



# La promotion de la participation politique des femmes : expériences salvadoriennes

David Garibay

## ► To cite this version:

David Garibay. La promotion de la participation politique des femmes : expériences salvadoriennes. Patternote, David ; Nagels, Nora ;. Imaginer la citoyenneté, Academia-l'Harmattan, pp.227-247, 2013, 978-2-8061-0087-0. <halshs-00793147>

**HAL Id: halshs-00793147**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00793147>**

Submitted on 20 Mar 2014

**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.

David Garibay

La promotion de la participation politique des femmes, expériences salvadoriennes<sup>1</sup>

Publié in

David Paternotte et Nora Nagels (dir.)

*Imaginer la citoyenneté, Hommage à Bérengère Marques-Pereira*

Louvain, Academia L'Harmattan, coll. Science politique, 2013, p.227-248.

ISBN 978-2-8061-0087-0

À l'issue des conflits armés qui ont déchiré l'Amérique centrale au cours de la décennie 1980, des processus de négociation ont mis fin à la guerre et conduit à l'installation d'institutions démocratiques. Au Salvador, après douze ans de guerre, le conflit s'est terminé par un accord de paix en 1992 et le FMLN<sup>2</sup> est devenu un parti politique. D'abord principale force d'opposition, il a remporté l'élection présidentielle de 2009.

La réussite de la transformation d'une guérilla en parti politique présente un cas intéressant d'évolution du fonctionnement interne de cette organisation et de ses revendications, d'autant que ce parti défend une forme de continuité politique et idéologique avec le mouvement armé. Dans ce cadre, la participation des femmes dans la vie partisane au nom de l'égalité des sexes, l'intégration des revendications féministes et la prise en compte d'une perspective de genre apparaissent comme des thématiques porteuses d'une radicalité que le parti est en mesure d'intégrer, d'exprimer et de porter à l'occasion de la fin de la guerre. Ces enjeux lui permettent à la fois de se différencier des autres formations politiques et d'alimenter un positionnement à gauche du spectre partisan.

Les questions de l'égalité des sexes, de la participation des femmes et de la défense d'une perspective de genre ont été posées et débattues dans les débats internes du parti, dans ses discours et dans ses pratiques. La vision défendue par le parti est celle de la reconnaissance d'une forme spécifique d'exploitation et de discrimination subie par les

---

<sup>1</sup> Ce chapitre reprend des éléments, tout en les mettant à jour, de l'article suivant : Garibay (2006).

<sup>2</sup> Le Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (Front Farabundo Martí de Libération Nationale) (FMLN) est créé en octobre 1980 comme un regroupement de cinq organisations révolutionnaire armées, afin de mener une guerre de guérillas contre le gouvernement. Après la démobilisation, résultat des Accords de paix de 1992, il est devenu un parti politique civil.

femmes du fait du mode d'organisation économique et des représentations sociales et culturelles. Cette vision du genre est limitée à la revendication de l'égalité hommes/femmes et n'aborde pas les questions d'orientation sexuelle. Le parti a mis en place un système interne de quotas. Des dirigeantes ont assumé des rôles politiques de premier plan, comme Violeta Menjívar, maire de la capitale de 2006 à 2009 ou Norma Guevara chef du groupe parlementaire depuis 2012.

Ce chapitre analyse comment un parti issu d'un mouvement révolutionnaire intègre la question du genre, comment celle-ci modifie ses pratiques internes et s'intègre dans les valeurs militantes et comment aussi, elle influence, depuis 2009, les politiques de gouvernement.

Il vise à montrer comment la question du genre et de la participation politique des femmes est intégrée par le FMLN et comment celui-ci cherche à la diffuser sur l'arène politique salvadorienne. En combinant, dans un contexte de démocratisation politique, l'analyse des réseaux militants mobilisés, les représentations du parti à travers ses programmes, les effets de l'adoption de dispositifs partisans (les quotas) et la politisation de la question du genre dans les politiques publiques, ce texte s'inspire très directement des réflexions entreprises par Bérengère Marques-Pereira sur le cas chilien (Marques-Pereira 2011), tout en les appliquant sur un autre pays, afin de montrer qu'elles constituent, pour reprendre un discours resté célèbre, des « anchas alamedas » ouvertes à la réflexion académique et politique.

Ce texte est construit en quatre temps. Il rappelle, tout d'abord, l'importance de la période de la lutte armée pour les femmes qui y ont participé, et l'émergence des revendications féministes. Il retrace ensuite la transformation du FMLN en parti a permis l'intégration progressive de revendications de genre. Dans un troisième temps, il analyse les paradoxes de la dynamique introduite par les quotas au sein du parti tant celle-ci apparaît davantage comme une garantie de représentation minimale qu'un outil dynamique. Ce chapitre souligne enfin l'écart entre les visions défendues au sein du parti et politiques mises en œuvre une fois le FMLN au pouvoir.

## 1. La guerre révolutionnaire et le féminisme : un héritage ambigu

Pendant la période de la lutte armée (1980-1992), la position du FMLN en matière de féminisme s'est révélée particulièrement paradoxale. Ce mouvement fut en effet une des guérillas d'Amérique latine à incorporer le plus de femmes, mais aussi une de celles qui a le

moins développé de revendications féministes. Ainsi, la proportion de femmes était significative parmi ses effectifs : 30 % des combattant-e-s, 20 % des commandant-e-s (Mason 1992, Kampwirth 2002). Toutefois, le FMLN n'a que tardivement incorporé dans son programme des revendications d'égalité entre les sexes. Comme de nombreuses autres revendications considérées comme sectorielles, la place accordée aux demandes féministes a été sacrifiée face aux urgences de la guerre et reportée au lendemain de la victoire tant espérée. Ceci dit, même dans cette vision où la lutte armée subsume toutes les autres revendications, les demandes féministes semblaient encore plus reléguées que d'autres. Alors que les groupes révolutionnaires entendaient articuler lutte armée et mobilisation sociale, le FMLN n'a pas incité à la création d'organisations de femmes.

Les pratiques au sein de l'organisation reflètent cette attitude. L'incorporation de femmes à la lutte armée a modifié leur identité militante, contribuant à l'émergence de revendications féministes. Cette évolution n'est cependant pas linéaire et ne résulte pas de leur engagement révolutionnaire mais y constitue plutôt une réaction. En effet, les études sur l'engagement de femmes dans le FMLN montrent combien celui-ci ne s'explique pas par des raisons liées à un engagement féministe, mais pour des motifs politiques ou socio-économiques liés à l'engagement d'une partie du clergé dans la théologie de la libération (Falquet 1996, Luciak 2001, Kampwirth 2002). L'engagement des hommes et des femmes dans la guérilla répond de manière générale aux mêmes logiques. Lorsqu'une différenciation de genre existait, elle s'inscrivait dans la reproduction de rôles sociaux traditionnels. Les femmes se sont engagées dans la guérilla pour suivre un compagnon, un père ou un frère, un type de motivation extrêmement rare dans le cas des hommes.

L'expérience de la guérilla a contribué à modifier cette identité militante. La participation à la lutte armée ou à l'action clandestine a conduit celles qui s'y sont impliquées à rompre avec les rôles sociaux traditionnels attribués aux femmes. Cette rupture paraît d'autant plus forte qu'elle a été portée par une organisation révolutionnaire dont un des principaux objectifs renvoie à la construction d'une société égalitaire. Porter les armes, devenir combattante, assumer des commandements ou des responsabilités ont rendu ces femmes plus visibles dans une société où les activités politiques et militaires étaient exclusivement masculines.

Pour autant, cette rupture avec le rôle traditionnel dévolu aux femmes a rencontré des limites au sein même de la guérilla. En dépit d'un discours sur l'égalité, les discriminations sexuelles existaient et une « division sexuelle du travail révolutionnaire » persistait (Falquet 2001). La majorité des femmes du FMLN était affectée à des tâches logistiques (cuisine,

soins) ou à des tâches politiques au sein de la population civile ainsi que, pour celles parvenues à des responsabilités, à des postes diplomatiques. Des formes de domination sexuelle des hommes sur les femmes étaient reproduites, en particulier en ce qui concerne les relations avec les supérieurs hiérarchiques masculins. Ces conduites étaient d'autant plus difficile à rendre publiques que la lutte était clandestine. Les punitions adoptées par un groupe à l'égard de ses membres pour des actions d'indiscipline révèlent aussi un univers de représentations genrées. Par exemple, des hommes combattants pouvaient être affectés à des activités de cuisine ou de logistique comme type de punition – or lorsque les femmes s'occupaient de ces activités cela n'était pas considéré comme discriminatoire. Enfin, la maternité et l'éducation ont été considérées comme incompatibles avec l'activité de lutte clandestine. Cependant, aucune politique active assurant l'approvisionnement en moyens de contraception ou de sensibilisation aux questions de santé reproductive n'avait été mise en place.

Un recensement effectué lors de la démobilisation en 1993 confirme les estimations de la proportion de femmes au sein du FMLN : 30 % des effectifs (environ 4500 sur 15000), 36 % du personnel politique, 22 % des blessés de guerre et 30 % parmi des combattant-e-s (Luciak 1999, 2001). Ces chiffres confirment la proportion significative de femmes dans la guérilla et la « division sexuelle du travail révolutionnaire » : plus de la moitié des femmes engagées dans le FMLN déclarent y avoir exercé des activités logistiques (dont 30 % comme cuisinières, 15 % comme infirmières) alors que seulement 15 % auraient été combattantes.

Les données établies pour un programme spécifique d'aide aux cadres et dirigeants du FMLN confirment cette sous-représentation féminine aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie : si les femmes constituaient 20 % de l'ensemble des bénéficiaires, elles ne représentaient que 11,5 % au niveau de direction le plus élevé.

Or la mise en place des programmes de réinsertion a renforcé cette situation de marginalisation. En effet, les conditions d'attribution et d'exploitation des terres ont renforcé les situations d'inégalité dans lesquelles se trouvaient la majorité des femmes. Ces programmes reposent sur des critères d'attribution individuelle au chef de famille et ne prennent pas en compte, comme bénéficiaires éventuelles, les compagnes elles-mêmes combattantes, les veuves d'anciens membres du FMLN ou les épouses d'anciens combattants invalides. En outre, l'analphabétisme féminin complique l'exploitation des terres et le rééchelonnement des dettes agraires. L'incorporation d'un nombre significatif de femmes au programme de redistribution n'interviendra d'ailleurs que dans un deuxième temps en réponse à des mobilisations spécifiques. Si la situation des femmes dans la guérilla n'était pas égale à

celle des hommes, leur participation à la lutte armée les a conduit à exercer d'autres activités que celles traditionnellement dévolues aux femmes salvadoriennes, particulièrement en milieu rural. Or les programmes de réinsertion ont été conçus, pour la grande majorité des anciens combattants, comme un retour aux activités paysannes. Ils impliquaient la réintégration de nombreux anciens combattants désormais dépourvus de liens significatifs avec le monde paysan dans un monde en crise économique, dans des conditions initiales défavorables. Ce processus a provoqué le retour d'une grande partie des femmes à des fonctions liées à la sphère domestique de la reproduction (Conaway et Martinez 2004). Ces discriminations envers les femmes au sein des programmes de réinsertion constituent d'ailleurs un des premiers thèmes de mobilisation féministe.

## 2. Rendre le parti sensible au genre

Pendant les derniers mois du conflit, en 1991, des organisations de femmes ont surgi au sein de la guérilla à l'initiative de quelques militantes. Tant dans l'urgence de la négociation que de la transformation ultérieure en parti politique, ces groupes étaient conçus par la direction du FMLN comme des outils pour récolter des fonds auprès de bailleurs internationaux. Ils ont néanmoins acquis une autonomie institutionnelle et programmatique au fil du temps.

Après la signature de la paix en 1992, la préparation des élections de 1994 a donné au mouvement féministe une première occasion d'apparaître comme un mouvement autonome à travers la fondation du groupe *Mujeres '94*, un large rassemblement d'organisations, certaines issues de l'ancienne guérilla, d'autres non, qui adressa une plateforme de revendication en quatorze points aux candidats (Saint-Germain 1997). Ces revendications témoignent, par leur caractère hétéroclite, de la recherche d'un consensus entre des groupes militants aux origines distinctes et dont les références théoriques étaient encore faibles. Par exemple, le qualificatif « féministe » n'est jamais mobilisé et la plateforme repose sur l'exigence d'une égalité formelle entre hommes et femmes. Elle contient par ailleurs des propositions en matière de santé reproductive, de dispositifs légaux de lutte contre les discriminations sexuelles et de lutte contre la diffusion d'une image dégradée des femmes par les médias. Ce texte évoque aussi, sans plus de précisions, l'instauration de quotas pour les élections. À travers des mobilisations sociales puis l'adoption d'une loi, ce mouvement a réussi à imposer aux candidats à des postes électifs d'être à jour dans le paiement, en cas de divorce ou de séparation, de pensions familiales (Blumberg 2001, Ready 2001).

Seul le candidat du FMLN à l'élection présidentielle de 1994 a repris les différentes revendications de cette plateforme au cours de la campagne. Cependant, le parti s'est montré relativement sceptique quant à l'incorporation d'une perspective féministe dans son programme. Ce décalage a approfondi la brèche entre les organisations de femmes et les structures de parti. Les groupes féministes qui s'étaient développées au sein du FMLN, tels que *Mujeres por la Dignidad y la Vida (las Dignas)*<sup>3</sup> ou le *Movimiento Mérida Anaya Montes*<sup>4</sup> ont revendiqué leur autonomie et se sont distancées du parti, même si leurs membres ont pu y maintenir une affiliation individuelle voire y exercer des responsabilités. Pour les militantes féministes, c'est l'expérience au sein de ces groupes qui va les conduire à affirmer des identifications politiques multiples, voire à affirmer la primauté de leur engagement féministe par rapport à leur adhésion à leur parti d'origine, et à revendiquer une autonomie organisationnelle.

Toutefois, l'action de ces groupes a poussé le FMLN à se présenter comme le parti le plus ouvert à la participation féminine. Dès sa première convention en 1993, il a intégré dans son programme l'obtention des mêmes droits pour les deux sexes suite aux mobilisations des groupes féministes et évoque dans ses statuts « la lutte contre la marginalisation et l'oppression que les femmes ont connue traditionnellement dans la société salvadorienne » comme l'une des ses revendications prioritaires.

Un *Secretariado Nacional de la Mujer*<sup>5</sup> avait été mis en place au moment de la transformation de la guérilla en parti pour répondre à cette exigence. Cependant, dans une période marquée par la préparation des élections de 1994 et de fortes tensions internes, cette instance n'est pas parvenue à s'institutionnaliser.

L'une des revendications de *Mujeres '94*<sup>6</sup> concernait la participation égale des femmes et des hommes aux postes de direction et de responsabilité dans la vie politique. Pour les élections de 1994, les groupes féministes au sein du FMLN ont échoué à imposer un quota de 30 % de femmes, ces dernières ne représentant qu'un quart des candidat-e-s présenté-e-s par le parti. Sur les 21 députés élus, 5 sont des femmes, ce qui fait du groupe parlementaire du FMLN le plus féminisé de l'Assemblée. Au sein des structures internes de direction, la proportion de femmes progresse : elle passe de 20 % à la *Comisión Política* (organe exécutif)

---

<sup>3</sup> Femmes pour la dignité et pour la vie (les dignes).

<sup>4</sup> Mouvement Mérida Anaya Montes, du nom d'une des anciennes dirigeantes de la guérilla, assassinée en 1983 dans le cadre d'un conflit interne à son organisation..

<sup>5</sup> Secrétariat national de la femme.

<sup>6</sup> Femmes '94.

et 14 % au *Consejo Nacional* (organe de représentation des adhérents) en 1992-94 à respectivement 27 % et 18 % en 1994-95.

Lors de la convention nationale de 1994, le parti a décidé de mettre en place des quotas garantissant une proportion de femmes parmi les délégués aux conventions du parti et aux structures de direction. L'adoption de ces quotas est symptomatique de la manière dont le parti s'est saisi des revendications féministes. En effet, ceux-ci sont présentés comme une manière de renouveler les cadres du parti, et sont accompagnés de mesures similaires pour les jeunes et d'une limitation du nombre de mandats. Mais la convention reporte la décision sur le niveau exact des quotas. Dans un contexte national où aucune réglementation n'existait, le parti pouvait se prévaloir de sa capacité d'innovation par rapport aux autres partis. La position de principe était dès lors plus importante que ses modalités d'exercice.

En 1997, une réforme des statuts a transformé l'égalité des sexes en un des objectifs du parti. En découlent la féminisation de l'ensemble des statuts (en substituant systématiquement « les hommes et les femmes » aux termes « les hommes » et en introduisant les articles masculin et féminin devant chaque mention des militants ou des dirigeants) ainsi que l'introduction d'un quota de 35 % pour les élections internes<sup>7</sup>. Cette proportion a été respectée lors du renouvellement des instances de direction nationale. Toutefois, bien que plusieurs dirigeantes du parti figurent régulièrement parmi les mieux placées lors des élections aux instances de direction, aucune d'entre elles n'a encore été élue Coordinatrice générale du parti. Lors de la convention de 1997, le parti a également intégré dans ses statuts un chapitre consacré spécifiquement à la perspective de genre<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> L'article 9 des statuts du FMLN établit les quotas de la manière suivante : « Article 9.- Tous les membres du Parti ont les mêmes droits et les mêmes obligations sans distinction ou discrimination d'aucun type. Sans préjudice de ce qui est établi dans le premier paragraphe de cet article, la participation des femmes et des jeunes sera encouragée dans les responsabilités de direction du parti et dans la présentation de candidatures avec des chances de gagner. Leur participation sera proportionnelle à leur représentation parmi les adhérents du parti, et ne sera jamais inférieure à 35% des personnes de genre féminin et à 25% des personnes de moins de 31 ans. »

<sup>8</sup> Les statuts du FMLN comprennent un Titre VIII consacré à l'égalité et l'équité de genre, composé d'un seul article (article 70), ainsi rédigé : « Le FMLN reconnaît l'existence de la discrimination et de la subordination de la femme comme une réalité qui a des racines structurelles et culturelles, exprimées dans tous les domaines de la vie et considère, comme l'une de ses priorités, la transformation des idées, des attitudes et des comportements qui créent la discrimination ; de ce fait, il fait siens les conventions, les traités et les résolutions des conventions internationales portant sur cette thématique. Le FMLN développe sa politique de genre et des dispositions pour évoluer vers une situation effective d'égalité et d'équité entre les hommes et les femmes. Les militants et les instances du parti sont obligés de promouvoir et de vérifier l'application de la politique de genre et des autres dispositions qui cherchent à parvenir à l'égalité entre genres, en disposant pour cela des ressources politiques et matérielles nécessaires. Le Secrétariat national de la femme et les Secrétariats départementaux et municipaux de la femme veilleront et évalueront la mise en œuvre de la politique d'équité entre hommes et femmes. Afin de promouvoir l'égalité et l'équité de genre, tous les documents et propositions du parti devront être écrites avec une approche d'équité de genre ».

Le principe du quota ne s'applique toutefois qu'aux élections internes et ne concerne pas les candidatures à des élections nationales ou locales. La pression des mouvements féministes a dans un premier temps permis l'augmentation du nombre de femmes candidates aux élections. Pour les élections législatives de 1997, le FMLN a ainsi présenté vingt-quatre candidates sur quatre-vingt-quatre et neuf ont été élues (soit un tiers du groupe parlementaire). En 1998, le parti a adopté le principe de présenter un ticket composé d'un homme et d'une femme pour l'élection présidentielle de 1999, mais la mesure n'a pas été renouvelée.

### 3. Faire vivre une perspective de genre dans le parti : la dynamique contrastée des quotas

L'existence d'un quota dans les consultations internes garantit une proportion de femmes de 35 % au sein des instances dirigeantes. Ce quota va de fait être également appliqué pour les élections législatives, même s'il n'y a pas d'obligation statutaire. Dans un pays où il n'existe pas de quotas nationaux, le parti met en avant ce principe comme un élément de différenciation par rapport aux autres. Cependant, de manière assez classique, l'application de ces quotas rencontre des résistances internes. Si le principe n'est pas remis en question, son application est cantonnée à certains cercles et surtout ne conduit pas à une dynamique permettant d'assurer une représentation de femmes au-delà du quota. Par ailleurs, progressivement, les autres partis ont copié ce système de quota ou ont promu des femmes à des postes de responsabilité, mettant fin à l'exclusivité du FMLN au sein du champ politique sur cette question.

Ainsi, au niveau des structures internes du parti, la proportion atteinte vers 2000-2001 s'est maintenue au cours de la période 2001-2004 : il y avait sept femmes sur les dix-huit membres de la *Comisión Política*, soit 39%. Dix ans plus tard, pour la période 2010-2012, elles étaient huit sur vingt, soit 40%. Toutefois, la féminisation des postes de direction et de représentation se limite au seul niveau national, car les structures départementales et locales du parti ne sont pas concernées par l'application d'un système de quotas. Dans ce cadre, la présentation d'une proportion significative de femmes dans les instances locales résulte davantage de négociations internes au sein de la direction du parti que d'un mécanisme institutionnalisé qui permettrait d'orienter les pratiques militantes. Au niveau local, sur la période 2001-2004, la quasi totalité des postes de responsables départementaux étaient occupés par des hommes (onze sur quatorze). Cette situation s'est cependant améliorée,

puisque 5 responsables sont des femmes pour la période 2010-2012. Surtout, la direction du parti a décidé de mettre en place des « tickets » composés d'un homme et d'une femme comme secrétaire départemental et secrétaire départemental adjoint.

L'introduction d'un système de quotas interne ne conduit pas immédiatement à une augmentation significative du nombre de femmes candidates ou du nombre de femmes élues députées sur les listes du FMLN. Au cours des années 2000, ce nombre tend même à diminuer, entraînant l'adoption de mesures internes pour enrayer ce phénomène. Ainsi, lors des élections législatives de 2000 et de 2003, le parti a présenté respectivement vingt-deux et vingt-une candidates (sur quatre-vingts-quatre). La proportion de femmes sur les listes de candidates est tombée à 15% en 2006, puis est repassée à 25% lors les élections de 2009 et 2012. De même, la proportion de femmes parmi les député-e-s élu-e-s a atteint un niveau maximum en 1997 (33%), a baissé entre 2000 et 2006 (environ 25%) et augmente depuis lors, puisque elle atteint 31% en 2009 et 42% en 2012 (voir tableau 1).

Le mode de scrutin a entravé les effets du système de quota alors qu'il était censé le faciliter. En effet, un mode de scrutin avec liste bloquée et une répartition proportionnelle au plus fort prévalait pour les élections législatives jusqu'en 2009. Ce mode de scrutin est considéré comme favorable au bon fonctionnement des quotas (Krook, 2009). Dans un système de listes bloquées, les partis peuvent appliquer des mécanismes pour positionner hommes et femmes de manière à s'assurer de la représentation recherchée : soit formellement par un système d'alternance stricte ou regroupée selon un certain nombre de candidats, soit informellement en réservant des places considérées comme sûres. En l'absence de règles formelles, ce sont des discussions au coup par coup qui prévalent.

Entre 1994 et 2003, ce mode de scrutin a été appliqué à deux niveaux : sur une circonscription nationale pour l'élection de vingt députés à partir des résultats globaux et pour les quatorze départements, avec un nombre de députés proportionnel à leur population. Dans les huit départements les moins peuplés, les effets combinés du mode de scrutin au plus fort, du faible nombre de sièges à pourvoir et d'un système de partis avec deux partis principaux (ARENA<sup>9</sup> et FMLN) et des partis intermédiaires ont pour conséquence que seules les têtes de listes ont des possibilités réelles d'être élus. Cela n'est pas incompatible avec un système de quotas si celui-ci est rigoureusement défini et se traduit par un système d'alternance stricte sur les listes voire par un système de représentation parmi l'ensemble des têtes de listes. Or, dans

---

<sup>9</sup> L'Alianza Republicana Nacionalista (Alliance républicaine nationaliste) est un parti de droite néolibérale créé pendant la guerre civile pour représenter les intérêts des propriétaires terriens et des grandes fortunes du pays. Le parti est au pouvoir entre 1989 et 2009, et est devenu depuis lors le principal parti d'opposition.

ces départements, la compétition pour ces postes au sein même du FMLN est vive, car seule la tête de liste est assurée d'être élue. En 1997, le FMLN a placé des femmes comme têtes de listes dans quatre départements, mais aucune au niveau départemental en 2000, 2003, et 2006. Les listes de candidats dans les départements les plus ruraux étaient de plus exclusivement masculines dans cinq de ces huit départements en 2003 et dans six en 2006.

Le FMLN maintient une proportion significative de femmes au sein de son groupe parlementaire parce qu'elles sont surreprésentées sur les listes de candidat-e-s au niveau national et de la capitale, c'est-à-dire là où la direction nationale du parti a une capacité d'influence et où le nombre important d'élue-s potentiel-le-s réduit la compétition pour les postes. La direction nationale du parti et les groupes féministes internes au sein du parti se retrouvent d'ailleurs dans cette stratégie. Le nombre de femmes est systématiquement plus important sur la liste nationale et sur la liste du département de la capitale. De plus, les candidates sont placées dans des positions jugées sûres. En 2003, il y avait neuf femmes candidates sur la liste nationale (soit 45 % des candidat-e-s présenté-e-s par le parti) et trois ont été élues (sur sept député-e-s), quatre candidates sur la liste pour San Salvador (25 % des candidat-e-s) dont trois ont été élues (sur sept député-e-s) et huit candidates sur les listes des treize autres départements (17 % des candidat-e-s) dont une seule a été élue (sur vingt-quatre député-e-s) (voir tableau 1). Si cette stratégie interne garantit une certaine proportion de femmes élues, elle renforce également le fait que les discussions au sujet de la participation politique des femmes se concentre dans les structures de direction centrales au détriment des niveaux locaux.

Une réforme électorale introduite en 2006 a modifié le système d'attribution de sièges. La « liste nationale » a été supprimée et les vingt sièges sont répartis dans les départements en fonction de leur population. Cette réforme a été mise en œuvre pour rapprocher les élus des électeurs selon l'idée que les élu-e-s de la liste nationale ne bénéficiaient pas d'attaches territorialisées et devaient davantage leur élection à leur influence au sein du parti qu'à leur capacité à faire campagne. La réforme n'a eu aucune incidence sur la représentation politique des femmes. En 2006, les femmes étaient présentes de manière plus importante sur des listes de candidats de la capitale (cinq sur vingt-cinq, soit 20%) et étaient sous-représentées dans les autres départements (sept sur cinquante-neuf, soit 12%). Les femmes candidates sur la liste de la capitale, placées en positions sûres, ont toutes été élues, alors que seules trois des sept femmes candidates dans les autres départements sont élues.

Enfin, une nouvelle réforme a été introduite en 2012 : le système de liste bloquée a été remplacé par un système de vote préférentiel. L'électeur peut alors soit confirmer l'ordre des

candidat-e-s proposé par les partis, soit le modifier pour placer en position éligible un ou plusieurs candidat-e-s. Cette réforme a été pensée pour renforcer la proximité entre électeurs et élu-e-s. Ces dernier-e-s doivent en effet faire davantage campagne pour s'assurer de leur élection. Cette réforme était crainte parmi des dirigeantes du FMLN : pour certaines d'entre elles, la disparition de la liste bloquée risquait d'entraîner la diminution du nombre de femmes élues, car les préférences émises par les électeurs peuvent conduire à privilégier les candidats masculins. Afin de limiter cet effet, ces femmes ont obtenu des instances dirigeantes du parti qu'il donne la consigne à ces électeurs de voter pour la liste présentée par le parti sans faire usage du vote préférentiel. Cette argumentation est intéressante à double titre. D'une part, elle montre combien le dispositif de quota interne est perçu par les dirigeantes comme une garantie du nombre de femmes élues et non comme un outil de dynamisation de la participation politique des femmes. D'autre part, elle indique que ces femmes dirigeantes considèrent que le vote personnalisé favorise les hommes davantage que les femmes.

L'adoption de ce système est trop récente pour avoir un recul suffisant afin de déterminer si l'introduction du vote préférentiel a modifié les orientations des électeurs et la proportion de femmes élues. Le nombre important de femmes élues pour le FMLN en 2012 s'explique par le fait que la direction du parti a adopté une politique volontariste pour augmenter leur nombre sur les listes et mieux les placer (seuls deux départements n'ont pas de femmes candidates et, dans deux des six départements les moins peuplés, des femmes étaient têtes de listes). Les votes préférentiels n'ont que marginalement modifié l'ordre présenté par le parti. Le seul changement par rapport à la liste initiale s'est produit dans la capitale, où une candidate placée sur une position plus basse sur la liste a été élue au détriment... d'une autre candidate.

Le vote préférentiel a toutefois eu des effets significatifs pour une femme candidate, mais sur la liste du parti de droite (ARENA) : Ana Vilma de Escobar, vice-présidente entre 2004 et 2009. Celle-ci, qui a dirigé sa campagne électorale de manière extrêmement personnalisée, a obtenu un nombre de voix très important. Cela permet de souligner que, si le FMLN a eu un rôle pionnier dans la promotion voire la participation politique des femmes, il ne peut plus en revendiquer l'exclusivité. En effet, la proportion de femmes candidates présentées par les autres partis progresse, tout comme celle de députées : en 2012, vingt-trois femmes sont ainsi devenues députées (soit 27% du total), dont neuf sur des listes du parti ARENA.

Par conséquent, la mise en place partielle d'un système de quotas n'a pas eu tous les effets escomptés. S'il a dans un premier temps permis de rendre la présence des femmes et

des revendications de genre plus visibles au sein du parti, son caractère partiel a limité ses effets quant à l'accès des femmes aux postes de représentation. Ce système a par ailleurs conduit les dirigeantes à surinvestir les négociations au niveau central du parti afin de maintenir une représentation importante.

#### 4. Le FMLN entre féminisme militant et féminisme d'État

Innovateur en ce qui concerne la participation des femmes en politique, le parti s'est aussi distingué de ses homologues par la place accordée aux questions de genre dans son identité militante. Le parti combine ainsi deux types de discours. Le premier, davantage féministe, repose sur une perspective de genre et sur la reconnaissance de formes spécifiques d'exploitation et de discrimination subies par les femmes. Le deuxième, plus traditionnel, présente les femmes comme objets de politiques publiques ou de programmes ciblés de protection en tant que groupe vulnérable parmi d'autres. Dans les autres partis, et en particulier au sein d'ARENA, seul le deuxième registre de discours est présent. Il est en outre souvent lié à des représentations maternalistes des femmes.

La question du genre conserve une place centrale dans les revendications du FMLN. Par exemple, en vue de l'élection présidentielle de 2004, le parti a présenté un programme de gouvernement où la revendication d'égalité des sexes est affirmée de manière prioritaire<sup>10</sup>. Le thème est considéré à la fois comme l'un des axes transversaux qui doivent être pris en compte dans chacune des politiques que le parti mettra en œuvre, mais aussi comme un thème

---

<sup>10</sup> Le « Programme social et démocratique de pays » était le programme du FMLN pour l'élection présidentielle de 2004 (il est consultable sur le site du FMLN [www.fmln.org.sv](http://www.fmln.org.sv)). L'extrait suivant présente la manière dont la question de l'équité de genre est traitée : « L'équité entre les genres commence à partir de la reconnaissance des inégalités historiques auxquelles ont été soumises les femmes, malgré leur immense contribution au pays par leurs conquêtes sociales et démocratiques en faveur du peuple. Malgré les luttes qu'elles livrent, les femmes continuent à être l'objet d'une discrimination et d'une exclusion des niveaux de décision ; pour cela la pratique démocratique commence avec l'élargissement des espaces qui appartiennent de manière légitime aux femmes comme co-responsables de l'histoire, du présent et du futur de la nation salvadorienne. Un modèle inclusif promouvra des avancées vers une égalité effective des conditions entre les genres, vers le rapprochement des opportunités, à travers des dynamiques politiques, sociales, économiques et culturelles, ainsi que des mécanismes et des actions pour renforcer le rôle des femmes et une distribution équitable des bénéfices du progrès. Malgré l'immense apport historique des femmes au pays et leur potentiel inépuisable dans toutes les sphères de la vie sociale, culturelle, économique et politique, elles ont été le sujet d'une oppression et d'une discrimination spécifique, inacceptable pour le nouveau gouvernement. Par conséquent, les droits des femmes dans tous les domaines, leur accès à l'éducation, à la santé, à un emploi rémunéré de manière équitable, la reconnaissance du travail domestique et communautaire, le droit au contrôle des naissances, à un logement digne, constituent un défi assumé par le Programme social et démocratique de pays présenté par le FMLN. La lutte pour l'équité et l'égalité fait partie du legs de l'humanité et devra être intégrée de manière distinctive dans la gestion du gouvernement 2004-2009 ».

d'action spécifique. Cette question est l'une des plus mobilisées par le parti pour exprimer sa radicalité et sa combativité.

Si son programme est dans l'ensemble assez modéré, les passages consacrés au genre sont les plus radicaux non seulement au niveau des politiques annoncées mais aussi dans le vocabulaire utilisé (même si le parti évoque davantage une « équité de genre » qu'une « égalité de genre »). Les passages consacrés aux inégalités renvoient systématiquement aux « inégalités sociales et de genre ». Et le terme de « luttes », appartenant pourtant intégralement au vocabulaire militant du FMLN, n'est utilisé que dans le passage sur la perspective de genre : le programme évoque la nécessité de cette politique parce que les femmes continuent à subir une discrimination « malgré les luttes qu'elles livrent » face à laquelle il faudra mener « une lutte pour l'égalité et l'équité ».

L'adoption d'une perspective de genre dans le programme du FMLN est bien réelle. Elle remplit également une fonction de différenciation d'autant qu'il s'agit d'un des rares domaines de son programme dans lequel le parti a recours à une rhétorique combative et militante. Cependant, lors des élections les plus récentes, cette valorisation militante des revendications du genre et des luttes des femmes a été contrebalancée par un discours qui s'adresse aux femmes en tant que groupes vulnérables. Un hiatus existe sur cette question entre les représentations, le discours et la pratique d'un côté du gouvernement, proche d'un féminisme d'État inspiré par le *gender mainstreaming* des institutions internationales, et de l'autre celui du parti, plus militant.

Cet écart peut être illustré par la manière dont le candidat présidentiel, d'une part, et le parti, d'autre part, ont mis en avant la question du genre dans la campagne électorale de 2009.

Lors des élections présidentielles de 2009, le FMLN a présenté comme candidat Mauricio Funes, un journaliste reconnu mais qui n'était pas un membre historique du parti. Au cours d'une campagne dont la tonalité générale a été très modérée, il a cherché à rassembler – il n'a pas eu recours à la rhétorique militante du parti, où sont habituellement exaltés le passé combattant et la capacité de mobilisation. La question du genre était présente dans son programme, mais il a aussi, voire davantage, insisté sur la défense d'une conception traditionnelle de la famille et sur son rôle dans la société. Le candidat insistait, parmi les éléments du programme relatifs à l'équité de genre, sur une participation plus importante des femmes en politique, des mesures pour l'emploi et un ensemble de dispositions sur la santé, la maternité et le logement, mais en évoquant de manière implicite les rôles sociaux des femmes comme mères ou leurs responsabilités dans leur famille, davantage que leurs droits en tant que femmes.

Par contre, le programme pour les élections législatives présenté par le FMLN est plus avancé en matière de revendications de genre reflétant les différences entre le parti et le candidat. La défense de l'équité de genre est présentée en revendiquant des droits pour les femmes en tant que femmes, et non en tant que mères ou chefs de famille. Toutefois l'iconographie du document est illustrative de l'équilibre évoqué plus haut entre revendications de genre et vision des femmes : la première page du programme montre une photographie avec en fond le drapeau national et en premier plan une jeune femme allaitant un bébé dans ses bras.

Le FMLN remporte les élections de 2009 : Mauricio Funes devient Président de la République et le FMLN détient le groupe parlementaire le plus important (même s'il ne dispose pas de la majorité absolue). Les actions mises en œuvres vers les femmes confirment l'écart qui vient d'être souligné entre les politiques gouvernementales et l'action des député-e-s.

Suite à l'implication des député-e-s du FMLN, une Commission parlementaire permanente sur la Femme et l'Égalité de genre a été instituée à l'Assemblée nationale pendant la législature 2009-2012. La loi « spéciale intégrale pour une vie libre de violence pour les femmes » a été votée en novembre 2010 et la loi « d'égalité, d'équité et d'éradication de la discrimination contre les femmes » en avril 2011. Elles ont toutes deux été élaborées en collaboration avec les organisations féministes.

Par contre, la composition du gouvernement en 2009 reflète une très faible féminisation, inférieure à celle du gouvernement précédent : seules deux femmes sont ministres, à la Santé et au Travail. De plus, à la suite d'un remaniement en 2010, une seule femme est encore ministre en 2012. Le Président évite de prendre position sur des questions qu'il considère polémiques, en particulier l'avortement.

Toutefois, des dirigeantes féministes sont intégrées dans des organismes officiels, en particulier au sein de l'organisme chargé de l'action pour les femmes (*l'Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer*<sup>11</sup>, *ISDEMU*). Des liens forts avec les ONG imprègnent l'action du nouveau gouvernement (Moallic 2010), et cela est particulièrement vrais pour le mouvement féministe, mais cela ne va pas sans tension. Fin 2010, l'une des responsables de l'ISDEMU, connue pour son engagement féministe, a ainsi été démise de ses fonctions par le Président à cause de différends d'interprétation sur les engagements internationaux du pays sur l'avortement.

---

<sup>11</sup> L'institution salvadorien pour le développement de la femme.

La politique gouvernementale vers les femmes est surtout concentrée, sous l'impulsion de Vanda Pignato, secrétaire d'État à l'inclusion sociale et épouse du Président, dans un ambitieux programme. Intitulé *Ciudad Mujer*<sup>12</sup>, il entend construire des centres d'accueil rassemblant l'ensemble des programmes publics destinés aux femmes (formation, emploi, santé, prévention et action contre les violences). Ce programme illustre la vision défendue par le gouvernement, inspiré des organisations internationales : il revendique une équité de genre en partant du constat de la discrimination subie par les femmes, mais cette discrimination est pensée en termes d'absence de visibilité dans les politiques publiques, dues aux difficultés pour les femmes d'avoir accès à l'administration. Pour y remédier, il ne s'agit pas de créer de nouvelles lois ni de revendiquer de nouveaux droits, ni d'agir sur les représentations sociales dominantes, mais de concevoir ces lieux d'accueil comme une manière de permettre aux femmes d'accéder aux bénéfices de programmes publics déjà existants. Le fait d'y accéder leur permettra par la suite de sortir de leur marginalisation, en agissant sur leur « empowerment ».

Le parti a ainsi développé une position particulière sur la question du genre et de l'égalité hommes/femmes. Cet enjeu a été défendu et valorisé en interne comme l'un de ses thèmes de mobilisation et d'identité militante. Pour les élections les plus récentes (2009 et 2012), il a cherché à promouvoir une place plus importante pour les femmes : le groupe parlementaire du FMLN est très fortement féminisé. De fait, les députées du FMLN, en lien avec les organisations féministes, ont joué un rôle décisif dans le travail législatif des deux lois contre les discriminations et contre les violences. Pourtant, la marge de manœuvre du parti est étroite entre, d'une part, un mouvement féministe, soutenant des positions radicales, avec lequel le parti entretient plus de proximité et, de l'autre, les actions gouvernementales envers les femmes, très marquées par une vision de *gender mainstreaming* inspirée des organismes internationaux, mais que le parti doit soutenir au nom de la solidarité gouvernementale.

## Conclusion

La transformation de la guérilla du FMLN en parti politique au Salvador constitue une expérience politique dont le succès est inédit dans le reste de l'Amérique latine. Sa position à gauche du spectre politique national permet d'analyser comment, dans une logique de positionnement radical, un parti intègre une perspective de genre dans ses revendications et

---

<sup>12</sup> « Ville femme ».

dans ses pratiques internes. Le travail militant de groupes féministes au sein du FMLN a permis que cette revendication devienne l'un des axes programmatiques du parti, tant dans son programme, ses statuts et son discours que dans certaines de ses pratiques internes telles que les quotas. Ces problématiques se maintiennent au sein du parti comme un thème de différenciation par rapport aux autres formations politiques. C'est l'articulation entre la mise en place de quotas et l'action sur le contenu programmatique qui a conduit au renforcement mutuel de ces deux dimensions. Or, l'expérience de gouvernement depuis 2009 semble obliger le parti à redéfinir à terme sa position. S'il a pu mettre à son actif le vote de deux lois importantes contre les discriminations et les violences, il doit aussi endosser un programme d'action gouvernemental envers les femmes qui ne repose pas sur les mêmes postulats théoriques que la perspective de genre qu'il défend.



**Tableau 1 . Candidat-e-s et élu-e-s du FMLN à l'Assemblée législative du Salvador 1994-2003**

|                        | Nom<br>bre total de<br>candidats | N<br>ombre<br>de<br>femmes<br>candidat<br>es | Pour<br>centage de<br>femmes<br>candidates | ombr<br>e<br>d'élus | N<br>ombred<br>e<br>femmes<br>élus | Pour<br>centage de<br>femmes<br>élues |
|------------------------|----------------------------------|--|--|---------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>1994</b>            |                                  |  |  |                     |                                    |                                       |
| Total                  | 84                               | 2  | 25,0                                       |                     | 5                                  | 23,8                                  |
| <i>Liste nationale</i> | 20                               | 1  | 35,0                                       | 1                   |                                    |                                       |
| <i>Listes</i>          | 64                               | 1  | 21,9                                       |                     |                                    |                                       |
| départementales        |                                  | 4  |  | 6                   |                                    |                                       |
| dont San Salvador      | 16                               |  |  |                     |                                    |                                       |
| dont autres            | 48                               |  |  |                     |                                    |                                       |
| départements           |                                  |  |  | 1                   |                                    |                                       |
| <b>1997</b>            |                                  |  |  |                     |                                    |                                       |
| Total                  | 84                               | 2  | 28,6                                       |                     | 9                                  | 33,3                                  |
| <i>Liste nationale</i> | 20                               | 4  | 45,0                                       | 7                   | 4                                  | 57,1                                  |
| <i>Listes</i>          | 64                               | 1  | 23,4                                       |                     | 5                                  | 25,0                                  |
| départementales        |                                  | 5  |  | 0                   |                                    |                                       |
| dont San Salvador      | 16                               |  |  |                     | 4                                  | 57,1                                  |
| dont autres            | 48                               |  |  |                     | 1                                  | 7,7                                   |
| départements           |                                  |  |  | 3                   |                                    |                                       |
| <b>2000</b>            |                                  |  |  |                     |                                    |                                       |
| Total                  | 84                               | 2  | 26,2                                       |                     | 7                                  | 22,6                                  |
| <i>Liste nationale</i> | 20                               | 2  |  | 1                   |                                    |                                       |
| <i>Listes</i>          | 64                               |  |  |                     |                                    |                                       |

|                        |    |   |      |   |   |      |
|------------------------|----|---|------|---|---|------|
| <i>départementales</i> |    |   |      | 4 |   |      |
| dont San Salvador      | 16 |   |      |   |   |      |
| dont autres            | 48 |   |      |   |   |      |
| départements           |    |   |      | 7 |   |      |
| <b>2003</b>            |    |   |      |   |   |      |
| Total                  | 84 | 2 | 25,0 |   | 7 | 22,6 |
|                        |    | 1 |      | 1 |   |      |
| <i>Liste nationale</i> | 20 | 9 | 45,0 |   | 3 | 42,9 |
| <i>Listes</i>          | 64 | 1 | 18,8 |   | 4 | 16,7 |
| <i>départementales</i> |    | 2 |      | 4 |   |      |
| dont San Salvador      | 16 | 4 | 25,0 |   | 3 | 42,9 |
| dont autres            | 48 | 8 | 16,7 |   | 1 | 5,9  |
| départements           |    |   |      | 7 |   |      |
| <b>2006</b>            |    |   |      |   |   |      |
| Total                  | 84 | 1 | 14,3 |   | 8 | 25,0 |
|                        |    | 2 |      | 2 |   |      |
| dont San Salvador      | 25 | 5 | 20,0 |   | 5 | 41,7 |
|                        |    |   |      | 2 |   |      |
| dont autres            | 59 | 7 | 11,9 |   | 3 | 15,0 |
| départements           |    |   |      | 0 |   |      |
| <b>2009</b>            |    |   |      |   |   |      |
| Total                  | 84 | 2 | 25,0 |   | 1 | 31,2 |
|                        |    | 1 |      | 5 | 1 |      |
| dont San Salvador      | 24 |   |      |   |   |      |
| dont autres            | 60 |   |      |   |   |      |
| départements           |    |   |      |   |   |      |
| <b>2012</b>            |    |   |      |   |   |      |
| Total                  | 84 | 2 | 25,0 |   | 1 | 42,0 |
|                        |    | 1 |      | 1 | 3 |      |
| dont San Salvador      | 24 | 1 | 41,7 |   | 5 | 55,5 |
|                        |    | 0 |      |   |   |      |
| dont autres            | 60 | 1 | 18,3 |   | 8 | 36,4 |

|              |  |   |   |  |
|--------------|--|---|---|--|
| départements |  | 1 | 2 |  |
|--------------|--|---|---|--|

## Références

Blumberg Rae, L., « Risky business : what happens to gender equality and women's right in post-conflict societies ? Insights from NGO's in El Salvador », *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 15, n° 1, 2001, pp.161-173.

Conaway, C.S. Martinez, *Adding value : women's contribution to reintegration and reconstruction in El Salvador*, Cambridge, Hunt Alternatives Fund, 2001.

Falquet, J., « Division sexuelle du travail révolutionnaire : réflexions à partir de l'expérience salvadorienne », *Cahiers d'Amérique latine*, n° 40, 2003, pp.109-128.

Falquet, J., « Le mouvement des femmes dans la démocratisation d'après-guerre au Salvador », *Cahiers du Genre*, n° 33, 2002, pp.179-200.

Falquet, J., « Entre rupture et reproduction : femmes salvadoriennes dans la guerre révolutionnaire (1981-1992) », *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 17, n°2, 1996, pp.5-38.

Garibay, D., « Un partido de izquierda radical frente a las reivindicaciones de género : entre el estancamiento de los números y la afirmación de la radicalidad, el caso del FMLN en El Salvador », *Revista Política*, n° 46, 2006, pp.141-171.

Kampwirth, K., « Feminism, antifeminism and electoral politics in postwar Nicaragua and El Salvador », *Political Science Quarterly*, vol. 113, n° 2, 1998, pp.259-279.

Kampwirth, K., *Women and guerrilla movement, Nicaragua, El Salvador, Chiapas, Cuba*. University Park, Penn State University Press, 2002.

Kampwirth, K., *Feminism and the legacy of the revolution*. Athens, Ohio University Press, 2004.

Krook, M. L., *Quotas for women in politics*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

Luciak, I., « Gender equality and electoral politics on the left : a comparison of El Salvador and Nicaragua », *Journal of Interamerican Studies and Worlds Affairs*, vol. 40, n° 1, 1998, pp.39-66.

Luciak, I., « Gender equality in the salvadoran transition », *Latin American Perspectives*, vol. 26, n° 2, 1999, pp. 43-67.

Luciak I., *After the revolution, Gender and democracy in El Salvador, Nicaragua and Guatemala*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001.

Marques-Pereira, B., « De la féminisation des démocraties au genre comme ressource politique. Le cas chilien », p.115-133 in Marques-Pereira, B., Pfefferkorn, R., dir., *Genre, politiques sociales et citoyennetés*, *Cahiers du Genre*, hors série, 2011.

Mason, D., « Women's participation in Central American revolutions », *Comparative political studies*, vol. 25, n° 1, 1992, pp.63-89.

Moallic, B., « Victoire des anciens révolutionnaires ou ascension d'un nouveau personnel politique ? Les réaménagements de l'espace politique salvadorien après les élections de 2009 », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 78, 2010, pp.113-129

Ready, K., « A feminist reconstruction of parenthood within neoliberal constraints : la Asociacion de madres demandantes in El Salvador », in V. Gonzalez, K. Kampwirth, *Radical women in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2001.

Saint-Germain, M., « Mujeres'94 : Democratic transition and the women's movement in El Salvador », *Women and Politics*, vol. 18, n° 2, 1997, pp.75-99.