Buenos Aires, martes, 17 de junio de 2025

Sr. Gehad Madi
Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Palais des Nations
CH-1211 Ginebra 10, Suiza

De nuestra mayor consideración:

Nos dirigimos a usted en respuesta al Llamado a contribuciones: *Externalización de la migración y su impacto en los derechos humanos de las personas migrantes*. Nuestra organización, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), fue fundada en 1979 al final de la última dictadura militar en Argentina. El CELS trabaja para evitar el retroceso de protecciones fundamentales establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos y en la Constitución argentina. En particular, nuestra organización ha defendido históricamente los derechos de las personas migrantes en Argentina y en la región. Por esa razón, expresamos nuestra profunda preocupación por el creciente uso de prácticas de externalización que permiten a los Estados incumplir sus obligaciones internacionales y ponen en riesgo a personas migrantes que huyen de la persecución.

Tal como se señala en el llamado a contribuciones, la externalización "se ha convertido en una característica definitoria de las políticas migratorias, de asilo y fronterizas, especialmente entre los países de destino con altos ingresos". Esta práctica se define comúnmente como "el proceso de trasladar funciones que normalmente lleva a cabo un Estado dentro de su territorio para que se realicen, en parte o en su totalidad, fuera de él".[1] En el presente aporte, nos centraremos en las prácticas de externalización impulsadas por los Estados Unidos en coordinación con varios países de la región, dado su impacto significativo en los flujos migratorios en toda América Latina.

Partimos de los principios fundamentales. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que "la dignidad intrínseca" y "los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana son la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo". El artículo 14 de dicha Declaración establece como uno de esos derechos inalienables "el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en otros países, en caso de persecución". Este derecho está consagrado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que prohíben a los Estados parte "expulsar o devolver [a un refugiado], de ninguna manera, a las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza,

[1] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Convocatoria de aportes: externalización de la migración y su impacto en los derechos humanos de los migrantes* (2025), disponible en: https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-inputs-externalization-migration-and-impact-human-rights-migrants.

religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" (Convención de 1951, art. 33).[2]

La práctica de externalización conlleva riesgos significativos de violar este principio de no devolución (non-refoulement). Las acciones recientes de los Estados Unidos lo demuestran claramente. Desde enero de 2025, bajo la presidencia de Donald Trump, ese país ha establecido numerosos acuerdos no públicos con países centroamericanos para aceptar vuelos de deportación no solo de sus propios ciudadanos, sino también de personas de terceros países. Aunque los detalles de esos acuerdos no han sido publicados, informes de prensa indican que los países latinoamericanos involucrados son México, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Guatemala y Honduras.[3]

Estos acuerdos, en principio, no son del todo novedosos. Durante el primer mandato del presidente Trump, se implementaron los Protocolos de Protección al Migrante, también conocidos como la política de "Permanecer en México". Bajo ese programa, ciertos individuos no mexicanos que solicitaban asilo en la frontera de EE. UU. recibían una fecha para una futura audiencia y, mientras tanto, se les ordenaba esperar en México. El efecto neto fue aumentar la vulnerabilidad de esas personas y disuadirlas de seguir adelante con sus solicitudes de asilo. Cuando el presidente Biden puso fin a la primera versión del programa en 2021, apenas el 1 %, o 732 personas, de quienes habían sido incluidos en el programa, habían obtenido protección. Además, investigaciones de Human Rights First documentaron al menos 1.544 casos públicos de violación, secuestro, agresión y otros delitos cometidos contra estas personas.[4]

En su segundo mandato, el presidente Trump ha llevado esta política a un nuevo nivel sin precedentes. A pesar de sus fallas, la política de "Permanecer en México" era una directiva escrita, emitida públicamente por el Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU., que incluía supuestas justificaciones legales e intentaba, al menos formalmente, cumplir con las obligaciones del país bajo la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.[5] Por ello, podía ser objeto de debate público y de impugnaciones judiciales, como efectivamente ocurrió.[6]

---

[2] Muchos países de América Latina, incluida la Argentina, también reconocen las protecciones ampliadas establecidas en la Declaración de Cartagena de 1984, que incluyen el compromiso de brindar protección a las personas que "han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."

[3] Nick Turse y Jonah Valdez, *Trump está construyendo un gulag global para inmigrantes detenidos por ICE*, The Intercept (15 de mayo de 2025), disponible en: https://theintercept.com/2025/05/15/trump-ice-immigrants-deport-prisons-cecot-libya/.

[4] American Immigration Council, *Los "Protocolos de Protección al Migrante": una explicación del programa Permanecer en México* (12 de febrero de 2025), disponible en: https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/migrant-protection-protocols.

[5] Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU., *Protocolos de Protección al Migrante (Archivo de la Administración Trump)* (2019), disponible en: https://www.dhs.gov/archive/migrant-protection-protocols-trump-administration-archive.

[6] Maria Sacchetti y Nick Miroff, *Mientras la administración Trump impulsa el retorno de más migrantes a México, se intensifica la batalla legal sobre la política*, The Washington Post (20 de junio de 2019), disponible en:

En cambio, las deportaciones recientes durante los primeros meses del nuevo mandato carecen de una política clara y desoyen por completo las obligaciones internacionales. Es engañoso describir lo que está ocurriendo como externalización, ya que, a diferencia de la política de "Permanecer en México", las personas deportadas a terceros países no parecen tener posibilidad alguna de continuar su proceso de asilo en los Estados Unidos. Según Human Rights Watch, EE. UU. no estaría realizando entrevistas de elegibilidad para asilo en estos casos.[7] Las personas son deportadas sin debido proceso, a países donde no conocen el idioma y quedan completamente a merced del Estado receptor.

El caso más extremo es el de El Salvador. En marzo, EE. UU. deportó a 238 venezolanos a ese país, con el argumento infundado de que formaban parte de la banda criminal Tren de Aragua, que supuestamente estaba "invadiendo" Estados Unidos.[8] Ninguna de esas personas tuvo una oportunidad para impugnar esta acusación. Fueron trasladadas directamente a El Salvador y encarceladas en el CECOT, una prisión estatal donde no se permiten visitas, recreación ni educación. Una de las personas que permanece detenida es Andry Hernández Romero, un maquillador gay de 31 años que huyó de Venezuela en 2024 tras haber sido perseguido por su orientación sexual y sus opiniones políticas. Hoy, Hernández Romero, solicitante de asilo sin antecedentes penales, se encuentra preso en un país extranjero, sin posibilidad clara de impugnar los cargos ni de obtener su libertad.[9]

Aquellos que fueron deportados a otros países también enfrentan situaciones sumamente difíciles. Por ejemplo, en febrero, EE. UU. deportó a 299 personas de terceros países a Panamá, incluyendo nacionales de Afganistán, Angola, Camerún, China, Eritrea, Etiopía, Irán, Nepal, Pakistán, Rusia, Somalia, Sri Lanka y Uzbekistán. Todas estas personas habían intentado ingresar a EE. UU. después de enero de 2025. Human Rights Watch entrevistó a 48 de ellas, quienes manifestaron su intención de solicitar asilo y su temor de volver a sus países de origen. Luego de ser deportadas en aviones militares, fueron retenidas en un hotel en Ciudad de Panamá y posteriormente trasladadas a un centro de detención en la provincia del Darién, una selva densa que muchas de estas personas habían cruzado poniendo en riesgo su vida. Permanecieron detenidas sin acceso a sus teléfonos ni posibilidad de recibir visitas. Esta situación solo cambió tras una acción legal ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras lo cual las autoridades panameñas

https://www.washingtonpost.com/immigration/as-trump-administration-pushes-to-return-more-migrants-to-mexico-legal-battle-over-policy-intensifies/2019/06/20/a486829a-92b7-11e9-b570-6416efdc0803_story.html.

[7] Human Rights Watch, *EE. UU.: Solicitantes de asilo expulsados a Costa Rica detallan abusos* (22 de mayo de 2025), disponible en: https://www.hrw.org/news/2025/05/22/us-asylum-seekers-expelled-costa-rica-detail-abuses.

[8] Sarah Kinosian, Kristina Cooke y Ted Hesson, *Trump deportó a 238 venezolanos a El Salvador; decenas tienen casos de asilo activos*, Reuters (1 de abril de 2025), disponible en: https://www.reuters.com/world/americas/trump-deported-238-venezuelans-el-salvador-dozens-have-active-asylum-cases-2025-04-01/.

[9] Allison Bloom, *Solicitante de asilo venezolano gay sin antecedentes penales detenido en la 'mega-prisión' de El Salvador*, GLAAD (16 de abril de 2025), disponible en: https://glaad.org/watch-60-minutes-covers-the-story-of-gay-venezuelan-asylum-seeker-with-no-criminal-record-detained-in-el-salvadors-mega-prison/.

otorgaron “permisos humanitarios” por hasta 90 días para que abandonen el país. No está claro si pueden permanecer y solicitar asilo.[10]

Los gobiernos de los países que aceptan estos vuelos han sostenido que la mayoría de las personas deportadas accedieron a regresar voluntariamente. Esa también ha sido la justificación de la participación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que indica que “se asegura de que los retornos sean voluntarios, sostenibles y se gestionen de forma segura, ordenada y digna”.[11] Sin embargo, existen razones fundadas para poner en duda estas afirmaciones. Las personas deportadas se encuentran en situaciones extremadamente precarias. Muchas no hablan el idioma local y están expuestas a contextos peligrosos, sin redes de apoyo. Por ello, la “decisión” de regresar difícilmente pueda considerarse una elección libre.

Un aspecto de especial preocupación es la falta de transparencia en los acuerdos bilaterales entre Estados vinculados a la recepción de personas deportadas, ya sea en condición de retorno o de tercer país seguro. La negociación de estos acuerdos se realiza en contexto de absoluta opacidad, en muchas ocasiones a través de negociaciones verbales entre las máximas autoridades, o con acceso limitado a su contenido. Estas características dificultan el control judicial de su implementación e impiden el acceso de la sociedad civil al detalle de sus términos. Los acuerdos entre Estados Unidos y Panamá, Costa Rica y El Salvador, pese a haber sido anunciados públicamente por los respectivos gobiernos no fueron publicados en su totalidad.

La discrecionalidad de las acciones estatales en materia de externalización de fronteras representa un riesgo de violación a derechos fundamentales de las personas migrantes en tránsito, retornadas o deportadas, como ya se ha expresado anteriormente. Desde la amenaza al principio de no devolución hasta el riesgo de detenciones arbitrarias, pasando por la exposición a condiciones de vulnerabilidad extremas en que pueden encontrarse quienes son forzados a permanecer en un país donde no cuentan con alternativas de permanencia regular. En este sentido resulta esencial destacar la importancia de los mecanismos de regularización estables y accesibles que permitan a las personas migrantes contar con documentación, permiso de residencia y trabajo, y acceso a los derechos esenciales. Estas medidas son una forma efectiva de inclusión y protección de las personas migrantes además de ser una herramienta útil para la gestión de la política migratoria desde el punto de vista de los Estados[12]. Los Estados que reciben personas deportadas o implementan medidas de externalización de fronteras en virtud de acuerdos con otros Estados tienen la

[10] Human Rights Watch, *“A nadie le importó, nadie escuchó”: La expulsión de nacionales de terceros países por parte de EE. UU. a Panamá* (24 de abril de 2025), disponible en: https://www.hrw.org/report/2025/04/24/nobody-cared-nobody-listened/us-expulsion-third-country-nationals-panama.
[11] Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Declaración de la OIM sobre el aumento de la demanda de asistencia para el retorno* (9 de febrero de 2025), disponible en: https://www.iom.int/news/iom-statement-rising-demands-return-assistance.
[12] United Nations Migration Network, *Guidance Note: Regular Pathways for Admission and Stay for Migrants in Situations of Vulnerability* (July 2021) párr 22 disponible en https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/guidance_note-_regular_pathways_for_admission_and_stay_for_migrants_in_situations_of_vulnerabilty_final.pdf

responsabilidad de garantizar que quienes permanezcan en sus territorios en el marco de estas prácticas cuenten con alternativas de regularización y/o registración y puedan acceder a sus derechos esenciales.

Recomendaciones

En virtud de todo lo expuesto, se recomienda a los Estados:

1. Garantizar que los acuerdos bilaterales de externalización sean respetuosos de los derechos humanos de las personas migrantes alcanzadas.
2. Asegurar que las medidas adoptadas en virtud de estos acuerdos no pongan en riesgo el principio de no devolución, estableciendo mecanismos claros para la identificación de personas con necesidades de protección internacionales y canales de tramitación de dichas solicitudes.
3. Promover acuerdos transparentes que sean pasibles de control por parte de otros poderes estatales y con información accesible para otros actores interesados como las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales
4. Establecer mecanismos eficaces de identificación de las personas deportadas que incluyan un registro apropiado de su identidad, lugar de origen y lugar de destino
5. Abstenerse de restringir la libertad ambulatoria de personas sometidas a procesos migratorios o de solicitud de asilo. Asimismo, asegurar el cumplimiento de las garantías de debido proceso y el acceso a la justicia.
6. En caso de ser país de recepción de deportados, retornados o personas alcanzadas por medidas de externalización, promover mecanismos de regularización migratoria que aseguren a las personas migrantes contar con documento de identidad, permiso de permanencia regular y acceso a derechos fundamentales

Le agradecemos sinceramente su atención a este tema de suma importancia. Quedamos a su disposición para brindar cualquier información adicional que considere necesaria.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)