Contribuciones de American Friends Service Committee, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Franciscans International, Servicio Jesuita para Migrantes-Costa Rica, Red Franciscana para Migrantes de las Américas (RFM), Red Franciscana para Migrantes, Panamá (RFM-Pan), Red Jesuita con Migrantes Latinoamérica y el Caribe, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) al Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes

sobre externalización de la migración y el impacto de los derechos humanos de las personas migrantes

80vo. Período Ordinario de Sesiones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas

10 de junio de 2025

I. Respecto de ejemplos de medidas de externalización.

Si bien las políticas de externalización de fronteras han sido aplicadas históricamente en México y Centroamérica como un mecanismo para restringir el ingreso y la permanencia de ciertos perfiles migratorios, a partir de enero de 2025 se ha intensificado su implementación mediante nuevas medidas que refuerzan el control y la contención migratoria en la región. Entre estas, destacan prácticas como las devoluciones constructivas, la creación de contextos torturantes que disuaden la búsqueda de protección internacional y la imposición de detenciones migratorias indefinidas, todas ellas con graves implicaciones para los derechos humanos de las personas en movilidad.

La primera medida identificada es la expulsión en cadena de personas hacia Costa Rica[1] y Panamá[2], con el objetivo de facilitar una devolución constructiva[3] a los países de origen. En este proceso, ambos Estados detuvieron e incomunicaron a las personas afectadas, impidiéndoles el acceso a asistencia legal o información jurídica[4]. La incomunicación fue tal que, en el caso de Costa Rica, muchas personas creían aún encontrarse bajo jurisdicción de Estados Unidos[5]. Asimismo, se evidenció la ausencia de acompañamiento por parte de los mecanismos nacionales responsables de la protección y garantía de derechos humanos[6]. En general, durante varias semanas estas personas se encontraron en incomunicación y una total desatención institucional, así como una profunda incertidumbre jurídica que les obligó a decidir retornar a sus países de origen[7].

---

[1] En febrero de 2025, Costa Rica recibió a más de 200 personas expulsadas colectivamente desde Estados Unidos, muchas de ellas provenientes de países como China, Afganistán, Irán y Rusia, incluidos menores de edad y mujeres embarazadas. Estos traslados se realizaron en el marco de un acuerdo verbal entre ambos gobiernos, sin un instrumento jurídico formal conocido. Las personas fueron trasladadas al Centro de Atención Temporal para Migrantes (CATEM), donde permanecieron privadas de libertad por 60 días, sin evaluación individualizada ni garantías efectivas de acceso a protección internacional.

[2] En febrero de 2025, Panamá recibió a 299 personas asiáticas y Medio Oriente deportadas desde EE.UU., deteniendo y reteniendo documentos sin ofrecerles protección internacional, a pesar de los riesgos que enfrentaban al regresar a sus países de origen.

[3] 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.

[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*. Disponible en: https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2025/05/Informe-hallazgos-.pdf

[5] Human Rights First. (2025, May). *This Is An Order From Trump: Abuses, expulsions, and refoulement of asylum seekers*. Disponible en: https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2025/05/ThisIsAnOrderFromTrumpReport_final1.pdf

[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] Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe especial de monitoreo: CATEM- Emisur (Centro de Atención Temporal de Migrantes), 19 y 21 de febrero de 2025. Vuelos de personas

Como resultado, de las más de 200 personas expulsadas hacia Costa Rica, solo 42 personas permanecen actualmente haciendo uso de las instalaciones del Centro de Atención Temporal para Migrantes (CATEM) y se desconoce cuántas personas en total continúan en el país. Todo esto, sin verificar los riesgos referentes al principio de no devolución.

Las expulsiones en cadena y las devoluciones constructivas generan una coyuntura torturante[8] para las personas afectadas. Esto debido a que, estas prácticas no solo vulneran sus derechos fundamentales, sino que parecen responder a una lógica disuasoria, orientada a desalentar cualquier intento futuro de buscar protección internacional en Costa Rica o Panamá, o de transitar hacia otros países o al país del que fueron expulsados. La intencionalidad subyacente evidencia un uso instrumental del sufrimiento e incertidumbre jurídica como mecanismo de disuasión migratoria para impedir la búsqueda de protección internacional, esto en abierta contradicción con la prohibición Jus Cogens de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Finalmente, la última medida que se evidencia es el aumento de la detención arbitraria de personas expulsadas en cadena. Si bien en la actualidad las personas expulsadas hacia Panamá y Costa Rica ya no se encuentran privadas de libertad, las condiciones a las que fueron sometidas durante su detención y el contexto general de su recepción han generado violaciones sostenidas de sus derechos. Estas detenciones ocurrieron en un contexto de falta de acceso a las garantías judiciales[9]. Es así, que el patrón observado es que las personas expulsadas y detenidas en el CECOT en El Salvador, así como en el Centro de Atención Temporal para Migrantes (CATEM) en Costa Rica y las Estaciones de Recepción Migratoria (ERM) en Panamá, llegaron a estos lugares sin saber a donde habían sido enviados, por cuánto tiempo estarían ahí, ni qué procesos se les estaban aplicando[10].

II. Respecto de la transparencia y seguimiento de los acuerdos de externalización

Las negociaciones de externalización migratoria se desarrollan en un contexto de opacidad que afecta su legitimidad. La falta de ratificación pública, el carácter verbal de muchos acuerdos, el acceso limitado a los textos completos y la difusión restringida a comunicados oficiales impiden conocer los marcos legales que los sustentan. Esta falta de transparencia

---

deportadas desde Estados Unidos al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, 20 y 25 de febrero de 2025. MNPT-INF-225-2025. CATEM-AIJS

[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.).

[9] 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*. Disponible en: https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2025/05/Informe-hallazgos-.pdf; 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*. Disponible en: https://phr.org/news/new-evidence-details-credible-fear-of-return-for-individuals-detained-and-expelled-from-the-united-states-to-panama/

[10] Human Rights First. (2025, mayo). *"This is an Order from Trump": Abuse, expulsions, and refoulement of people seeking asylum*. Disponible en: https://humanrightsfirst.org/library/this-is-an-order-from-trump-abuse-expulsions-and-refoulement-of-people-seeking-asylum/

dificulta la judicialización de estos acuerdos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados[11].

Un ejemplo de esta opacidad es el Memorando de Entendimiento[12], entre Panamá y EE.UU. sobre asistencia y cooperación en asuntos migratorios. De acuerdo a un comunicado público, este acuerdo establece que Estados Unidos proporcionará apoyo logístico y financiero a Panamá para la repatriación de ciudadanos extranjeros que no cuenten con base legal para permanecer en el país. Sin embargo, el documento del memorando no ha sido publicado, lo que impide conocer detalles sobre los procedimientos, criterios de selección de personas a repatriar y mecanismos de protección de derechos humanos involucrados. En otras palabras, si bien se ha confirmado la existencia del Memorando, su contenido permanece reservado y no ha sido divulgado oficialmente.

En el caso de Costa Rica, organizaciones de sociedad civil han realizado varias solicitudes de acceso a información pública ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) para conocer el acuerdo que fundamentó la recepción y detención de las personas expulsadas hacia este país. En su respuesta la DGME señaló que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto era el ente competente para informar de dicho acuerdo y no brindó más información efectiva al respecto[13]. En esta línea, según declaraciones del Canciller de Costa Rica ante la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, en realidad no existió ningún acuerdo formal por escrito entre ambos países[14], lo que impide su revisión o impugnación conforme al ordenamiento jurídico costarricense.

El patrón revela una política migratoria restrictiva basada en la externalización de responsabilidades mediante prácticas opacas, expulsiones en cadena y devoluciones constructivas. Estas medidas, sumadas a las limitaciones para la auditoría social, exponen a las personas migrantes a riesgos y desprotección, priorizando el control y un enfoque securitista, por encima del respeto al derecho internacional de los derechos humanos.

III. Respecto de la forma en la que intervienen los Estados cooperantes.

Estas medidas se aplican bajo presiones políticas y económicas que condicionan la soberanía de los Estados. La dependencia de la cooperación internacional lleva a priorizar intereses del país donante sobre la protección de derechos humanos. Así, el control migratorio se convierte

[11] 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.

[12] 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. Disponible en: https://www.refworld.org/es/leg/memo/pejec/2024/es/148507

[13] 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.

[14] Diario Extra. Canciller revela que acuerdo con EE.UU. para recibir migrantes no fue escrito. 19 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.diarioextra.com/noticia/canciller-revela-que-acuerdo-con-ee-uu-para-recibir-migrantes-no-fue-escrito/

en moneda de cambio, como ocurrió cuando México desplegó 10.000 guardias para evitar un aumento arancelario del 25 % por parte de EE. UU[15].

En el caso de Costa Rica, el propio presidente justificó públicamente la cooperación en materia migratoria con Estados Unidos en términos económicos y diplomáticos. En sus palabras: "Ahora vienen los Estados Unidos, que nos está tratando muy bien y nosotros a ellos también, porque somos colaboradores cercanos (...) Estamos ayudándole al hermano económicamente poderoso del norte, a quien si nos ponen un impuesto en zona franca nos friegan, –que no creo que lo vayan a hacer– y además amor con amor se paga. 200 (migrantes) vienen, los tratamos bien y se van", aludiendo a la razón por la cual Costa Rica aceptó recibir a personas expulsadas en febrero de este año[16].

Estas dinámicas se ven agravadas por los recortes en la cooperación internacional[17], que han impactado directamente en la labor de organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales presentes en la región. A esto se suma un aumento sostenido de los flujos migratorios de norte a sur desde inicios del año, mientras que la reducción de recursos disponibles para atención humanitaria ha limitado severamente la capacidad de los Estados para garantizar la protección efectiva de las personas en situación de movilidad humana[18].

IV. Respecto del rol de los actores no estatales.

En países con limitada capacidad estatal como Costa Rica y Panamá, la externalización migratoria ha generado una gestión dependiente de organismos internacionales y cooperación bilateral. Lejos de fortalecer los sistemas de protección, esto reproduce un enfoque asistencialista y fragmentado, sin mecanismos claros de rendición de cuentas, lo que agrava la precariedad jurídica y social de las personas en movilidad.

Los organismos internacionales como ACNUR y OIM han asumido un rol fundamental en la logística del traslado y la gestión de personas migrantes y solicitantes de asilo hacia países del sur global, especialmente Costa Rica y Panamá. En lugar de priorizar la protección y cooperación internacional, estas agencias han centrado sus esfuerzos en facilitar los procesos de retorno, muchas veces sin cuestionar las condiciones de expulsión ni garantizar acceso efectivo a procedimientos de asilo en estos países[19].

---

[15] The New York Times en Español. (2025, 4 de febrero). *México comienza despliegue de guardias nacionales a frontera norte tras acuerdo con EEUU*. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/02/04/espanol/america-latina/mexico-guardia-nacional-frontera.html

[16] Recio, P. (2025, 19 de febrero). Rodrigo Chaves sobre repatriación de migrantes: 'Le estamos ayudando al hermano poderoso del norte'. *La Nación*. Disponible en: https://www.nacion.com/politica/rodrigo-chaves-sobre-repatriacion-de-migrantes-le/UR3I3E6JY5ASNNRQOLSKBNV2Y4/story/

[17] Deutsche Welle. (2025, 27 de febrero). EE.UU. elimina más del 90 % de su cooperación internacional. Disponible en: https://www.dw.com/es/eeuu-elimina-m%C3%A1s-del-90-de-su-cooperaci%C3%B3n-internacional/a-71764716

[18] Verza, M., & Janetsky, M. (2025, 26 de febrero). El rompecabezas de las 'deportaciones en cadena' para organizar el flujo migratorio en dirección inversa. *Los Angeles Times en Español*. Disponible en: https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2025-02-26/el-rompecabezas-de-las-deportaciones-en-cadena-de-donald-trump

[19] Tal como documentó *Human Rights Watch*, ambas agencias han estado involucradas en el acompañamiento técnico y operativo del programa que trasladó a más de 200 personas desde EE. UU. a Costa Rica, incluyendo 81 niños, sin ofrecer mecanismos claros para su protección real.

Esta colaboración con los Estados contribuye en realidad a una cadena de desprotección. Ambas agencias han facilitado traslados a terceros países sin garantizar el acceso a la protección efectiva ni condiciones de integración reales y efectivas[20]. En lugar de cuestionar la externalización, han funcionado como engranajes logísticos que legitiman políticas regresivas, dejando a las personas en una situación de limbo legal, aislamiento institucional y vulnerabilidad extrema.

V. Respecto de las consecuencias para los derechos humanos de estas políticas de externalización

En función de las medidas mencionadas en el primer apartado, la expulsión en cadena, detención migratoria y devoluciones constructivas tienen un impacto claro sobre derechos fundamentales. Si bien en la actualidad las personas expulsadas hacia Panamá y Costa Rica ya no se encuentran privadas de libertad, las condiciones a las que fueron sometidas durante su detención y el contexto general de su recepción afecto en especial a grupos en situación de vulnerabilidad incluidos niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas y solicitantes de asilo[21].

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se reportó el ingreso de al menos 80 niños, niñas y adolescentes al Centro de Atención Temporal para Migrantes (CATEM)[22]. La detención de estos NAA ocurrió en un contexto caracterizado por encierro prolongado, falta de acceso a salud integral, aislamiento y deficiencias alimentarias, lo que genera también una grave afectación a su desarrollo físico, emocional y psicosocial[23]. Esta situación vulnera de forma directa el principio del interés superior del niño y contraviene las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de protección de NNA.

En esta línea, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura advirtió que estas prácticas podían constituir tratos crueles, inhumanos o degradantes[24]. Además, existen serias preocupaciones por la violación del derecho a la salud física y mental, a la información, y a condiciones de vida dignas[25]. Aún después de su liberación, muchas de estas personas continúan sin acceso efectivo a servicios de salud, vivienda, educación o apoyo psicosocial, lo que representa una continuidad de la desprotección.

---

[20] BBC Mundo. *Expulsados de EE.UU.: el polémico acuerdo con Costa Rica*. 22 de mayo de 2025 y BBC Mundo. *Los migrantes deportados por EE.UU. que están aislados en un hotel de Panamá y piden ayuda a través de las ventanas*. 25 de mayo de 2025

[21] Centro de Atención Temporal de Migrantes -CATEM- era un centro de recepción migratoria donde hasta finales de 2024, se brindaba atención y albergue a personas en tránsito migratorio desde el sur del continente hacia Estados Unidos o México.Era un espacio de recepción temporal, que ofrecía albergue, atención médica primaria y alimentación a personas que llegaban a Costa Rica, después de atravesar Panamá y el Darién.

[22] Human Rights Watch. (2025, 22 de mayo). *Estados Unidos: Solicitantes de asilo expulsados a Costa Rica detallan abusos*. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2025/05/22/estados-unidos-solicitantes-de-asilo-expulsados-costa-rica-detallan-abusos

[23] 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*. Disponible en: https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2025/05/Informe-hallazgos-.pdf

[24] Ibid.

[25] Ibid.

En Panamá, el patrón fue similar. Las personas deportadas fueron inicialmente trasladadas a hoteles que funcionaban como espacios de detención sin base legal clara y, posteriormente, detenidas en ERM en el Darién[26]. Aunque ya no se encuentran bajo custodia, las organizaciones de sociedad civil han observado que persiste la afectación a sus derechos como el acceso a protección internacional o información sobre su situación migratoria. La imposibilidad de integrarse o de contar con medios de vida sostenibles prolonga la situación de exclusión y vulnerabilidad y ha generado que muchos decidan buscar otros países de acogida[27].

Además, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de estas personas han sido profundamente vulnerados a lo largo del proceso. En el caso de Costa Rica, la resolución emitida por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) establece una permanencia máxima de 30 días —prorrogables— para las personas expulsadas, restringida exclusivamente al Centro de Atención Temporal para Migrantes (CATEM)[28]. Esta disposición, que en teoría debería tener un carácter excepcional y transitorio, ha derivado en una práctica sistemática de confinamiento sin garantías de integración ni acceso a derechos básicos.

El hecho de que dicha resolución prohíba a las personas trabajar y movilizarse fuera del CATEM impide por completo el desarrollo de medios de vida sostenibles, socava el derecho al trabajo y a la autonomía económica, y refuerza su exclusión social[29]. La falta de rutas claras para la regularización migratoria, el acceso limitado a asistencia legal, y la inexistencia de mecanismos efectivos para garantizar el derecho a la salud, la vivienda, la educación o la alimentación, consolidan un entorno de extrema vulnerabilidad.

A esta situación se suman barreras estructurales de tipo cultural y lingüístico, que obstaculizan la comunicación con instituciones públicas, dificultan el acceso a la información sobre derechos y procesos legales, y perpetúan brechas de protección desde el ingreso hasta la salida del sistema migratorio. Así, desde su recepción en Costa Rica, las personas nunca han accedido a información clara por medio de intérpretes y utilizan aplicaciones para traducir y comunicarse con funcionarios estatales y organizaciones de sociedad civil[30].

Así también, las condiciones vividas durante estos procesos de expulsión tienen un impacto directo sobre la salud física, mental y emocional de las personas afectadas. Diversos testimonios y reportes han señalado desequilibrios en el funcionamiento psicosocial, sentimientos de desesperanza, ansiedad e insomnio, así como afectaciones graves al

---

[26] Condiciones de detención -personal de seguridad en las puertas, imposibilidad de salir, incomunicación con el exterior, falta de garantías procesales, dificultad de solicitar asilo debido a la imposibilidad de contar con abogado- ver BBC Mundo: *Los migrantes deportados por EE.UU. que están aislados en un hotel de Panamá y piden ayuda a través de las ventanas.*

[27] Infobae: *Panamá traslada a migrantes deportados por EE. UU. a un campamento en la selva*.

[28] Dirección General de Migración y Extranjería. Resolución D.JUR-0135-04-2025-JM-ABM. 21 de abril de 2025. Disponible en: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2025/04/21/ALCA50_21_04_2025.pdf

[29] 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*. Disponible en: https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2025/05/Informe-hallazgos-.pdf

[30] Ibid.

bienestar integral[31]. Sin apoyo institucional ni claridad jurídica, muchas toman decisiones bajo miedo y confusión, lo que perpetúa su desprotección e impide una integración digna.

Organizaciones firmantes

American Friends Service Committee (AFSC)
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
Franciscans International (FI)
Red Jesuita con Migrantes Latinoamérica y el Caribe
Red Franciscana para Migrantes de las Américas (RFM)
Red Franciscana para Migrantes, Panamá (RFM-Pan)
Servicio Jesuita para Migrantes-Costa Rica (SJM-CR)
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

[31] Human Rights First & Refugees International. (2025, May). *This is an order from Trump: Abuse, expulsions, and refoulement of people seeking asylum*. Disponble en: https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2025/05/ThisIsAnOrderFromTrumpReport_final1.pdf