

Programa de migración, aduanas y protección fronteriza con el Gobierno de los Estados Unidos

María Eugenia Arcila Zuluaga

Universidad Militar “Nueva Granada”



Facultad Ciencias Económicas

Especialización Administración Aeronáutica Aeroespacial

Bogotá D.C. 2019

Tabla de Contenido

Lista de Ilustraciones	4
Resumen.....	5
Abstract.....	5
<i>Keywords:</i> Preclearance, migration, security, customs and border, introduction.....	5
Introducción	6
Definición del problema	7
Pregunta de investigación	8
Objetivos.....	8
Objetivo General	8
Objetivos Específicos.....	8
Historia.....	9
Descripción general del acuerdo entre gobiernos	9
Países que lo han implementado:	11
Entidades colombianas involucradas:	12
Consolidación del Aeropuerto Internacional El Dorado:.....	14
Beneficios: Dentro de los múltiples efectos positivos del programa se destacan:	15
Desventajas: Como efectos adversos podríamos mencionar los siguientes:.....	16
Costos de la implementación de “Preclearance” en el Aeropuerto Internacional El Dorado.....	17
Personal requerido y variables operacionales	17
Costos iniciales	17
Costos operacionales.....	17
Factores de personal y costo.....	19
Rendimiento de pasajeros.....	19
Innovación en el procesamiento de pasajeros	19
Horarios de los vuelos	19
Ubicación de las instalaciones.....	19
Eficiencias del operador	20
Implementación.....	20
Consideraciones sobre la implementación (LATAM, El gremio, IATA)	21
Restricción en capacidad del aeropuerto.....	21

**PROGRAMA PRECLEARANCE MIGRACIÓN, ADUANAS Y PROTECCIÓN FRONTERIZA
DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS**

3

Costos	22
Conexiones	22
Cambio en la experiencia del pasajero usando “Preclearance”	22
Viajeros Inadmitidos en Estados Unidos	22
Consideraciones varias.....	24
Soberanía.....	24
Uso de Armas	24
Alternativa de ubicación en el Aeropuerto Internacional El Dorado - En una nueva expansión del muelle internacional costado occidental.....	24
Conclusiones	28
Recomendaciones	30
Referencias.....	31

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Descripción general del acuerdo.....	9
Ilustración 2. Países y ciudades en donde funciona el programa “Preclearance”.....	11
Ilustración 3. Entidades involucradas en la implementación del programa “Preclearance”.....	14
Ilustración 4. Costo estimado por pasajero.....	21
Ilustración 5. Posible ubicación de “Preclearance” y desarrollo de infraestructura en el Aeropuerto Internacional El Dorado.....	25

Lista de tablas

Tabla 1. Presupuesto.....	20
Tabla 2. Viajeros inadmitidos en Estados Unidos y devueltos a Colombia (Enero 2017 a Agosto 2019. Fuente: Migración Colombia.....	23

Resumen

“Preclearance” es un programa que permite la prestación de servicios de preautorización en el transporte aéreo por parte de funcionarios de Migración, Aduanas y por último de la Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP, en sus siglas en el idioma inglés), dependencia del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, en sus siglas en el idioma inglés) del Gobierno de los Estados Unidos. Este procedimiento se lleva a cabo en el país de origen para inspeccionar a viajeros, bienes y aeronaves en vuelos sin escala, desde un aeropuerto designado con destino a los Estados Unidos. El citado proceso es llevado a cabo por oficiales de CBP en el correspondiente país de origen, realizando las mismas inspecciones relativas a inmigración, aduana y productos agrícolas de pasajeros internacionales, que se adelantaría normalmente en suelo norteamericano.

Palabras clave: Preautorización, migración, seguridad, aduana y frontera.

Abstract

“Preclearance” is a program that allows the provision of preclearance services in air transportation by U.S. Customs and Border Protection (CBP), a law enforcement agency of the United States Department of Homeland Security (DHS). This procedure is carried out at origin countries to inspect travelers, goods and aircraft with non stopnon-stop flights, from a designated airport with U.S.-bound flights. This procedure is conducted by CBP Officers in the corresponding country of origin, doing the same immigration, customs, and agriculture inspections of international air travelers typically performed upon arrival in the United States.

Keywords: Preclearance, migration, security, customs and border, introduction

Introducción

“Preclearance” es un proyecto implementado por la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU., que permite a los viajeros realizar los procesos migratorios aduaneros y de inspección fitosanitaria por oficiales norteamericanos, previo al abordaje de cualquier vuelo con destino a EE.UU., (CBP, 2017)

Una vez puesto en práctica, permitirá que pasajeros que tomen un vuelo directo a EE.UU. realicen el proceso de migración y control en cuanto a la entrada a ese país, en el mismo aeropuerto de origen. Esto implica que los pasajeros, al llegar a su destino, lo harán como si arribaran en un vuelo doméstico, de manera que evitarían procedimientos migratorios y de aduana, ganando así tiempo y impidiendo posibles complicaciones por demoras para los vuelos de conexión.

Este modelo ha sido dispuesto por parte de los Estados Unidos en diferentes países, operando actualmente en quince (15) aeropuertos, localizados en seis (6) naciones: Dublín y Shannon en Irlanda; Aruba; Ciudad de Freeport y Nassau en Bahamas; Bermudas; Abu Dabi que se encuentra en los Emiratos Árabes Unidos; y Toronto, Calgary, Halifax, Edmonton, Ottawa, Montreal, Vancouver y Winnipeg en Canadá (Homeland Security, 2016)

En los últimos años se han adelantado dos (2) rondas abiertas de recibo de postulaciones de autoridades aeroportuarias interesadas en prestar este servicio en sus respectivos aeropuertos. En los años 2015 y 2016 se dieron a conocer los aeropuertos con los cuales entrarían a negociar con más detalle una posible implementación. (Homeland Security, 2016).

Definición del problema

Las largas filas que deben hacer los pasajeros al llegar a los Estados Unidos en el proceso de inmigración, junto a las dificultades que se presentan en las terminales aéreas, con procedimientos que son desconocidos entre los viajeros, son algunos de los más importantes motivos para procurar implementar procesos migratorios más eficientes desde las terminales aéreas en Colombia, iniciando por la más importante: El Aeropuerto Internacional El Dorado, dado que es un Hub de conexiones (concentrador o nodo) desde Colombia y Latinoamérica hacia los EE.UU.

Igualmente, la presencia de agentes entrenados en los Estados Unidos dentro de los aeropuertos nacionales, constituye un nuevo filtro para la identificación de aquellos perfiles que correspondan a los criterios de peligrosidad o factible participación en actividades que atenten contra la seguridad nacional de ambos países, tales como terrorismo, narcotráfico, trata de personas, entre otros.

El objetivo principal es determinar las condiciones de facilitación para los pasajeros que viajen hacia la unión americana., en coordinación con las autoridades de ese país, incluyendo las adecuaciones de infraestructura, logística y operativas que esta nueva función demanda, regulando además la financiación y el contexto de soberanía.

Desde el manejo integral de los contratos de concesión del modo aeroportuario se ha venido estructurando este importante proyecto inicialmente para el Aeropuerto Internacional El Dorado. No obstante, existen puntos a conciliar con el Gobierno Americano en relación a la infraestructura requerida, a la financiación del mismo, a su operación y mantenimiento; y a los diferentes aspectos que tienen que ver con la soberanía de nuestro país, como es el hecho de permitir armas en una zona definida como estéril en territorio colombiano.

Pregunta de investigación

¿La implementación del Preclearance en Colombia (Aeropuerto Internacional El Dorado), incidirá en la calidad de la experiencia de los viajeros hacia Estados Unidos?

Objetivos

Objetivo General

Determinar la viabilidad de la implementación del “Preclearance” en el Aeropuerto Internacional El Dorado.

Objetivos Específicos

- Determinar el proceso de implementación del Preclearance para mejorar el grado de operatividad y funcionalidad del proceso de migración.
- Definir los costos de la puesta en práctica del sistema Preclearance en el Aeropuerto Internacional El Dorado.
- Verificar si mediante el sistema, se presenta una variación positiva en la experiencia de cada usuario que se desplace hacia los Estados Unidos, sin que ello represente un sobrecosto para éste.

Marco teórico

Historia

El esfuerzo adelantado por los Estados Unidos para extender la seguridad en las fronteras y aeropuertos extranjeros (CBP, 2017), hace parte de las nuevas iniciativas, que el Gobierno de ese país quiere implementar para reducir el riesgo de ingreso de personas catalogadas como potencialmente peligrosas. Los oficiales norteamericanos ubicados en nuestros aeropuertos, recolectarían huellas y fotos y chequearían los documentos de viaje antes de permitir a los pasajeros abordar un avión hacia ese país, realizando los trámites migratorios y aduaneros antes de que pisen suelo norteamericano.

Descripción general del acuerdo entre gobiernos

- A continuación, se presentan los principales puntos a tener en cuenta en la implementación de este programa, de acuerdo a lo establecido por el U.S. Customs and Border Protection, como se aprecia en la Ilustración 1 y explica más adelante.



Ilustración 1. Descripción general del acuerdo.

Nota. Información obtenida de acuerdo con el estudio del programa. Elaboración propia

- **Privilegios e inmunidades:** El acuerdo establecerá los diferentes tipos de privilegios e inmunidades de las que gozará el personal de nacionalidad estadounidense, ejerciendo funciones como oficiales del CBP en el Aeropuerto Internacional El Dorado
- **Obligaciones y responsabilidades de las partes:** El acuerdo delimitará tanto las obligaciones como las responsabilidades que asumen ambos estados signatarios en el Programa “Preclearance”
- **Área de Preclearance:** Se debe definir entre los agentes gubernamentales de ambos países y el operador aeroportuario cual será el área destinada para llevar a cabo el Preclearance dentro del Aeropuerto Internacional El Dorado
- **Protección del área de Preclearance:** Es necesario consagrar los ítems y protocolos de seguridad aeroportuaria a cargo de la Policía Nacional de Colombia, respecto del personal extranjero asignado para el cabal ejercicio de las tareas encomendadas
- **Servicio de Preclearance:** Se refiere a la prestación del servicio de autorización previa en los temas aduanero y migratorio para la entrada a los EE.UU.
- **Operación de Preclearance:** Se refiere a la operación como tal del área de Preclearance, una vez se surtan todos los procesos previos para poder iniciar con la operación del servicio de autorización previa por parte del CBP
- **Costos:** Este es quizás el tema de mayor complejidad en el posible acuerdo entre ambos gobiernos; pues se trata de una gestión que demandará un elevado costo para su operación; siendo el caso definir cuál de las dos naciones se beneficia de manera predominante.

Países que lo han implementado:

Existen 15 aeropuertos en seis (6) países diferentes, en los cuales se preautorizan alrededor de 18 millones de pasajeros anualmente con destino a los Estados Unidos, los que se identifican a continuación:



Ilustración 2. Países y ciudades en donde funciona el programa “Preclearance”

Nota. Elaboración ANI – AEROCIVIL, (*Customs Pre-Clearance Airports for the United States*, 2019)

En la ilustración anterior se visibilizan los seis países: Canadá, Irlanda, Bermuda, Bahamas, Aruba y los Emiratos Árabes Unidos; en donde funciona actualmente el Preclearance. Se aclara igualmente que están en proceso de implementación los Preclearance de Suecia (en el Aeropuerto Internacional Arlanda de Estocolmo) y de República Dominicana (en el Aeropuerto Internacional de Punta Cana).

Expansión del programa: Los 11 aeropuertos que se postularon para implementar el programa son los siguientes:

- Aeropuerto El Dorado Internacional en Bogotá, Colombia.
- Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini en Buenos Aires (EZE), Argentina.
- Aeropuerto Edinburgo (EDI) en Edinburgo, Reino Unido.

- Aeropuerto International Keflavik (KEF) en Islandia.
- Aeropuerto internacional de la ciudad de México (MEX) en
- Aeropuerto Milan-Malpensa (MXP) en Milán, Italia.
- Aeropuerto Leonardo da Vinci-Fiumicino (FCO) en Roma, Italia.
- Aeropuerto International Kansai (KIX) en Osaka, Japón.
- Aeropuerto International Rio de Janeiro-Galeão (GIG) en Rio de Janeiro, Brasil.
- Aeropuerto International São Paulo-Guarulhos (GRU) en Sao Paulo, Brasil.
- Aeropuerto International Princess Juliana (SXM) en St. Maarten. (Aduanas Y Proteccion de Fronteras de EE. UU, 2017)

**Implementación del Programa “Preclearance” en el Aeropuerto Internacional El Dorado
Entidades colombianas involucradas:**

Las principales entidades nacionales involucradas en este programa son:

- Ministerio de Relaciones Exteriores: es la entidad encargada de la política exterior de Colombia, orientado en participar de manera proactiva en la escena internacional, para proyectar los intereses de Colombia en el mundo (Cancillería , 2019).
- Ministerio de Defensa Nacional: Es la entidad competente en materia de seguridad, defensa y asuntos militares de la República de Colombia; formula, diseña, desarrolla y ejecuta las políticas de defensa y seguridad nacionales (Mindefensa, 2019).
- Ministerio de Transporte: Entidad encargado de definir, formular y regular las políticas de transporte, tránsito y su infraestructura mediante la articulación de las entidades que integran el sector (Mintransporte, 2019).
- Ministerio de Salud: En este contexto procurará prevenir la difusión de enfermedades que presenten riesgo de difusión en el país de destino, dado que Colombia por su ubicación tropical, es factor de patologías inexistentes en países nórdicos (Minsalud, 2019).

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: Tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional (DIAN, 2019).
- Instituto Agropecuario Colombiano: Tiene como propósito contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio. (ICA, 2019)
- OPAIN: Concesionario del Aeropuerto El Dorado que tiene a su cargo la operación del terminal (OPAIN S.A., 2019).
- Aeronáutica Civil: Es el organismo estatal colombiano encargado del control y regulación de la aviación civil en Colombia (AEROCIVIL, 2019).
- Agencia Nacional de Infraestructura: Entidad contratante y gestor del contrato de concesión (ANI, 2019).
- Migración Colombia: Responsable de monitorear y llevar a cabo el control migratorio en el marco de la soberanía nacional de conformidad con la ley (MIGRACION, 2019).



Ilustración 3. Entidades involucradas en la implementación del programa “Preclearance”

Nota. Obtenida: ANI – AEROCIVIL, 2019

Consolidación del Aeropuerto Internacional El Dorado:

Colombia sería el primer país en Suramérica con este programa bilateral con el gobierno de los EE.UU. y el séptimo en el mundo.

El trámite de inmigración que se realiza al llegar a territorio norteamericano que puede durar hasta tres horas normalmente, se realizaría desde Colombia. Por ello quienes sean inadmitidos conocerán previamente tal situación para abstenerse de viajar.

La presencia previa es particularmente beneficiosa para aquellos que tienen una conexión a su llegada a los EE.UU., ya que no existe riesgo de que los retrasos en la frontera les hagan perder esa conexión. Un inconveniente, sin embargo, es que un retraso en la preautorización podría hacer que el pasajero pierda el vuelo de ida.

El equipaje de los pasajeros aéreos con conexiones internacionales que vaya registrado con destino a territorio norteamericano, en preautorización realizada en el Aeropuerto Internacional El Dorado, tendrá que necesariamente ser inspeccionado por oficiales de CBP en Bogotá, para lo cual se requerirá su descargue del avión para proceder a las verificaciones requeridas. Posteriormente, si es admitido, se volverá a cargar en el avión correspondiente (Garzon, 2019).

Los Oficiales de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) pueden finalmente excluir a los pasajeros inadmisibles y las mercancías prohibidas antes de que comience su vuelo. Con ello, el gobierno norteamericano se economiza la tramitología derivada de la inadmisión y los costos de garantizar la seguridad, salud y retorno de estas personas y su equipaje.

Beneficios: Dentro de los múltiples efectos positivos del programa se destacan:

- Es un reconocimiento a nuestro país, en lo que concierne a la apropiada infraestructura, niveles de operación, automatización, seguridad, y facilidad de los procedimientos requeridos por el Departamento de Seguridad Nacional Estadounidense (CBP, 2017).
- Mejora el servicio a aquellos pasajeros que tienen vuelos en conexión al llegar a EE.UU. debido a que se mitiga el riesgo de demoras que les haga perder dicha conexión.
- Es ventajoso para los viajeros en factores tales como tiempo, seguridad y cooperación internacional. Esta medida está diseñada para aliviar la congestión aeroportuaria de terminales en USA. De esta forma, se busca facilitar y mejorar la experiencia de los viajeros, ya que, al llegar a la ciudad de su elección, no tendrían que efectuar los procesos migratorios y aduaneros que un vuelo internacional implica. Estos se surtirían en Colombia, ahorrando tiempo a los connacionales y extranjeros en conexión.

- Abre las puertas para la suscripción de otros acuerdos de facilidades para los pasajeros nacionales.
- Demanda iniciativa para realizar inversiones en equipamiento de última tecnología para la trazabilidad de equipaje, inspección y control de pasajeros.
- Los oficiales del CBP pueden excluir a los pasajeros inadmisibles y a los bienes prohibidos antes de que comience un vuelo, lo que ayuda a minimizar el riesgo de que ocurra un incidente.
- Permite desarrollar y ejecutar las decisiones de rechazo en nuestro territorio, facilitando el proceso de control.
- El Programa en sitios estratégicos ayudará a identificar posibles terroristas, delincuentes y otras amenazas a la seguridad nacional antes de abordar una aeronave con destino a EE.UU.
- Esta figura tiene el potencial de aumentar la capacidad y crear oportunidades de crecimiento para los aeropuertos y las compañías aéreas en EE.UU. y en el extranjero, al tiempo que mejora la experiencia de los pasajeros.
- Para los viajeros, la presencia previa lleva a conexiones más rápidas y la posibilidad de salir del aeropuerto inmediatamente después de aterrizar en EE.UU.
- Al disminuir los tiempos de los trámites migratorios, mejora la disposición del viajero frente al aspecto comercial del aeropuerto de llegada.

Desventajas: Como efectos adversos podríamos mencionar los siguientes:

- Necesidad de adaptar un área especial en el Aeropuerto Internacional El Dorado para el proceso, la cual, a la fecha no está prevista, que implicaría costos adicionales.

- Existencia de un área con jurisdicción extranjera. Ello implica el ejercicio de funciones coercitivas por parte de oficiales norteamericanos, dentro del territorio nacional.
- Manejo y uso de datos personales de los viajeros que hagan uso del Preclearance por parte del gobierno norteamericano dentro de su perímetro legal, relevando la ley y la jurisprudencia nacional.
- Uso compartido de las áreas de embarque para los vuelos internacionales.
- Pérdida de áreas operativas al interior del terminal internacional para vuelos que no vayan a Norte América.

Costos de la implementación de “Preclearance” en el Aeropuerto Internacional El Dorado

Personal requerido y variables operacionales

El costo de Preclearance incluye los costos de capital iniciales, que la entidad responsable financia para establecer las operaciones de Preclearance, y los costos iniciales y recurrentes anuales de las operaciones, para los cuales el CBP solicita el reembolso.

Costos iniciales

Infraestructura necesaria:

- Instalaciones: construir y amueblar una nueva instalación de Preclearance o modernizar una instalación existente para que se ajuste a las especificaciones de CBP.
- Tecnología: adquirir, instalar y actualizar los equipos de inspección no intrusivos y de IT necesarios para las inspecciones de CBP y la evaluación proporcional TSA

Costos operacionales

Dotación de personal de CBP

- Costos laborales:
 - o Salarios, beneficios, pago de primas y horas extras de los oficiales CBP y (CBPO) y otro personal de CBP desplegado en Colombia.
 - o Cuotas obligatorias, alojamiento, suministros y capacitación de los Servicios de Apoyo Administrativo Internacional (ICASS) del Departamento de Estado (DOS).
- Reubicación y subsidios extranjeros: costos del despliegue de empleados de cambio permanente de estación (PCS) y sus familias para un servicio en el extranjero (2 a 6 años)
- Viáticos: costo de despliegue del personal de servicio temporal (TDY), incluye hotel y comidas y gastos adicionales.
- Soporte operacional y gastos generales: Apoyo administrativo de CBP para actividades y operaciones de despacho.
- Mantenimiento de Equipos y IT: Mantenimiento de equipos propios de CBP. Instalación de equipos de tecnología de la información patentados por CBP.

Infraestructura necesaria:

- Construir y amueblar una nueva instalación de Preclearance o modernizar una instalación existente para que se ajuste a las especificaciones de CBP.
- Adquirir, instalar y actualizar los equipos de inspección no intrusivos y de IT necesarios para las inspecciones de CBP y la evaluación proporcional TSA

Gastos generales y otros factores

Además de los CBOP que procesan directamente a los viajeros, el modelo agrega factores adicionales basados en el modelo de personal de la carga de trabajo de CBP, como:

- Supervisores
- Equipos de ejecución
- Cobertura por capacitación o incapacidad.

Factores de personal y costo

Los aeropuertos seleccionan características definitorias de su modelo operacional de preaviso. Los factores que se detallan a continuación afectan la cantidad de oficiales necesarios para procesar a lo pasajeros en una inspección previa y, en consecuencia, esto afecta el costo general de la operación. Estos factores deben ser considerados cuidadosamente.

Rendimiento de pasajeros

Optimizar el volumen de pasajeros dentro de las horas operativas definitivas para maximizar el ajuste de las tarifas de los usuarios.

Innovación en el procesamiento de pasajeros

Implementar tecnología y procedimientos (por ejemplo, cola dinámica) que agilicen el procesamiento de pasajeros.

Eficiencia de turnos laborales

Determinar las horas de operación que utilizan los turnos laborales de CBP de la manera más eficiente

Horarios de los vuelos

Implementar un horario de vuelos que se distribuyan en los turnos definidos lo mejor posible para maximizar las capacidades de procesamiento de los oficiales

Ubicación de las instalaciones

Consolide las operaciones primarias en menos ubicaciones para maximizar la productividad de los oficiales.

Eficiencias del operador

Los operadores continúan identificando e implementando eficiencias basadas en la experiencia operativa

Tabla 1.

Presupuesto 2020-2024

Categoría	año 1 (2020)	año 2 (2021)	año 3 (2022)	año 4 (2023)	año 5 (2024)	TOTAL	año 2-5
Trabajo total y gastos generales	\$ 64.419.678	\$ 61.182.690	\$ 62.913.647	\$ 64.696.536	\$ 66.532.908	\$ 319.745.455	\$ 63.831.444
Total no laboral	\$ 73.760.233	\$ 50.396.512	\$ 51.889.962	\$ 53.428.207	\$ 55.012.609	\$ 284.487.522	\$ 52.681.822
Costo operacional total	\$ 138.179.907	\$ 111.579.202	\$ 114.803.610	\$ 118.124.743	\$ 121.545.516	\$ 604.232.978	\$ 116.513.267
Ajuste laboral aduanero	-\$ 9.662.950	-\$ 9.177.405	-\$ 9.437.046	-\$ 9.704.481	-\$ 9.979.938	-\$ 47.961.819	-\$ 9.574.715
Costo total reembolsable	\$ 128.516.956	\$ 102.401.797	\$ 105.366.564	\$ 108.420.262	\$ 111.565.579	\$ 556.271.158	\$ 106.938.551
Ajuste de tarifa de usuario	-\$ 38.751.932	-\$ 40.302.009	-\$ 41.821.136	-\$ 43.590.652	-\$ 45.334.279	-\$ 209.892.963	-\$ 42.785.259
Costo del aeropuerto	\$ 89.765.025	\$ 62.099.788	\$ 63.452.474	\$ 64.829.610	\$ 66.231.300	\$ 346.378.199	\$ 64.153.293
Ajustamiento %	30.2%	39.4%	39.8%	40.2%	40.6%	37.7%	40.0%
Estimado por pasajero	\$ 75	\$ 50	\$ 49	\$ 48	\$ 47	\$ 53	\$ 48

Nota. Fuente Embajada Americana. *cifras dadas en \$ miles de Pesos Colombianos

Para realizar la presentación en pesos se tomó como referencia una TRM \$3.442,78, la anterior tabla presenta los costos agrupados en los 5 años para su implementación, bajo el supuesto de asumir parcialmente el costo por el pasajero.

Implementación

Los costos estimados en la implementación del sistema se detallan a continuación:



Ilustración 4. Costo estimado por pasajero

Nota. Fuente Embajada Americana, 2019

Es importante informar que los costos de la implementación y operación de este programa aún no se encuentran definidos, porque se discute a cargo de quien o quienes y en qué porcentaje(s) será(n) asumidos. En algunos países el costo es cargado a los tiquetes del pasajero según informa el CBP; mientras que en otros es subsidiado en parte por el estado.

Consideraciones sobre la implementación (LATAM, El gremio, IATA)

Restricción en capacidad del aeropuerto

Actualmente el aeropuerto dispone de 39 posiciones de contacto para vuelos internacionales. Con la implementación del Preclearance en el aeropuerto, se podrían bloquear entre 5 y 7 posiciones de contacto, generando mayor complejidad al proceso de embarque y desembarque. Esto, sumado a la limitada capacidad actual de El Dorado, traerá serios

inconvenientes para las aerolíneas y pasajeros que se dirigen a destinos diferentes a los Estados Unidos.

Costos

Son preocupantes los costos de este proceso y cómo pueden llegar a ser transferidos a las aerolíneas que operan vuelos a USA, dada la situación financiera actual de los operadores aéreos, puesto que generaría mayores barreras para el crecimiento y cargas que no son asumidas en otros centros de conexión donde operan empresas como LATAM.

Conexiones

La referida aerolínea considera, que este es un tema de suma importancia, dada la operación que ellos adelantan en la región como principal operador. Bogotá es un punto de conexiones con Estados Unidos, pues se sabe que el 45% de los pasajeros que van a ese país desde Bogotá, vienen en conexión; por lo cual el Preclearance le podría significar a LATAM, asumir los costos derivados del programa, no presupuestados en su operación aérea en los países de origen; además de los costos inherentes a las demoras por dicho trámite.

Para que un aeropuerto sea atractivo como Hub debe cumplir con ciertas características, en términos de conexión. Tal vez la principal es que la conexión pueda darse en el menor tiempo posible, pero con el Preclearance los tiempos aumentarían en más de 50 minutos, lo cual haría poco viable que los pasajeros escojan realizar su conexión en nuestro país, teniendo en cuenta que podrían elegir otros aeropuertos como el de Lima o Panamá con menores tiempos.

Cambio en la experiencia del pasajero usando “Preclearance”

Viajeros Inadmitidos en Estados Unidos

De acuerdo a la entrevista otorgada por Migración Colombia en relación a los datos estadísticos de ciudadanos que son INADMITIDOS en Estados Unidos y son devueltos hacia Colombia, de los casi 800 vuelos que se realizan mensualmente transportando más 100.000 pasajeros, se presenta el siguiente comparativo con los principales países de Suramérica y Europa:

Tabla 2.

Viajeros inadmitidos en Estados Unidos y devueltos a Colombia (Enero 2017 a Agosto 2019).

País de nacionalidad	2017	2018	2019*	Total
Colombia	1148	1660	1282	4090
Venezuela	24	45	107	176
España	2	2	3	7
Ecuador	3	2	0	5
Italia	0	1	2	3
Francia	0	0	2	2
Portugal	0	0	2	2
Argentina	0	1	0	1
Chile	0	1	0	1
Total	1177	1712	1398	4287

Nota. Fuente Migración Colombia, 2019

Así mismo, es importante mencionar que a nivel internacional las autoridades analizan el ingreso o no de sus visitantes basados en dos aspectos importantes: La seguridad de los viajeros, de las aeronaves y de los Estados, en armonía con la facilidad en los canales de acceso que deben existir en los diferentes puntos. Específicamente, Colombia tiene en cuenta los principios de Seguridad y Facilitación; también aplica las recomendaciones del Anexo 9 de la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI (OACI, Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil

Internacional , 2015), las cuales dan lineamientos sobre el manejo de pasajeros no admisibles y las responsabilidades de cada uno de los actores intervinientes.

Por lo anterior, Migración Colombia, como Entidad de Seguridad del Estado, mantiene una operación constante en los puestos de control Migratorio a nivel nacional, siendo de su competencia el manejo de este tipo de viajeros. Y trabaja de manera coordinada y armónica con los operadores aéreos internacionales para que eviten transportar a personas no admisibles en los lugares de destino.

Consideraciones varias

Soberanía

En lo relacionado con el tema de soberanía se tiene que actualmente se está negociando entre las partes, en qué medida gozarían los oficiales de CBP de privilegios e inmunidades en el área de Preclearance en el Aeropuerto Internacional El Dorado.

Uso de Armas

Respecto al uso de armas en territorio colombiano, por parte de oficiales extranjeros, se está conciliando esa posibilidad bajo parámetros establecidos por el Ministerio de Defensa de Colombia.

Alternativa de ubicación en el Aeropuerto Internacional El Dorado - En una nueva expansión del muelle internacional costado occidental

Dentro del diseño del programa es crucial definir las zonas de ubicación de los agentes norteamericanos. Como opción de mayor factibilidad, los estados intervinientes consideran la expansión del costado occidental del Muelle Internacional como se ilustra a continuación:

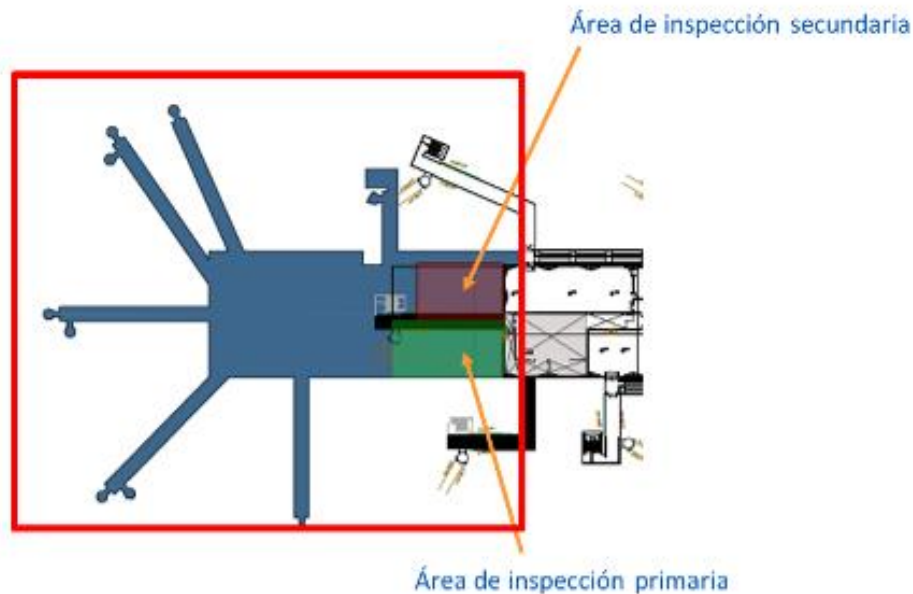


Ilustración 5. Posible ubicación de “Preclearance” y desarrollo de infraestructura en el Aeropuerto Internacional El Dorado.

Nota. Fuente ANI - AEROCIVIL. Elaboración de Documentos oficiales Agencia Nacional de Infraestructura, 2019

Basado en la ilustración 10 cabe resaltar las características de las convenciones expuestas que son las siguientes:

- Área de inspección primaria: color verde en nueva construcción.
- Área de inspección secundaria: sin color en nueva construcción, al lado del área primaria.
- Expansión del espigón hacia el occidente con nuevos puentes de abordaje (color azul).
- Número de posiciones de contacto: 6
- Creación de nuevas capacidades para vuelos internacionales.
- Afectación operativa a la calle de rodaje “P”.

Como se puede detallar en la ilustración anterior, el área de inspección primaria de Preclearance, en donde se lleva a cabo el filtro inicial por parte de los oficiales de CBP, se plantea como alternativa de ubicación en el costado occidental del muelle internacional del Aeropuerto Internacional El Dorado. Así, tanto el área primaria y secundaria se plantea en una construcción nueva en extremo occidental del muelle internacional.

En esta ubicación se podría implementar hasta seis (6) puentes de abordaje que representan igual número de posiciones de contacto. Esto conllevaría a la creación de nuevas capacidades de parqueo, que actualmente son escasas en el aeropuerto más importante de Colombia.

Áreas y posibles costos:

- Área primaria de inspección: aprox. 473 m².
- Área secundaria de inspección: aprox. 473 m².
- Construcción de un nuevo saliente que alberga tanto el área primaria como secundaria de inspección, oficinas y nuevas salas de espera y comercio (expansión del espigón hacia el occidente).

Razones a favor:

- Se incrementa la capacidad del aeropuerto con seis (6) nuevos puentes de abordaje.
- En caso de no operación del Preclearance, se pueden emplear las nuevas posiciones de embarque para otros vuelos internacionales.
- Construcción sin mayores afectaciones a la operación del terminal de pasajeros existente.

Aspectos en Contra:

- Afectación directa de la calle de rodaje “P” existente, que podría llevar a su inoperatividad a la altura del muelle internacional.
- Alto costo inicial.
- Al menos un (1) año de construcción.

Conclusiones

El programa “Preclearance” permitirá que los pasajeros que arriben a EE.UU. realicen sus procesos de migración en el aeropuerto de origen. Durante este proceso los oficiales norteamericanos (desde el Aeropuerto El Dorado) permitirán o no a los pasajeros y su equipaje el ingreso a los EE.UU.

Se han presentado voluntariamente varios aeropuertos latinoamericanos para poder implementar el Programa en sus respectivos aeródromos. En la segunda ronda abierta fueron preseleccionados los aeropuertos más grandes de Latinoamérica: Benito Juárez que se encuentra en la Ciudad de México, Guarulhos de San Pablo, Galeão de Rio de Janeiro, El Dorado de Bogotá y Ministro Pistarini (Ezeiza) de Buenos Aires. Por la información disponible se asume que la postulación de todos estos aeropuertos, fueron iniciativas propias de los operadores aeroportuarios respectivos.

Se considera que el programa “Preclearance” mejore el grado de operatividad y funcionalidad del proceso migratorio hacia los EE.UU., toda vez que reduciría los tiempos que los viajeros que usen este servicio tengan que emplear para surtir este trámite, en comparación con lo que se demoraría normalmente en algún aeropuerto norteamericano. Así mismo, con la posibilidad de colaboración y de generación de protocolos unificados entre el CBP y las entidades gubernamentales competentes (ej. Migración Colombia, DIAN, Invima, etc.). Se logrará una mejora tanto para los pasajeros como para el control que deben ejercer las diferentes autoridades colombianas. Por tanto, se considera que se logre un incremento positivo en el grado de operatividad y funcionalidad de todo el proceso migratorio hacia los EE.UU.

Con respecto a los costos, se considera que son bastante altos, teniendo en cuenta, que el objetivo financiero es no trasladarlos al pasajero. En este escenario se deben revisar diferentes posibilidades de fuentes de financiación para este servicio.

En cuanto a la experiencia del pasajero, se considera que tendrá únicamente aspectos positivos, por cuanto no tendrá que someterse a inspecciones de migración y aduana en otro país e idioma; así como la posibilidad de minimizar la pérdida de algún vuelo de conexión a los EE.UU., Al ser considerados los vuelos procesados por “Preclearance” como domésticos, se genera un aliciente para que los potenciales viajeros decidan realizar sus viajes hacia ese país. desde el Aeropuerto Internacional El Dorado, una vez entre en operación este programa”.

Finalmente, los pasajeros que viajen a territorio norteamericano., ya sea con origen en Colombia o en conexión, podrán tener la tranquilidad de que, en el aeropuerto más importante de este país suramericano, encontrarán un servicio adecuado, respetuoso y de alguna manera más cercano, al realizarse en su propio país todo el trámite aduanero y migratorio previsto para los EE.UU., siendo por tanto un escenario amigable donde tienen lugar tales procedimientos.

Recomendaciones

Se recomienda que los diferentes actores involucrados (operador aeroportuario, aerolíneas, autoridades migratorias y aduaneras, agencias del estado, entre otras) se deben poner de acuerdo sobre la implementación del programa “Preclearance” para mitigar los riesgos planteados por su posible implementación.

Se debe procurar que se propenda por una situación gana-gana para ambos países, en los que temas como soberanía, costos y empleo de la fuerza estén completamente claros.

Se recomienda que se revise en detalle el tema de costos, sobre todo la asunción de estos, por las partes.

Frente a la infraestructura a construir para implementar el programa de Preclearance se recomienda que se prevea un posible crecimiento de usuarios, que permita una fácil ampliación por etapas, de acuerdo con la implementación real del programa.

Se debe tener en cuenta que el pasajero que use esta facilidad, tenga suficiente información para entender y dar su consentimiento para proceder a los requisitos necesarios por el CBP para la autorización previa hacia los EE.UU. Para ello se debe intentar informar con suficiente antelación a los pasajeros con allegada a Estados Unidos sobre las implicaciones legales y operación del programa de Preclearance para los viajeros.

Referencias

- ANI (2019) “Documentos oficiales Agencia Nacional de Infraestructura”.
- Aduanas y Protección de Fronteras de EE. UU. (2017). “CBP”. Obtenido de (2019): <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/operations/precleanance>.
- Aduanas y Protección de Fronteras de EE. UU. (2017). “CBP”. Obtenido de (2019): <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/operations/precleanance>.
- AEROCIVIL (2019) “Documentos oficiales Aeronáutica Civil”
- Agencia Nacional de Infraestructura (2019) “*Institucional*”. Recuperado de (2019): <https://www.ani.gov.co>
- Cabrera, J (2018) “Comunicación Externa y Sostenibilidad”.
- Cancillería (s.f). “*Preclearance*”. Obtenido de: <https://www.cancilleria.gov.co>, (2019).
- CBP (2017): “*Preclearance Locations. U.S. Customs and Border Protection*”. Recuperado de (2019):<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/operations/precleanance>
- DIAN (2019). “*Institucional*”. Recuperado de (2019): <https://www.dian.gov.co/>
- EL DORADO (2019) . “*Preclearance*” Recuperado de (2019): <https://eldorado.aero/>
- Garzon. J (2019). “*Preclearance process y su implementación en Colombia*”. Obtenido de: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jairo-fierro-garzon-2606243/precleanance-process-y-su-implementacion-en-colombia-2850228>
- Homeland Security.(2016). “*DHS Announces 11 New Airports Selected For Possible Preclearance Expansion Following Second Open Season*”.Obtenido de (2019): <https://www.dhs.gov/news/2016/11/04/dhs-announces-11-new-airports-selected-possible-precleanance-expansion-following>
- Instituto Colombiano Agropecuario (2019) “*Institucional*”. Recuperado de (2019): <https://www.ica.gov.co>
- Migración (2019) “Documentos oficiales Migración Colombia”
- Ministerio de defensa Nacional (2019). “*Información Institucional*”. Recuperado de (2019): <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://4b18120e0aa190d6bb5a250d2090a432>

- Ministerio de Hacienda (2019) “*Institucional*”. Recuperado de (2019):
<https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda>
- Ministerio de Salud (2019). “*Institucional*”. Recuperado de (2019):
<https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Paginas/mision-vision-principios.aspx>
- Ministerio de transporte (2019) “Preclearance”. Recuperado de
(2019):<https://www.mintransporte.gov.co/>
- NJTV New “The U.S. *Department of Homeland Security to Expand Preclearance Program*” Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=n8XJm3wEwvs>
- OACI (2015). “*Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional*”. Recuperado de (2019): http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/2015-an09_14ed_es.pdf
- OPAIN S.A (2019) “*Institucional*”. Recuperado de (2019): <https://www.opain.co>
- The Geography of Transport Systems (2017).“*what is Preclearance*”. Obtenida de :
https://transportgeography.org/?page_id=3873
- U.S Customs and Border Protection (2014). “Preclearance Operations”.Obtenido de:
https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Final%20Preclearance%20Guidance_092014.pdf
- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. (2019). “*Institucional*”.
Recuperado de (2019): <http://www.aerocivil.gov.co/Pages/default.aspx>