

POPULATION:

Relating Development and Family Planning

More than 5000 persons from 136 countries gathered in Bucharest last August to attend the United Nations World Population Conference — the first meeting of governments to talk about population — and the parallel, privately organized activities of the Population Tribune.

These events were the culmination of a two-year preparatory process which had included technical symposia convened to study relationships between population and the environment, development, family welfare and human rights. The process had seen the drafting and extensive negotiation of a draft World Population Plan of Action, which was to be a UN strategy in population, complementing others in food, employment, the environment, development and technology. During the negotiation stage, countries with widely differing views, including Brazil, the United States and the Socialist countries, had come to support the draft document. Most persons arriving in Bucharest expected a consensus on the Plan of Action.

This was not to be the case, however. Bucharest was first and foremost a political conference, and should be evaluated in that light. There were really two agendas.

One was officially prepared by the UN machinery charged with organizing the Conference. The other, which was not fully taken into account in preparations, originated in another stream of events, also within the United Nations. It dated back to the first UN Conference on Trade and Development in 1964, and blossomed at the special session of the General Assembly last spring.

At that time, growing concern by developing nations with reordering of international economic relationships to serve their own interests better, was formulated in a declaration and program of action for a new international economic order. Within this framework, population problems were seen as resulting from inadequate economic development and inequitable international economic relationships among countries. In this context, it was argued that the draft Plan of Action placed too much stress on rapid population growth as a problem, and on family planning programs as a solution. Coming to support this general view, for their own reasons, were the Socialist countries, the Vatican (which opposes fertility reduction as public policy and feels social justice is a more important issue), China and Argentina (which last spring changed its laws to stimulate population growth for security reasons).

Thus, some of the major arguments at the Conference sought to reinterpret the position of population variables in poverty and resource questions. Solutions to problems of poverty involve better distribution of resources, particularly among nations, it was argued. If standards of living were more equal among nations, it was said, the world could support its present

POPULATION:

développement et planning familial

Plus de 5000 personnes venues de 136 pays se sont rencontrées à Bucarest en août dernier pour assister à la Conférence des Nations Unies sur la Population — première rencontre intergouvernementale sur un tel sujet — ainsi qu'aux séances privées de la Tribune sur la Population.

C'était-là l'apogée de deux années de préparation, ponctuées de congrès consacrés à l'aspect technique des rapports existant entre la population d'une part, et l'environnement, le développement, le bien-être familial et les droits de l'homme d'autre part. Au cours de ces deux années on avait assisté à la mise en projet, après de longs débats, d'un Plan d'Action Mondial sur la Population qui refléterait la stratégie des Nations Unies dans ce domaine, faisant suite à ses initiatives en matière d'alimentation, d'emploi, d'environnement, de développement et de technologie. Des pays aux vues fort divergentes, tels que le Brésil, les États-Unis et les pays socialistes, étaient venus donner leur appui à la réalisation de ce document. Ainsi la plupart des congressistes de Bucarest s'attendaient à un consensus sur le Plan d'Action.

Tel n'a pas été le cas cependant. Un congrès politique avant tout, voilà ce qu'a été la Conférence de Bucarest, et c'est dans cette optique qu'il faut la considérer.

Il y a eu en réalité deux ordres du jour, l'officiel, rédigé par les bureaux administratifs des Nations Unies chargés d'organiser la Conférence et l'autre, dont on n'a pas tenu compte entièrement dans les préparatifs. Ce dernier prenait source dans un autre courant d'événements survenus au sein des Nations Unies, très exactement lors de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, tenue en 1964, et s'est révélé dans toute son importance à la séance spéciale de l'Assemblée Générale le printemps dernier.

A cette époque les nations en voie de développement exprimaient avec une insistance grandissante, sous la forme concrète d'une déclaration et d'un plan d'action pour un nouvel ordre économique international, le vœu que cette remise en ordre attendue des relations économiques internationales serve mieux leurs intérêts propres. Dans le cadre de pensée qui était le leur, les problèmes actuels de population apparaissaient comme le fruit d'un développement inadéquat et de relations entre pays inéquitables sur le plan économique. On a entendu affirmer également que le projet de Plan d'Action faisait trop de place à l'accroissement rapide de la population et au planning familial, ce dernier présenté comme la solution au problème posé par le premier. Venaient à la rescousse de ces vues, pour des raisons qui leur étaient propres, les pays socialistes, le Vatican, qui s'oppose toujours à ce que la réduction de la fécondité soit encouragée par des mesures publiques et considère que l'accent devrait être mis sur la justice



Women and children at a clinic in Africa

A la clinique, des mères africaines et leurs enfants.

population, and even the 6.5 to 7 billion people projected for the year 2000.

Similarly, it was pointed out that environmental problems are caused by consumption patterns and technological choice; changes in these patterns can be just as important as reduction of population growth in solving problems of dwindling resources and pollution. Another central point was that development goals of the developing countries have too often been defined in terms of achieving Western living standards. As long as the aim is to raise everyone to Western standards of living, it was argued, it is evident that the world will run out of resources. But the conclusion from this line of reasoning is no longer that the numbers of people to be provided for should be reduced. Now, developing nations are questioning Western living standards involving waste and affluence, and the right to maintain these standards.

sociale, la Chine et la République Argentine. Ce dernier pays a introduit au printemps dernier dans ses lois des modifications destinées à encourager l'accroissement de la population pour des raisons de sécurité.

Ainsi, selon certaines des fortes argumentations qui ont été entendues à la Conférence, il faudrait réinterpréter la position des variables de la population en termes de pauvreté et d'indisponibilité des ressources. La solution au problème de la pauvreté passe par une meilleure distribution des ressources, particulièrement entre les nations, a-t-on dit encore. Si ces dernières vivaient sur un pied plus rapproché, leurs ressources communes pourraient alimenter la population de la planète, et même les 6 et demi à 7 milliards d'êtres humains qui la peupleront peut-être en l'an 2000. De même, on a fait remarquer que les problèmes d'environnement sont causés par des habitu-

Given this context, the Conference failed to develop a "global strategy" and targets for reduction of population growth. This does not mean the problem was ignored. But it was unrealistic to expect a global commitment in view of the diverse perceptions of the problem. Instead it was stressed that rapid growth problems must be diagnosed by each country. The Plan of Action recommended policy options to deal with problems and supported the concept of national target-setting already accepted by a number of countries.

The Conference made some significant advances. Adoption of the Plan of Action by 135 nations after sometimes protracted debate has laid a foundation for wider international action. The Plan itself has broadened consideration of population problems to include, in addition to rapid growth, problems of subfertility, mortality reduction, rapid urbanization and international movements of people. The Conference increased political awareness of a wider range of options to deal with these problems.

With regard to rapid growth, many delegations agreed that family planning programs, while an indisputable human right, must go hand-in-hand with development efforts. Many were anxious to replace universal prescriptions for family planning as the primary means to reduce fertility levels with recognition that developmental change is the universal precursor. It is not a matter of choosing one or the other, but of different mixes of the two in different settings.

It was recognized that until and unless individual couples in developing countries perceive changes in their socio-economic environments traditionally characterized by high infant death rates, by traditional sex roles, by illiteracy, poverty and vulnerability to unpredictable weather, the concept of planning or control of that precious resource, the family, is anathema to most people.

But the dilemma of how to implement an integrated population and development program persists.

Massive development of an agricultural economy requires more than capital investment and technical assistance. It requires political commitment and leadership in both developed and developing nations. Furthermore, social and economic transformation will not greatly influence fertility behavior unless the benefits are distributed to ensure that the standard of living of the average couple is raised. Only in such a context will programs to supply modern contraceptives and abortions be demanded on the large scale needed to reduce rapid growth rates.

This does not add up to the assertion that family planning has failed. It was significant that Brazil chose the Conference as a forum to announce an important shift in its domestic policy on family planning. Now, birth control is regarded as a matter for family decision, and Brazil considers it a state responsibility to provide low income families with information. Another significant event was the signing in Bucharest of an agreement between the Government of Cuba and the UN Fund for Population Activities, the first such major agreement involving a Socialist country, to provide \$4 million over the next four years. This will assist the Cuban Government in provision of maternal and child health care, including family planning and statistical activities.

des de consommation et des choix technologiques; changer ces habitudes, faire d'autres choix seraient tout aussi important que de réduire la croissance de la population dans l'espoir de résoudre le problème de l'amenuisement des ressources et celui de la pollution. Autre point au centre des discussions: on a trop souvent assimilé les objectifs des pays du tiers monde à la recherche du niveau de vie occidental. Si tous les habitants du globe devaient être amenés à ce niveau, a-t-on dit, les ressources mondiales s'épuiseraient de toute évidence. Mais la conclusion à tirer de ce raisonnement n'est plus, pour les nations du tiers monde, qu'il faut diminuer le nombre des bouches à nourrir. Ces pays mettent en question maintenant le niveau de vie des Occidentaux, leur opulence et leur gaspillage, et contestent qu'ils aient un droit acquis au maintien du statu quo.

Dans ces conditions, la Conférence ne pouvait élaborer une "stratégie planétaire" et fixer dans le temps des objectifs pour freiner l'accroissement de la population. Cela ne signifie pas qu'on n'ait pas tenu compte du problème, mais ç'aurait été manquer de réalisme que d'espérer un engagement général de participants aux vues si diverses. Par contre on a dit, et répété, que le problème de l'accroissement rapide de la population devrait être examiné par chacun des pays concernés. Le Plan d'Action a recommandé le choix possible dans les mesures et a appuyé l'idée, déjà acceptée par nombre de pays, d'un examen du problème au niveau national.

La Conférence a enregistré cependant des progrès importants. C'est ainsi que l'adoption du Plan d'Action par 135 nations après des débats souvent très prolongés a jeté les bases d'une action internationale plus vaste. Par lui-même le Plan a élargi l'examen des problèmes de population, y incluant, outre celui de l'accroissement rapide, ceux de la sous-fécondité, de la baisse de la mortalité, de l'urbanisation rapide et des migrations internationales. Grâce à la Conférence on a pris conscience, au niveau politique, de l'élargissement possible des solutions à ces problèmes.

Sur le problème de l'accroissement rapide de la population de nombreuses délégations sont convenues de ce que le planning familial – un indiscutable "droit de l'homme" – doit aller de pair avec le développement. Certaines étaient pressées de faire reconnaître que le planning – cette prescription universelle! – n'était pas nécessairement le meilleur moyen de réduire la fécondité des familles, que le progrès dans le développement était au contraire le "préalable" universel. Il ne s'agit pas, disaient-elles, de choisir l'un ou l'autre, mais de les associer en divers dosages.

Dans les pays en voie de développement, s'est-on accordé à reconnaître, jusqu'à ce que les couples perçoivent des changements dans leur milieu socio-économique traditionnellement caractérisé par une haute mortalité infantile, la séparation des tâches entre l'homme et la femme, l'analphabétisme, la pauvreté et la vulnérabilité aux changements de temps imprévisibles, l'idée d'un contrôle restrictif exercé sur cette précieuse ressource, la famille, est sujette à la réprobation de la plupart.

Mais le problème demeure de réaliser l'intégration de la population et le développement.

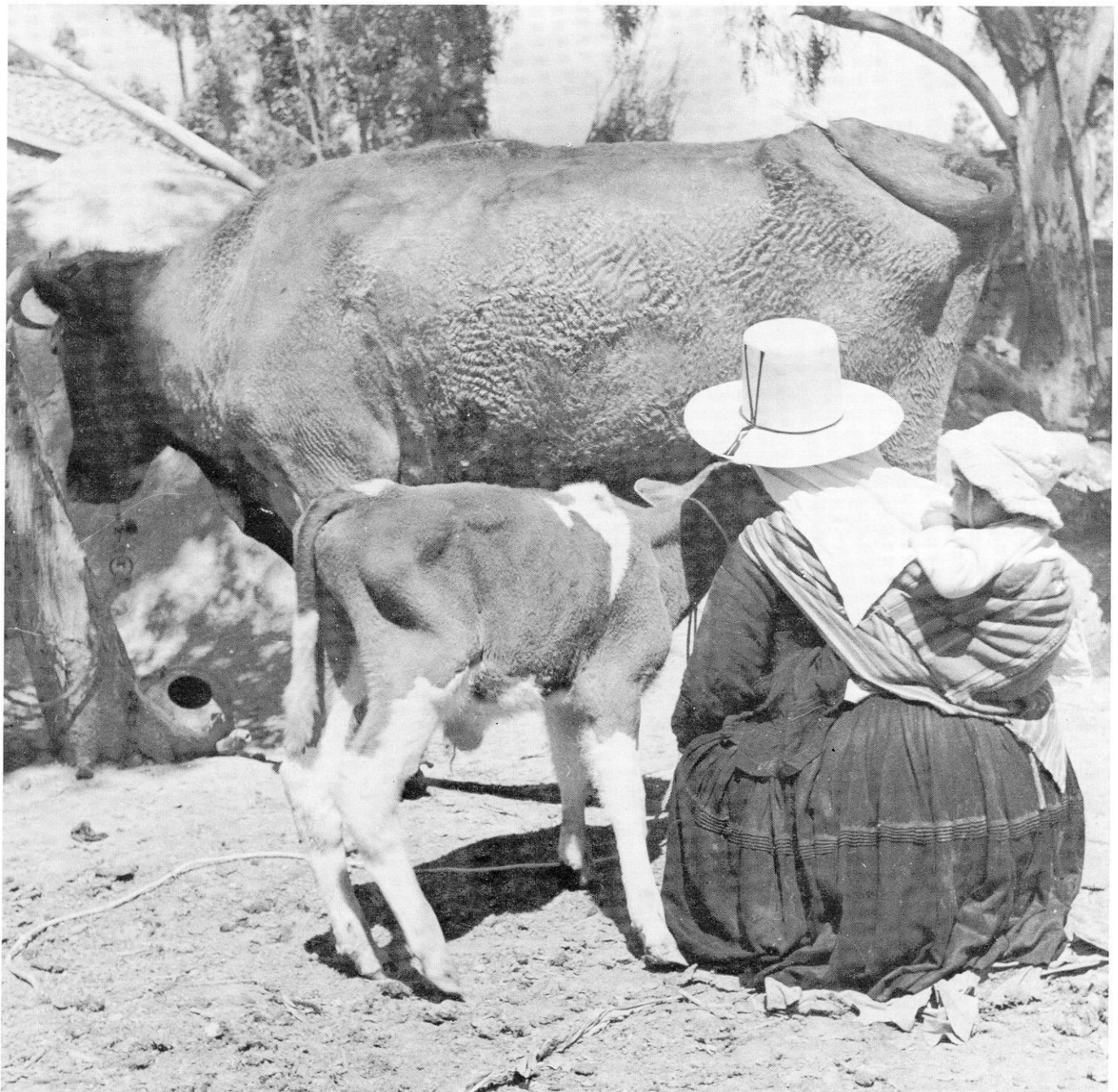
The "development-family planning" debate has led to a sharpening of the question of how to influence fertility behavior. One of the major issues relates to what to expect from family planning programs. Better clarification of objectives would help to avoid the kind of misunderstanding evident at the Conference, where some proclaimed that family planning had failed yet the objectives for the programs were never clearly specified in the first place.

We know that family planning programs, while desirable ends in themselves, also have some demographic impact; how much impact seems to depend on the overall socio-economic setting. We know that much remains to be done for effective and efficient

Le développement massif d'une économie essentiellement agricole exige plus qu'une injection de capitaux et une assistance technique, elle exige encore un engagement et une direction politiques aussi bien dans les pays industrialisés que dans ceux du tiers monde. En outre, la transformation économique et sociale n'influencera pas grandement le comportement de la population en regard de la fécondité si les bénéfices apportés par ces changements ne sont pas répartis de façon à élever le niveau de vie du couple moyen. C'est seulement dans ce contexte social qu'on verra se préciser une demande pour des méthodes modernes de contraception et d'avortement à l'échelle que réclame l'accroissement rapide de la population.

Milking in Bolivia

La traite en Bolivie



delivery of family planning services; this point was often neglected at the Conference. But we still need to clarify the kinds of delivery patterns needed to achieve demographic impact; this means more effective use of contraceptives by target populations of early reproductive age. Scarce resources should probably be used to provide services where motivation exists to use the services; that is, in those areas where social and economic change is under way. But it is not clear that the delivery pattern to be used in this case would be the same one which integrates health and family planning services for universal and effective coverage to meet human rights objectives or to promote maternal and child health protection.

And we are still unable to come to grips with a situation like that of Bangladesh, where population is pressing at the margins of subsistence, and this year starvation deaths are being reported almost daily. In the context of current values which preserve individual freedom of choice, we simply do not have techniques to reduce such high population growth rates in a short period of time.

The "development-family planning" debate must also lead to efforts to sharpen the definition of development. What are we talking about when we say development efforts will lead to fertility declines?

First, we are talking about those factors in the "micro" environment of couples which may affect their perceptions of the value of an additional child. Much more needs to be known about what motivates individual couples to avoid or not avoid having another child. What changes in their environment, or that of their social group, must be realized before they perceive it to be in their interests to have smaller families? Research is needed into household, village and, perhaps particularly, women's behavior, roles and inter-relationships. A large part of this task lies with developing countries: to change traditional environments in which small families are risky because infant deaths mean fewer hands in the field and insecurity in old age; where women have no alternatives to childbearing; where another mouth to feed costs very little.

We are also talking about "macro" factors, or policies which governments can undertake to influence household fertility. The Plan of Action recommends a whole list of policies which, while desirable development goals in themselves, would influence fertility behavior. These include reduction of infant mortality; full integration of women in the development process; achievement of better income distribution; promotion of universal educational opportunities for the young; elimination of child labor; establishment of old-age security programs and establishment of a minimum marriage age.

But the problem is that no one has yet prescribed how these policies should be translated into programs which are economically and administratively feasible. Nor has anyone been able to predict the extent to which such programs would change individual fertility behavior. In the absence of such information, such measures do not compete well for scarce public resources for population programs, and most governments' population policy tool kits continue to consist mainly of family planning programs.

Another factor is the need of governments for information about utility of population policy. Few

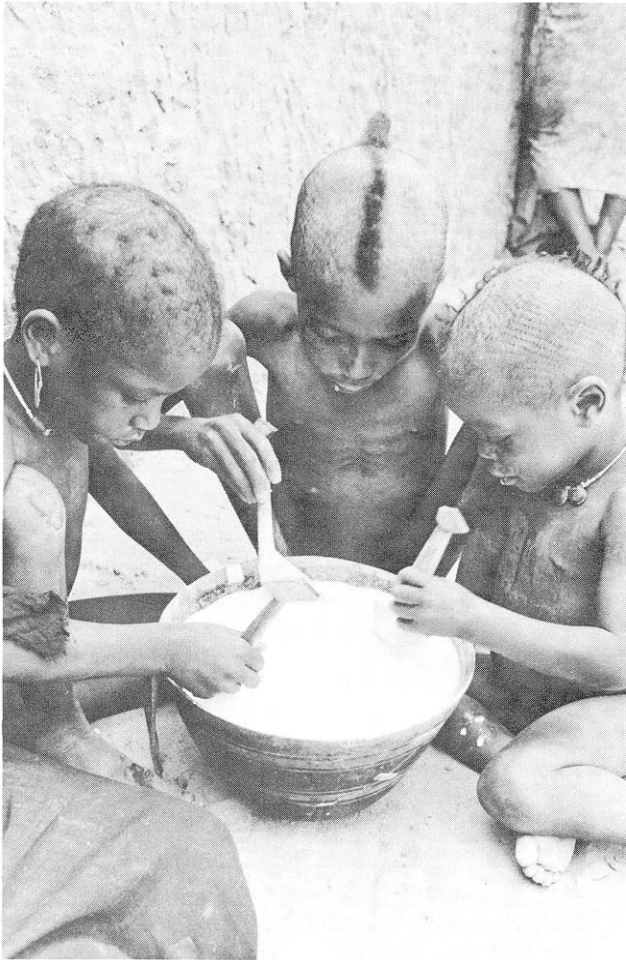
N'allons pas en conclure à l'échec du planning familial. Il est significatif que le Brésil ait choisi la Conférence comme forum pour annoncer un tournant majeur dans sa politique intérieure en ce domaine. Le contrôle des naissances y est maintenant considéré comme une décision à prendre au niveau de la famille et l'information à répandre à cet égard dans les couches sociales à faible revenu comme une responsabilité de l'État brésilien. Autre événement significatif, la signature à Bucarest d'une entente entre le gouvernement cubain et le Fonds des Nations Unies pour la Population pour une subvention de 4 millions de dollars répartie sur quatre ans. Première entente de cette envergure engageant un pays socialiste, la subvention aidera le gouvernement cubain à fournir des soins aux mères et à leurs enfants, à promouvoir le planning familial et à compiler des statistiques.

Le débat sur l'interaction du développement et du planning familial a rendu plus aiguë la question des méthodes à employer pour agir sur le comportement des couples en regard de leur fécondité. Que peut-on attendre des programmes de planning familial? Voilà une question majeure. Désirable, la clarification des objectifs permettrait d'éviter le genre d'incompréhension qui s'est manifestée lors de la Conférence, où certaines voix se sont élevées pour dire que le planning familial avait échoué, alors que les objectifs des programmes n'avaient jamais été clairement définis au départ.

Nous savons que les programmes de planning familial, tout en étant désirables par eux-mêmes, ont aussi une certaine incidence démographique. Dans quelle mesure cette incidence dépend-elle de la situation socio-économique d'ensemble? Nous savons aussi qu'il reste beaucoup à faire dans le domaine de la distribution des services, pour qu'ils soient efficaces: c'est-là un point que la Conférence a souvent négligé. Et pourtant il est encore besoin de clarifier les méthodes distributives, si l'on veut agir sur le plan démographique, de façon à obtenir des populations spécifiques de reproduction précoce un meilleur recours aux contraceptifs. Par contre là où la motivation existe, c'est-à-dire dans les milieux réceptifs aux changements socio-économiques, il n'est pas nécessaire de consacrer à cette action beaucoup de ressources. Il n'est cependant pas clairement défini que le modèle de distribution à utiliser dans ce cas serait le même que le modèle intégré qui combine les services de santé et les services de planning familial dans le cadre d'une vaste protection des droits de l'homme et de la santé de la femme et de l'enfant.

Nous sommes toujours incapables de prendre en mains une situation telle que celle qui règne au Bangladesh, où la population se presse au seuil de la simple subsistance et où, cette année, sont publiés des communiqués presque journaliers de décès dus à la famine. Dans notre système de valeurs actuel qui protège la liberté et le choix individuel, nous ne disposons tout bonnement pas de méthodes pour réduire en si peu de temps une si rapide croissance démographique.

Le débat sur l'interaction du développement et du planning familial devrait aussi susciter des initiatives en vue de préciser la définition du développement. Quand nous déclarons que le développement conduira à un déclin de la fécondité, que voulons-nous dire exactement?



Sustenance in the Sahel

L'alimentation au Sahel

countries have the basic information helpful to creation of a rationale for a more comprehensive population policy tool kit. Few have systematically studied the consequences of current population trends—which are really an aggregation of individual behavior—for the broader societal goals they would like to achieve. Therefore, they often lack, at either the individual level or that of the policymaker, evidence of the possible advantages that could accrue from different fertility or migratory behavior.

Moreover, few countries have made organizational arrangements which would facilitate taking fuller account in the planning process, of the consequences of current demographic trends, or of the possible impact on these trends of existing development policies. The United Nations has now called upon all countries to create population units in their planning bodies as a means of incorporating greater consciousness of this factor in the planning process, and also as a means of putting more tools in the kit.

D'abord nous évoquons les facteurs qui, dans le "micro-environnement" où se meuvent les couples, peuvent influencer sur la façon dont ils entendent la survenance d'un autre enfant et la valeur qu'ils y attachent. Il faudrait en savoir bien davantage sur les motifs profonds qui incitent les couples à augmenter (ou à ne pas augmenter) leur famille. Quels sont les changements dans leur milieu propre ou dans leur groupe social qui leur feront prendre conscience de l'intérêt, dans leur propre cas, d'une famille moins nombreuse? La recherche s'impose au niveau du foyer, du village, et peut-être plus particulièrement au niveau du comportement féminin, du rôle social des femmes et des relations qu'elles entretiennent entre elles. Une grande partie de ce travail revient aux pays en voie de développement: changer l'environnement traditionnel dans les familles qui risquent gros à rester petites, parce que la mortalité infantile diminue le nombre des travailleurs aux champs et augmente l'insécurité de la vieillesse; là où les femmes n'ont d'autre perspective que de faire des enfants; là où une bouche supplémentaire coûte fort peu à nourrir.

Nous évoquons ensuite les "macro-facteurs", autrement dit les mesures que peuvent prendre les gouvernements pour influencer sur la fécondité des foyers. Le Plan d'Action en recommande toute une liste. Tout en constituant par elles-mêmes des objectifs de développement désirables, ces mesures se veulent réformatrices en matière de fécondité. Elles comprennent notamment la réduction de la mortalité infantile; l'intégration complète des femmes dans le processus de développement; une meilleure distribution du revenu; l'accession des jeunes à d'universelles possibilités de s'instruire; l'élimination de l'emploi des enfants dans le monde du travail; l'établissement de programmes de sécurité de la vieillesse et d'un âge minimum pour le mariage.

Cependant personne n'a encore expliqué comment ces mesures pourraient être concrétisées dans des programmes d'une application possible aux plans administratif et économique, ni pris de décisions à cet égard. Personne n'a pu prédire également dans quelle mesure ces programmes influeraient sur la fécondité du couple. En l'absence d'une telle information, ces mesures ne font donc pas sérieusement concurrence aux maigres ressources publiques en matière de programmes de population et les "trousses" gouvernementales ne comprennent guère d'autres outils que les programmes de planning familial.

Il faut noter par ailleurs que les gouvernements devraient être mieux informés de l'utilité d'une politique en matière de population. Peu de pays possèdent les données de base qui leur permettraient de mieux comprendre la raison d'être d'un plus large éventail de mesures en ce domaine. Peu ont étudié systématiquement les conséquences des tendances actuelles en matière de population—en fait un conglomerat de comportements individuels—en fonction des grands objectifs sociaux qu'ils se proposent. Souvent donc il leur manque, au niveau du simple citoyen comme à celui du décideur, la représentation concrète des avantages qu'ils pourraient recueillir d'un changement de comportement de la population en matière de fécondité et de migration.

En outre peu de pays ont pris les arrangements nécessaires, dans le cadre de leur organisation et en vue de la planification, pour se renseigner plus facile-



Rice cultivation in Indonesia: Are there too many people in the world to be fed?

Une rizière en Indonésie: Peut-on nourrir toute la population mondiale?

These, then, are some of the major threads for weaving the fabric of national population policy: better clarification of what we are about with family planning; more effective use of that program tool; development efforts more consciously designed to achieve desirable population impacts; some insightful research into the dynamics of families, particularly the position of women; better translation of what we already know into things governments can do; and better organization by governments to do what they come to understand they should do.

Some people expected that a cloth of international population policy would be woven in Bucharest. A brief look at the variety of fabrics there, the holes and the sewing still to be done at national levels explains why that was not yet possible. Since much of the work to be done must be done by developing countries themselves, it is important to recognize the value of the Conference as a stimulus to the examination by governments of population as an important public policy area.

— WENDY K. DOBSON

ment sur les conséquences des tendances démographiques actuelles, ou de l'incidence possible de ces tendances sur les politiques de développement existantes. Les Nations Unies ont maintenant demandé à toutes les nations de créer des "unités de population" (ou, plus explicitement, des unités qui se consacrent aux problèmes de population) dans leurs départements de planification, et ce afin de leur faire prendre plus pleinement conscience de ce facteur dans le processus de planification et de mieux outiller la "trousse" gouvernementale.

Il s'agit de tisser la trame d'une politique *nationale* de la population. En voici quelques fils (conducteurs): une meilleure compréhension de ce que nous entendons par planning familial; une utilisation plus efficace de cet ingrédient de programme; un développement plus consciemment orienté vers les incidences en matière de population; une recherche en profondeur sur les dynamiques de la famille, notamment sur la position de la femme dans celle-ci; une meilleure transposition de nos connaissances actuelles en actions gouvernementales possibles; et une meilleure organisation administrative permettant aux gouvernements de faire ce qu'ils ont compris être de leur devoir d'accomplir.

Certains ont cru que la Conférence de Bucarest pourrait tisser la trame d'une politique *internationale* de la population. Un bref regard jeté à la diversité des vues exposées, des lacunes à combler et de la remise en ordre à faire au plan *national*, tout cela explique pourquoi la chose n'était pas encore possible. Étant donné qu'une grande partie du travail à accomplir revient aux nations en voie de développement, il est important de reconnaître la valeur de la Conférence en ce qu'elle a incité les gouvernements à faire des problèmes de population un important domaine de la politique publique.

— WENDY K. DOBSON