



**HAL**  
open science

## Quand ONG et organismes lucratifs collaborent : l'insertion économique des réfugiés en Équateur

Lucie Laplace

► **To cite this version:**

Lucie Laplace. Quand ONG et organismes lucratifs collaborent : l'insertion économique des réfugiés en Équateur. Alternatives Humanitaires = Humanitarian alternatives, 2017, 6, pp.50-61. hal-04599548

**HAL Id: hal-04599548**

**<https://hal.science/hal-04599548>**

Submitted on 4 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lucie Laplace, « Quand ONG et organismes lucratifs collaborent : l'insertion économique des réfugiés en Équateur », *Alternatives humanitaires*, n°6, Novembre 2017, pp. 50-61 (en français et en anglais). URL : <https://alternatives-humanitaires.org/fr/2017/11/19/ong-organismes-lucratifs-collaborent%e2%80%89-linsertion-economique-refugies-equateur/>

## Quand ONG et organismes lucratifs collaborent : l'insertion économique des réfugiés en Équateur

**Tout comme la problématique des réfugiés ne se cantonne pas à l'espace européen, la collaboration entre ONG et entreprises est en voie de globalisation. L'article de Lucie Laplace étudie la manière dont l'insertion sociale des migrants en Équateur est gérée par les organismes d'aide humanitaire dans le cadre de partenariats avec des acteurs du secteur lucratif. Une expérience promue par le HCR qui, selon l'auteure, ne donne pas les résultats attendus. Surtout, elle aboutirait à une déresponsabilisation des acteurs sociopolitiques comme économiques.**

Présenté comme un « modèle de progressisme » dans l'accueil des populations réfugiées, l'Équateur apparaît à la pointe de l'innovation et de l'expérimentation de nouvelles politiques « d'intégration locale »<sup>1</sup>, notamment en matière d'insertion économique des bénéficiaires. C'est le pays d'Amérique latine qui accueille le plus de réfugiés, soit 60 500 personnes, 90 % venant de Colombie.

### **Des effets du néolibéralisme dans un pays socialiste**

Les politiques migratoires et d'insertion des étrangers ont toujours été indexées sur les politiques de développement de l'Équateur. Depuis l'élection de Rafael Correa en 2006, ce pays « socialiste du XXI<sup>e</sup> siècle » a basé sa « révolution citoyenne » sur une tentative de redéfinition de son modèle de développement, en tant qu'alternative au néolibéralisme. Cette « révolution citoyenne » s'est d'abord construite au travers d'une entreprise d'extension des droits humains, consacrée dans la Constitution de 2008, adoptée par référendum populaire. Ainsi l'État a renforcé son administration de l'asile avec l'aide du Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (HCR), les ONG se chargeant de la mise en place des politiques sociales spécifiquement pour les migrants forcés. Le débat

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une des trois « solutions durables » définies par le Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations unies dans son mandat de création de 1951. C'est la solution majoritaire adoptée par les demandeurs d'asile et les réfugiés en Équateur. Le retour au pays est très peu envisagé, au vu de l'instabilité de la Colombie dans le contexte actuel de négociations et de signature d'accords de paix avec les différents groupes de guérilla, et le redéploiement des groupes armés issus du paramilitarisme. L'envoi dans un pays tiers (resettlement) n'est proposé qu'à environ 8 500 personnes depuis 2003 ; il se trouve affecté par la crise du Moyen-Orient et de l'Europe, mais également par la politique de Donald Trump aux États-Unis, ainsi que celle de Michel Temer au Brésil.

portant sur la définition du « développement alternatif » s'est déroulé au cours du deuxième mandat (2009-2013), il a entériné des clivages forts. La fin de ce mandat coïncide avec le début de la relative « fermeture » des politiques d'accueil des réfugiés, dans un contexte où le discours de promotion des droits humains se trouve limité juridiquement et au moment où la crise économique se fait sentir dans le pays. On assiste alors à l'émergence progressive de politiques d'insertion économique dans le cadre de « l'intégration locale » des populations réfugiées, présentée comme une « solution durable ». Au cours du troisième mandat (2013-2017), ces nouvelles politiques se développent dans la sphère des ONG principalement, avec l'appui du HCR.

Dans cet article, l'objectif n'est pas de juger le travail de ces acteurs privés, ni leur coopération avec les ONG. Il s'agira dans un premier temps de comprendre le contexte dans lequel se mettent en place ces nouvelles politiques d'insertion économique en faveur de la population réfugiée, d'autant plus intéressantes qu'elles relèvent du néolibéralisme mondial appliqué dans un pays « progressiste » socialiste ayant pourtant proclamé sa rupture avec les dogmes libéraux. La deuxième partie s'attachera à analyser les programmes mis en œuvre, en tenant compte des catégories de sélection des populations bénéficiaires, dans le but d'apprécier leur variété et leurs similitudes. La troisième partie consistera en l'analyse des variables déterminant le soutien aux populations, ou au contraire les facteurs de l'échec ou du décrochage de certains bénéficiaires.

### **L'intégration des populations réfugiées en Équateur et ses enjeux**

Malgré une évidente amélioration du statut des réfugiés – qui bénéficient de la gratuité de l'éducation et de la santé et sont autorisés à travailler –, il faut souligner la continuité entre les politiques migratoires du XX<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup> et celles de la période actuelle en Équateur : est désirable l'étranger qui s'intègre par le travail dans la société d'accueil. Dans le cadre du discours de la « révolution citoyenne », une timide tentative a eu lieu pour développer le secteur de l'économie populaire et solidaire<sup>3</sup> comme alternative au modèle capitaliste libéral. En promouvant une morale économique en faveur des plus pauvres, il s'agissait de valoriser les travailleurs des secteurs informels et formels travaillant pour couvrir leurs besoins quotidiens, au travers notamment de la promotion de coopératives. Les migrants forcés, en particulier les personnes « afro-descendantes »<sup>4</sup>, avec un faible niveau d'éducation, rencontrent des difficultés d'intégration locale. Il n'existe pas de réseaux de solidarité étendus entre Colombiens, les plus nombreux parmi les migrants, qui ne souffrent pas seulement de la discrimination de la société équatorienne. Les stéréotypes liés au conflit

---

<sup>2</sup> Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en el estado ecuatoriano. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito, IEAN, 2013.

<sup>3</sup> Cette dénomination est l'équivalent socialiste équatorien de l'économie sociale et solidaire en France.

<sup>4</sup> Il s'agit des descendants d'esclaves africains déportés en Amérique latine dans le cadre de la traite triangulaire réalisée par les colons européens du XV<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle.

colombien<sup>5</sup> et surtout la logique propre au conflit interne (limiter ses contacts pour des raisons de sécurité) tendent à restreindre au sein même de ces migrants forcés le tissage de liens d'amitié et de solidarité. Les rares tentatives de création d'associations ont échoué à inclure les plus défavorisées de ces populations dans les communautés d'accueil (milieu rural, petites villes, quartiers) tant elles souffrent d'un déficit de lien social local du fait de cette image de migrant « non désirable ». Par ailleurs, la précarité de leur situation (personne en situation irrégulière, demandeur d'asile, réfugié) ne favorise pas leur intégration sur le long terme dans le paysage équatorien : même s'ils vivent là depuis cinq ans, ils ne bénéficient pas de droit de vote facultatif (contrairement aux migrants économiques disposant d'un visa de résidence<sup>6</sup>). Quant à l'emploi salarié non déclaré et au travail indépendant de rue (principalement la vente ambulante), ils rendent beaucoup plus difficile l'accès au système de sécurité sociale.

Limitées en termes de protection des droits des réfugiés du fait d'une approche légaliste<sup>7</sup>, les ONG se sont peu à peu tournées vers l'économie pour réduire la précarisation de ces populations et améliorer leur intégration. Ce choix s'opère dans un contexte de réduction des financements internationaux et d'accroissement de la discrimination du fait de la crise économique. L'insertion économique de ces populations est favorisée par le développement de programmes novateurs de lutte contre la pauvreté et d'intégration des réfugiés au système bancaire.

### **Contre l'assistanat : accompagnement, éducation et partenariats avec le secteur bancaire et les coopératives**

Progressivement, différentes politiques ont été mises en place dans le but de capter les financements existants, de mettre en œuvre des programmes à des échelles importantes avec des fonds réduits, et d'accroître leur impact grâce aux partenariats avec le secteur privé (banque, coopérative d'épargne et de crédit...). La création de tels programmes correspond au développement d'une nouvelle génération de politiques d'aide aux réfugiés selon une approche individualiste libérale, qui se marie avec la création de nouveaux marchés pour ces institutions du secteur privé. Ce type de politiques est l'une des manifestations de l'appropriation des politiques de lutte contre la pauvreté développée dans les années 1990, à la suite de la vulgarisation des travaux de Mohamed Yunus et d'Amartya Sen. En Équateur, cette alliance permet aux réfugiés d'ouvrir un compte en banque.

---

<sup>5</sup> Selon ces stéréotypes qui circulent dans de nombreux pays de l'Amérique latine, l'homme colombien est présenté comme un guérillero, un trafiquant de drogue ou un tueur à gages, et la femme colombienne est facilement apparentée à une prostituée.

<sup>6</sup> Article 63 alinéa 2 de la Constitution de 2008 de la République d'Équateur.

<sup>7</sup> En Amérique latine, les acteurs mobilisés pour une meilleure protection des droits font face à une législation progressiste (comme c'est le cas ici), mais ils bataillent en faveur d'une meilleure effectivité de ces droits, du fait de défis institutionnels extrêmement forts.

Il existe principalement deux politiques d'aide à l'insertion économique, mises en place par deux ONG (la Mission Scalabriniana<sup>8</sup> et la Hebrew Immigrant Aid Society<sup>9</sup>), chacune faisant appel à des catégorisations différentes des populations bénéficiaires. Pour la Mission Scalabriniana, le programme d'accès au crédit se fait au travers de l'accompagnement de projets productifs individuels. Par exemple pour les réfugiés travaillant dans la vente ambulante de nourriture, il peut servir à s'acheter une glacière, une cuisinière ou un chariot ambulant. En parallèle, l'ONG a lancé un programme d'épargne communautaire, à travers la création de groupes locaux. L'objectif de ces derniers, formés d'une quinzaine de personnes, est d'inciter à l'épargne en renforçant les relations de confiance entre membres, pour leur permettre de soutenir leur projet. Ce programme a été créé en 2011 en Équateur, à l'initiative de l'un des travailleurs de l'ONG et il est soutenu financièrement par l'ONG américaine Catholic Relief Services.

HIAS met en place le programme pilote du HCR au niveau mondial<sup>10</sup>, testé en Équateur depuis 2015. Ce programme nommé « modèle de graduation » vise à lutter contre l'extrême pauvreté à l'échelle familiale par la création d'auto-entreprises. Il se fait via des transferts d'argent et la formation des bénéficiaires. Un premier versement est réalisé à l'entrée dans le programme. Ensuite, l'aide est d'environ 450 dollars par an pour une famille de quatre personnes et de 950 dollars pour une famille de sept personnes maximum. Parallèlement au versement de l'argent, les personnes sont progressivement accompagnées dans leur projet : éducation financière, construction d'un business plan, ateliers de formation selon les nécessités (droit du travail, gastronomie, artisanat, label de qualité...). La collaboration avec la banque du Pichincha consiste en la mise à disposition d'un expert en éducation financière de la fondation dans le cadre du volet de formation des réfugiés, et dans l'incitation à l'ouverture d'un compte en banque, voire d'un compte d'épargne.

Dans ces deux politiques, les bénéficiaires font l'objet d'une soigneuse sélection. Au sein de la Mission Scalabriniana, pour intégrer le programme d'insertion économique, ils doivent remplir certains critères : être migrant bien sûr<sup>11</sup>, avoir un garant local (en général de nationalité équatorienne, dans une situation stable, et avec des revenus fixes), et avoir un business plan crédible. Un suivi est réalisé pour accompagner les personnes et les conseiller sur le rythme de demande de crédit, dont le montant augmente petit à petit (de 300 à 3 000 dollars), lorsque la situation économique devient positive et qu'elles remboursent rapidement leur crédit. S'agissant du programme d'épargne communautaire, les membres

---

<sup>8</sup> Entretiens réalisés au sein de la Mission Scalabriniana auprès de Wilfrido Acuña, directeur de l'ONG en décembre 2016 et de Michela Bugiolacchio, responsable du programme de microcrédit en juillet 2017.

<sup>9</sup> Entretiens réalisés au sein de HIAS auprès de Margarita Ron, responsable du programme de moyens de vie en novembre 2016 et de Sabrina Lustgarten, directrice de l'ONG en juin 2017.

<sup>10</sup> Ce programme pilote du HCR est testé actuellement dans quatre autres pays : l'Égypte, le Costa Rica, le Burkina Faso et la Zambie.

<sup>11</sup> La Mission dispose d'une politique particulièrement ouverte aux individus aux statuts migratoires différents : demandeurs d'asile, réfugiés, migrant avec le visa Mercosur, migrant avec le *visa de amparo* (grâce à un membre de la famille disposant de la nationalité équatorienne).

des groupes sont cooptés, ce qui permet de renforcer les relations de confiance. Chez HIAS, la sélection des bénéficiaires se fait ouvertement dès l'entrée dans le programme : ils doivent être demandeurs d'asile ou réfugiés. Sur la base d'un questionnaire traduit ensuite en indice<sup>12</sup>, les travailleurs sociaux évaluent leur profil et celui de leur famille. Cet outil de sélection à l'entrée des bénéficiaires est ensuite mobilisé tout au long du processus pour évaluer l'amélioration de la situation du groupe familial au fil des transferts d'argent (programme de *cash transfer*). Les personnes les plus précaires, qui disposent de besoins spécifiques de protection correspondant aux catégories prévues par le HCR (chef de famille monoparentale, survivant de tortures, personne avec de graves problèmes de santé, victime de violences sexuelles et plus généralement en raison du genre ou de l'orientation sexuelle...) sont sélectionnées en priorité.

Dans le cadre des partenariats, les ONG s'occupent de faire connaître ces services et leurs modalités (ouverture d'un compte en banque, possibilités de crédits, différents plans d'épargne...). Elles sélectionnent les bénéficiaires, leur proposent des formations et les accompagnent dans le cadre de la création de leur projet entrepreneurial. En Équateur, les ONG disent avoir adopté «une approche intégrale», c'est-à-dire qu'elles ont des programmes d'aide complémentaire : soutien psychosocial, formation (en droits humains, mais aussi nutritionnelle, professionnelle...), conseils à l'insertion professionnelle. La partie sociale est donc réalisée par les ONG et les institutions financières adaptent leur offre à un public dont les ressources sont réduites. Ni l'ONG, ni l'institution financière ne prennent de risque financier.

Ces deux expériences interrogent sur le recours à des partenaires issus du privé (la Banque du Pichincha, et une coopérative de crédit). Elles se font au travers de la négociation d'un bénéfice et surtout de la création de nouveaux marchés grâce à l'incorporation de populations marginalisées dans la sphère bancaire de l'épargne et du crédit. Ces structures mettent au service de cet objectif d'insertion leur compétence technique ; elles créent des outils d'inclusion, et «éduquent» ces populations pour leur permettre d'incorporer les normes de «bonne gestion» de leur finance.

### **Apports et limites de ces programmes**

L'accompagnement réalisé par les travailleurs de chacune des ONG, leur qualité d'écoute des bénéficiaires, mais également la flexibilité qu'ils instillent dans ces programmes garantissent une certaine adaptation des politiques d'insertion économique mises en œuvre. Cet accompagnement permet aux bénéficiaires de mieux connaître leurs droits et d'améliorer leur confiance en eux. Le soutien financier et psychosocial les aide à construire matériellement un «projet de vie», c'est-à-dire généralement à se créer un emploi pour au moins subsister dans le secteur informel (et de manière plus limitée – environ pour 20 % des bénéficiaires – dans l'économie formelle). La dimension de développement des liens

---

<sup>12</sup> Entretien réalisé auprès de Santiago Cordova, chargé des données du HCR-Équateur, en novembre 2016.

sociaux dans la société d'accueil est peu documentée, mais d'après ce que nous avons pu voir sur le terrain, elle semble faiblement développée.

Nous n'avons pas eu accès aux résultats économiques des programmes. Cependant, le modèle de graduation mis en place par HIAS est assez critiqué : il ne permettrait pas de faire sortir les bénéficiaires de l'extrême pauvreté de manière certaine. Il existe ainsi un risque non négligeable qu'ils y sombrent à nouveau<sup>13</sup>. Ainsi, huit mois après le début du programme, seuls 35 % des bénéficiaires ont des revenus au-dessus du seuil de pauvreté national<sup>14</sup>. En effet, le transfert d'argent, même mis en œuvre au sein de programmes sociaux, n'est pas assimilable à un mécanisme de protection sociale. S'agissant de l'accès au crédit, les bénéficiaires de la Mission Scalabriniana semblent avoir des résultats plus positifs, certainement parce qu'il s'agit de populations ayant des besoins de crédit pour développer un projet productif – parfois déjà mis en œuvre –, mais qui ne se trouvent pas en situation d'extrême pauvreté. En revanche, si inciter à l'épargne ces populations qui endurent des conditions de vie difficiles est présenté comme une mesure économique de gestion, il s'agit surtout d'un dédouanement des responsabilités sociopolitiques des principaux acteurs. La responsabilité des organisations financières ne varie pas par rapport aux services traditionnels dans la mesure où elles ne prennent pas de risques bancaires particuliers en matière de prêts, par exemple vis-à-vis de ces populations qui sont financièrement considérées comme moins stables et donc « plus à risques ». En somme, ces institutions ne revendiquent pas l'exercice d'une « responsabilité sociale » en aidant ces personnes. Au contraire, la responsabilité de leur situation est imputée aux individus et à leurs compétences – ou à leur défaut de compétences – qui doivent s'adapter aux aléas du milieu dans lequel on les incite à s'intégrer économiquement de manière relativement sédentaire<sup>15</sup>. La sédentarité est en effet une norme imposée et non questionnée de ces programmes qui ne tiennent pas compte des dynamiques propres au processus de migration forcée. Au final, il n'y a aucune création d'une dynamique collective de responsabilité.

Surtout, face à des populations pauvres, souvent traumatisées, en situation de survie économique quotidienne, ces programmes ont des impacts nuancés. Ils semblent déconnectés des besoins quotidiens de ces populations ; ils se révèlent peu favorables à la construction progressive de leur projet de vie dans le cadre de la création d'un poids économique (crédit, incitation à l'épargne). L'enjeu de l'accès à une stabilité économique pour ces populations est étroitement lié à celui de leur intégration locale. Le devoir d'assistance envers les populations les plus précaires est ici remplacé par une « lutte contre l'assistanat », où la responsabilité de réussite incombe à la personne qui doit développer ses

---

<sup>13</sup> Voir International Policy Center for Inclusive Growth, “Debating Graduation”, *Policy in Focus*, vol. 14, n° 2, juillet 2017, p. 8-9.

<sup>14</sup> Helene Kuhle, Alexi Taylor-Grosman et Andrew Mitchell, “Leaving no one behind: graduation for refugees”, in International Policy Center for Inclusive Growth, “Debating Graduation...”, art. cit., p. 62-73.

<sup>15</sup> En ce sens, la spécificité migratoire (supposément temporaire de ce type de migrants) et les aléas liés aux difficultés d'insertion locale sont des éléments qui ne sont jamais évoqués par les coordinateurs des programmes d'ONG.

capacités. Par ailleurs, l'enjeu d'orientation de la construction du « projet de vie » du réfugié repose principalement sur le travailleur social du programme d'insertion économique de l'ONG. Souvent, celui-ci fait confiance aux arguments et à la connaissance – souvent limitée – que peut avoir le réfugié du secteur dans lequel il veut créer son commerce. On peut ainsi s'étonner qu'ils incitent à la vente ambulante de nourriture colombienne dans un marché saturé (selon les dires des réfugiés eux-mêmes).

Ces deux politiques participent incontestablement d'une nouvelle gestion des populations réfugiées dans leur pays d'accueil et dans le cadre de l'action d'acteurs divers (le HCR, les ONG, une banque, une coopérative...). S'agissant de l'État équatorien, réduit à son rôle minimal, il s'occupe de la régularisation de certains flux de populations en situation de migration forcée. Le HCR et d'autres bailleurs de la coopération internationale offrent des moyens pour la gestion « sociale » des populations réfugiées. Leurs perspectives étant réduites, les ONG orientent depuis quelques années leur action sur l'insertion économique des réfugiés. Ces politiques de « moyens de vie » ciblent certaines populations : les personnes en situation d'extrême pauvreté, ou les populations pauvres mais disposant d'un certain degré d'intégration. Elles sont mises en place au travers de partenariats avec des institutions bancaires, d'épargne ou de crédit. Cela leur ouvre de nouvelles perspectives de marché, avec des risques limités, du fait de la sélection des bénéficiaires opérée par les ONG, ainsi que par l'accompagnement social de ces derniers. Des contrats étant établis avec les bénéficiaires mentionnant des droits et des devoirs, il est clair qu'officiellement la responsabilité du succès de leur « projet de vie » n'est présentée que comme individuelle et familiale, et non plus sociétale. Ainsi, ces personnes réfugiées « chanceuses », qui seront sélectionnées, sont celles que l'on tente d'intégrer aux normes de la société capitaliste néolibérale, en sollicitant le concours des acteurs du secteur privé lucratif.

## **When NGOs and lucrative organisations collaborate: the economic integration of refugees in Ecuador**

*Translated from the French by Benjamin Richardier.*

**As the problem of refugees is not confined to the European area, the collaboration between NGOs and companies is in the process of globalisation. Lucie Laplace's article examines how the social integration of migrants in Ecuador is managed by humanitarian aid organisations within the framework of partnerships with actors from the profit-making sector. An experiment promoted by UNHCR which, according to the author, does not give the expected results. Above all, it would lead to a disempowerment of socio-political and economic actors.**

Ecuador is presented as a “progressive model” with respect to reception of refugees. It seems to be at the forefront of innovation and experimentation regarding new “local integration” policies<sup>16</sup>, especially in terms of economic integration of the beneficiaries. With 60,500 refugees – 90% of whom come from Colombia –, it is Latin America's first receiving country.

### **About the impacts of neoliberalism in a socialist country**

In Ecuador, migration and foreign nationals' integration policies have always been tied to the country's development policies. Since Rafael Correa's election in 2006, this “21<sup>st</sup> century socialist country” founded its “citizen revolution” upon an effort to redefine its development model as an alternative to neoliberalism. This “citizen revolution” first emerged through the extension of human rights, written in the 2008 constitution – which was adopted by way of popular referendum. Thus, the State strengthened its administration of asylum, with the help of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), with NGOs managing the implementation of social policies in favour of forced migrants. The debate on “alternative development” took place during Correa's second term (2009-2013) and confirmed strong divisions. The end of this term coincided with the beginning of a relative “shutdown” of refugee reception policies, in a context of economic crisis, with human rights promotion restricted by law. The refugees were then gradually economically integrated within the “local integration” framework – presented as a “sustainable solution”. Throughout Correa's third term (2013-2017), these new policies have developed, mainly among NGOs, with the support of the UNHCR.

---

<sup>16</sup> This is one of UNHCR's three “sustainable solutions”, from its 1951 original mandate. It is also the number one solution adopted by asylum seekers and refugees in Ecuador. Repatriation is very seldom considered, in view of Colombia's instability because of the ongoing peace negotiations with the guerilla groups, and the redeployment of paramilitary groups. Resettlement has only been offered to 8,500 people since 2003. This solution is affected by the crises in the Middle East and Europe, but also by Donald Trump's policy in the U.S, as well as Michel Temer's in Brazil.

The intention behind this article is neither to judge the lucrative sector, nor its cooperation with NGOs. It is first to understand the context in which these new economic integration policies of refugee populations are implemented – which is particularly interesting since they can be seen as an enforcement of neoliberal policies in a “progressive” socialist country that overtly broke with liberal dogmas. The second part analyzes the programmes implemented – taking into account the selection criteria for the beneficiaries – in order to evaluate their variety and their similarities. The third part analyzes the variables of support to populations, or, on the contrary, the factors of failure regarding certain beneficiaries.

### **The integration of refugee populations in Ecuador: what’s at stake**

Despite the obvious improvement of the situation for refugees – who receive free education and healthcare, and are allowed to work –, there is continuity between Ecuador’s 20<sup>th</sup> century migration policies<sup>17</sup> and today’s measures: foreigners are welcome only if they integrate themselves through work. As part of the “citizen revolution” rhetoric, there was a limited attempt to develop the sector of *popular solidarity economy*<sup>18</sup> as an alternative to the liberal-capitalist model. While promoting business ethics in favor of the poorest, it supported workers of the formal and informal sectors, notably through the promotion of cooperatives. Forced migrants, particularly undereducated people of “African descent”<sup>19</sup>, encounter local integration difficulties. There are no extended solidarity networks between Colombians – accounting for the majority of the migrants – who suffer discrimination in the Ecuadorian society. Stereotypes associated with the Colombian conflict<sup>20</sup> and especially the internal conflict’s logic (restricting contacts for security reasons), tend to limit bonding and solidarity among forced migrants. The few attempts to create associations have failed to integrate the most disadvantaged populations into the host communities (rural areas, small towns, neighborhoods) for lack of local social link, which is attributable to an image of “unwanted migrant”. Besides, the insecurity of their situation (illegal migrants, asylum seekers, refugees) does not facilitate their long-term integration in Ecuador: even those who have lived there for five years do not have the right to vote (contrary to economic migrants with a residence visa<sup>21</sup>). As for undeclared paid employment and independent street work (mainly street vending), it is harder to access social security systems with these.

---

<sup>17</sup> Jacques Ramírez Gallegos, *La política migratoria en el estado ecuatoriano. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito, IEAN, 2013.

<sup>18</sup> This name is the Ecuadorian equivalent of France’s *économie sociale et solidaire*.

<sup>19</sup> Descendants from African slaves brought to Latin America as part of the European settlers’ triangular trade from the 15th to the 19th century.

<sup>20</sup> According to stereotypes conveyed in many Latin American countries, Colombian men are presented as guerrilla members, drug traffickers or hired assassins, while Colombian women are frequently regarded as prostitutes.

<sup>21</sup> Article 63, paragraph 2 of the 2008 Constitution of the Republic of Ecuador.

NGOs' reach regarding refugee law protection is limited by their legalistic approach<sup>22</sup>. Therefore, they have slowly turned to the economy in order to reduce these populations' insecurity and foster their integration. This choice was made in a context of reduced international funding and increased discrimination because of the economic crisis. The economic integration of these populations is supported by the development of innovative programs to tackle poverty and to integrate refugees in the banking system.

### **Against assistantship: support, education and partnerships with the banking sector and cooperatives**

Gradually, different policies were set up to attract existing funds, implement big-scale programs with reduced funding, and increase their impact through partnerships with the private sector (banks, savings and loans mutual funds...). The implementation of such programmes corresponds to the development of a new generation of refugee aid policies, according to a liberal-individualist approach, coupled with the emergence of new markets for these private sector institutions. These types of policies are an example of the appropriation of anti-poverty policies developed in the 1990s after the vulgarization of Mohamed Yunus and Amartya Sen's work. In Ecuador, this alliance makes it possible for refugees to open a bank account.

There are two main economic integration policies, implemented by two NGOs (the Scalabriniana Mission<sup>23</sup> and the Hebrew Immigrant Aid Society<sup>24</sup>), each one having different recipient populations. For the Scalabriniana Mission, the credit access programme is implemented through the support of individual productive programmes. In street food vending for instance, refugees can use it to buy a cooler, a stove or a cart. The NGO also created a community savings program with local groups. These groups of about 15 people aim to foster savings by strengthening trust between members, allowing them to support their projects. This programme was launched in 2011 in Ecuador, by one of the NGO's workers. It is financially supported by the American NGO Catholic Relief Services.

The UNHCR's programme, named the "Graduation Approach", aims to tackle severe poverty at the family level, through self-employment. It has been tested in Ecuador since 2015, and is implemented by the HIAS on a global scale<sup>25</sup>. It entails money transfers and the training of beneficiaries. An initial money transfer is made upon adhering to the programme. A four-member family receives about \$450 annually; a seven-member family receives a

---

<sup>22</sup> In Latin America, defenders of increased rights protection deal with a progressive legislation, but struggle for a better effectiveness in a situation of strong institutional hurdles.

<sup>23</sup> Interviews with Wilfrido Acuña, head of the Scalabriniana Mission, in December 2016, and Michela Bugiolacchio, manager of the microcredit programme, in July 2017.

<sup>24</sup> Interviews with Margarita Ron, manager of the livelihood project at HIAS, in November 2016, and Sabrina Lustgarten, head of the NGO, in June 2017.

<sup>25</sup> This UNHCR pilot programme is currently tested in four other countries: Egypt, Costa Rica, Burkina Faso and Zambia.

maximum of \$950. Besides money transfers, people are gradually accompanied throughout their project: financial education, business planning, training workshops based on their needs (labor law, gastronomy, handicraft, quality label...). The partnership with *Banco Pichincha* entails the provision of a financial education expert as part of the refugee training programme. Refugees are also encouraged to open a bank account or a savings account.

These two policies imply a careful selection of the beneficiaries. They need to meet specific criteria in order to join the economic integration programme of the Scalabriniana Mission: obviously, they should be migrants<sup>26</sup>, have a local guarantor (generally Ecuadorian nationals, in a stable situation and with regular income) and a credible business plan. The programme is monitored in order to support the participants and advise them regarding the credit's evolution. Indeed, its amount increases gradually from 300 to 3,000 dollars – when the situation improves to the point that people can quickly repay their credit. As for the community savings programme, the participants are co-opted, which allows reinforcing trusting relationships. At the HIAS, selection of beneficiaries is carried out directly upon adhering to the programme: they must be asylum seekers or refugees. Social workers then assess their profile and their family's, based on a questionnaire that is translated into an index<sup>27</sup>. This selection tool is then used throughout the whole process to evaluate the improvement of the family's situation after the various money transfers (cash transfer programme). People in the most precarious situations – who have specific protection needs according to the categories defined by the UNHCR (single parents, torture survivors, people with severe health problems, victims of sexual abuse and more generally the LGBT community) – are selected in priority.

Within partnerships, NGOs endeavor to make these services and their modalities known (opening of a bank account, loan possibilities, various savings plans...). They select the beneficiaries, offer them training and support throughout the creation of their professional project. In Ecuador, NGOs claim to have adopted an “integral approach”, meaning complementary aid programmes: psychosocial support, training (in human rights, but also nutritional and professional skills...), professional integration counseling. The social part is therefore performed by NGOs, and financial institutions in turn adapt their offer to a public with limited resources. No financial risk is taken, neither by the NGO nor the institution.

These two experiences question partnerships with the private sector (*Banco Pichincha* and a credit union). They involve an agreed amount of profit and also, through the integration of marginalized populations into the savings and credit industry, the development of new markets. These structures put their technical skills to use for this integration objective. They create inclusion tools and “educate” these populations, allowing them to assimilate financial “good practices”.

---

<sup>26</sup> The Mission's policy is particularly open to individuals with different migratory statuses: asylum seekers, refugees, migrants with a MERCOSUR visa and migrants with a *visa de amparo* (through a family member with Ecuadorian citizenship).

<sup>27</sup> Interview with Santiago Cordova, task officer for the UNHCR Ecuador data, in November 2016.

## Contributions and limits of these programmes

The support from each of these NGOs' workers, their attentiveness *vis-à-vis* the beneficiaries but also their flexibility, guarantee a certain amount of adaptiveness in these economic integration policies. This support allows the beneficiaries to better know their rights and improve their self-confidence. The financial and psychosocial support helps them to develop a "life project". This generally means self-employment and living off the informal economy or, for about 20% of the beneficiaries, working in the formal economy. There is little information on the social links developed with the host community, but, judging from our observations in the field, they are very limited.

We were not given access to data pertaining to the programmes' economic performance. However, the graduation approach implemented by HIAS is somewhat criticized: allegedly, it cannot assure the beneficiaries a way out of extreme poverty. Indeed, there exists a significant risk of them sliding back into poverty<sup>28</sup>. Thus, eight months after the beginning of the programme, only 35% of the beneficiaries had income above the national poverty line<sup>29</sup>. Indeed, money transfers, even within social programmes, cannot be regarded as a social protection mechanism. As for access to credit, the beneficiaries of the Scalabriniana Mission seem to have more positive results, probably because they use credit for productive projects – sometimes already launched – but are not in situation of extreme poverty. However, if encouraging these populations to save money is presented as an economic measure, it is above all a way for the main actors to appear as if they were fulfilling their sociopolitical responsibilities. The financial organisations play the same role as in their traditional services, in that there are no additional financial risks in lending to populations considered less stable or more "at risk". In short, they do not claim to exercise any kind of "social responsibility" by helping the beneficiaries. On the contrary, the responsibility of their situation falls on the beneficiaries and their capabilities – or lack thereof. They are asked to adapt to the uncertainties of an economic environment which they are compelled to integrate in a sedentary fashion<sup>30</sup>. Indeed, sedentariness is an unquestioned norm, imposed by programmes that do not take into account the intrinsic dynamics of forced migration. In the end, no collective responsibility dynamics are created.

Besides, faced with poor populations – often traumatized and in situation of daily economic survival –, these programmes have mixed impacts. They seem disconnected from these populations' daily needs and they prove hardly favorable to the gradual construction of their life project (in this case, gaining economic weight through credit and savings). The

---

<sup>28</sup> See International Policy Center for Inclusive Growth, "Debating Graduation", *Policy in Focus*, vol. 14, n° 2, July 2017, p. 8-9.

<sup>29</sup> Helene Kuhle, Alexi Taylor-Grosman and Andrew Mitchell, "Leaving no one behind: graduation for refugees", in International Policy Center for Inclusive Growth, "Debating Graduation...", art. cit., p. 62-73.

<sup>30</sup> In that sense, the specificity of these migrants (whose situation is assumed to be temporary) and the uncertainties related to the difficulty of local integration, are never mentioned by NGOs' programmes' coordinators.

importance to access to economic stability for these populations is closely tied to their local integration.

Here, the assistance duty toward the most insecure populations is replaced by a “struggle against assistantship”, where the responsibility to succeed lies with the individuals, who must develop their capacities. Moreover, the steering of a refugee’s “life project” is mainly entrusted to the economic integration programmes’ social workers within the NGO. These social workers mostly rely on the arguments and knowledge – often limited – that refugees have of the sector in which they wish to work. Hence, it is puzzling that they encourage Colombian street food vending in a market which is saturated (according to the refugees themselves).

These two policies are obviously resulting from a new way of managing refugees in their host countries, but also within the framework of a variety of actors (the UNHCR, NGOs, banks, cooperatives...). As for the Ecuadorian State, reduced to its simplest role, it deals with regulating certain population flows in situation of forced migration. The UNHCR and other international cooperation donors provide the means for a “social” management of refugees. With reduced perspectives, NGOs have been directing their actions toward the economic integration of refugees over the past few years. These “livelihood” policies target certain populations: people in situation of extreme poverty, or poor populations with some level of integration. They are implemented through partnerships with banking, savings or credit institutions. This offers new market opportunities for these institutions, with limited risks due to the fact that the NGOs select and support the beneficiaries. Contracts mentioning the beneficiaries’ rights and duties are signed, and so it is clear that officially the responsibility to succeed in their “life project” lies with individuals and families, and not with society. Among the refugees, the “lucky ones” who will be selected are those to be integrated into the rules of the game of capitalist neoliberal society by seeking the support of private sector profit making actors.