

Buena práctica 6

Efectivo derecho de acceder al procedimiento

Argentina. Ley N° 26.165 de 2006 - De reconocimiento y protección al refugiado:

“ARTICULO 3º — Las disposiciones y principios mencionados en los artículos 1º y 2º se aplicarán desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado **se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas** y se extenderán hasta que alcance una solución. Asimismo se le aplicará el principio del trato más favorable, y en ningún caso, el menos favorable que el concedido a los extranjeros en las mismas circunstancias”. Cuadro 5 anexo.

Cuadro 5

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

El rechazo de un solicitante en frontera o en cualquier puesto de entrada al país violenta la protección contra devolución, observábamos anteriormente. Nos aproximábamos al asunto en términos del *derecho de fondo* protegido. De nuevo citemos como buena práctica la que ya destacáramos antes; esta vez para ocuparnos de sus consecuencias *procesales*:

“El principio de no devolución se aplicará desde el momento en que el extranjero manifieste de forma oral o escrita ante la autoridad contralora de frontera o el Departamento de Extranjería y Migración o Gobernaciones Provinciales, su intención de formalizar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado”

(Chile, artículo 6 del Reglamento de 2011 de la Ley No. 20. 430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados).

De poco nos sirve el derecho de asilo -de poco incluso el derecho de no devolución, que, hemos venido apreciando, se ubica como médula de la Convención de 1951, por cuanto, de ser violentado, torna nugatorios virtualmente todos los demás derechos- si los solicitantes están inhibidos de iniciar un proceso para que se les identifique, a saber para que se determine si en efecto son refugiados.

Es difícil no advertir la perspicacia del legislador argentino: Adviértase en el cuadro 5 anexo que el solicitante es protegido desde el momento en que se encuentre “bajo jurisdicción de las autoridades argentinas”, se halle o no en el territorio nacional.

En Bolivia leemos en la Ley de Protección a Personas Refugiadas (2012):

“Artículo 4. (NO DEVOLUCIÓN).

I. Ninguna persona refugiada o solicitante de tal condición, cuya solicitud se encuentre pendiente de resolución firme, podrá ser devuelta a su país de origen o a otro país donde su vida, seguridad o libertad peligre por cualquiera de las causales que dieron lugar al reconocimiento o solicitud de la condición de persona refugiada.

II. A efectos de la aplicación del presente Artículo, **el rechazo en frontera y la extradición son consideradas formas de devolución de la persona**”.
(Cuadro 5 anexo).

En México y en Costa Rica se hace responsable a cualquier funcionario, tenga o no atribuciones migratorias, de garantizar la no devolución.

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

Buques guardacostas, buques de guerra y otros barcos controlados por el Estado tienen obligación de respetar el principio de *non-refoulement*. Los capitanes de buques en general están obligados a asistir a las personas en peligro encontradas en el mar.

Es pacífico concluir que una persona interceptada en alta mar se encuentra sujeta a la efectiva autoridad y control del estado que la intercepta, y que transgrede el derecho de no devolución no ofrecerle paso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado pretextando que se encuentra fuera del territorio o de la jurisdicción del estado interceptor^{1 2}.

Fuera del territorio, el estado está obligado a asegurar al individuo sus derechos si ejerce *autoridad y control* sobre él: La Corte Europea de Derechos Humanos así lo resuelve el 23 de febrero de 2012 con ocasión de nueve personas de Somalia, Eritrea y Nigeria interceptadas en alta mar por buques oficiales italianos, quienes fueron devueltas al país de origen, Libia, a pesar del riesgo de ser sometidas a tratamientos crueles o inhumanos por el solo hecho de haber abandonado el país ilegalmente³.

Es también opuesto al derecho de no devolución que determinadas zonas de puertos aéreos o marítimos sean declaradas “de tránsito” o “internacionales” para no admitir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, argumentando que el solicitante no se encontraría propiamente en “territorio” nacional.

¹ ACNUR, “Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967” (2007), párrafo 35: “(...) los Estados están obligados a no devolver a ninguna persona sobre la que ejerzan jurisdicción al peligro de daño irreparable. Al determinar si están en discusión las obligaciones de derechos humanos de un Estado con respecto a una determinada persona, el criterio decisivo no es si la persona se encuentra en el territorio nacional del Estado o en un territorio que está *de jure* bajo el control soberano del Estado. Más bien, si esa persona está sujeta o no a la efectiva autoridad y control del Estado”. Ver <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7123.pdf?view=1>.

Ver también el estudio inédito siguiente: Klug, Anja; Howe, Tim, “The Concept of State Jurisdiction and the Applicability of the *Non-refoulement* Principle to Extraterritorial Interception Measures”, p.97: “5. *Critical Assessment*. El establecimiento de la jurisdicción extraterritorial parece no controversial para muchos escenarios de interceptación habituales. Hay, sin embargo, ciertas medidas de interceptación, donde la Corte Europea de Derechos humanos podría no concurrir con los demás órganos de derechos humanos en la jurisdicción del Estado interceptor. Dos requisitos, en particular, pueden hacer el establecimiento de la jurisdicción difícil: 1. la necesidad de un derecho para el establecimiento de la jurisdicción, y 2. la exigencia de un alto nivel de control de los hechos. Ambos criterios se aplican únicamente por la Corte de Derechos Humanos, y sólo en algunas de sus decisiones”.

² IMO, IVHC, UNHCR, “Rescue at Sea. A guide to principles and practice as applied to refugees and migrants”, 2015, p. 14. Ver <http://www.unhcr.org/450037d34.html>

³ Corte Europea de Derechos Humanos, CASE OF HIRSI JAMAA AND OTHERS V. ITALY (*Application no. 27765/09*) en particular párrafo 74.

Ver <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4f4507942.pdf>.

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

En Ecuador, según el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 (art. 80) todas las autoridades tienen obligación de remitir las solicitudes de “refugio” a la Unidad Administrativa de refugio en un término no mayor de dos días (cuadro 5 anexo).

Bolivia extiende la prohibición de *non-refoulement* a las “víctimas de trata y tráfico de personas” (cuadro 5 anexo).

¿Cómo, de buena fe, podría un estado alegar que cumple con la Convención si no permite al solicitante acceder al procedimiento para identificar a los refugiados, procedimiento a cuyo término aquel ocurriría a los tribunales si está disconforme?

El artículo 33.1 de la Convención de 1951 (no devolución)⁴ sería dejado sin efecto de no preconizarse el libre acceso al procedimiento:

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha subrayado “la necesidad de admitir a los refugiados en el territorio de los Estados, lo que incluye el no rechazo en las fronteras sin que se hayan aplicado procedimientos imparciales y efectivos para la determinación del estatuto y las necesidades de protección”⁵.

Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR como la que acabamos de leer no crean obligaciones legales; sí son expresiones autorizadas de la opinión jurídica de los Estados globalmente involucrados en la protección de los refugiados⁶.

La Convención de 1951 es un instrumento *internacional*. Decenas de interpretaciones diferentes acaso moldeadas por intereses meramente nacionales la desnaturalizarían. 147 Estados son parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967; 94 integran hoy el Comité Ejecutivo del ACNUR.

Las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR son adoptadas por consenso; no evidencian un acuerdo de *todas* las partes. Sin embargo expresan la interpretación de un elevado número de éstas, incluidos los Estados más interesados en los asuntos de refugiados, e internacionalizan el sentido que a las palabras de la Convención de 1951 debe atribuirse.

⁴ “Artículo 33. - Prohibición de expulsión y de devolución (“refoulement”)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.”

⁵ ACNUR, “Compilación temática de las conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional”, 2ª edición, 2005. Conclusión del Comité Ejecutivo N° 82 (XLVIII) – 1997 sobre la Salvaguarda de la Institución de Asilo.

Ver <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4050.pdf>

⁶ Goodwin-Gill, Guy; McAdam, Jane, “The Refugee in International Law”, third edition, Oxford University Press, 2007, p. 217. Hathaway, James, “The Rights of Refugees under International Law”, Cambridge University Press, 2005 p.54.

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

Entendámonos. Para vindicar el derecho de acceso al procedimiento no encontramos, palabra por palabra, una disposición de la Convención de 1951 de la cual aferrarnos. Pero sí hay una combinación de artículos (una interpretación sistemática) cuyo resultado es precisamente afirmar sin restricciones el acceso al procedimiento como derecho subjetivo:

He aquí nuestro asunto: “(E)n el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia” (artículo 16.1 de la Convención de 1951⁷).

¿Cómo alcanzaremos, entonces, circunscribiéndonos por ahora al ámbito de la Convención de 1951, las afirmaciones siguientes?

- a) El libre acceso lo también es al procedimiento *administrativo* (no solamente “a los tribunales”); y
- b) el libre acceso es derecho de todo refugiado *aunque no se encuentre en el territorio nacional* pero sí sujeto a la autoridad y control del estado.

Generalmente los ordenamientos internos no permiten al solicitante directamente acceder a los tribunales a reclamar sus derechos.

En Latinoamérica el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado es administrativo; por lo común, *solamente una vez que un acto administrativo⁸ deniega al solicitante la condición de refugiado éste tendría derecho de acudir a los tribunales⁹.*

⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, citada.

Ver <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>.

⁸ No necesariamente el acto administrativo debe “final” porque hay ordenamientos internos en que el agotamiento de la vía administrativa no es requisito *sine qua non* para acudir a la vía judicial. Por ejemplo, Costa Rica, Código Procesal Contencioso-Administrativo, artículo 31.1: “1) El agotamiento de la vía administrativa será facultativo, salvo para lo dispuesto en los artículos 173 y 182 de la Constitución Política.”

⁹ Por ejemplo:

Nicaragua, Ley N° 130 del 9 de julio de 2008, Ley de Protección a Refugiados, “Artículo 27. Recursos.

A) Las resoluciones que reconozcan la condición de refugiado no serán objeto de recurso alguno.

B) Las resoluciones denegatorias de la CONAR serán objeto de los siguientes recursos:

1. De Revisión, que será interpuesto ante la Secretaría Ejecutiva a más tardar cinco días después de ser notificado de la resolución denegatoria, para que sea resuelto y notificado por la CONAR en quince días después de la interposición del recurso.

2. De Apelación, que será interpuesto ante la Secretaría Ejecutiva a más tardar cinco días después de ser notificada de la decisión sobre el recurso de revisión, para que el Ministro de Gobernación resuelva y notifique en los treinta días siguientes.

C) De no pronunciarse en los términos establecidos en el inciso B, se operará el silencio administrativo a favor del solicitante.

D) La resolución denegatoria de la Apelación agotará la vía administrativa y será recurrible ante la vía judicial competente. Todos los recursos tendrán tramitación preferente.” (Énfasis agregado)

Argentina, Ley N° 26.165 de 2006 de reconocimiento y protección al refugiado, artículo 50: “Una vez emitida la resolución por la Comisión en primera instancia, el Secretariado Ejecutivo procederá a su inmediata notificación por escrito al solicitante, quien podrá interponer por escrito recurso jerárquico dentro de los diez días subsiguientes a la fecha de notificación. El recurso deberá ser fundado e interpuesto ante la Secretaría

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

Para que el derecho al libre acceso a los tribunales no se deje alegremente de lado, es patente que ha de instituirse un procedimiento administrativo. Esta conclusión ganamos engranando los derechos siguientes:

- El derecho de no devolución (artículo 33.1 de la Convención de 1951).
- El derecho de libre acceso a los tribunales (artículo 16.1 de la Convención de 1951).

Los trabajos preparatorios de la Convención de 1951, escribe Hathaway, dejan claro que el artículo 16.1 (acceso de todo refugiado a los tribunales) comporta un derecho para todos los refugiados, hayan o no sido admitidos a un Estado¹⁰.

Ejecutiva de la Comisión Nacional y elevado al Ministro del Interior, previa intervención de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

La interposición de recursos administrativos o judiciales, suspenderá la ejecución de las medidas dictadas hasta tanto queden firmes.”

Costa Rica, Ley N° 8.764 - Ley General de Migración y Extranjería. Entrada en vigor el 01 de marzo de 2010, “ARTÍCULO 28.-

El Tribunal Administrativo Migratorio deberá realizar sus funciones sujeto a los principios de oralidad, oficialidad, celeridad e inmediación de la prueba, sin perjuicio de la implementación de medios supletorios para la evacuación de la prueba, cuando las circunstancias así lo ameriten.

El Tribunal deberá ajustar su actuación al procedimiento y las normas de funcionamiento establecidos en la presente Ley y su Reglamento, y supletoriamente, por la Ley general de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978; el Código Procesal Contencioso-Administrativo, N.º 8508, de 28 de abril de 2006, y la Ley N.º 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, de 4 de marzo de 2002.

ARTÍCULO 29.-

El Tribunal Administrativo Migratorio será el órgano competente para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería, en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio.”

Venezuela, Ley Orgánica sobre refugiados o refugiadas, asilados o asiladas. Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.296 del 03 de Octubre del 2001, Artículo 21. “En caso de haber recurrido, el (la) solicitante podrá permanecer, al igual que su grupo familiar, en el territorio nacional hasta que se adopte una decisión final. Agotado el recurso de reconsideración a que se refiere esta Ley, la persona podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Ejercida la vía jurisdiccional, quedará sujeta a las disposiciones de la Ley respectiva y su reglamento.” (Énfasis agregado).

¹⁰ Hathaway, James, “The Rights of Refugees under International Law”, Cambridge University Press, 2005, p.645.

Aunque no invoca expresamente un criterio de interpretación, leemos en Grahl-Madsen, Atle, UNHCR, 1997, “Commentary on the Refugee Convention”, citado, “Article 16”:

“El párrafo 1 se aplica a todo refugiado, donde quiera que tenga su residencia habitual, y no se limita a los refugiados que tienen residencia en uno de los Estados contratantes. Si él tiene su residencia habitual en un Estado no contratante tendrá, no obstante, el acceso a los tribunales de justicia en cualquiera de los Estados Contratantes, con sujeción únicamente a la regla que subyace en la Convención que cada Estado contratante debe determinar para sus propios fines si una persona es considerada como un refugiado o no. El párrafo 2 confiere la obligación de un Estado Contratante solamente con respecto a los refugiados que tengan su residencia habitual en su territorio.”

Ver <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/search?page=search&docid=3d4ab5fb9&query=Grahl%20Madsen>
Hathaway, James, “Why Refugee Law Still Matters”, Melbourne Journal of International Law, May 2007, p. 96: “until a refugee is actually admitted to a state’s status determination procedure — at which point he or she becomes, in the language of the treaty, lawfully present — governments may lawfully assign their protection responsibilities to another country, even without the refugee’s consent. But — and this is a big but — any such assignment is legally contingent on meaningful verification by the sending state that the destination country will both recognize refugee status in accordance with international standards, and respect all Refugee Convention and other internationally binding rights.”

Ver <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1296&context=articles>

Recopilado por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, ACNUR

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

Mantengámonos, así sea por un momento, dentro de los límites de la Convención de 1951. Los especialistas tienden a sostener que los estados no se obligaron a otorgar asilo a los solicitantes que entren o se encuentren *ilegalmente* en el territorio, y en que los estados pueden optar por facilitar la admisión de esos refugiados en otro país, según leemos en dicho artículo 31^{11 12}.

Siempre restringiendo por un momento nuestro análisis a la Convención de 1951, el asilo no sería un derecho subjetivo, salvo para los solicitantes que entren o se encuentren legalmente en el país de acogida:

La afirmación anterior sería válida para los Estados Parte de la Convención de 1951 que *no lo sean* de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Más arriba quedó aclarado que en los términos de ésta y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre el propio derecho de asilo se transforma en derecho subjetivo).

Vamos ahora al libre acceso al procedimiento aunque el solicitante no se encuentre en el territorio nacional.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (petición interestatal *Ecuador contra Colombia*, 2010) “no sólo podrían llegar a ser responsables internacionalmente por actos u omisiones que les fuesen imputables dentro de su territorio, sino también por aquellos actos u omisiones cometidos por fuera de su territorio, pero dentro de una esfera en la que ejerzan jurisdicción”¹³; este último término entendido como sometimiento de una persona al efectivo control y autoridad del estado¹⁴.

¹¹ “Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, **hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización**, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán **a tales refugiados** otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. **Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.**” (Énfasis agregado).

Véase que el estado no se obligó a otorgar asilo a los solicitantes que entren o se encuentren ilegalmente en el territorio. El estado está obligado a respetar el *non refoulement* (artículo 33) y puede optar por obtener la admisión del solicitante en otro país.

Para estas legislaciones nacionales ver la base de datos legales del sitio Web del ACNUR en español <http://www.acnur.org/t3/recursos/bdl/>

¹² Pero los solicitantes que entrenen *legalmente* sí tienen derecho a recibir asilo: El artículo 31.2 no manda que respecto a *todo* refugiado el estado pueda contentarse con asegurarle el derecho de no devolución.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME No. 112/ 10 PETICIÓN INTERESTATAL PI-02, ADMISIBILIDAD FRANKLIN GUILLERMO AISALLA MOLINA, ECUADOR – COLOMBIA (2010), párrafo 90. Ver <http://cidh.org/annualrep/2010sp/EC-CO.PI-02ADM.SP.doc>.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME No. 112/ 10, citado, Párrafo 92:

“El Comité de Derechos Humanos, aun cuando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) está redactado de una manera más restrictiva al establecer la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos ‘a todos los individuos que se encuentren en su territorio y

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

En la Opinión Consultiva 21 (2014) la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que

“83. (...) las autoridades fronterizas no deben impedir el ingreso de niñas y niños extranjeros al territorio nacional, aun cuando se encuentren solos, no deben exigirles documentación que no pueden tener y deben proceder a dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección, desde un enfoque en el cual prevalezca su condición de niñas y niños. En esta línea, resulta indispensable que los Estados permitan el acceso de la niña o niño al territorio como condición previa para llevar a cabo el procedimiento de evaluación inicial.

220. Ahora bien, en el contexto del principio de no devolución, la Corte considera necesario realizar algunas precisiones adicionales. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha afirmado que **“[las] obligaciones a cargo del Estado no podrán ser arbitraria y unilateralmente recortadas, sea mediante la exclusión de zonas o áreas del territorio del Estado, sea estableciendo zonas o áreas específicas que quedan total o parcialmente fuera de la jurisdicción del Estado”**. En cuanto a la interceptación de solicitantes de asilo en aguas internacionales para no permitir que sus peticiones sean evaluadas en potenciales Estados de acogida, la Corte entiende que esta práctica resulta contraria al principio de no devolución, pues no permite evaluar los factores de riesgo concretos de cada persona”. (Cuadro 17 bis anexo).

No olvidemos que el intérprete de un convenio internacional tendrá en mente todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones.

La declaración de 13 de diciembre 2001 (Ginebra, Reunión Ministerial de los Estados Parte de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967) llama a todos los Estados a adoptar y ejecutar normas domésticas de procedimiento para la determinación de la condición de refugiado¹⁵. Dicha declaración es un acuerdo ulterior entre todos los

estén sujetos a su jurisdicción’, ha admitido la aplicabilidad extraterritorial del Pacto sobre la base del requisito de la autoridad o el control efectivo en múltiples casos”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1.1: “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio **a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción**”. Énfasis agregado.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1969, artículo 2.1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren **en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción** los derechos reconocidos en el presente Pacto”. Énfasis agregado.

¹⁵(Párrafo operativo) “6. Hacemos un llamamiento a todos los Estados, para que tomen o sigan tomando medidas que fortalezcan el asilo y hagan más efectiva la protección de acuerdo con los estándares internacionales aplicables, por medio de la adopción e implementación de legislación nacional sobre refugiados y de procedimientos para la determinación del estatuto de los refugiados y el tratamiento de los

Buena práctica 6. Efectivo derecho de acceder al procedimiento

Estados Parte acerca de la interpretación de la Convención de 1951 o de la aplicación de sus disposiciones¹⁶ (Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969, artículo 31.3.a).

solicitantes de asilo y refugiados, prestando especial atención a los grupos vulnerables y a los individuos con necesidades especiales, incluyendo las mujeres, los niños y los ancianos;”

Ver <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0747.pdf>

¹⁶ James Hathaway, “The Rights of Refugees under International Law”, Cambridge University Press, 2005, pp 54-55.

Recopilado por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, ACNUR