

La aviación comercial como asunto de estado. Los orígenes de la política aerocomercial en la Argentina (1927-1949).

Melina Piglia

pigliamelina@gmail.com

UNMdP (CeHis)-CONICET



PROGRAMA
INTERUNIVERSITARIO
de
HISTORIA POLÍTICA

Introducción

El desarrollo de los transportes modernos en los últimos 150 años, ha transformado de modo profundo el mundo en que vivimos. En la Argentina, la cuestión del transporte aéreo ha recibido, una atención académica escasa. Algunos aspectos han sido analizados por Ricardo Salvatore, que ha estudiado la forma en que los medios de transporte (entre ellos las líneas aéreas *Panagra* y *Panam*) reafirmaron la constitución de un imperio informal norteamericano, mientras la construcción de la infraestructura de tierra ha sido puesta en foco, en parte, por Anahí Ballent, en su análisis sobre la compleja operación territorial involucrada en la construcción del aeropuerto de Ezeiza¹. La mayoría de las historias existentes sobre la aviación comercial proceden de fuera de los círculos académicos².

El proyecto de investigación dentro del que se enmarca esta ponencia, y que está recién en sus inicios, pretende contribuir a los estudios sobre el transporte aéreo. Nuestro propósito en esta ponencia es reconstruir los inicios de la construcción de la aeronavegación comercial como servicio público y, consecuentemente, de la elaboración de una primera política aerocomercial en la Argentina, en un contexto marcado por las dificultades del mercado mundial, la creciente presión de las empresas norteamericanas y las ansiedades generadas por la inestabilidad del contexto político internacional. Aunque las historias de la aviación militar y civil en la Argentina están

¹ Cfr. Ballent, Anahí, "El peronismo y sus escenarios. La operación territorial de Ezeiza (1944-1955)", *Entrepasados*, N° 22, principios de 2002; Salvatore, Ricardo D. (2006), "Imperial Mechanics: South America's Hemispheric Integration in the Machine Age", en *American Quarterly*, vol. 58, no. 3, 2006.

² Cfr. Martínez, Salvador, Roberto, *Aquellos Precursores*, Dunken, Buenos Aires, 2013; Potenze, Pablo Luciano, *Historia del Transporte Aerocomercial*, 1996 (mimeo); Potenze, Pablo Luciano, *Aviación comercial argentina, 1945-1980*, El Cronista comercial, Buenos Aires, 1987; Centro Argentino de Estudios Históricos Aerocomerciales, *La Aeroposta Argentina y sus orígenes, 1927-1987*, Bs As, 2010.

fuertemente entrelazadas, en este trabajo nos concentraremos en la segunda, y daremos cuenta solo de forma incidental de la aeronáutica militar.

2. Primeros pasos

La aviación civil comienza en la Argentina de la mano de una serie de *sportmen*, fascinados con la velocidad y la técnica moderna³. En las dos primeras décadas del siglo XX estos aficionados realizaron vuelos experimentales, fundaron aeroclubes en las principales ciudades y procuraron el desarrollo de la aviación militar, que quedó oficialmente inaugurada en 1912 con la creación de la Escuela de Aviación Militar, sobre la base del parque aerostático y los instructores del Aeroclub Argentino.

Los aeroclubes y los vuelos civiles se multiplicaron en los años siguientes. Inicialmente regulada por las asociaciones civiles, desde 1919 la aviación civil pasa a estar sometida a una doble órbita. Oficialmente, queda bajo a la autoridad del Ejército y del Ministerio de Guerra, a cargo del recién creado Servicio Aeronáutico del Ejército, y más tarde del Departamento de Aeronáutica dentro del Ministerio de Guerra. Esto obedecía, por supuesto, al impacto de la Guerra Mundial y al nuevo escenario de la posguerra, que potenciaba las posibilidades técnicas y la importancia estratégica de la aviación militar y civil.⁴

A la vez, otras instituciones dentro y fuera del Estado también tenían ingerencia sobre la aviación civil. Como parte de las Conferencias de Paz, en octubre de 1919, 19 países habían firmado en París la Convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea Internacional, que reconocía expresamente la soberanía de los Estados sobre el espacio aéreo, admitiendo a la vez el derecho de sobrevuelo inofensivo de aeronaves extranjeras⁵. Aunque la Argentina no ratificó el convenio hasta 1935, sus normas funcionaron como marco orientador. En 1925 la Federación Internacional de Federaciones Aeronáuticas reconoció al Aeroclub Argentino y a la Dirección de Correos y Telégrafos como autoridades de aplicación de la Convención de París en la aeronáutica civil argentina, papel en el que fueron confirmados por el propio Estado

³ Los hermanos Eduardo y Jorge Luro, el barón Antonio de Marchi, Aarón de Anchorena, Horacio Anasagasti, Jorge Newbery, eran algunos de estos *sportmen* de la elite, ligados por igual al mundo de la aviación civil y del automovilismo deportivo.

⁴Cfr. Fuerza Aérea Argentina, “*Escuela de Aviación Militar. Génesis de la Fuerza Aérea Argentina*”, Escuela de Aviación Militar, Córdoba, 1995.

⁵ Muchos países protestaron contra los artículos que establecían privilegios excesivos para los países que habían ganado la guerra; estos fueron modificados en sucesivas convenciones en 1926 y 1929. Cfr. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (HCDN en adelante), sesión del 29 y 30 de julio de 1934, pp. 724-725.

nacional. Unos años más tarde, el gobierno solicitó al Aeroclub la preparación de un anteproyecto de ley de aeronavegación civil, que sería discutido en las Primera Conferencia de Aeronáutica Civil (1933)⁶ y luego (sin éxito) en el Congreso Nacional.

Por los mismos años se daban los primeros pasos para el establecimiento de una línea aérea en el país, una empresa francesa, la *Société Générale D'Aviation*, que había desarrollado desde 1919 una línea de transporte de correspondencia por vía aérea entre Francia, Marruecos y Dakar, envió en 1924, una misión a Brasil, con el objeto de estudiar el establecimiento de un servicio aerpostal con Europa, con cabecera en Buenos Aires y con escala en Natal. Las negociaciones avanzaron y, a mediados de 1927, se firmó un convenio de exclusividad con el correo argentino.

Mientras comenzaban estos primeros ensayos, el gobierno de Alvear elaboró en 1925 un "Reglamento para la aeronavegación" siguiendo las normas de la Convención de París, pero le sumó algunas disposiciones de seguridad territorial militar, sugeridas por los Ministerios de Guerra y Marina⁷. Estas disposiciones, inspiradas en una concepción de nacionalismo y defensa nacional muy atada a la influencia de la guerra (y a una visión muy limitada de la integridad territorial), resultaban irritantes para los países limítrofes e implicaban obstáculos para los vuelos internacionales que comenzaban a organizarse por entonces⁸. Denunciadas en sucesivas conferencias internacionales, serían finalmente abandonadas por completo en 1932.

La "Reglamentación de Aeronavegación sobre el Territorio Argentino" establecía, entre otras cosas, que el espacio aéreo argentino solo podía ser utilizado por empresas extranjeras solicitando permisos previos y sometándose a engorrosos controles. En ese marco, la *Société Générale D'Aviation* resolvió la constitución de una sociedad anónima radicada en la Argentina, *Aeroposta Argentina S.A.* La línea Buenos Aires-Toulouse quedó inaugurada en 1928 y en 1929 comenzaron los servicios desde Buenos Aires a Asunción (correo y pasajeros) y a Santiago de Chile (solo correo). Al año siguiente se inauguró la ruta que resultaría característica de la empresa: el servicio entre Bahía

⁶ Se realizaron nueve Conferencias entre 1933 y 1942 y se creó un influyente Comité Argentino Permanente de Aeronáutica.

⁷ Los hidroaviones y anfibios debían matricularse inicialmente ante el Servicio Aeronáutico Naval y los aviones, dirigibles y globos, ante el Servicio Aeronáutico del Ejército; Cfr. *BM 2020, 2da. Parte*, 4-9-25. Luego de 1927 el gobierno crearía la Dirección General de Aeronáutica con la categoría de Gran Repartición y, dentro de ella, la Dirección General de Aeronáutica Civil, en la que recayó el control de las aerolíneas comerciales.

⁸ Así, por ejemplo, el mero sobrevuelo en aeronaves tripuladas por miembros militares o civiles de un gobierno extranjero requería de un permiso especial tramitado por la vía diplomática y, si se trataba de vuelos sin esa condición, de una serie de permisos ante el Ministerio de Guerra o el de Marina. Cfr. *BM 2020, 2da. Parte*, op cit., p. V.

Blanca y Comodoro Rivadavia, que unos meses más tarde se extendió hasta Río Gallegos⁹. Las tres rutas estables estaban coordinadas con el correo a Europa, que partía de Buenos Aires los sábados: era la línea aérea más larga del mundo.

En 1929 se sumaron dos empresas norteamericanas, Nyrba (New York Río and Buenos Aires Line) y Panagra (Pan American Grace Airways). Se trataba de líneas internacionales, pero explotaban, secundariamente, líneas de cabotaje. A fines de 1929, Nyrba volaba casi a diario a Montevideo llevando correo y pasajeros, en hidroaviones que salían del Yatch Club Argentino y con ayuda económica del gobierno uruguayo; también explotaba una línea a Santiago de Chile (con un vuelo semanal) y una Buenos Aires-Salta-Yacuiba, solo para pasajeros y que conectaba con la línea aérea a La Paz. (está última incluyó poco después escalas en Conesa, Rosario Victoria, Villa Dolores y Tucumán) e incluso realizó vuelos a Mar del Plata durante la temporada 1929-1930. Panagra, por su parte, tenía un vuelo semanal a Santiago de Chile (con conexión a Nueva York) que realizaba una escala en Mendoza.¹⁰

La depresión económica internacional que había comenzado en 1930 afectó profundamente a las empresas, agudizando el déficit operativo de las líneas aéreas característico de la actividad en todo el mundo en esta etapa. El déficit se ligaba, por un lado, a las restricciones que el nivel de desarrollo de la industria aeronáutica imponía: aviones pequeños que podían transportar poco peso, obligando a hacer escalas muy frecuentes y limitando la capacidad de obtener ingresos por pasajes y carga.¹¹ En el caso de Aeroposta Argentina, esto se complicaba además por el aislamiento relativo de las poblaciones a las que servía la ruta al sur, los elevados costos del transporte (por tierra) de combustible y repuestos y la necesidad de mantener personal permanente en escalas que se usaban solo una o dos veces por semana. Nyrba, por su parte, tenía además otros problemas: para 1930 no había podido completar la ruta hasta Nueva York (su plan original) ya que no había conseguido los contratos con el correo norteamericano para el transporte de correspondencia sobre la costa este hasta Buenos Aires, que eran clave para la rentabilidad de esa ruta; en agosto de 1930 la compañía fue absorbida por Panam.

⁹ Cfr. “En la línea regular de la Patagonia han viajado cerca de mil personas”, Revista *Aero*, N° 9, septiembre-octubre de 1930, p.7.

¹⁰ Cfr. “Horarios de las líneas argentinas”, en Revista *Aero*, N° 2, noviembre de 1929, pp. 6-7. Panagra volaba hasta Panamá y el trayecto hasta Miami y Nueva York era llevado adelante por Pan American, que a su vez explotaba una ruta a Sudamérica por la costa este. El viaje desde Buenos Aires hasta Miami por la costa oeste demoraba 7 días en 1930 y 8 por la ruta de la costa este.

¹¹ En sus primeros años la flota de Aeroposta, por ejemplo, estaba compuesta fundamentalmente por aviones que podían llevar entre 5 y 8 pasajeros.

Los vuelos de Aeroposta debieron ser suspendidos en 1931 por falta de financiamiento, mientras en Francia la empresa matriz entraba en liquidación judicial. La empresa procuró infructuosamente negociar una subvención con el Gobierno de facto de Uriburu, que, en cambio, a fines de 1931 tomó a su cargo los servicios, alquilando a la Aeroposta todos sus bienes y financiando el déficit operativo a medias entre la Dirección de Aviación Civil y el Correo. El Estado solo mantuvo funcionando, de forma parcial, la ruta patagónica: una frecuencia semanal Bahía Blanca-Comodoro Rivadavia y otra Bahía Blanca-Río Gallegos.¹²

La explotación directa de Aeroposta formó parte de un conjunto de intervenciones estatales del Gobierno Provisional, que respondían al diagnóstico que, en círculos militares y civiles, se hacía de los problemas argentinos: la crisis económica internacional actualizaba una interpretación que veía en la falta de integración del territorio y en el desarrollo desigual del Litoral y el interior del país, la clave de los males argentinos¹³. En este marco, el mismo en el que la construcción de caminos se volvió por primera vez una prioridad para el Estado, la aeronavegación también ingresó más plenamente en la agenda de preocupaciones estatales: parecía ofrecer una solución a los problemas de integración territorial de una región vastísima, poco poblada y extremadamente mal comunicada, que tenía un lugar importante en las preocupaciones geopolíticas de los militares argentinos: la Patagonia.¹⁴

En mayo de 1932 le fueron devueltos a la Aeroposta Argentina SA todos sus bienes. La administración de Agustín P. Justo continuó con el apoyo a Aeroposta, que quedó reducida a su línea en la Patagonia, pero prefirió una opción más económica y, más frecuente en el mundo: la subvención por kilómetro volado. Los problemas financieros de la empresa, sin embargo, continuaron. Y derivaron en 1936 en la venta de la casi totalidad del paquete accionario de la filial argentina, adquirido por un grupo argentino encabezado por Ernesto Pueyrredón y el vicelmirante (retirado) Ismael F. Galíndez. Los nuevos dueños obtuvieron del gobierno un aumento de la subvención, que llegó a los \$1,50 m/n por kilómetro volado; las tarifas aéreas también fueron ajustadas

¹² Cfr., *La Aeroposta Argentina y sus orígenes*, op.cit, p.7

¹³ Cfr. Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián, “País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis”, en Cataruzza, Alejandro (dir.), *Nueva Historia Argentina, tomo VII, Los años treinta*, Sudamericana, Buenos Aires, 2002.

¹⁴ Cfr Bohoslavsky, Ernesto *El complot patagónico. Nación, conspiracionismo y violencia en el sur de Argentina y Chile (siglos XIX y XX)*, Prometeo, Buenos Aires, 2009.

(permanecerían estables los siguientes diez años). Con estos recursos y el capital aportado, emprendieron la renovación de la compañía¹⁵.

3. Los años treinta y los proyectos para centralizar la política aérea

A principios de 1935 fue finalmente aprobada la adhesión de la Argentina a la Convención de París¹⁶. Promulgada la ley, a la Dirección de Aeronáutica Civil se le encomendó el estudio y elaboración de un plan para una red nacional de rutas aéreas internas, que debían ser puestas a remate público. De acuerdo con el informe elaborado por la Dirección, solo dos rutas de cabotaje funcionaban efectivamente en la Argentina antes de 1938¹⁷: la ruta Bahía Blanca-Río Gallegos, operada por Aeroposta y la que unía Buenos Aires, Mendoza y Santiago de Chile, con escalas en Junín, Rufino, Villa Mercedes y San Luis, operada por Panagra y con conexión a Estados Unidos¹⁸. Asimismo, había empresas extranjeras realizando vuelos internacionales sin otra escala en el país que Buenos Aires¹⁹.

En la elaboración de los pliegos de condiciones para el remate de líneas aéreas, la Dirección se encontró con dificultades que derivaban de la ausencia de una política clara en materia de transporte aéreo, en medio del lobby de las empresas en funcionamiento, como los Aeroposta, cuyos directivos tenían buenos contactos con el gobierno y aspiraban a quedarse con las proyectadas rutas al Litoral, a la Patagonia andina y a Punta Arenas (Chile).²⁰ ¿Debía permitirse a los capitales extranjeros explotar el cabotaje o favorecerse a los nacionales –como Aeroposta? ¿Era deseable que distintas compañías compitieran entre sí en la explotación de la misma ruta aérea? ¿Hasta qué punto y cómo debía el Estado apoyar financieramente a las empresas y controlarlas? ¿cómo garantizar que se cumpliera el rol del fomento del progreso que el Estado le adjudicaba, crecientemente, al transporte aéreo?

¹⁵ Entre otras cosas se incorporaron nuevos aviones, que llevaban cerca del triple de pasajeros y tenían sistemas de navegación basados en ondas de radio.

¹⁶ Cfr. Ley 12152, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de mayo de 1935, p. 188.

¹⁷ El informe no está fechado, aunque podemos ubicarlo entre 1935 y 1937.

¹⁸ Cfr. Informe a la Dirección de Aeronáutica Civil, “Líneas aéreas nacionales en actividad y proyectadas”. s/f. Circa 1937.

¹⁹ *Air France*, que absorbió a la *Société Générale D’Aviation*, tenía un vuelo semanal a Europa, vía Brasil; la empresa CAUSA (uruguaya) explotaba la ruta Montevideo- Buenos Aires, y la Corporación Cóndor (ligada a la alemana Deutsche Luft-Hansa, con base en Brasil) tenía vuelos Río de Janeiro-Buenos Aires, con varias escalas. Pan American estableció a fines de 1937 una ruta San Pablo-Curitiba-Iguazú-Asunción-Monte Caseros-Buenos Aires.

²⁰ Cfr. “Un anhelo y una necesidad de Pueblos de la Patagonia austral”, *Revista Aeroposta*, Nº 3, abril de 1939, pp 18-20.

En junio de 1937, el poder Ejecutivo encomendó a Eduardo J. Bullrich, un abogado que se desempeñaba en la secretaría privada de la presidencia y que había estado muy ligado pocos años antes a la regulación del mercado de las naftas²¹, un informe sobre la cuestión del transporte aéreo que permitiera fijar la política más conveniente para la Nación. Como la cuestión estaba íntimamente ligada a “múltiples intereses políticos y económicos, y entre ellos y de no menor importancia, al de la defensa nacional”, el Presidente Justo le solicitó, relata Bullrich en su informe, una “opinión independiente, de orden general, por encima de los intereses creados” y por ello lo disuadió de nombrar una comisión técnica, en la que esos intereses se harían presentes con mayor peso.²² En un trabajo largo y exhaustivo que presentó algo más de un año después, Bullrich concluía que para el progreso real del transporte aéreo en la Argentina, clave para el progreso del país, resultaba fundamental fijar, a través de una ley orgánica nacional, una política nacional en materia de transporte aéreo, que fuera más allá del mero ejercicio del poder de policía del Estado y subordinara la actividad a las “necesidades económicas, políticas y administrativas del Estado”, evitando además las políticas provinciales inconexas (el modelo era probablemente aquí el de la muy eficiente Dirección Nacional de Vialidad).²³ El informe atendía también a la cuestión de la nacionalidad de los explotadores y proponía reservar el cabotaje para compañías argentinas cuyos accionistas tuvieran la nacionalidad argentina, que deberían acceder a las concesiones por concurso. Además, defendía la amplia intervención del Estado en la aviación civil y comercial, ya que esta “constituía un servicio público de utilidad general”²⁴. Los subsidios (con límites), resultaban un sistema seguro para imponer las políticas estatales a las empresas, que en ninguna parte del mundo podían bastarse a sí mismas, aunque Bullrich tampoco desechaba el recurso a las compañías mixtas.²⁵

²¹ Bullrich integró la Comisión Especial que había redactado los decretos que buscaron frenar el avance de las empresas extranjeras sobre el mercado de combustibles argentino. Cfr. Gadano, Nicolás, *Historia del Petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 370-371 y 398.

²² Bullrich, Eduardo J., *Régimen y Organización de la Aeronáutica Civil*, Imprenta del Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1938, p. 10

²³ *Ibíd.*, p. 14.

²⁴ *Ibíd.*, p. 24.

²⁵ Estas cuestiones fueron muy bien recibidas por el directorio de Aeroposta, que reprodujo partes del informe, cuya perspectiva compartía. Cfr. “El transporte aéreo y la economía en la Argentina. Subvenciones y primas del Estado al transporte aéreo según la experiencia de las Compañías”, *Revista Aeroposta*, N°4, noviembre de 1939, pp. 18-19. “Economía del transporte aéreo. Las sociedades mixtas y su adopción por Estados que dan impulso al Progreso aéreo”, *Revista Aeroposta*, N° 5, mayo de 1940, pp. 12-13.

El anteproyecto de ley orgánica de Aviación civil propuesto por Bullrich, corrió la misma suerte que otros antes que él (presentados por la Dirección de aeronáutica civil o por fuerzas políticas) y no llegó a sancionarse. Tampoco se definió claramente una política aerocomercial, ni se fortaleció el papel de la Dirección de Aeronáutica civil ni se realizaron concursos para la adjudicación de nuevas rutas. Algunas nuevas empresas, como la Corporación Sudamericana de Servicios Aéreos o las Líneas Aéreas del Estado (LADE), comenzaron a operar hacia los años cuarenta y otras, como Aeroposta, ampliaron sus rutas, pero el marco siguió estando dominado por las medidas parciales. Sin embargo, las ideas del informe de Bullrich, que reflejaban en buena parte lo que desde 1933 se venía debatiendo –y se seguiría discutiendo– en el marco de las Conferencias anuales de Aeronáutica Civil y en la Comité Argentino Permanente de Aeronáutica (creado por las Conferencias)²⁶, encontrarían en buena medida concreción en los decretos sobre política aeronáutica del gobierno de facto inaugurado en 1943.

4- El transporte aerocomercial como parte del “poder aéreo nacional”: las compañías mixtas

La Segunda Guerra Mundial trajo aparejada una revolución tecnológica y de los equilibrios geopolíticos y económicos, planteando a las naciones agudos interrogantes sobre el futuro. Anticipar la forma que adoptarían las diferentes actividades económicas y sociales en la posguerra o las principales relaciones de fuerza a nivel mundial, y posicionarse en consecuencia aparecía, para dirigentes civiles y militares, como la clave para quedar del lado de los ganadores (o al menos no del lado de los perdedores), para ubicar al propio país como nación próspera, moderna y potente en el concierto de las naciones, tomara este la forma que tomara finalmente.

Vista desde 1944 o 1945, la cuestión del futuro de la aviación civil presentaba algunas certezas y otras tantas incertidumbres. Parecía innegable que, una vez terminada la guerra, la actividad iba a experimentar un impulso decidido. También resultaba cada vez más claro que en el nuevo despliegue de la actividad aerocomercial, Estados Unidos iba a ser la voz cantante: su industria aeronáutica superaba a la europea ya desde antes de la guerra y lideraba claramente, luego de la guerra, la producción de aeronaves; sus aerolíneas eran las más prósperas y extendidas y su gobierno apoyaba la expansión de estas empresas en el mundo, promoviendo agresivamente una política de libertad de

²⁶ Como había sucedido con los Congresos de Vialidad en los años veinte, y luego con los Congresos de Turismo en los años treinta, en las Conferencias de Aviación y en el Comité Permanente estaban representadas diferentes ramas y niveles del Estado (ministerios, fuerzas armadas, provincias), técnicos, asociaciones civiles y empresarios.

competencia a nivel mundial. Sin embargo, se trataba de una etapa todavía relativamente plástica, en la que la aviación comercial mundial estaba aún cobrando forma y las presiones norteamericanas encontraron una fuerte, y relativamente eficaz, resistencia. Así en septiembre de 1944, en la conferencia internacional sobre aeronavegación comercial, Gran Bretaña se opuso a las pretensiones de EE.UU. de que se garantizara libre competencia universal, proponiendo, en cambio, la regulación del uso de las rutas. Los acuerdos alcanzados en este encuentro y las conferencias de los años siguientes (de las que participó muy activamente la Argentina), establecieron el control de cada Estado sobre el acceso al cabotaje para defender a los intereses locales de situaciones de *dumping* organizadas fuera de sus fronteras; los vuelos internacionales de empresas extranjeras, por otra parte, se autorizaban, en general, sobre la base de acuerdos recíprocos entre países.²⁷ La supervivencia de las empresas aerocomerciales locales frente a la arrasadora competencia norteamericana dependió entonces, en esta etapa, de manera fundamental de la protección que le brindaron los Estados.

La guerra trajo, además, una transformación radical en la tecnología aérea, tanto en los aviones en sí (fuselaje, motores, instrumental de vuelo), como en la infraestructura de tierra necesaria (radares, por ejemplo), una mayor disponibilidad de pilotos formados y una creciente familiaridad social con el hábito de volar. Con toda certeza era de esperar que en cuanto terminara el conflicto, esta nueva tecnología se aplicaría a la aeronavegación civil. Esto cambió rápidamente, con la reconversión de parte de los aviones de guerra para usos civiles y, poco después, con el comienzo de la producción de una nueva generación de aviones para pasajeros. El contraste era dramático: si un Douglas DC3 (norteamericano) podía en 1935 llevar entre 21 y 28 pasajeros y volar a una altura de 1,6 km, un DC6 de 1946, ideado a fines de la guerra para transporte militar, y rediseñado luego para la aviación comercial, podía llevar entre 48 y 102 pasajeros y casi un 300% más de peso, tenía un 300% más de potencia, una

²⁷ Cfr. Potenze, *Aviación comercial Argentina*, op.cit., pp. 21-23. En la reunión de 1946 en Bermudas la Argentina defendió las negociaciones bilaterales y la reciprocidad como forma de organizar la aeronavegación internacional, tomando como base la igualdad entre las partes en cuanto a sus derechos sobre el tráfico originado en sus países, y regulando la oferta en función de datos estadísticos de la demanda, para garantizar a los transportistas locales una cuota del mercado. Cfr. Santa Pinter, José Julio, "Síntesis de la Doctrina argentina en derecho internacional aéreo", *Boletín de derecho comparado, México*, N°22, enero-abril de 1955. (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/22/dtr/dtr4.pdf>, fecha de acceso 4 de abril de 2014) Esta doctrina (elaborada por el Dr. Enrique Ferreira) estaba ya claramente presente en el informe de Bullrich.

cabina presurizada con espacio para que circularan los asistentes de vuelo y podía volar a casi 5 km de altura.²⁸

Las líneas aéreas se enfrentaban a la urgente necesidad de reconvertirse tecnológicamente para alcanzar el estándar de la aeronavegación comercial que estos cambios técnicos fijaban a nivel mundial. Como dijimos, esto involucraba no solo la compra de nuevos aviones y el entrenamiento de los pilotos; implicaba también una sustancial transformación de los aeródromos (campos con pistas de tierra) en aeropuertos con pistas largas y de concreto, capaces de soportar estos aviones más grandes y veloces, pero también mucho más pesados²⁹, y la modernización de los sistemas de seguridad en tierra, incorporando radares y mejorando los sistemas de comunicación radioeléctrica. Estas demandas excedían con mucho las capacidades técnicas y financieras de las aerolíneas y requerían necesariamente de la participación de los Estados.

Muchos Estados asumieron, en este marco, en parte o totalmente la construcción y mejora de la infraestructura de tierra y en muchos casos consideraron prioritario ponerse incluso a la cabeza del desarrollo aerocomercial en sus territorios, como forma de asegurarse su estatus de países modernos, impulsados por expectativas respecto de los efectos que la actividad tendría sobre sus economías, pero también, e incluso principalmente, por consideraciones geopolíticas. Se multiplicaron las aerolíneas con capitales mixtos e incluso las líneas aéreas por completo (o prácticamente) de propiedad estatal: así, por ejemplo, Brasil nacionalizó el *Sindicato Cóndor* (de capitales alemanes) en 1941, al entrar en la guerra mundial, y Uruguay transformó a *Pluna* en empresa mixta, con 83% de participación del estado en 1946, mientras el mismo año el gobierno francés se quedó con la mayor parte del paquete accionario de *Air France*.³⁰

Para los militares que participaron del golpe de estado de 1943 en la Argentina, el fortalecimiento del “poder aéreo nacional” era un aspecto central de la defensa de la soberanía que el nuevo contexto mundial imponía. Este proyecto tenía varias aristas: implicaba fortalecer la aviación militar, procurar el desarrollo de una industria

²⁸ Cfr. Potenze, *Historia del Transporte Aerocomercial*, s/n.

²⁹ Las exigencias de los nuevos aviones llevaron en 1945 a la modificación del proyecto original del nuevo aeropuerto internacional de Ezeiza. Cfr. Ballent, Anahí, “El peronismo y sus escenarios...”, op.cit., p. 16.

³⁰ *Air France* era hasta entonces un compañía privada, creada en 1933, y que, entre otras aerolíneas, había absorbido a la quebrada *Société Générale D'Aviation*. En Europa, *Iberia*, *KLM* y *Swiss Air*, por ejemplo eran también empresas mixtas o estatales. Cfr. Potenze, *Historia del Transporte Aerocomercial*, s/n.

aeronáutica local, estimular el surgimiento de una “consciencia aeronáutica nacional” entre la población y, finalmente, también impulsar la aviación comercial.

Con ese propósito, el gobierno de facto del Gral. Edelmiro J. Farrell dictó en 1945 una serie de decretos que buscaban darle unidad a la política argentina en materia de aeronavegación. En enero de 1945, se creó la Secretaría de Aeronáutica; con eso, la Fuerza Aérea nacía como fuerza armada autónoma. Poco después, en abril, un nuevo decreto sentaba las bases de la política respecto de la aeronavegación comercial. La nueva norma establecía la soberanía nacional sobre el espacio aéreo nacional, nacionalizaba toda la infraestructura de tierra, aeródromos y aeropuertos, comunicaciones y meteorología y ponía en manos de la Secretaría de Aeronáutica el fomento de la aviación comercial y deportiva³¹. Ya en 1944 el Ministro de Obras Públicas, Juan Pistarini, Juan D. Perón (ministro de Guerra) y Alberto Tessaire (Ministro de Marina) habían resuelto la construcción de un gran aeropuerto internacional en Ezeiza, con un proyecto que respondía no al tráfico existente, sino a las optimistas expectativas respecto del tráfico aerocomercial de la Argentina en la posguerra.³²

El decreto de abril de 1945, que luego fue confirmado por una ley, reservaba las líneas aéreas de cabotaje para el Estado o para empresas mixtas, en las que los privados debían ser argentinos residentes en el país. Las líneas aéreas internacionales podían funcionar con algunas condiciones: debían ingresar al país por aeropuertos de frontera y abstenerse de realizar vuelos de cabotaje y sus países de origen debían autorizar los vuelos internacionales de aerolíneas argentinas³³.

Las nuevas compañías mixtas se organizaron sobre la base de la división de las líneas según zonas de influencia. Se crearon así tres empresas de cabotaje: ZONDA (Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas); ALFA (Sociedad Mixta de Aviación del Litoral Fluvial Argentino), sobre la base de la Corporación Sudamericana de Servicios,

³¹ Cfr. Decreto 9358/45, 27 de abril de 1945. en *Estatuto de sociedades mixtas de aeronavegación*, 1945. Durante el gobierno de Perón, la Dirección de Aeronáutica Civil (que dependía de la Secretaría de Aeronáutica), pasó a la órbita del Ministerio de Transporte. Eso dejó a la aviación comercial argentina durante décadas entre dos aguas: el control de las Fuerza Aérea y el control civil.

³² Se trataba de proyecto muy amplio de intervención territorial que incluía, además del aeropuerto, instalaciones recreativas, zonas residenciales y una autopista. Comenzada la obra en diciembre de 1945, fue oficialmente inaugurado el 30 de abril de 1949. Un año antes, se había inaugurado el aeroparque de la ciudad de Buenos Aires, en terrenos cercanos al Río de La Plata; Inicialmente iba a tener también una dársena para hidroaviones, pero no llegó a construirse. Ambos aeropuertos se originaban en la sanción de la ley 12285/1935 que establecía la construcción de un aeropuerto para la ciudad de Buenos Aires. Cfr. Ballent, “El peronismo y sus escenarios...”, op.cit., pp 10-16.

³³ Cfr. Decreto 9358/45, op.cit.

y la Sociedad Mixta Aeroposta Argentina, que absorbió a Aeroposta Argentina S.A. (Patagonia). Se creó asimismo una línea aérea internacional, FAMA, sobre la base de LADE.³⁴ Panagra, que había venido negociando para expandir sus vuelos dentro de la Argentina después de la guerra, tuvo que ceder sus rutas a ZONDA cuando esta comenzó a volar en diciembre de 1946; como resultado, redujo sus frecuencias directas a Santiago y Buenos Aires de ocho semanales a solamente una. A partir de entonces, las relaciones aerocomerciales con los EEUU nunca serían fáciles.

El Estado participaba con un 20% del capital, pero se ocupaba de cubrir el déficit operativo y de garantizar al capital privado un dividendo mínimo del 5% del capital invertido.³⁵ Si la idea no parecía mala, los resultados inmediatos fueron decepcionantes: las ineficiencias, la necesidad de renovar el material volante y las dificultades en términos de divisas para adquirirlo, la inadecuación de las pistas de aterrizaje (que impedía el uso de máquinas más costo-eficientes), dieron lugar a un creciente déficit de las nuevas empresas.³⁶ Por otro lado, los cuantiosos déficits no se originaban solamente en las ineficiencias y dificultades de las empresas, sino también en las incompatibilidades entre dos lógicas, la del servicio público y el “fomento”, que llevaba a extender los servicios sobre rutas con poco tráfico, y la lógica empresarial de maximización de los beneficios.

En mayo de 1949 el Poder Ejecutivo resolvió nacionalizar y fusionar todas las empresas mixtas en una única aerolínea de bandera: Aerolíneas Argentinas.

A modo de cierre

El rápido desarrollo del transporte aéreo entre las dos guerras mundiales impuso nuevos y múltiples desafíos a los Estados. El intangible espacio aéreo tuvo que ser pensado y construido como un lugar de soberanía, como un territorio, en tensión con poderosos intereses locales e internacionales.

³⁴ Se creó asimismo una línea aérea internacional, FAMA, sobre la base de LADE. La reciprocidad internacional se logró con algunos países (los limítrofes, Gran Bretaña, Francia, España); las conversaciones fueron largas con EE.UU: Pan American y Panagra pudieron seguir volando a la Argentina, pero no a la inversa. Cfr. Potenze, *Aviación comercial Argentina*, op.cit, pp. 24-47.

³⁵ Como sugiere Horacio Gregoratti se trataba de una cifra aceptable, ya que la tasa de caja de ahorro era del 3% y los títulos públicos no superaban el 4,5%; Cfr. Gregoratti, Horacio, *Historia económica de los aerotransportes comerciales argentinos*, Fondo Editorial Gráfico, Buenos Aires, 1996, p. 76-79.

³⁶ Déficit totales de las empresas mixtas: FAMA, \$87.200.000 m/n; ALFA \$26.620.000 m/n; ZONDA \$23.780.000 m/n; Aeroposta \$14.260.000 m/n. Aún la más eficiente de todas las empresas mixtas, Aeroposta, había acumulado en poco más de dos años un déficit superior al valor de su capital total. Cfr. *Aerolíneas Argentinas. Nacionalización y unificación. 1949-4 de mayo-1950*, Buenos Aires, 1950, p. 14.

Si en los años veinte el Estado se concentró en su poder de policía y procuró regular sobre todo el ingreso de aeronaves extranjeras al espacio aéreo, pensado de forma un tanto simplista como frontera que podía ser vulnerada, desde los años treinta las concepciones sobre la defensa nacional se volvieron mucho más complejas.

Por un lado, si la vastedad geográfica de la Argentina había funcionado desde el siglo XIX como un elemento de preocupación nacionalista, los reverdecidos nacionalismos de los años treinta, muchos de ellos marcados por concepciones organicistas de diferente cuño, pusieron particular atención a la cuestión de la integración territorial y del desarrollo económico como una de las dimensiones clave de la soberanía. Como muestran el “rescate” y luego el subsidio a Aeroposta, ya en 1930 la aviación comercial comienza a ser vista como una herramienta estratégica para el desarrollo y la integración nacional de regiones distantes o de difícil acceso.

Durante los años treinta el Estado Nacional planificó y construyó una red nacional de caminos troncales, que rediseñó la circulación de bienes y personas, superponiendo su malla a la del ferrocarril. Este modelo, que planificaba, ordenaba y regulaba, subordinando el interés de lucro y las prerrogativas provinciales, y unificando bajo una única línea una política hasta entonces muy dispersa (con notable eficiencia, por otra parte) tiñó las miradas sobre ese otro espacio, el “océano aéreo”.

El intento de aplicar esta misma lógica y trazar las rutas del aire, no logró cristalizar, sin embargo hasta que la segunda guerra mundial y las ansiedades que esta generaba, impulsaron al Estado a regular y a encauzar de manera clara y con una política nacional definida, la actividad aérea comercial. Estas transformaciones de la política se dieron, como vimos, en un contexto internacional en el que mucho estaba cambiando, desde las innovaciones técnicas, que consolidaron la posición de los aviones como medios de transporte estratégicos y concitaron la atención del Estado, hasta las dramáticas transformaciones geopolíticas. Se trata de un contexto mundial atravesado por los orígenes de la guerra fría, por la omnipresente hipótesis de una tercera guerra mundial, pero también por la creación de organismos internacionales en los campos más diversos (la aviación comercial incluida) y en el que cobró aún más ímpetu la agresiva conquista del mundo por el “American way of life” y las empresas americanas³⁷. Los cambios técnicos y políticos, alteraron los estándares de pertenencia internacional al campo de

³⁷ El imperialismo basado en el consumo, como ha mostrado Victoria De Grazia. Cfr. De Grazia, Victoria, *Irresistible Empire. America's Advance Through Twentieth-Century Europe*, Harvard University Press, Boston, 2005.

las “naciones modernas”, en un contexto, además de reflujo de las ideas liberales y de popularidad de la idea de la planificación.

En ese marco, junto a una concepción cada vez más enfática del transporte aéreo como un servicio público y como factor de fomento de la integración nacional y del progreso, el propio tráfico aéreo (de correspondencia, carga y pasajeros) generado en el país, comenzó a ser percibido además como una de las riquezas nacionales que debían defenderse de la codicia extranjera. En 1945 el Estado redefinió rutas aéreas y empresas, pero también afirmó su control sobre la infraestructura de tierra que le da soporte y existencia física al intangible territorio del aire: aeropuertos, meteorología, estaciones de radio.

Este proceso de construcción de políticas aerocomerciales que comenzó con el Reglamento de 1925 y concluyó en la creación de la aerolínea estatal, no sólo expropió territorios de decisión (y luego bienes) a los empresarios privados y especialmente a los intereses extranjeros. Como todo proceso de construcción de estatidad, avanzó sobre los terrenos de la sociedad civil, sobre espacios de influencia –desde los aeroclubes hasta la Comisión Argentina Permanente de Aviación- que se legitimaban en sus articulaciones con espacios internacionales como los de la Comisión Internacional de Navegación Aérea. Generó a la vez fuertes tensiones dentro del propio aparato de Estado: entre el Ejército y la aeronáutica en germen; entre el Ministerio de Transporte (al que Juan D. Perón transfirió la Dirección de Aviación Civil) y el Ministerio de Guerra. Se trata de cuestiones que este trabajo, inicial, abre sin resolver y sobre las que esperamos continuar avanzando.