Excelentísimo
Sr. Gehad Madi
Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

De parte del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), reciba un atento y respetuoso saludo. Agradecemos profundamente la oportunidad de participar en este proceso de consulta y de aportar nuestras observaciones en relación con el impacto de las políticas de externalización de fronteras sobre los derechos humanos de las personas migrantes, con un enfoque específico en Costa Rica y Panamá.

Desde nuestra labor como organización especializada en litigio estratégico, acompañamiento legal y promoción de estándares internacionales de derechos humanos, hemos documentado durante años cómo las medidas de externalización han generado serias afectaciones a los derechos de las personas en situación de movilidad humana, alimentando procesos de criminalización, detenciones arbitrarias, limitaciones al acceso a mecanismos de protección internacional y profundizando su situación de vulnerabilidad.

En este sentido, presentamos a continuación nuestras respuestas a las preguntas planteadas por su mandato, con el objetivo de contribuir a un diagnóstico preciso de los efectos de estas políticas y fortalecer las recomendaciones orientadas a garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y la protección integral de los derechos humanos en la región.

1. **¿Qué medidas de externalización se han implementado en su país o región? ¿Cómo funcionan en la práctica? ¿Son fáciles de implementar o implican dificultades?**

En la región centroamericana, particularmente en Costa Rica y Panamá, se han intensificado desde febrero de 2025 diversas medidas de externalización migratoria impulsadas principalmente por Estados Unidos, que buscan trasladar el control y contención de los flujos migratorios hacia el sur del continente. Estas medidas se han implementado mediante una combinación de acuerdos bilaterales, cooperación en seguridad y presencia de agencias extranjeras en territorio centroamericano.

Entre estas prácticas destacan:

- **Expulsiones en cadena**, que permiten el retorno inmediato de personas migrantes o con necesidades de protección internacional de un país a otro sin un análisis individualizado de sus necesidades de protección ni respeto a garantías procesales mínimas. Estas expulsiones suelen basarse en compromisos verbales o acuerdos informales, sin marcos jurídicos claros ni mecanismos de supervisión independientes, lo que facilita violaciones de derechos humanos.[1]
- **Devoluciones constructivas**, entendidas como la imposición de condiciones de detención, inseguridad, o ausencia de acceso a servicios básicos que obligan a las

[1] En febrero de 2025, Costa Rica y Panamá recibieron colectivamente a más de 500 personas expulsadas desde Estados Unidos, en su mayoría provenientes de Asia y Medio Oriente —incluidas personas de nacionalidad china, afgana, iraní y rusa—, entre ellas menores de edad y mujeres embarazadas. Estos traslados se realizaron en el marco de acuerdos verbales sin respaldo jurídico formal. En Costa Rica, más de 200 personas fueron retenidas en el Centro de Atención Temporal para Migrantes (CATEM) por hasta 60 días, sin evaluación individualizada ni acceso efectivo a protección internacional. En Panamá, se registró la llegada de 299 personas en condiciones similares, quienes fueron privadas de libertad, despojadas de documentos y excluidas de procedimientos de asilo, pese a los riesgos que enfrentaban en sus países de origen.

personas migrantes a desistir de su intención de solicitar protección o refugio y optar por retornar a sus países de origen o buscar rutas más peligrosas. Esto priva en la práctica a las personas migrantes o con necesidades de protección internacional de la posibilidad real de ejercer su derecho a solicitar asilo o protección internacional.[2] En la práctica, se busca generar condiciones que empujen a las personas a retornar "voluntariamente" a sus países de origen.

- **Detenciones arbitrarias en centros de recepción temporal**, utilizados como dispositivos de contención migratoria. En Costa Rica, por ejemplo, estos centros mantuvieron por más de 1 mes y medio personas expulsdas desde Estados Unidos en situaciones de privación de libertad sin acceso a asistencia legal ni información clara sobre sus derechos, mientras se coordina su expulsión con autoridades de países vecinos o con agentes estadounidenses presentes en la región.[3]

Estas medidas han sido ejecutadas rápidamente gracias a la cooperación bilateral y el uso de tecnologías de vigilancia como sistemas biométricos, cámaras y herramientas de geolocalización, y la falta de acceso a información de como se implementan estos acuerdos. Además, carecen de transparencia, se implementan sin evaluaciones de impacto previas y sin mecanismos de rendición de cuentas, y en la práctica propician violaciones sistemáticas a derechos fundamentales, incluyendo tratos crueles, inhumanos o degradantes, y el riesgo de devolución a contextos de violencia o persecución.

Las dificultades operativas, legales y humanitarias de este tipo de acuerdos son evidentes en ambos países: no se garantiza el acceso a procesos de asilo[4], la asistencia legal es inexistente o limitada[5], con ausencia de acompañamiento por parte de los mecanismos nacionales responsables de la protección y garantía de derechos humanos[6], y las personas son ubicadas en centros sin saber a dónde han llegado ni qué normas rigen su estadía[7]. Estas medidas, lejos de proteger derechos, generan una coyuntura torturante[8] donde se reproducen contextos de

---

[2] Los Estados pueden incurrir en devoluciones constructivas (constructive refoulement) al negar a las personas solicitantes de asilo el acceso a procedimientos justos y efectivos de determinación de la condición de refugiado; limitar o negar el acceso a oportunidades de empleo; negar el acceso a servicios básicos; o someter a solicitantes de asilo y personas refugiadas a violaciones de derechos humanos. Ver Warda Osman Jasin vs. Dinamarca, CCPR/C/114/D/2360/2014, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), 25 de septiembre de 2015; y González Morales, F. (2023). *Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes* (A/HRC/50/38). Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

[3] La Nación. *Costa Rica impide libre tránsito a 135 migrantes deportados por Donald Trump*. 25 de febrero de 2025; y BBC News Mundo. *Migrantes deportados están aislados en hotel panameño y piden ayuda a través de las ventanas*. 19 de febrero de 2025.

[4] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica (SJM-CR) & American Friends Service Committee (AFSC). (2025, mayo). *Informe de hallazgos: visita de organizaciones de sociedad civil al CATEM-EMISUR*; Physicians for Human Rights. (2025, 31 de marzo). *New evidence details credible fear of return for individuals detained and expelled from the United States to Panama*.

[5] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica (SJM-CR) & American Friends Service Committee (AFSC). (2025, mayo). *Informe de hallazgos: visita de organizaciones de sociedad civil al CATEM-EMISUR*.

[6] Defensoría de los habitantes. Defensoría: País queda obligado a garantizar derechos de personas deportadas por Estados Unidos. Comunicado de prensa. 19 de febrero de 2025.

[7] Human Rights First. (2025, May). *This Is an Order from Trump: Abuses, expulsions, and refoulement of asylum seekers*.

[8] Un entorno torturante se entiende como un, "medio que crea las condiciones para la tortura, [que s]e conforma de un grupo de elementos contextuales, condiciones y prácticas que anulan la voluntad y el control de las víctimas, comprometiendo todo su ser". (Citando a Pau Pérez-Sales, Tortura Psicológica: Definición, Evaluación y Medidas, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2016, p. 435.).

sufrimiento, incertidumbre y presión psicológica, a las personas con un fin narrativo de disuadir cualquier intento migratorio.

2. **¿Qué tan transparentes son estos acuerdos? ¿Qué mecanismos de seguimiento existen? ¿Se realizan evaluaciones de impacto en derechos humanos? ¿Existen mecanismos de queja?**

Uno de los elementos más críticos de las medidas de externalización antes descritas es su falta de transparencia. En la mayoría de casos, los acuerdos entre Estados no se encuentran disponibles públicamente. Por ejemplo, el Memorando de Entendimiento entre Estados Unidos y Panamá[9] ha sido confirmado en comunicados oficiales, pero su contenido no ha sido publicado, lo que impide conocer los procedimientos acordados o las garantías de derechos que deberían observarse.

En el caso de Costa Rica, la Dirección General de Migración y Extranjería se ha limitado a señalar que el acuerdo que respalda la recepción de personas expulsadas de Estados Unidos, ocurrido en febrero de este año, es de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores[10]; el cual, a su vez, declaró ante la Asamblea Legislativa que no existía ningún acuerdo formal por escrito[11]. Esta opacidad impide cualquier tipo de fiscalización o impugnación legal, y anula el principio de rendición de cuentas[12].

En consecuencia, los acuerdos que sustentan las medidas de externalización en Costa Rica y Panamá son marcadamente opacos. La mayoría se formalizan a través de memorandos de entendimiento, cartas de intención o compromisos verbales que no se hacen públicos. Las solicitudes de acceso a la información pública realizadas por organizaciones de la sociedad civil han sido respondidas con datos parciales, respuestas ambiguas o silencio administrativo, lo que impide conocer los términos completos de los acuerdos y limita la posibilidad de monitoreo independiente y efectivo.

En relación con mecanismos de monitoreo**,** no existen sistemas específicos ni independientes que supervisen la implementación de estos acuerdos ni que garanticen el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. Aunque en algunos países existen defensorías u oficinas de procuradurías de derechos humanos, sus mandatos son limitados, sus recursos insuficientes y, en la mayoría de los casos, no tienen acceso regular a los centros de detención ni a las zonas fronterizas donde se materializan estas prácticas.

En cuanto a las evaluaciones de impacto en derechos humanos**,** no se han identificado procesos sistemáticos ni informes públicos que valoren los efectos de estas medidas en la vida, la integridad y los derechos de las personas migrantes. Tampoco existen evaluaciones previas a la

---

[9] Gobierno de la República de Panamá; Gobierno de los Estados Unidos de América. (2024, julio). *Memorándum entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre asistencia y cooperación en asuntos migratorios*. Poder Ejecutivo.

[10] Dirección General de Migración y Extranjería. Respuesta a Oficio de Referencia "Solicitud de Acceso a Información Pública. Protocolo de Operación de Flujo Controlado de Retorno Seguro". DG-0286-03-2025. 20 de marzo de 2025.

[11] Diario Extra. *Canciller revela que acuerdo con EE.UU. para recibir migrantes no fue escrito*. 19 de marzo de 2025.

[12] Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de México, en fecha 24 de abril de 2025; párrafo.61.

firma o renovación de acuerdos de cooperación que permitan anticipar o prevenir violaciones de derechos fundamentales.

Sobre los mecanismos de denuncia**,** aunque formalmente las personas migrantes podrían presentar quejas ante instancias como defensorías del pueblo o procuradurías, en la práctica enfrentan múltiples barreras que hacen estas vías casi inaccesibles: barreras lingüísticas, desconocimiento de sus derechos, temor a represalias, ausencia de información en sus idiomas de origen, falta de acceso a representación legal y restricciones a la comunicación con el exterior mientras permanecen detenidas o en tránsito. Esto imposibilita interponer denuncias efectivas y obtener reparaciones.

3. **Especialmente en países cooperantes: ¿Cuál ha sido el impacto del acuerdo en su país/región? ¿Cómo es percibido por la población? ¿Fue anunciado por las autoridades? ¿Está sujeto a control democrático (como comités parlamentarios)? ¿Qué se ofreció al país a cambio de firmarlo?**

El impacto en los países cooperantes ha sido profundo y negativo. En Costa Rica, por ejemplo, estas políticas han generado una sobrecarga institucional, sin que existan mecanismos adecuados para la integración o protección de las personas migrantes o con necesidades de protección internacional[13]. El país ha recibido personas expulsadas sin un marco legal claro[14], y muchas de ellas permanecieron en condiciones de detención sin información, servicios básicos como acompañamiento psicosocial, ni asesoría legal sobre sus derechos[15].

Lejos de haber sido anunciadas públicamente, estas medidas se han implementado sin consulta ciudadana ni control legislativo. De hecho, la existencia misma de los acuerdos ha sido negada o minimizada por las autoridades[16]. El único indicio público de esta cooperación fue una declaración del presidente de Costa Rica, quien justificó la recepción de las personas expulsadas de Estados Unidos en función de intereses económicos y diplomáticos: “Estamos ayudándole al hermano económicamente poderoso del norte (...) amor con amor se paga”[17], refiriéndose directamente al temor de que EE.UU. impusiera sanciones a las zonas francas costarricenses si el país no cooperaba.

A este contexto se suma el impacto profundo en las narrativas públicas y sociales, ya que la implementación de estas políticas en los últimos años ha alimentado discursos de miedo y reforzado percepciones de que las personas migrantes son responsables de inseguridad, desempleo u otros problemas sociales. Las narrativas oficiales y mediáticas que acompañan las medidas de contención tienden a criminalizar a quienes migran, asociándolos con delitos o

[13] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica (SJM-CR) & American Friends Service Committee (AFSC). (2025, mayo). *Informe de hallazgos: visita de organizaciones de sociedad civil al CATEM-EMISUR*

[14] Diario Extra. Canciller revela que acuerdo con EE.UU. para recibir migrantes no fue escrito. 19 de marzo de 2025.

[15] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica (SJM-CR) & American Friends Service Committee (AFSC). (2025, mayo). *Informe de hallazgos: visita de organizaciones de sociedad civil al CATEM-EMISUR*

[16] Diario Extra. Canciller revela que acuerdo con EE.UU. para recibir migrantes no fue escrito. 19 de marzo de 2025; y La Nación. *Rodrigo Chaves sobre repatriación de migrantes: ‘Le estamos ayudando al hermano poderoso del norte’*. 19 de febrero de 2025.

[17] La Nación. *Rodrigo Chaves sobre repatriación de migrantes: ‘Le estamos ayudando al hermano poderoso del norte’*. 19 de febrero de 2025.

desorden social, lo que ha incrementado la discriminación y la xenofobia hacia las comunidades migrantes y refugiadas, especialmente hacia poblaciones provenientes de Venezuela, Nicaragua y Haití.

Este clima de estigmatización no solo debilita la cohesión social, sino que también legitima las políticas autoritarias de control migratorio ante la opinión pública, al presentar la migración como una amenaza a la seguridad y la estabilidad económica, cuando en realidad las personas migrantes buscan protección o mejores condiciones de vida. Estas narrativas de miedo fomentan un entorno hostil que limita la solidaridad, la integración y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas migrantes y con necesidades de protección internacional.

4. **¿Qué actores no estatales participan en el diseño e implementación de estas medidas de externalización?**

En este entramado de externalización, los actores no estatales -especialmente organismos internacionales como ACNUR y la OIM- han jugado un papel ambivalente. Por un lado, han sido fundamentales en la logística del traslado de personas migrantes, proporcionando transporte y coordinación en terreno[18]. Sin embargo, su rol ha sido más operativo que protector, enfocándose en facilitar retornos y traslados sin garantizar que se respeten los derechos de las personas afectadas.

Lejos de cuestionar las condiciones en que estas personas son expulsadas, estas agencias han terminado actuando como instrumentos de legitimación de políticas regresivas, sin exigir mecanismos claros de protección internacional o integración efectiva. Esto ha contribuido a reproducir un sistema asistencialista, fragmentado, sin rendición de cuentas ni acceso efectivo a derechos[19].

Adicionalmente, cabe observar el rol de otros actores del sector privado, como empresas de transporte y compañías proveedoras de tecnología biométrica y de vigilancia, que colaboran en la ejecución práctica de las medidas de control migratorio. Estas empresas ofrecen servicios como el registro y almacenamiento de datos biométricos, la instalación de sistemas de reconocimiento facial en puntos de entrada y salida, y la gestión de plataformas para el monitoreo de rutas migratorias, operando muchas veces sin estándares claros de respeto a la privacidad ni mecanismos de supervisión independientes.

Finalmente, los medios de comunicación han tenido un rol indirecto como actores no estatales al amplificar discursos criminalizantes o narrativas que presentan la movilidad humanza como una amenaza y a estas políticas como legítimas, reforzando el clima de hostilidad social y fomentando la aceptación pública de políticas autoritarias de contención migratoria.

[18] Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica (SJM-CR) & American Friends Service Committee (AFSC). (2025, mayo). *Informe de hallazgos: visita de organizaciones de sociedad civil al CATEM-EMISUR*

[19] Ibid.

5. **¿Qué recomendaciones propondría para mejorar la protección de derechos humanos, la transparencia, el monitoreo, la rendición de cuentas y la responsabilidad frente a abusos?**

Frente a las graves consecuencias documentadas derivadas de las políticas de externalización migratoria en la región centroamericana, consideramos urgente la adopción de un conjunto de medidas que garanticen el respeto y la protección efectiva de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad. En este sentido, recomendamos:

Recomendaciones dirigidas a los Estados

1. Publicar y someter a fiscalización parlamentaria y constitucional todos los acuerdos migratorios, incluidos memorandos de entendimiento, convenios bilaterales y protocolos de actuación —incluso los verbales—, para garantizar legitimidad democrática, transparencia y acceso a mecanismos de revisión judicial.
2. Garantizar acceso efectivo a asistencia legal gratuita, servicios de traducción e interpretación y mecanismos de denuncia accesibles y seguros, respetando el derecho a la información, la no discriminación y la protección contra represalias, para que todas las personas migrantes en territorio nacional puedan ejercer plenamente sus derechos.
3. Establecer mecanismos independientes y permanentes de monitoreo en centros de detención y recepción migratoria, reconociendo que la detención debe ser siempre medida de última ratio y por el menor tiempo posible. Los mecanismos deben permitir visitas sin previo aviso, entrevistas confidenciales y acceso irrestricto a organizaciones de derechos humanos, para garantizar condiciones dignas y prevenir violaciones.
4. Asegurar rutas claras, ágiles y accesibles de regularización migratoria, así como acceso a medios de vida sostenibles, incluyendo el derecho al trabajo, la salud, la educación, la vivienda digna y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), como agua potable, saneamiento y alimentación adecuada, especialmente para personas que permanecen de forma prolongada o indefinida.
5. Establecer medidas para garantizar la integración y regularización de personas expulsadas, retornadas o criminalizadas en procesos migratorios, para evitar su re-victimización, asegurar su acceso a servicios básicos y crear condiciones que les permitan desarrollar un proyecto de vida digno en el país de acogida o retorno.
6. Fortalecer sistemas nacionales de protección infantil y contra la violencia de género, asegurando que las políticas migratorias respeten el interés superior de la niñez y ofrezcan respuestas adecuadas para mujeres migrantes que enfrentan violencia, discriminación o explotación.
7. Desarrollar protocolos claros y accesibles para la identificación y atención de personas con necesidades específicas de protección, incluidas víctimas de trata, sobrevivientes de tortura, personas LGBTIQ+, personas mayores y personas con discapacidad, para garantizar respuestas especializadas y respetuosas de sus derechos.
8. Implementar campañas públicas y programas de sensibilización a nivel nacional y local, para contrarrestar discursos xenófobos y criminalizantes hacia personas migrantes, promoviendo una narrativa basada en derechos humanos, dignidad y reconocimiento de su aporte a las sociedades receptoras.

Recomendaciones dirigidas a organismos internacionales (ACNUR, OIM y otros)

9. Reorientar el rol de los organismos internacionales presentes en la región, como ACNUR y la OIM, hacia una defensa activa y prioritaria de los derechos humanos y del principio de no devolución, fortaleciendo su función de protección integral sobre tareas logísticas o de facilitación de traslados que puedan derivar en devoluciones forzadas o expulsiones contrarias a las obligaciones internacionales.
10. Fortalecer mecanismos de coordinación con organizaciones locales de derechos humanos, para monitorear las condiciones de recepción, tránsito y detención de personas migrantes, así como para incidir ante autoridades estatales y prevenir violaciones de derechos humanos.

Recomendaciones dirigidas a la sociedad civil y actores no estatales

11. Crear y fortalecer espacios de diálogo y participación para comunidades migrantes y refugiadas, donde puedan expresar necesidades, experiencias y propuestas, garantizando que sus voces sean consideradas en la formulación de políticas migratorias y programas de integración.
12. Promover redes de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, que permitan un monitoreo conjunto y más efectivo de políticas de externalización, acuerdos migratorios y condiciones de detención, para generar presión coordinada a nivel nacional e internacional.

6. ¿Cuáles son los principales desafíos para lograr lo anterior?

La implementación de estas medidas enfrenta desafíos estructurales significativos. En primer lugar, la opacidad y la falta de voluntad política por parte de los Estados impiden el escrutinio público y limitan la posibilidad de establecer mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas[20]. Además, las profundas asimetrías de poder entre los Estados impulsores de estas políticas -principalmente Estados Unidos[21]- y los países cooperantes en Centroamérica, condicionan seriamente la soberanía de estos últimos, quienes muchas veces aceptan condiciones bajo presión económica o diplomática.

A esto se suma la debilidad institucional de los Estados receptores, la escasez de recursos financieros, la disminución de la cooperación internacional[22] y el cambio de dinámicas de los flujos migratorios[23], todo lo cual limita gravemente su capacidad de respuesta y protección.

Asimismo, es preocupante notar la cooptación del discurso de derechos humanos de la población migrante y con necesidades de protección internacional por parte de algunos actores no estatales, que contribuyen a silenciar o minimizar las violaciones derivadas de las políticas de externalización, debilitando las posibilidades de denuncia y reparación.

En suma, las actuales prácticas de externalización migratoria están provocando una crisis de protección en Centroamérica, donde las personas migrantes y solicitantes de asilo se encuentran

---

[20] Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de México, en fecha 24 de abril de 2025; párrafo.61.
[21] The Guardian. *Trump is making Central America become a dumping ground for US immigrants*. 2 de marzo de 2025.
[22] Deutsche Welle. EE.UU. elimina más del 90 % de su cooperación internacional. 27 de febrero de 2025.
[23] Bloomberg Línea. *Abandonados a su suerte: los riesgos que corren los migrantes en su retorno al sur*. 14 de febrero de 2025.

atrapadas en un sistema que prioriza la contención, la disuasión y la criminalización; mientras sus derechos fundamentales son sistemáticamente vulnerados[24]. Es urgente que la comunidad internacional y los mecanismos de protección de Naciones Unidas redoblen sus esfuerzos para restituir la centralidad de los derechos humanos en la gobernanza migratoria regional.

[24] Human Rights Watch. *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*. 6 de diciembre de 2016.