Bogotá, 10 de junio de 2025

Gehad Madi
Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes
Naciones Unidas
Ginebra, Suiza

Referencia: Contribuciones del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) al cuestionario sobre externalización de la migración y su impacto en los derechos humanos de las personas migrantes.

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), con sede en Bogotá, Colombia; el Instituto de Leyes, Innovación y Tecnología iLIT de la facultad de Leyes de la Universidad de Temple en Filadelfia, Estados Unidos; y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi con sede en Cali, Colombia, presentan sus contribuciones al cuestionario del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, en relación con la externalización del control migratorio y su impacto en los derechos de las personas migrantes y solicitantes de refugio.

En los últimos años, América Latina, especialmente desde México hasta Centroamérica, ha sido un territorio clave en la implementación de políticas de externalización migratoria por parte de Estados Unidos. Esta tendencia, que se consolidó tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 bajo un enfoque de seguridad nacional, ha avanzado a través de acuerdos bilaterales que trasladan la gestión migratoria fuera de sus fronteras. Estas políticas incluyen medidas como deportaciones masivas, vigilancia mediante tecnologías biométricas, programas de cooperación en materia de seguridad y control fronterizo, y centros de procesamiento migratorio en terceros países.

Aunque muchas de estas estrategias fueron promovidas por administraciones estadounidenses anteriores, su implementación ha continuado, e incluso se ha intensificado bajo la nueva administración de Donald Trump. Países como México, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Ecuador y más recientemente Colombia, han asumido un papel activo en estos esquemas de contención migratoria. Como agravante, en los Estados Unidos no existe un marco legal que garantice las protecciones que emanan de los programas de externalización, por tanto, cualquier administración puede desmantelar dichas protecciones y dejar a las personas migrantes descobijadas. Esto fue claramente ilustrado el 20 de enero, cuando las citas solicitadas a través de la aplicación CBP One fueron canceladas abruptamente, y subsiguientemente con la remoción de las protecciones regulatorias y ejecutivas como las establecidas para personas cubanas, haitianas, nicaragüenses y venezolanas (CHNV).

Tanto la implementación como el desmantelamiento de estas acciones han generado serias preocupaciones sobre violaciones a derechos fundamentales, en particular el derecho a la privacidad, la protección de datos personales y el acceso efectivo a mecanismos de protección internacional. Este informe se centra en analizar el Programa de Movilidad Segura —un mecanismo de procesamiento extraterritorial promovido por Estados Unidos— y su implementación en Colombia. Se examinan sus efectos concretos sobre las personas migrantes y solicitantes de refugio, así como los desafíos que plantea en términos de transparencia, rendición de cuentas y garantías de derechos.

1. El Programa de Movilidad Segura en el marco de la externalización migratoria de Estados Unidos en América Latina

Desde finales de 2023, Dejusticia ha analizado el Programa de Movilidad Segura, una medida de externalización promovida por el gobierno de los Estados Unidos en América Latina que se aleja de los enfoques tradicionales de control migratorio. Esta iniciativa fue lanzada con el objetivo de disuadir a las

personas de llegar a la frontera sur de Estados Unidos, ofreciendo a cambio un procesamiento expedito y seguro hacia el Programa de Admisión de Refugiados (USRAP), así como información sobre otras vías de protección humanitaria —como el parole humanitario— y opciones de migración regular. Así mismo, el iLIT, en colaboración con R3D y Surveillance Resistance Lab, a través del proyecto Everywhere Border ha investigado los programas digitales de control migratorio en las Américas, incluido el programa de movilidad segura en Colombia, a través de investigación de campo, rastreo de fuentes de financiación y peticiones de información pública.

El programa se implementó inicialmente como piloto en Guatemala, Costa Rica y Colombia, por un periodo previsto de seis meses, y posteriormente se extendió a Ecuador. En estos países se establecieron las denominadas Oficinas de Movilidad Segura (OMS), centros de procesamiento donde personas consideradas elegibles podían postularse para el reasentamiento en Estados Unidos y en otros países participantes (España y Canadá). Los principales socios implementadores fueron ACNUR, OIM y organizaciones locales de los países anfitriones.

El funcionamiento del programa se basaba en un sistema de registro en línea al que debían acceder personas que residieran en uno de los países de implementación. Un algoritmo determinaba la vía de atención: si la persona era considerada elegible para protección internacional, su caso era referido al ACNUR para su evaluación y posible reasentamiento; en caso contrario, la OIM ofrecía información sobre otras opciones de migración regular. Sin embargo, esta última no gestionaba directamente las solicitudes ni brindaba acompañamiento individual durante el proceso.

En el caso de Colombia, el gobierno acordó con Estados Unidos imponer condiciones específicas para su implementación. Se fijó una fecha de corte (11 de junio de 2023), permitiendo aplicar únicamente a personas ya presentes en el país antes de esa fecha, con el fin de evitar un "efecto llamado". Además, se restringió la elegibilidad a personas con estatus migratorio regular y se excluyó a nacionales colombianos del programa. Las nacionalidades admitidas fueron la venezolana, haitiana y cubana.

Durante su ejecución, surgieron múltiples interrogantes sobre la accesibilidad al programa, la transparencia de su funcionamiento, los criterios de elegibilidad aplicados y su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos. La falta de información pública clara, la tercerización de funciones clave a organismos internacionales y los impactos diferenciados sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad hacen necesaria una evaluación crítica de sus alcances y limitaciones.

Hasta mayo de 2024, el programa había recibido cerca de 190.000 solicitudes. De estas, más de 34.500 fueron referidas al USRAP, con un total de 8.800 reasentamientos efectivos. Además, 18.100 personas ingresaron a Estados Unidos por otras vías legales, y 300 fueron reasentadas en España a través de la oficina de Costa Rica. Aunque el programa fue inicialmente ampliado, fue cancelado en noviembre de 2024 debido a la falta de financiamiento y al cambio de administración en Estados Unidos.

1.1 Fundamento jurídico del Programa de Movilidad Segura

El Programa de Movilidad Segura, al igual que otras medidas de externalización del control migratorio promovidas por Estados Unidos, se sustenta jurídicamente en acuerdos bilaterales no vinculantes suscritos con los países donde se implementa. Estos acuerdos, por lo general, adoptan la forma de memorandos de entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés), instrumentos de cooperación que expresan compromisos políticos entre las partes, pero que no generan obligaciones jurídicas exigibles ni en el derecho internacional ni en el derecho interno.

En el caso de Colombia, el marco jurídico del Programa se estableció mediante las Notas Oficiales N.º 1331 del 27 de julio y S-DVRE 23-008437 del 1º de agosto de 2023, que transmiten el entendimiento entre Colombia y Estados Unidos relativo a la iniciativa Puntos de Movilidad Segura en Colombia. Este

documento define los objetivos del programa, los socios implementadores, la población destinataria, así como cláusulas que permiten a cualquiera de las partes desistir del acuerdo mediante notificación diplomática con al menos tres meses de antelación. También establece que la terminación no afectará las solicitudes iniciadas durante su vigencia. Sin embargo, este compromiso no se cumplió en la práctica: tras el cambio de gobierno en Estados Unidos en noviembre de 2024, el programa fue cancelado de forma abrupta, impidiendo la salida de personas ya admitidas. Este hecho pone en evidencia la fragilidad jurídica del instrumento y la ausencia de garantías efectivas para sus beneficiarios.

Los memorandos de entendimiento, al no ser considerados tratados ni convenios internacionales, tienen un estatus inferior al tratado. Expresan la voluntad de cooperación entre Estados sin requerir aprobación legislativa ni establecer mecanismos formales de exigibilidad o supervisión. Por ello, se utilizan con frecuencia para facilitar esquemas de cooperación rápida y flexible, aunque suelen estar marcados por una limitada transparencia y escasa rendición de cuentas. La falta de claridad normativa sobre su naturaleza y efectos genera inseguridad jurídica, especialmente cuando —como en el caso del Programa de Movilidad Segura— están en juego los derechos de personas en situación de vulnerabilidad. Su uso en política migratoria ilustra una tendencia estructural de la externalización: trasladar obligaciones sin asumir compromisos jurídicos firmes, mediante instrumentos informales que dificultan el control público y debilitan los mecanismos de exigibilidad frente a posibles afectaciones a los derechos humanos.

1.2 Entidades responsables de negociar, celebrar y aplicar el Programa de Movilidad Segura

En Colombia, la negociación y formalización del memorando de entendimiento que dio origen al Programa de Movilidad Segura se realizó entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá. El acuerdo fue oficializado mediante las Notas Oficiales N.º 1331 del 27 de julio y S-DVRE 23-008437 del 1º de agosto de 2023.

No obstante, la implementación fue asumida por actores internacionales y no estatales, lo que dio lugar a una estructura fragmentada y con escaso control institucional. La coordinación operativa estuvo a cargo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de EE. UU. (PRM), en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y una organización de la sociedad civil como socio implementador en Colombia.

Las SMOs, que operaron como centros de procesamiento, funcionaron dentro de los Puntos de Atención y Orientación (PAO) del ACNUR y los Puntos de Referenciación y Orientación (PRO) de la OIM en Bogotá, Medellín y Cali. Si bien esta división operativa permitió poner en marcha el programa, también evidenció una desconexión entre las entidades que lo negociaron y las que lo ejecutaron. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, no desempeñó un rol activo en su implementación ni en el seguimiento de sus impactos. Las implicaciones de esta fragmentación institucional —en términos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública— serán analizadas en la siguiente sección.

1.3 Transparencia y rendición de cuentas con el Programa de Movilidad Segura

La implementación del Programa de Movilidad Segura en Colombia estuvo marcada por una grave falta de transparencia y ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, tanto en su diseño como en su ejecución. Aunque el gobierno colombiano suscribió con Estados Unidos los memorandos de entendimiento que dieron base jurídica al programa, estos documentos no fueron publicados proactivamente ni están disponibles en plataformas oficiales. Solo fue posible acceder a ellos a través de una entrevista con funcionarios de la Cancillería, quienes afirmaron que eran documentos públicos. Sin embargo, en la práctica, su contenido no está accesible al público sin solicitud formal ni se difundió institucionalmente, lo cual representa una barrera significativa para el control democrático y la participación informada de la sociedad civil.

Desde Dejusticia se presentaron solicitudes de información a la Cancillería y a Migración Colombia para conocer si estas entidades tenían datos sobre personas que, tras haber sido seleccionadas en el Programa de Movilidad Segura, no lograron concretar su salida hacia los Estados Unidos. También se consultó si algunas de estas personas habían solicitado la cancelación de sus Permisos por Protección Temporal (PPT) —documento otorgado a personas venezolanas bajo el Estatuto Temporal de Protección— o de sus salvoconductos tipo SC-2, un permiso temporal que autoriza la permanencia de personas solicitantes de refugio permanecer el país. Las respuestas recibidas fueron limitadas y dispersas, sin información sustantiva ni identificación clara de responsabilidades institucionales.

A ello se suma la ausencia total de evaluaciones de impacto en derechos humanos. Hasta la fecha, no se conoce ninguna evaluación —pública o interna— elaborada por el gobierno colombiano, el gobierno de Estados Unidos o los socios implementadores. Esta omisión resulta especialmente alarmante dada la magnitud del programa y su afectación directa a personas en situación de vulnerabilidad. Tampoco existieron mecanismos específicos de denuncia durante su operación ni canales formales para reclamar o presentar quejas una vez fue cerrado en noviembre de 2024. Muchas personas que tenían adelantado su proceso o estaban próximas a viajar recibieron únicamente una comunicación de cierre por parte del ACNUR, en la que se les pedía no disponer de sus pertenencias y se les advertía que no existían garantías de salida. No se ofrecieron alternativas, acompañamiento ni rutas de protección.

En conjunto, esta estructura institucional descentralizada, junto con la falta de divulgación pública de la información, la ausencia de rutas de reclamación y la negativa de las entidades a asumir responsabilidad, socavó las garantías básicas de transparencia y dejó a las personas migrantes en un estado de profunda indefensión frente a los efectos del programa.

1.4 Estados cooperantes

La política de externalización del control migratorio impulsada por Estados Unidos se ha materializado en América Latina a través de acuerdos bilaterales, asistencia técnica y financiamiento para reforzar capacidades de control fronterizo. Esta estrategia convierte a los Estados cooperantes en corresponsables de frenar los flujos migratorios, muchas veces en condiciones que debilitan sus obligaciones de protección de derechos humanos. En este marco, los costos no son solo administrativos, sino también humanitarios, al desatender el principio de corresponsabilidad en la protección de las personas migrantes y refugiadas.

En el caso de Colombia, el Programa de Movilidad Segura fue acompañado de compromisos por parte de Estados Unidos, según consta en las Notas Oficiales N.º 1331 y S-DVRE 23-008437 de 2023. Estos incluyen el fortalecimiento técnico de la autoridad migratoria mediante la mejora del sistema Platinum y su infraestructura, la financiación de programas para la integración socioeconómica de población migrante y comunidades de acogida, el apoyo humanitario a través de organizaciones internacionales y ONG financiadas por PRM, y la intención de ampliar vías legales para que ciudadanos colombianos viajen, estudien o residan en EE. UU. Esta lógica de intercambios asimétricos tuvo consecuencias directas para personas migrantes y refugiadas, muchas de las cuales participaron en el programa con expectativas de protección que no se cumplieron. Tras su cancelación, no se ofrecieron rutas alternativas ni medidas de acompañamiento. Las personas seleccionadas recibieron comunicaciones ambiguas, sin información clara ni posibilidad de reclamar.

La falta de responsabilidad institucional y de transparencia profundizó la desprotección, sin que ninguna de las partes —ni los Estados ni los socios implementadores— asumiera compromisos reales para garantizar derechos. Esta situación evidencia que los mayores costos de estos acuerdos recaen sobre quienes más necesitan protección.

1.5 Repercusiones en los derechos humanos

El Programa de Movilidad Segura, aunque ya no está activo, sigue generando impactos adversos en los derechos humanos de las personas migrantes. Presentado como una vía legal para solicitar protección, su diseño excluyente y opaco produjo dinámicas de injusticia cuya repercusión persiste. Los criterios de elegibilidad —como haber ingresado al país antes de una fecha límite o contar con estatus migratorio regular— dejaron fuera a la gran mayoría de solicitantes. Según un estudio del Mixed Migration Centre, el 98 % de los encuestados en Colombia y el 99 % en Costa Rica no cumplían esos requisitos. Esto impulsó a muchas personas a continuar su trayecto por rutas irregulares, expuestas a redes de trata, violencia y explotación.

El programa tampoco ofrecía mecanismos claros de apelación o revisión. En entrevistas asociadas al proceso de selección, se documentaron rechazos basados en perfilamiento físico, como tatuajes. Funcionarios estadounidenses interrogaron a solicitantes sobre el significado de ciertos tatuajes, interpretando símbolos comunes como supuestos vínculos con el Tren de Aragua, sin sustento probatorio ni vías de impugnación. Además, la recolección de datos biométricos (huellas, fotos y datos personales sensibles) por parte de los socios implementadores del programa —ACNUR y OIM— sin transparencia sobre su tratamiento, almacenamiento o uso futuro, genera preocupación. En el actual contexto político de Estados Unidos, el riesgo de que esta información quede bajo control de la administración de Trump, aumenta la vulnerabilidad de quienes participaron.

Recomendaciones

1. **Limitar el uso de instrumentos informales en políticas que afectan derechos fundamentales**: los Estados deben abstenerse de utilizar memorandos de entendimiento u otros acuerdos no vinculantes para implementar programas de externalización migratoria cuando estos comprometen derechos humanos. La negociación de medidas con impacto sobre personas migrantes y refugiadas debe realizarse mediante instrumentos que aseguren transparencia, supervisión pública y mecanismos jurídicos de exigibilidad. En contextos como el del Programa de Movilidad Segura, la falta de obligaciones legales claras dejó a personas en situación de vulnerabilidad sin garantías de protección ni recursos efectivos frente a decisiones arbitrarias.
2. **Garantizar la protección de datos personales y biométricos en contextos de movilidad humana**: la recolección de datos biométricos por parte de actores internacionales o estatales en el marco de programas migratorios debe estar sujeta a marcos normativos estrictos de protección de datos. Es fundamental garantizar el consentimiento informado, la finalidad limitada –y cualquier instancia en que esta sea expandida–, la no transferencia indebida de información y la supervisión independiente sobre su uso. En particular, debe evitarse que estos datos queden en manos de gobiernos que no ofrecen garantías de respeto a los derechos de las personas migrantes. Así mismo, deben limitarse la retención y los usos secundarios de datos (tanto biométricos como biográficos), especialmente cuando los programas de externalización sean desmontados o cuando su propósito inicial haya sido alterado.
3. **Fortalecer la coordinación y la rendición de cuentas en programas de cooperación migratoria**: los programas implementados a través de múltiples actores —como agencias internacionales, ONG y gobiernos— deben establecer mecanismos claros de coordinación, monitoreo y evaluación conjunta. La desconexión entre las entidades que negocian y las que ejecutan reduce la capacidad de supervisión, debilita la transparencia y limita el acceso a la información pública. Los Estados deben asumir una responsabilidad activa en todas las fases del diseño, implementación y seguimiento de este tipo de iniciativas.
4. **Establecer políticas nacionales claras y transparentes, centradas en los derechos humanos, previas a la implementación de programas de externalización de fronteras:** el despliegue de programas de externalización de fronteras debe tener bases legales claras y políticas transparentes. Deben elaborarse mecanismos que garanticen que la legalidad, la pertinencia, los métodos y los procesos de cualquier programa de externalización sean evaluados antes de su implementación.

Cordialmente,

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)
larroyave@dejusticia.org

Laura Bingham
Directora ejecutiva, Institute for Law, Innovation & Technology (iLIT)
laura.bingham@temple.edu

Juan de Brigard
Consultor e investigador independiente
Email: juandebrigard@gmail.com

Paula Andrea Cerón Arboleda
Coordinadora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi (por sus siglas, GAPI)
Email: paula.ceron@u.icesi.edu.co