en el Caribe. La CDA era una aerolínea de propiedad estatal que a comienzos de 1968 se encontraba prácticamente en quiebra y sin flota. Balaguer pretendió darle un impulso a la compañía creando una empresa nueva, organizada como sociedad anónima y utilizando para ello el Banco de la Reserva de la Nación que pasaría a ser el órgano desde el cual se gestionase la nueva compañía. Se quería que Iberia participase en la nueva CDA mediante la cesión de material, consistente en dos DC-9 o dos Caravelle para hacer las rutas entre Santo Domingo y Miami, San Juan de Puerto Rico y Caracas. Si no fuese posible esta cesión, la española podría financiar la compra o el arrendamiento de los aparatos. La CDA estaba también en disposición de que el material cedido lo fuera sobre la base de una explotación conjunta

<sup>44</sup> Que se elevarían hasta 24 millones de dólares en 1978 incluyendo los intereses.

<sup>45</sup> Viniegra (1987), p. 211.

<sup>46</sup> Rafael Gómez-Jordana transcribía la conversación que había sostenido con el Ministro de Relaciones Exteriores panameño y escribía "le dije que había visto al general Torrijos quien me había repetido el desinterés del Gobierno en participar en Air Panamá". Archivo de Iberia, *Carta del Embajador de España al Ministro de Asuntos Exteriores, Panamá 11 de octubre de 1976*, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978.

<sup>47</sup> Los directivos de Iberia habían planteado una ampliación de capital de entre 4 y 5 millones de dólares para poder hacer viable la actividad de la compañía pero ni los socios panameños ni el Gobierno de Torrijos aceptaron la propuesta que había realizado José María Gullón, Vicepresidente de API y responsable de la acción de Iberia en América Latina. Archivo de Iberia, *Carta de José María Gullón al Consejo de Administración de API, Madrid, 21-I-1977*, pp. 2-3, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978.

<sup>48</sup> J.B. Viniegra (1987, pp. 216-218, 222, 225, 226-228). Las negociaciones habían fracasado con anterioridad pero desde septiembre de 1977 Torrijos había dado orden de abrir un proceso de negociación que pusiera fin a la compañía. "Iberia liquida su participación en Air Panamá", *El País*, Madrid, 27 enero de 1978. La Corporación Financiera Nacional (COFINA) se creó en 1975 para financiar proyectos públicos. Este organismo se vio envuelto en sucesivos escándalos financieros que pusieron en entredicho el destino de más de 75 millones de dólares. Véase C. Andrés y P. Pizzorno (1995). Las negociaciones de venta se realizaron con los empresarios mexicanos Novey y Solís y la compañía panameña Aeromarinas, vinculada al Coronel Noriega. Estas negociaciones en Archivo de Iberia, *Informe de José María Gullón, Subdirector de Proyectos Especiales a Director General sobre Air Panamá Internacional, 28-V-1977*, Caja AIR PANAMÁ, 1966-1978.

o mediante unos requisitos contractuales a establecer por ambas partes. La intención de la presidencia de la República fue atraer a la empresa española, simultaneando algunos contactos con la compañía norteamericana Pan Am<sup>49</sup>. De hecho la empresa norteamericana, tras declarar el CAB ilegales las operaciones de CDA con el DC-9 alquilado a la venezolana Viasa, había ofrecido un B-727 en alquiler para cubrir la ruta entre Santo Domingo y Nueva York en la que debía dejar de usar el antiguo avión antes del 1 de agosto de 1968.

Para Iberia era importante entrar en la operación de apoyo a CDA y pactó con la dominicana facilitar soporte técnico y comercial para la explotación de un avión a reacción que la española se comprometió a financiar. A cambio, la aerolínea dominicana se comprometió a no ceder sus derechos de tráfico a terceras compañías en todas las rutas de enlace de Santo Domingo con puntos del área de Caribe en que Iberia hiciese escala en cualquiera de sus líneas. Iberia hizo gestiones para obtener de la compañía Caribair, con base en Puerto Rico, un DC-9 en alquiler hasta que, en diciembre de 1969, Macdonell Douglas facilitase a CDA un avión en propiedad<sup>50</sup>. Las relaciones entre Iberia y CDA se formalizaron en un acuerdo firmado en octubre de 1968. El contrato de explotación entre ambas compañías implicaba por parte de la empresa dominicana el compromiso para no ceder derechos de tráfico; y por parte de Iberia el de obtener préstamos en dólares para saldar la deuda exterior de CDA, abonar el 20 por 100 de los pagos previos del DC-9 comprometido y la apertura de una cuenta de crédito de 500.000 dólares que servirían para lanzar las actividades de la aerolínea. La parte dominicana devolvería los préstamos con un interés anual del 6 por 100. Además de estos puntos, el contrato incluyó compromisos en la coordinación de tráficos y servicios de *handling*, creación de compañías filiales para llevar a cabo la construcción de uno o dos hoteles y una terminal de carga, así como la cesión de un DC-4 por Iberia y el compromiso de otros tres más para el transporte de cargas<sup>51</sup>. La CDA concedió a Iberia el 40 por 100 de sus beneficios a lo largo de un período de 10 años, que sería el de duración del contrato<sup>52</sup>. Para Iberia esta cooperación se evaluaba como importante ya que aportaría tráficos a su red, defendía la ruta a México frente a las competidoras y podría ser fundamental para la futura línea que Iberia planeaba entre Nueva York y Caracas a través de Santo Domingo<sup>53</sup>. Los primeros frutos de la colabo-

<sup>49</sup> Archivo de Iberia, *Informe sobre la propuesta de la Cía. Dominicana de Aviación*, por José M. Martín Monasterio, Delegado en la R. Dominicana, Madrid, 13 de mayo de 1968, 4 páginas, Caja DOMINICANA DE AVIACIÓN, 1968-1970. Monasterio se mostró partidario de la cesión de flota para la explotación conjunta, ya que CDA utilizaba, hasta entonces, un DC-9 propiedad de Viasa en régimen de arrendamiento que comprometía a CDA en una deuda de 400.000 dólares. En todo caso, las autoridades dominicanas se comprometían a saldar la deuda si se realizaba el acuerdo con Iberia.

<sup>50</sup> Archivo de Iberia, *Cooperación con la Dominicana de Aviación, Nota para el Sr. Presidente. Confidencial*, Madrid 22 de agosto de 1968, pp.3-4, Caja DOMINICANA DE AVIACIÓN, 1968-1970. Finalmente sería alquilado un DC-9 a Macdonell Douglas, ya que el alquiler a Caribair fue denunciado por el CAB.

<sup>51</sup> La cesión se convirtió, posteriormente, en arrendamiento con opción a compra.

<sup>52</sup> Prorrogable otros cinco años más. El contrato incluía también la preferencia a Iberia en las ampliaciones de capital de CDA. Archivo de Iberia, *Contrato de explotación entre la Compañía Dominicana de Aviación, Compañía por Acciones, e Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.* Madrid, 25 octubre de 1968, Caja DOMINICANA DE AVIACIÓN, 1968-1969.

<sup>53</sup> Archivo de Iberia, *Nota para el Sr. Presidente del Consejo del Dr. Gevete. Compañía Dominicana de Aviación*, Madrid, 24 de octubre de 1968, pp.1-2, Caja DOMINICANA DE AVIACIÓN, 1968-1969.

ración entre las dos aerolíneas llegaron cuando las autoridades dominicanas rechazaron la petición de derechos de tráfico por parte de Air France y Lufthansa para arribar a la República Dominicana y continuar a otros puntos del Caribe y América del Sur<sup>54</sup>.

Esta colaboración inicial supuso para la empresa española que su línea a México, que se hacía con escala técnica en Nueva York o San Juan de Puerto Rico sin posibilidad de carga- le hubiese dado, en 1969-1970, 370.000 dólares de ingresos, después de haber podido conseguir pasaje adicional en Santo Domingo<sup>55</sup>. El Gobierno dominicano estuvo muy interesado en que Iberia participase en la compañía de bandera nacional no sólo mediante asistencia técnica o cooperación sino accediendo directamente al capital social de la compañía, al que, finalmente entró, tomando un 25 por 100. La aerolínea española pensó dotar a CDA con dos DC-9 y un DC-8 usado, financiando también la nueva capacidad operativa de la compañía. El monto global de la participación de la empresa española en la operación se cifraba en 19 millones de dólares<sup>56</sup>; incluyendo, finalmente, la construcción de un hotel denominado Iberia que constituyó uno de los puntos más importantes de la campaña electoral del presidente dominicano Joaquín Balaguer<sup>57</sup>.

Este último punto presagiaba un enfrentamiento entre Iberia y su gestora —INI— en el momento que la colaboración con CDA de la compañía de aviación española no arrojara beneficios. La pérdida de la flota de CDA en accidentes de aviación y la acumulación de deudas provocaron en 1971 las primeras disensiones. El Ministerio de Asuntos Exteriores español trató de solucionar las diferencias obligando a Iberia a que, a través de INI, negociara con la propietaria de la compañía de aviación dominicana que era la Corporación Dominicana de Empresas Estatales<sup>58</sup>. Los recelos de la aerolínea española aumentaron a lo largo de 1972 pues los Estados Unidos platearon reticencias a la ampliación de los derechos de tráfico desde República Dominicana, al mismo tiempo que las indemnizaciones por los accidentes sufridos por CDA ya alcanzaban cifras millonarias que la compañía dominicana pretendió endosar a Iberia<sup>59</sup>. Por otra parte el tráfico no alcanzaba los rendimientos esperados y la gestión de la empresa no cumplió con los mínimos requisitos de eficiencia. A lo

<sup>54</sup> Archivo de Iberia, *Viaje a Santo Domingo. Dominicana de Aviación, Nota del Director Gerente al Presidente del Consejo, Madrid, 2 de enero de 1969*, p.4, Caja DOMINICANA DE AVIACIÓN, 1968-1969.

<sup>55</sup> ARGINI, Altos Cargos, C. Boda, Caja 56, Exp. 1. *Cooperación en Hispanoamérica*, pp. 5-6 y *Evaluación de la cooperación y rentabilidad para Iberia*, p. 2.

<sup>56</sup> ARGINI, Caja 325.4.7.9/4620, *Política cooperativa de Iberia en Hispanoamérica*, p. 7.

<sup>57</sup> El interés del Ministerio de Asuntos Exteriores español era que el hotel fuese adelante con el compromiso del propio INI, dadas las resistencias de Iberia como compañía aérea a involucrarse en el proyecto. ARGINI, Caja 325.4.7.9/4620, *Proyecto Hotel Iberia y asistencia técnica aeronáutica en República Dominicana. Ministerio de Asuntos Exteriores a Director de Empresas de Servicio y Aeronáutica del INI*, 10/11/1970.

<sup>58</sup> Iberia tuvo que plegarse a las directrices del INI y del Ministerios de Asuntos Exteriores que veían el asunto de la CDA dentro de una colaboración más amplia del Instituto y sus empresas en la economía dominicana. Véase al respecto *Conversaciones entre INI y CORDE sobre relaciones Iberia y CDA*, en ARGINI, Altos Cargos, C. Boda, Caja 56, Exp. 9. Sobre CORDE y su papel en la economía dominicana durante el gobierno de Balaguer véase Moya Pons (1999), pp. 166-172.

<sup>59</sup> Una primera sentencia condenaba a la CDA al pago de una indemnización en beneficio de una de las víctimas del accidente de un Carvair de CDA en Miami el 23 de junio de 1969 que ascendía a 1.800.000 dólares. *Ibidem*, pp.2-3.

largo de 1972 CDA acumuló deudas con Iberia por valor de 3.451.998 dólares que ni la propia CDA era capaz de contrastar mediante su archivo contable. En octubre del mismo año la empresa dominicana puso a disposición de Iberia activos que pudieran enjugar las deudas, entre ellos dos DC-4 muy deteriorados y los repuestos de un DC-9 que Iberia había arrendado a la casa Douglas y que resultó accidentado<sup>60</sup>. A comienzos de 1973 la aerolínea española pensaba en deshacer su participación en CDA. El aumento de los precios del petróleo precipitó la salida de Iberia de la compañía dominicana. La actuación de la empresa española tuvo un resultado dual ya que las pérdidas fueron enjugadas en parte con los derechos de tráfico obtenidos y la consolidación de su red comercial en el Caribe y Centroamérica que estaban siendo amenazadas por la expansión de las compañías de bandera europeas y las grandes aerolíneas norteamericanas.

### Conclusiones

Los casos que se han analizado sobre la participación de Iberia en el capital de compañías de aviación caribeñas muestran las limitaciones a las que las aerolíneas se enfrentaban para adaptar su estructura como organización y su estrategia empresarial y comercial a un mercado internacional en rápido y constante desarrollo. El operar mediante una red comercial de distribución y venta de pasajes en mercados muy distantes de la base de operaciones de la compañía no suponía excesivos costes ni riesgos en un negocio tempranamente internacionalizado como el de la navegación aérea civil. Sin embargo los cambios tecnológicos que se sucedieron en la década de 1950 y muy especialmente en la de 1960, en el tamaño, seguridad y costes operativos de las aeronaves posibilitó un salto cualitativo en la estructura y en la organización estratégica de las empresas de aviación civil<sup>61</sup>. Con aviones de mayor capacidad y radio de acción, junto a la introducción de los primeros equipos de información computerizada, el negocio del transporte aéreo pudo enfrentarse al mercado con una demanda en constante crecimiento y con mayores garantías de obtención de beneficios<sup>62</sup>.

Iberia fue una compañía que en la segunda mitad de la década de 1960 intentó mediante el despliegue de dos estrategias complementarias aumentar sus ingresos, buscando la captación de mayores tráfico. Por un lado, desarrollando cooperación técnica y financiera, que le permitiese mejorar las condiciones de sus acuerdos bilaterales con las aerolíneas que consideraba estratégicas por su ubicación en mercados que quería mantener y, eventualmente, expandir. Por otro, la compra de participación en la propiedad de nuevas aerolíneas y su puesta en marcha como filiales de la compañía matriz. En ambos casos se trató de una estrategia que buscaba adaptarse a las condiciones que imponía un mercado internacional sometido a acuerdos bilaterales y reglas establecidas por un cartel como IATA que impedían la competencia.

<sup>60</sup> ARGINI, Altos Cargos, C. Boada, Caja 56, Exp.9. *Informe de la visita realizada a Santo Domingo sobre asuntos relacionados con la Compañía Dominicana de Aviación*, 12-14 octubre de 1972.

<sup>61</sup> Véase Heppenheimer (1995), Leary (1995), Morrison y Winston (1995) Pattilo (1998), Jarret (2000).

<sup>62</sup> Sobre el impacto económico de las modificaciones tecnológicas de la aviación civil entre 1970 y 1990 véase Stratford (1973), Stubbs; Tyson y Dalvi (1980), O'Connor (2001), Radnoti (2002). Una evolución más reciente en Doganis (2001). Sobre el mercado del ocio turístico, P. Lyth (2002).

La segunda de las vías fue la que se intentó con los casos analizados de Air Panamá Internacional y Corporación Dominicana de Aviación. En ambas intervenciones se observan dos planteamientos diferentes en la política seguida y en las medidas tomadas. Uno defendido por los directivos y gerentes de Iberia, que aplicaron criterios profesionales en su actuación y otro, de carácter político, que fue defendido por el accionista dominante en la propiedad de Iberia: el INI, es decir, el Estado español<sup>63</sup>. En todo caso, el intento de convertir a la aerolínea Iberia en una multinacional se vino a bajo por la inestabilidad política de los Gobiernos panameño y dominicano, principales garantes de los derechos de tráfico y de los capitales necesarios para asegurar parte de la explotación de las compañías<sup>64</sup>. Pero también, como se ha explicado, por la imposibilidad de dirigir y gestionar directamente por Iberia las compañías participadas. La inexistencia de una cultura empresarial en las filiales o la incompatibilidad de planteamientos entre los directivos españoles, panameños y dominicanos constituyeron un elemento añadido. El entorno institucional tampoco ayudó ya que una parte importante de las expectativas de negocio dependían de los permisos y derechos de tráfico para los vuelos a los Estados Unidos. Las autoridades norteamericanas, a través del CAB, mantuvieron permanentes recelos frente a la actuación de Iberia en el hemisferio y, particularmente, en las operaciones con Panamá y República Dominicana.

Además de los problemas internos y concretos a los que Iberia hubo de enfrentarse en su fallido proceso de multinacionalización a fines de la década de 1960, las condiciones imperantes en la regulación de los mercados mundiales fueron decisivas para hacer fracasar este primer proceso de cambio organizativo estructural de la aerolínea de bandera española<sup>65</sup>. La naturaleza de la propiedad fue otro de los factores que impidieron una estrategia más empresarial en la toma de participaciones en otras aerolíneas; pero en el contexto histórico de los años 1960 y en el sector de la navegación aérea, era difícil separar la naturaleza pública de las aerolíneas de su estrategia política y comercial o de expansión. En definitiva, el sistema bilateral predominante en las relaciones aéreas internacionales y las regulaciones impuestas por IATA actuaron como freno para el posible desarrollo de estructuras empresariales y estrategias más competitivas en el sector, hasta que el cambio profundo que supuso el inicio de la liberalización de los mercados en 1978 en los Estados Unidos y a fines de la década de 1980 en Europa modificaran, en profundidad, las reglas de funcionamiento del mercado.

### **Bibliografía**

- ANDRÉS, C. y PIZZURNO, P. (1995), *Historia de Panamá*, Panamá, Editora Panamá América.
- APARICIO GALLEGO, J. (2000), "La regulación jurídica de la navegación aérea internacional", en VVAA, *La navegación aérea en España*, Madrid, Fundación AENA, pp. 53-95

<sup>63</sup> Sobre la trayectoria histórica del INI véase Comín y Martín Aceña (1991).

<sup>64</sup> Como señala Hanlon la mayor parte de las adquisiciones internacionales en la época del bilateralismo dependió, en sus éxitos o fracasos, de consideraciones políticas; Hanlon (2002), p.231.

<sup>65</sup> Proceso igualmente fallido para otras aerolíneas europeas como la holandesa KLM en la década de 1960. Véase Dierick (1998), pp. 151-152.

- BRANCKER, J. W. S. (1977), *IATA and what it does*, Leyden, A.W. Sijthoff.
- BUTTON, K; HAYNES, K y STOUGH, R. (1998), *Flying into the Future. Air Transport Policy in the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CASSON, M.(1987), *The Firm and the Market. Studies on Multinational Enterprise and the Scope of the Firm*, Oxford, Basil Blackwell.
- CHUANG, R. Y. (1972), *The International Air Transport Association. A Case Study of a Quasi-Governmental Organization*, Leiden, A. W. Sijthoff.
- COMÍN, E. y MARTÍN ACEÑA, P. (1991), *INI. Cincuenta años de industrialización*, Madrid, Espasa-Calpe.
- DELGADO, L. (1992), *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC.
- DIERICK, M. (1998), "KLM: An Airline Outgrowing its flag", en Lyth, P. J. y Dienel, H. L. (Edited by), *Flying the flag. European Commercial Air Transport since 1945*, Londres, Macmillan, pp. 126-158.
- DOGANIS, R. (1991), *Flying Off Course. The Economics of International Airlines*, Londres y Nueva York, Routledge. (Primera edición en 1985 en Harper Collins Academic). Se cita por la reimpresión de 2001.
- DOGANIS, R. (1992), "El impacto de la política de liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea", en Ginés de Rus (ed.), *Economía y política del transporte: España y Europa*, Madrid, Civitas-MOPT, pp.169-192.
- DOGANIS, R. (2001), *The Airline business in the 21<sup>st</sup> century*, Londres y Nueva York, Routledge.
- DUNNING, J. H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Addison-Wesley.
- DURÁN, J. J. (1996), *Multinacionales españolas. I. Algunos casos relevantes*, Madrid, Pirámide.
- DURÁN, J. J. (1999a), *Multinacionales españolas. II. Nuevas experiencias de internacionalización*, Madrid, Pirámide.
- DURÁN, J. J. (1999b), *Multinacionales españolas en Iberoamérica. Valor estratégico*, Madrid, Pirámide.
- GONZÁLEZ CALLEJA, E. (2000), "Cooperación en democracia: la ayuda al desarrollo de los gobiernos españoles hacia Latinoamérica, 1976-1992", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 11, n°1, pp. 65-88.
- HANLON, P. (1999), *Global Airlines. Competition in a Transnational industry*, Oxford, Buitenworth-Heineman.
- HEPPENHEIMER, T. A. (1995), *Turbulent Skies. The History of Commercial Aviation*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- IATA. (1979), *How International Airline Passenger Fares and Cargo rates are Negotiated. An overview of the functions and organization of the Traffic Conferences of the International Air Transport Association*, 7 pp.
- JARRET, Ph. (Ed.), (2000), *Modern Air Transport. Worldwide Air Transport from 1945 to the Present*, Londres.
- JONES, G. y H. SCHRÖTER (1993), *The Rise of Multinationals in Continental Europe*, Aldershot, Edward Elgar.
- LEARY, W. M. (Ed.) (1995), *From Airships to Airbus: the History of Civil and Commercial Aviation*, Washington, Smithsonian Institution Press.
- LYTH, P. J. (1996), "Introduction: aspects of commercial air transport history", en P. J. Lyth (edited by), *Air Transport*, Aldershot, Scolar Press, pp. IX-XXI.
- LYTH, P. J. (1997), "Experiencing turbulence: regulation and deregulation in the international air transport industry, 1930-1990", J. McConville (Edited by), *Transport Regulation Matters*, Londres, Pinter, pp. 154-174.

- LYTH, P. J. y H. L. DIENEL, (Edited by) (1998), *Flying the Flag. European Commercial Air Transport since 1945*, Londres, Macmillan.
- LYTH, P. J. (1999), "Sky Wars: Conflicting Approaches to Air Transport Regulation in Europe and the United States, 1920 to 1990", en Lena Anderson-Skog y Olle Krantz (Editors), *Institutions in the Transport and Communications Industries. State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Canton, Massachussets, Science History Publications, pp.94-111.
- LYTH, P. J. (2002), " 'Gimme a ticket on an aeroplane...': The Jet Engine and the Revolution in Leisure Air Travel, 1960-1975", en *Construction and strengthening of a tourism industry in the XIXth -XXth century; technology, politics and economy. International perspectives. XIII International Economic History Congress, session 4*, Buenos Aires.
- MACKENZIE, D. (1991), "The Bermuda Conference and Anglo-American aviation relations at the end of the Second World War", *Journal of Transport History*, Vol. XII, n° 1 (1991), pp. 61-73.
- MARÍN, P. (1995b), "Competition in European Aviation: Pricing Policy and Market Structure", *Journal of Industrial Economics*, 43, 2, pp. 141-160.
- MARÍN, P. (1998), "Productivity Differences in the Airline Industry: Partial Deregulation versus Short run protection", *International Journal of Industrial Organization*, 16, pp. 395-414.
- MORRISON, S. A. WINSTON, C. (1995), *The Evolution of the Airline Industry*, Washington, The Brookings Institution.
- MOYA PONS, F. (1999), *Breve Historia contemporánea de la República Dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'CONNOR, W. E. (2001), *An Introduction to Airline Economics*, Westport, Praeger. (6ª edición).
- PATILLO, D. M. (1998), *Pushing the Envelope: The American Aircraft Industry*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- RADNOTI, G. (2002), *Profit Strategies for Air Transportation*, Nueva York, McGraw-Hill.
- SOCHOR, E. (1991), *The Politics of International Aviation*, Londres, Macmillan.
- STRATFORD, A. H. (1973), *Air Transport Economics in the Supersonic Era*, Londres, Macmillan St. Martin's Press. (Second Edition).
- STUBBS, P. C; TYSON, W. J. y M. Q. DAIVI (1980), "The Economics of Airlines", en *Transport Economics*, Londres, Allen & Unwin, pp. 185-204.
- VIDAL OLIVARES, J. (2003a), "Estado, regulación de los mercados y estrategia empresarial en América Latina: Iberia, Líneas Aéreas de España, en Argentina y Uruguay, 1966-1975", *Historia Económica & História de Empresas*, VI, 1, Sao Paulo, Associação Brasileira de pesquisadores em história econômica, pp.121-150.
- VIDAL OLIVARES, J. (2003b), "De la Internacionalización a la Multinacionalización: Iberia, Líneas Aéreas de España, 1966-2000", M. Cerutti (Ed.), *Empresa e historia en la América Ibérica, España y Portugal*, Madrid, Gedisa, (en prensa)
- VINIEGRA VELASCO, J. B. (1988), *Iberia. Cronología de seis décadas. Junio 1927-Junio 1987*, Iberia, 1988.
- WILLIAMS, G. (1993), *The Airline Industry and the Impact of Deregulation*, Aldershot, Ashgate.