

**R**edan för tjugo år sedan myntades slagordet "Utveckling är det bästa p-pillret". Ändå hamnar utvecklingsfrågorna fortfarande i bakgrunden när befolkningsökningen i världen diskuteras.

Under FNs tredje stora konferens om befolkningsfrågorna, i Kairo hösten 1994, kom debatten och massmediabevakningen mest att handla om abortfrågan, islam och motsättningarna mellan Vatikanen och olika västländer. Vart tog utvecklingsfrågorna vägen? undrade kritikerna argt.

I *Våra barn och deras ...* belyser en rad kunniga skribenter Kairo-konferensen och befolkningsfrågorna ur olika perspektiv. Det handlar bl a om bistånd och kulturkonfrontation, om kvinnorörelsen och reproduktiv hälsa. Och inte minst om att vi i de rika länderna måste ändra vår livsstil om jordens resurser ska räcka till.

Rekommendationerna från Kairo är visserligen inte bindande, men de finns där. Nu återstår handling.

Red. Anna Wieslander


# VÅRA BARN OCH DERAS...

En antologi om befolkning och utveckling  
utifrån FN-konferensen i Kairo 1994

# Våra barn och deras...

En antologi om befolkning och utveckling  
utifrån FN-konferensen i Kairo 1994

RED. ANNA WIESLANDER

forum  
syd 



# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Inledning.....   | 7  |
| KONFERENSEN ÄR ÖVER, ARBETET GÅR VIDARE<br>AV BERTIL EGERÖ   |    |
| Från Bukarest till Kairo.....  | 12 |
| VÄRLDENS BEFOLKNINGSFRÅGOR I NY SKEPNAD?<br>AV BERTIL EGERÖ  |    |
| Kultur och befolkningsfrågor.....  | 29 |
| EN VIKTIG DIMENSION I KAIRO<br>AV SOBAYA DUVAL DE DAMPIERRE  |    |
| Konsensus uppnådd.....   | 44 |
| NU ÅTERSTÅR HANDLING<br>AV FERNILLA EEK OCH JEANNETTE PERSSON  |    |
| Svenska röster om Kairo.....   | 51 |
| SVENSKA ÅSIKTER OM KAIRO OCH OM DET SVENSKA BIDRAGET TILL<br>KONFERENSEN OM BEFOLKNING OCH UTVECKLING – INTERVJUER MED<br>GÖRAN DAHLOREN, LARS-OLOF EDSTRÖM, KATARINA LINDAHL,<br>KERSTIN LINDAHL-KIESSLING, ANN SCHLYTER OCH ANDERS WIJLMAN.<br>AV ANNA LARSSON |    |
| Den internationella kvinnorörelsen, befolkningsfrågan och Kairo.....   | 66 |
| AV TRINE LYNGGÅRD  |    |
| Indien i Kairo.....  | 79 |
| AV BO GUNNARSSON   |    |

© Forum Syd och författarna 1995

Initiativ, författarurval och fackgranskning: Programmet för befolkningsfrågor

Grafisk form: Stefan Lundström, Neo Media

Omslag: Lisa Zachrisson, Neo Media

Tryck: Smegraf, 1995

ISBN 91-972034-7-5

|   |     |
|---|-----|
| Reproduktiv hälsa .....   | 91  |
| EN BEFOLKNINGSPOLITISK FÖREVÄNDNING ELLER EN KVINNO-<br>ANGELÄGENHET I SIN EGEN RÄTT? |     |
| AV STAFFAN BERGSTRÖM  |     |
| Abortfrågan i befolkningspolitiken .....  | 105 |
| AV KAJSA SUNDSTRÖM  |     |
| Kairo och ungdomen .....  | 121 |
| BEFOLKNINGSFRÅGORNA I ETT NYTT LJUS   |     |
| AV LISA PELLING   |     |
| Vi kan också lämna ett bidrag .....   | 131 |
| OM UTVECKLING OCH MILJÖFRÅGOR I KAIRO   |     |
| AV DAVID DAHMÉN   |     |
| Befolkningsfrågan i svenskt bistånd .....   | 140 |
| KONFLIKT OCH UTVECKLING   |     |
| AV BO STENSON   |     |
| Kairo-konferensen - medaljens baksida .....   | 158 |
| PS TILL KAIRO   |     |
| AV MARGRETHE SILBERSCHMIDT  |     |
| Två deklamationer .....   | 168 |
| MILJÖFORUM OCH KVINNOFORUM  |     |
| Bokens skribenter .....   | 173 |
| Ordförklaringar .....   | 176 |

## Inledning

### Konferensen är över, arbetet går vidare

**FN** HÖLL SIN TREDJE stora konferens om världens befolkningsfrågor i september 1994. Massmedia rapporterade från debatterna i den stora konferensanläggningen i Kairo – om konfrontationerna mellan Vatikanen och olika västländers representanter och om de muslimska staternas reaktioner på olika känsliga frågor. Men det var inte alldeles lätt att få grepp om vad konferensen egentligen handlade om. Denna antologi är ett försök att belysa Kairo-konferensen och öka förståelsen för dess betydelse i utvecklingsarbetet i världen.

EN VIKTIG UTGÅNGSPUNKT är Kairo-konferensens handlingsprogram som sammanfattar de analyser, ställningstaganden och rekommendationer man kom överens om. Det är inte bindande för de stater som skrivit under men utgör en bas för alla politiska beslut som måste fattas i varje land, om konferensen ska leda till verkliga förändringar.

SOM PIONIÄR I DET internationella arbetet kring befolkningsfrågor gick Sverige metodiskt till väga i förberedelserna inför befolkningskonferensen i Kairo. År 1992 tillsatte regeringen en nationalkommitté med ett tjugotal medlemmar från riksdagspartierna och berörda myndigheter med uppdrag att förbereda det svenska deltagandet. Den avsatte bland annat två utredningar om svenska erfarenheter och tre andra utredningar som på olika sätt bidrog till en revidering av begreppet »befolkningspolitik» i det internationella samarbetet. FN-förbundet organiserade konferenser, seminarier och studiecirklar inför Kairo, liksom Vetenskapsakademien vars seminarieserie 1993 resulterade i en samlingsvolym med en bred översikt över området. Några av de viktigaste dokumenten som kom till inför Kairo förtecknas nedan.

Många kom alltså att engagera sig i arbetet inför Kairo och under själva konferensen. Idag finns inom landet en kunskap som gör bred politisk samling möjlig kring nya sätt att se på befolkningsfrågorna. Kunskapen behöver underhållas och arbetet med rekommendationerna från Kairo behöver fortsätta. Det är därför Befolkningsprogrammet i Lund tagit initiativ till denna antologi med bidrag av män-



niskor som på skilda sätt engagerat sig i de problem som behandlades, eller borde ha behandlats, i Kairo.

## Bokens författare

Liksom konferensens handlingsprogram spänner antologin över stora områden. Befolkningsforskaren **Bertil Egerös** inledande översikt målar upp bilden av hur engagemanget i världens befolkningsfrågor vuxit fram under de senaste fyra decennierna. Befolkningsfrågorna kan synas handla enbart om utvecklingsländer och internationellt bistånd. Men det finns avsnitt i Kairo-dokumentet som främst berör vad som måste göras i de rikare länderna i världen, och dessa lyfts fram i Egerös bidrag.

I Kairo förhandlade man inte bara i vanlig diplomatisk mening. Där bröts uppfattningar mot varandra i frågor som bär på starka kulturella och sociala laddningar. Sociologen **Soraya Duval**, själv egyptiska, beskriver den egyptiska regeringens svårigheter att styra rätt mellan en liberal hållning som präglar dess egen familjeplaneringsverksamhet, och en hållning som mer respekterar traditionella värden inom islam. Hon presenterar också den egyptiska kvinnorörelsen.

Hur går en sådan här konferens till? Vad betyder egentligen konsensus? **Pernilla Eek** och **Jeannette Persson**, studerande vid universitetet i Göteborg, reste till Kairo för att studera FN-konferenser som förhandlingsmetod. Deras rapport vill belysa inte bara själva spelet i Kairo, utan också en del av problemen med att genomföra konferensens rekommendationer.

I Sverige deltog som nämnts många olika människor i förarbetet till konferensen. Journalisten **Anna Larsson** har intervjuat personer som var med i den svenska nationalkommittén. Några är från den offentliga sektorn, andra arbetar med vetenskap och politik. Deras svar ger en mosaik av tolkningar och reaktioner på konferensen.

Kvinnorörelsen spelade en viktig roll i de internationella förberedelserna inför Kairo. Åsiktsskillnaderna mellan mer och mindre radikala organisationer, och mellan organisationer från Nord och Syd var stora. Den norska forskaren **Trine Lynggard** ger en översikt av de många olika aktörer som deltog i Kairo.

Indien är en av de »stunga» staterna i internationella familjeplaneringssammanhang. Landet var tidigt ute med familjeplanering, men har ofta kritiserats för brott mot mänskliga rättigheter i sina program. Trots den relativt snabba folkökningen höll Indien en låg profil i Kairo. Journalisten **Bo Gunnarsson**, som länge följt Indiens utveckling, belyser hur landets politik kan komma att påverkas av de nya signalerna från Kairo.

Viktiga frågor om reproduktiv hälsa i konferensens retorik jämförs med fattiga

kvinnors verklighet i en genomgång baserad på många års erfarenheter i olika länder i Syd av gynekologen och professorn i u-landsmedicin **Staffan Bergström**.

Abortfrågorna, som upptog en stor del av tiden på konferensen i Kairo, har fått ett eget kapitel där gynekologen **Kajsa Sundström** redovisar kampen mellan olika åsiktsgrupperingar.

Innan den officiella konferensen inleddes samlades ungdomar från hela världen till en egen konferens. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, LSU, var representerat där liksom vid Kairo-konferensens forum för enskilda organisationer, NGO-forum. **Lisa Pelling** ingick i delegationen. Hon sammanfattar några tankar om vad konferensen betyder för ungdomar i Sverige och i världen.

Vid miljö- och utvecklingskonferensen i Rio de Janeiro 1992 utfäste man sig att på allvar ta upp frågorna om befolkning, utveckling och miljö i Kairo. Många deltagare i Kairo uttryckte sin besvikelse över att dessa frågor hördes så lite i den officiella konferensdebatten. Journalisten **David Dahmén** redovisar, genom egna och andras observationer, vad Kairo står för i dessa avseenden.

**Bo Stenson**, som under många år arbetat med SIDA:s hälsobistånd, visar hur behandlingen av befolkningsfrågorna inom svenskt och internationellt bistånd varierat över tiden. Debatten underblåstes inte minst av tvångsteriliseringskampanjen i bl a just Indien. På SIDA utvecklades ett mer kvinnoinriktat bistånd som bidrog till ett demokratiskt sätt att se även på befolkningsfrågorna. Därmed var grunden lagd för ett svenskt stöd till ett nytt och mer demokratiskt synsätt i Kairo.

Att tolka konferensen och dess värde kan vara svårt. Den danska antropologen **Margrethe Silberschmidt** avslutar med att ge sin personliga syn på vad som uppnåtts.

## Engagemanget i befolkningsfrågor handlar också om oss själva

På vilket sätt berör då Kairo-konferensen Sverige? Här är folkökningen låg, hälsovården välordnad, kvinnors och mäns jämställdhet långt kommen och det är realistiskt att tala om barns rätt att vara önskade. Vi har också en hygglig kunskap om miljöfrågorna och arbetar på att förändra vår livsstil för att bevara vår härliga natur. Egentligen begränsas väl vår roll i arbetet med världens befolkningsfrågor bara till biståndet?

Fullt så enkelt är det inte. Folkmängden i Sverige kommer att öka länge än, inte minst genom fortsatt invandring. Vi tillhör också världens absoluta toppskikt som konsumenter. Kairo-programmet tycks dela den bland vetenskapsmän inte ovanliga uppfattningen att vi genom vårt sätt att leva redan har överskridit gränsen för vad ekosystemet på sikt tål.

Ett centralt problem är att det vi vanligen menar när vi talar om utveckling är

just förbättrad levnadsstandard, dvs ökad konsumtion. Målet för vårt bistånd är att världens fattiga ska få en högre levnadsnivå. Idag växer medelklassen snabbt i många länder i Syd, och deras livsstil börjar likna vår. Vårt ansvar för att ändra livsstil handlar därför inte bara om att skydda vår egen miljö, utan om att bidra till att utveckla en mer hållbar livsstil över hela världen.

Skulle det vara svårare att övertyga oss själva att vi bör dämpa vår materiella konsumtion än att övertyga människor i fattiga länder om att de bör ha färre barn? I båda fallen rör det sig om kunskap och attityder. Agenda 21 från miljökonferensen i Rio är en utomordentlig vägvisare till nödvändiga förändringar både lokalt och nationellt. Att genomföra den kommer att kräva målmedvetna ansträngningar, ty de flesta av oss finner det nog lika svårt att avstå från vår skadliga livsstil, som det är för en bondfamilj i Asien eller Afrika att bara ha ett eller två barn.

Kairo-konferensens rekommendationer kommer heller inte att kunna förverkligas utan ett starkt tryck mot regeringar och internationella organ från det civila samhället. Vid NGO-forum i Kairo möttes tusentals människor från organisationer i hela världen. Environmental Caucus, miljörelsens forum, har sammanfattat de rekommendationer den anser viktiga för det fortsatta arbetet, medan Women's Caucus, kvinnorörelsernas forum, formulerade konkreta rekommendationer för hur konferensens handlingsprogram ska följas upp. Dessa två dokument får utgöra bokens sista kapitel.

Det är vår förhoppning att denna antologi inte bara ska bli ett tidsdokument över Kairo-konferensen utan också tjäna som vägledning för dem som vill arbeta vidare med förslagen därifrån. Ju fler läsare som stimuleras att gå från ord till handling, desto bättre har vårt syfte uppnåtts.

FEBRUARI 1995

Bertil Egerö

## Aktuella dokument om befolkning och utveckling

Befolkning och utveckling. *Aktuellt i biståndspolitik*, nr 10. Utrikesdepartementet, Stockholm, 1994

Bygdeman, M & Lindahl, K: *Sexualupplysning och reproduktiv hälsa i Sverige under 1900-talet*. SOU 1994:37 (finns även på franska och engelska)\*

Egerö, B & Hammarskjöld, M (eds): *Understanding Reproductive Change: Kenya, Tamil Nadu, Punjab, Costa Rica*. Lund University Press 1994\*

Kjellqvist, T (ed): *The Challenge of Complexity. Third World Perspectives on Population Research*. Conference Report 1994:1. SAREC, Stockholm

Ohlander, A: *Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993*. SOU 1994:38 (finns även på franska och engelska)\*

*Rum för miljard*, SIDA 1992

Sen, G, Germain, A & Chen, L (eds): *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights*. Harvard School of Public Health, Boston 1994\*

Tomaševski, K: *Human Rights in Population Policies*. A Study for SIDA. SIDA, Stockholm 1994\*

*Verkligheten bakom siffrorna*, konferensrapport, SIDA/SAREC 1994

\* markerar officiella svenska bidrag till Kairo-konferensen



# Från Bukarest till Kairo

## Världens befolkningsfrågor i ny skepnad?

AV BERTIL EGERÖ

**D**EN MODERNA TIDENS diskussioner om befolkningsfrågor började i praktiken med Indien, kronjuvelen i det engelska kolonialimperiet. När andra världskriget tagit slut inleddes avkoloniseringsprocessen. Demografer började analysera alla tillgängliga befolkningsdata om kolonin. De fann att majoriteten av människorna där fortfarande var fattiga småjordbrukare. Deras barn löpte dock inte samma risk som förr att dö tidigt, och även de vuxna levde längre. Dödligheten hade börjat sjunka, samtidigt som det ännu föddes många barn i varje familj. Det stod klart att Indien, liksom andra kolonier, var på väg mot en stor ökning i antalet människor.

Demografernas intresse för de koloniserade samhällena i Syd förstärktes av den växande kunskapen om Europas egen moderna historia. Bilden av den stora demografiska förändringen i Europa under industrialiseringen hade börjat klarna. Forskarna kallade den »den demografiska transitionen» – övergången från ett tillstånd där varje kvinna födde många barn och där dödligheten var hög, till dagens situation där få barn föds och de allra flesta lever till hög ålder. I sin forskning kartlade de detaljerna i en lång period av folkökning och ekonomisk tillväxt. Att dessa båda hängde ihop tvivlade ingen på. Det verkade klart att folkökningen bidragit till att stimulera ekonomisk tillväxt och ökat välbefinnande, samtidigt som ekonomiska och sociala förändringar påverkade människorna att vilja ha färre barn. Förändringarna innebar att dödligheten sjönk, och så gjorde också fruktsamheten. Så småningom kom de två i balans igen, och folkökningen avstannade nästan helt.

Engelsmännen hade genomfört folkräkningar i Indien vart tionde år ända sedan tiden före sekelskiftet. Vid andra världskrigets slut hade kolonin omkring 330 miljoner invånare. När folkökningen tog fart visade demografernas prognoser att dess befolkning på sikt mycket väl kunde närma sig, eller kanske till och med överskrida, en miljard. Frågan ställdes hur Indien någonsin skulle kunna ta sig ur sin fattigdom med en sådan folkökning (se fig 1).

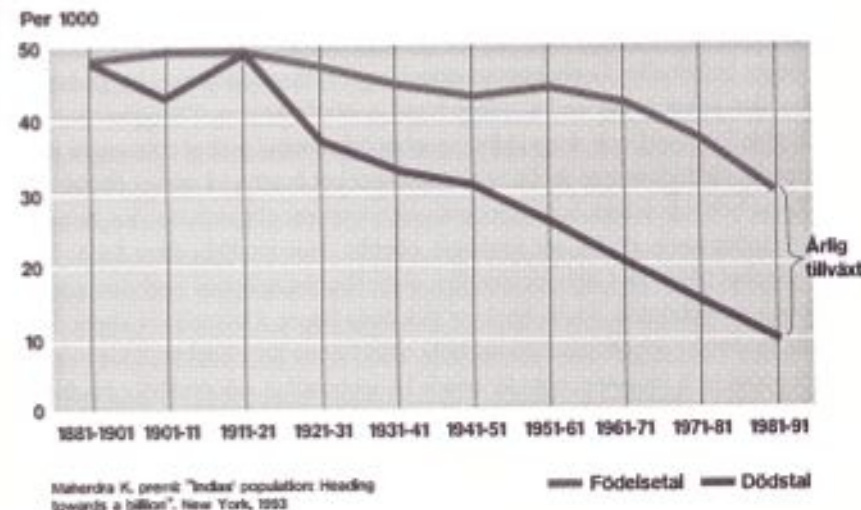
När FN höll sin tredje stora befolkningskonferens i Kairo i september 1994 hade Indien över 900 miljoner invånare. Miljardstrecket kommer troligen att passeras år 1999. Samtidigt lever indierna idag i genomsnitt bättre än förr, och svältkatastrofer

av det slag som tidigare förekommit inträffar inte längre – spannmålsproduktionen har tredubblats sedan 1947. Betyder det att Indien står inför en framtid i välbefinnande trots folkökningen? Eller är det risk att landets resurser krymper innan folkökningen avstannat?

1948 blev Indien självständigt. Mycket tidigt insåg den indiska regeringen att folkökningen är ett problem. Redan 1951 beslöt den, som den första regeringen i världen, att utveckla ett nationellt barnbegränsningsprogram med syfte att pressa ner födelsetalen. Vid den tiden födde indiska kvinnor i genomsnitt nära sex barn under sin livstid. Idag har de mindre än fyra barn. Men folkökningen kommer inte att upphöra förrän genomsnittet sjunkit till drygt två barn per kvinna.

I den välbeställda delen av världen upplevs folkökningen i Syd ofta som ett hot, eftersom den kan leda till sociala konflikter och ökad utvandring. En viktig fråga är om den också är ett utvecklingshinder för de fattiga länderna själva. I Europa skedde övergången till små familjer genom en ekonomisk och social omvandling som berörde alla människor. Koloniernas situation är mycket annorlunda. Till skillnad från Europa är folkökningen framför allt ett resultat av modern medicin, hälsovård och förbättrad omgivningshygien, medan en socio-ekonomisk förändring liknande den europeiska inte har ägt rum. Kolonialmakterna var mindre inriktade på att investera i utveckling än på att ta ut egna vinster ur kolonialekonomierna. Denna

Fig 1 Den demografiska transitionen i Indien





politik bäddade för de problem med befolkningsutvecklingen som de nya länderna nu upplever.

Den svåra fråga som ställdes under 1950-talet var om man kan vänta sig att länderna i Syd enbart genom sin samhällsutveckling når fram till en balanserad folkökning. Eller måste övergången till en lugnare folkökningstakt hjälpas på traven? Eftersom koloniseringen lett till obalanser i samhällsutvecklingen kunde det vara rimligt att föreslå speciella åtgärder – men vilka?

### Aktörer i Väst

Den första fasen av västländernas engagemang i befolkningsfrågorna i Syd startade med att privata amerikanska fonder bidrog till stora satsningar på forskning, utbildning och information. Ett världsomspännande nätverk av enskilda organisationer för preventivmedelsrådgivning växte fram, sammanhållet av IPPF, den internationella federationen för familjeplanering. Svenskt och senare amerikanskt statligt »befolknings»-bistånd började utgå till intresserade utvecklingsländer. En särskild fond för befolkningsfrågor, UNFPA, bildades inom FN. Stora pengar investerades i forskning kring nya preventivmedel, och forskare, inte minst demografer, engagerades i studier av hur människor kan påverkas att ha färre barn.

Till en början var optimismen i Väst stor. Samhällsvetare såg Indien som det första landet i världen där en bondebefolkning med hjälp av statlig politik skulle ta steget över till låg fruktsamhet och små familjer. Kenya, vars medborgare allmänt såg många barn som en självklarhet, besöktes 1965 av en delegation från amerikanska Population Council. Delegationen rekommenderade ett statligt familjeplaneringsprogram som den ansåg skulle kunna sänka fruktsamheten med hälften inom två decennier. Varken Indien eller Kenya kom att utvecklas så som specialisterna hoppades.

Men det fanns också andra röster bland samhällsvetarna. Den amerikanske demografen Kingsley Davis skrev 1967 i en uppmärksammat artikel att modern preventivmedelsrådgivning inte skulle vara nog. Davis var övertygad om att föräldrar i u-länderna behövde många barn. Det enda sättet att på sikt undvika den hotande överbefolkningen var därför att medvetet påverka dem att föda färre barn. Det måste ske som påverkan i riktning mot den västerländska kulturen med dess syn på samliv och reproduktion. Andra forskare gick ännu längre. De ansåg att staten i de aktuella länderna var berättigad att använda olika former för påverkan, både morötter och piskor, och att tvångsåtgärder kunde bli nödvändiga och därför godtagbara.

### Bukarest – en konfrontation

Gradvis ökade den internationella uppmärksamheten kring befolkningsfrågorna, bland annat genom två rådgivande FN-konferenser 1954 och 1965. Två helt olika

perspektiv på frågorna växte fram, ett »interventionistiskt» och ett »utvecklingsoptimistiskt». De konfronterades i FNs första stora befolkningskonferens i Bukarest 1974, och konflikten mellan dem var nära att leda till ett sammanbrott i konferensen.

I västvärlden hade stora resurser anslagits till att utveckla preventivmedel. Indiens familjeplaneringsprogram blev en modell för den väg många västmakter ansåg nödvändig att välja. Vissa givarländer var också beredda att ge u-länderna bistånd till allt som behövdes för familjeplanering – utbildning av personal, import av preventivmedel, upprättande av kliniker m.m. Helst skulle familjeplanering organiseras som en egen verksamhet vid sidan av hälsovården. De satsade forskning och utvecklingsarbete på att finna vägar att påverka framför allt kvinnorna i u-länderna att »acceptera» preventivmedel. De tongivande i Väst ansåg att det med hjälp av moderna preventivmedel skulle vara möjligt att nå en sänkning av födelsetalen utan en samhällsomvandling liknande den Europa gått genom. En lugnare folkökning skulle också i sig underlätta den ekonomiska utvecklingen.

Resonemanget lät bestickande, men i praktiken innebar det att vända den historiska forskningens slutsatser upp och ner. I Europa hade människor av egen fri vilja och i stort sett utan särskilda preventivmedel övergått från stora till små familjer. Om människor i andra länder har många barn kan det bero på att de väljer detta. Den verkliga uppgiften borde då vara att förändra människornas livsvillkor så, att de blir motiverade att ha färre barn. Om och när motivationen finns är tillgång till preventivmedel en oerbört värdefull hjälp. Finns den inte är det bortkastade pengar att dela ut preventivmedel, särskilt om man tänker på hur resurserna kunde användas för att hjälpa människor med vad de verkligen upplever sig behöva.

Denna tankegång förenade många u-länder till opposition mot Väst under Bukarest-konferensen. För många u-landsregeringar var inte heller folkökningen i sig något negativt. I vissa länder utgjorde den en återhämtning efter århundraden av slavhandel och hård exploatering. Många länder var glesbefolkade, och flera människor sågs som en resurstillgång snarare än som en tärande kraft i samhället. Utvecklingsproblemen upplevdes främst som en fråga om ojämnt ekonomiskt utbyte och alltför låga världshandelspriser på u-ländernas exportprodukter. Krav på förändring kunde understrykas med argument om u-ländernas historiska rätt till överflödet i rikare länder, som ju skapats med resurser från kolonierna. Under åren omkring Bukarest-konferensen växte en rörelse fram i Syd med krav på »En ny internationell ekonomisk världsordning». I Bukarest kom den till uttryck i slagordet »Utveckling är det bästa p-pillret».

Flera inflytelserika länder i Syd anslöt sig i Bukarest till teorin att samhällsomvandlingen i sig innehåller de krafter som leder till att människor övergår till små



familjer och folkökningen avstannar. Det ges inga gemvägar i den processen, ansåg de. Däremot kan den, som all annan utveckling i samhället, skyndas på med hjälp av alla de medel västerlandet utvecklat – utbildning, masskommunikation, modern hälsovård och preventivmedel, för att bara nämna några.

Efter Bukarest-konferensen har åtskilliga miljoner satsats på forskning om befolkningsfrågor. Stora forskningsinstitut har byggts upp och studenter från fattigare länder har fått möjlighet till forskarutbildning. Men ännu fortgår debatten om fruktsambetsförändringarna i Syd, om den roll familjeplaneringsprogram spelar och vad som därutöver behövs för att en bestående övergång till små familjer ska växa fram i ett fattigt samhälle. Samma frågor debatterades även under Kairo-konferensen, men på ett sådant sätt att konferensen ändå får sägas ha tagit ett nytt grepp på frågorna.

### Retorik och praktik

U-ländernas deklarationer i Bukarest var naturligtvis en del av kampen för bättre internationella villkor, men eventuella förbättringar skulle knappast leda till snabba förändringar för den fattiga majoriteten i länderna. Folkökningen skulle fortgå länge, och inte bara den indiska regimen var bekymrad över konsekvenserna. I världens folkrikaste land, Kina, följdes 1960-talets satsningar på social välfärd av en av staten organiserad kampanj för barnbegränsning. Den kom senare att kallas enbarnspolitiken, med bland annat ekonomiska sanktioner mot dem som fick »för många» barn. I Indien genomfördes under senare delen av 1970-talet en steriliseringskampanj med tvångsinslag, som bland annat ledde till att SIDA avbröt stödet till landets familjeplanering. Liknande tvångsåtgärder har förekommit i Bangladesh.

I Väst väckte sådana aktioner blandade känslor. Många upprördes över övergreppen mot mänskliga rättigheter, andra ansåg dem acceptabla med tanke på syftet. Men det var inte självklart att tvångsåtgärder skulle medföra en bestående effekt i form av snabbare dämpning av fruktsambeten. Det har tvärtom visat sig att de tex i Indien, enligt forskare som Amartya Sen (1994), lett till djup misstänksamhet mot hela familjeplaneringsprogrammet, och därmed försvärat allt arbete med sexual- och preventivmedelsrådgivning.

De rika länderna följde inte heller upp sina ställningstaganden i Bukarest. Konferensen resulterade i en handlingsplan som uttrycker en form av samförstånd: länder med snabb folkökning åtar sig att vidta åtgärder för att dämpa folkökningen, och rika länder åtar sig i gengäld att ge stöd till ekonomisk och social utveckling. Hur gick det i praktiken? En studie av sambanden mellan barnbegränsningsåtgärder och bistånd 1974–1986 (Harf et al 1994) visar entydigt att det ur biståndssynpunkt inte lönade sig för regeringar i fattiga länder att satsa på preventivmedel och kampanjer

för färre barn. Många u-landsregeringar inledde en sådan verksamhet, men någon motsvarande ökning av biståndet kunde inte avläsas. Det är uppenbart att biståndspolitikerna följer andra och mer överordnade principer – visserligen lär en del biståndsgivare genom åren ha barnbegränsningsprogram som villkor för att ge bistånd, men överlag har sådana satsningar inte följts av ökat bistånd.

### Mexico City – Vita huset och Vatikanen på samma linje

När världssamfundet samlades i Mexico City 1984, tio år efter Bukarest, hade mycket hänt som påverkade det internationella samarbetet. De fattiga länderna hade drabbats hårt av chockartade höjningar av oljepriserna genom OPEC-ländernas prispolitik. Den rika världens banker satt med stora mängder oljedollar och hade börjat ge generösa lån till drabbade stater. En växande skuldsättning satte punkt för ett par decennier av positiv utveckling och blev inledningen till den ekonomiska nedgång som lett till dagens svåra kris i många länder.

Många statsledningar hade börjat se att den offentliga sektorn inte skulle förmå att ge goda uppväxtvillkor för nya generationer, och att varken mark eller lönearbeten på sikt skulle räcka till. Samtidigt sjönk födelsetalen på många håll i Latinamerika och Asien. Orsakerna varierade mellan länder och regioner, men tillgång till moderna preventivmedel bidrog utan tvekan till en sådan utveckling. Mer stöd till att utveckla rådgivningen om barnbegränsning kunde därför synas vara ett gemensamt intresse för rika och fattiga stater.

Men det blev ingen konsensus i den riktningen i Mexico City. Utvecklingsforskare i Nord hade börjat ifrågasätta synen på folkökning som ett »problem» i utvecklingen. När förhandlingarna inleddes intog den amerikanska delegationen en position helt motsatt den de företrätt tio år tidigare. I det amerikanska anförandet presenterades folkökningen inte längre som en av världens ödesfrågor, utan som en neutral faktor vars betydelse varterade från fall till fall:

*Först och främst är befolkningstillväxt i sig varken bra eller dålig. Den blir en tillgång eller ett problem beroende på andra faktorer, som ekonomisk politik, sociala begränsningar och förmågan att skapa meningsfullt arbete för den nya arbetskraften, män som kvinnor, i nyttigt arbete. Folk är när allt kommer omkring både producenter och konsumenter.*

JOHNSON 1994 s 166

Denna ståndpunkt var i praktiken rätt lik den Kina och andra länder intagit i Bukarest. Den stämde också med den faktiska utvecklingen tex i Ostasien, där den ekonomiska politiken engagerat det växande antalet arbetsföra i en expansion som lett till ökande levnadsstandard och färre barn. Men den amerikanska hållningen bott-



nade även i inrikespolitiska motiv. I USA hade en konservativ »Rätten till livs-rörelse» vuxit fram, vars främsta mål var totalförbud för aborter. Dess argument fick näring inte minst från rapporter om tvångsinslagen i den kinesiska befolkningspolitiken. USAs delegation meddelade att inget amerikanskt bistånd skulle utgå till program med tvångsinslag och framför allt inte till verksamheter där aborter var tillåtna. Ett år senare drogs det amerikanska stödet till UNFPA och IPPF in. USAs politik följde därmed i praktiken vad Vatikanen kämpat för i Mexico City, och omvärlden kunde konstatera, att Vatikanen och Vita huset »går samman om att göra mänskligheten en oerhörd otjänst...» (ibid s 167).

Slutdeklarationen från Mexico City anses inte ha lagt mycket nytt till vad som redan sagts i aktionsplanen från Bukarest. Miljöfrågorna, betydelsen av kvinnors situation, så otillfredsställda behov (unmet needs) av preventivmedel och vikten av utbildning underströks. Men de inte mindre än 88 rekommendationerna kom att hänga i luften, ställde mot de fattiga ländernas stora problem med ekonomisk stagnation och en försvagad offentlig sektor.

### Syd/Nord-bilden håller inte längre

Förhandlingarna i internationella konferenser påverkas givetvis av hur utvecklingen i världen tolkas. I början av 1970-talet var kunskapen om befolkningsituationen i fattigare länder delvis fragmentarisk, bland annat eftersom den statistik som fanns ofta var inaktuell. Inför Bukarest-konferensen 1974 visste man egentligen rätt lite om de förändringar som var på väg i Syd. 1960- och 70-talen såg påtagliga framsteg i många u-länder, inte minst i utbildning och utbyggd primärhälsovård. Överallt sjönk dödligheten, och i många afrikanska länder ökade också fruktsamheten. Numera ses en sådan ökning som ett första tecken på förändringar som kommer att leda till sjunkande barnantal. I mer utvecklade ekonomier, t ex i Ostasien och i Sydamerika, hade födelsetalen börjat sjunka redan på 60-talet.

Med färskare och mer tillförlitlig statistik framträdde sådana tendenser tydligare. Inför konferensen i Mexico City 1984 hade demograferna inom FN börjat revidera den demografiska världsbilden, och kunde presentera prognoser in i 2000-talet som angav en lugnare folkökning. Kanske var detta en anledning till att de ledande i Mexico City tillät sig att tona ner problemen med den ekonomiska utvecklingen i Syd? I början av 1980-talet fördjupades den ekonomiska krisen i fattigare länder. Endast några få år senare tvingades FN på nytt revidera sina prognoser, denna gång i motsatt riktning. Den ekonomiska stagnationen hade dämpat nedgången i födelsetalen.

Hur de ekonomiska bakslagen kunde återverka på den demografiska dynamiken framgår av utvecklingen i Costa Rica, ett land med en internationellt högt ansedd

välståndspolitik under efterkrigsperioden. Omkring 1980 bröts den positiva trenden. Den ekonomiska tillväxten avstannade, inflationen ökade dramatiskt och många blev arbetslösa. Födelsetalen, som sjunkit sedan 1960-talet, ökade nu och låg kvar på en högre nivå fram till 1980-talets mitt, då de började sjunka igen. 1990 var barnafödandet åter nere på 1976 års nivå (Egerö och Hammarskjöld 1994).

Den moderna ekonomiska utvecklingen har förlöpt mycket olika i olika länder. Den demografiska utvecklingen har också tagit sig mycket olika uttryck. Inför Kairokonferensen var det inte längre möjligt att diskutera världens befolkningsutveckling i de gamla Nord/Syd-termerna. I länder som Thailand och Sydkorea i Asien, eller Chile och Kuba i Latinamerika, är barnafödandet idag ungefär som i Europa. Den demografiska transitionen är i stort sett avslutad. Indien och Bangladesh, Brasilien och andra länder följer efter. Även i Afrika finns, trots de ekonomiska bakslagen, nu klara belegg för att fruktsamheten börjat sjunka i länder som Botswana, Kenya och Zimbabwe, och sannolikt några till. I andra afrikanska länder och flertalet länder i arabvärlden, saknas ännu tecken på att barnafödandet minskar.

I de rikare regionerna fortsätter folkökningen, numera i mycket lugn takt. I Östeuropa och f.d. Sovjetunionen medför de dramatiska politiska förändringarna troligen att dödligheten går upp och barnafödandet minskar från en redan mycket låg nivå. I Nordamerika, speciellt i USA, fortsätter dock folkökningen. Immigration bidrar, men bara till en mindre del. För närvarande beräknas USAs befolkning växa

Fig 2. Världsbefolkning. Årlig tillväxt 1950-1993





från 250 miljoner år 1990 till 383 miljoner år 2050 – en ökning med mer än 50 procent. Det är en ansenlig tillväxt, inte minst med tanke på hur mycket av jordens resurser en genomsnittssamerikan konsumerar.

### Med sikte på Kairo

De roller olika aktörer intar under en konferens bestäms inte alltid av konferensens syfte. I Bukarest agerade USA starkt för sk befolkningskontroll, medan Kina och andra länder gick till attack mot den rika världens »demografiska imperialism». I Mexico City var rollerna omkastade. Kinas deltagande skedde mot bakgrund av en inhemsk befolkningspolitik bedriven med öppet tvång, medan USA denna gång vägrade finansiera varje verksamhet med tvångsinslag. Vad skulle hända i Kairo?

Efterhand som mänskliga rättigheter, kvinnors ställning och möjlighet att styra sina liv placerades på dagordningen i de förberedande mötena inför Kairo-konfe-

rensen blev det begripligt att stater som Kina och Indien skulle undvika att inta en framträdande roll. Vatikanens agerande under de förberedande mötena visade att dess ståndpunkt inte ändrats. Men i Vita huset hade en mer liberal regering tagit plats, vilket talade för nya tongångar från USA. Dessutom tillkom en ny grupp aktörer – företrädarna för islam.

Konferensen förlades till Kairo, huvudstad i ett land med hög prestige i arabvärlden och inom islam, och som dessutom utvecklat bättre kontakter med Väst än andra arabländer. Teman som kvinnans ställning eller den enskildes rättigheter var en utmaning inte minst mot fundamentalister inom islam. De flesta statsledningar i arabvärlden var dessutom ointresserade av frågor kring folkökning och barnbe-gränsning. På Kairo-konferensen ställdes deras synpunkter mot det aktiva befolkningpolitiska arbete som utförs i andra muslimska stater, t ex Indonesien och Bangladesh.

Kairo-konferensen diskuterades redan 1992 under förberedelserna för FN:s miljökonferens, UNCED, i Rio de Janeiro. Flera Syd-länder ville koncentrera diskussionen i UNCED till de globala miljöproblem som främst hade med produktion och konsumtion i Nord att göra. Om temat »befolkning/miljö» kom upp på dagordningen kunde det utnyttjas till att avleda uppmärksamheten från de rikare ländernas problem och deras ansvar i miljöfrågor. Det temat hänvisades därför för grundligare genomgång till Kairo-konferensen.

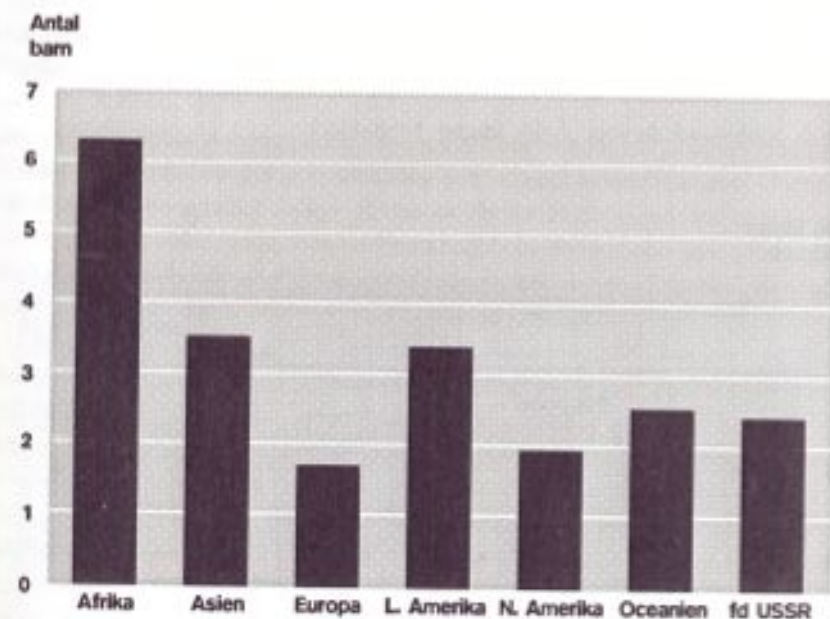
Enskilda organisationer kom att spela en viktig roll under Rio-konferensen, eftersom miljörörelsen i hög grad bärs upp av enskilda organisationer. Inför Kairo kom kvinnoorganisationer och nätverk att spela en mycket viktig roll, inte minst genom de nya synsätt och frågeställningar som sattes i centrum i det nya handlingsprogrammet.

### Kairo – en konferens om utveckling?

En viktig markering var att Kairo-konferensen skulle handla om befolkning och utveckling, ett samband som erkändes redan i titeln för konferensen. Men vilken utveckling skulle man diskutera? FN:s utvecklingsprogram UNDP hade i sina årsrapporter med skrämmande tydlighet visat hur avståndet vuxit mellan rika och fattiga – länder likaväl som människor. 1960 hade den rikaste femtedelen av världens befolkning 30 gånger mer resurser per person än den fattigaste femtedelen. 1989 var proportionerna 59 mot 1. Den rikaste femtedelen kontrollerade då omkring 80 procent av världens samlade resurser och produktion, den fattigaste försökte överleva på 1,4 procent.

Den centrala utvecklingsfrågan i Kairo var dock inte de växande ekonomiska skillnaderna, utan folkökningen i Syd. USAs vicepresident Al Gore och Norges

Fig 3. Genomsnittligt antal barn per kvinna (TFR) 1985–1990



Källa: UN 1992



statsminister Gro Harlem Brundtland var inte de enda som i sina anföranden understök att det är nödvändigt att stabilisera världens befolkning. Regeringschefer från 65 länder, rika såväl som fattiga, i de flesta av världens regioner skrev under en gemensam deklaration med samma innehåll. Slutdokumentet från Kairo anger redan i förordet att målsättningen är att minska den globala folkökningen. Vad mera är, det slår fast att utbredd fattigdom är en central faktor bakom den fortsatt höga takten i folkökningen – och att de fattiga, som idag beräknas utgöra minst en miljard människor, ständigt blir allt flera.

Frånsett dessa viktiga konstateranden blev utvecklingsfrågorna i bredare mening styvmoderligt behandlade under Kairo-konferensen. Delvis förklaras det av att avsnitten om utvecklingsfrågor i Kairo-dokumentet redan slutförhandlats under den förberedande konferensen i New York i april samma år. Förhandlingarna koncentrerades i Kairo på de delar av slutdokumentets texter där enighet ännu inte uppnåtts. Dessutom kom diskussionen om aborter, reproduktiv hälsa och andra nyckelfrågor i de återstående texterna att ta upp nästan all förhandlingstid i Kairo. Detta hade inte varit nödvändigt – alternativet fanns hela tiden att låta en minoritet reservera sig ifråga om kontroversiella ordval. Förloppet speglar den prioritering som ledande aktörer gjorde i Kairo – för dem var det viktigare att försöka nå konsensus om sådana nyckelfrågor än att fördjupa diskussionen om utvecklingsproblemen.

Här närmar vi oss en central fråga i hela tolkningen av Kairo-konferensen och dess betydelse. Paul Demeny (1994) påminde i NGO-forum om debatten i Bukarest för tjugo år sedan. Dess slutdokument, »The World Population Plan of Action», innehöll en analys av inkomstskillnaderna i världen. De rika länderna rekommenderades att göra politiska reformer »med sikte på behovet av att fundamentalt förbättra den internationella jämställdheten». Sedan dess har vissa länder i Syd upplevt påtagliga förbättringar, men gapet mellan de fattigaste och de rikaste har i realiteten ökat.

I den internationella politiken gäller uppenbarligen att befolkningsfrågor är en sak, utvecklingsfrågor en annan. Kairo-konferensen profilerades med att båda dessa frågor ingick i dess titel. Men i praktiken kommer boskillnaden mellan dem att bestå.

### Spelet kring Vatikanen

Vatikanen hörde till dem som talade för en mer aktiv hållning till utvecklingsproblemen. Vatikanstaten, som genom sin speciella karaktär inte är fullvärdig medlem av FN, har rätt att delta i beslutsfattandet i FN-konferenser. Både i Bukarest och i Mexico City utspelades många dueller med Vatikanens representanter – inte om

fattigdom och utveckling, utan om barnbegränsning och aborter. I båda fallen tog Vatikanen till sist avstånd från slutdokumentet i sin helhet och konsensus uppnåddes alltså inte.

Det blev ingen konsensus i Kairo heller. Flera länder gjorde smärre reservationer till slutdokumentet eller till speciella avsnitt. Vatikanen accepterade endast de inledande kapitlen, I–V, samt ett par senare kapitel om migrationsfrågor, men inte de centrala kapitlen VII och VIII, där ämnen som reproduktiv hälsa och rättigheter, aborter m m ingick. Dessa hade ägnats den allra största delen av förhandlingsutrymmet. Många ändringar i texten hade gjorts för att tillmötesgå Vatikanen – till bekymmer inte bara för den svenska delegationen. När kompromissmöjligheterna var uttömda valde påvens representanter ändå att reservera sig mot kapitlet i deras helhet.

Däremot argumenterade Vatikanen, delvis i samklang med andra delegationer, för starkare skrivningar om fattigdomsfrågorna. I sitt anförande till konferensen sade delegationen:

*Syftet med denna konferens bör vara att tillförsäkra varje människa på denna jord livsvillkor som speglar (hennes) värdighet (inför Gud) ... den Heliga Tronen anser att det kapitel som särskilt handlar om förhållandet mellan befolkning och utveckling utgör en oproportionerligt liten del av hela dokumentet.*

Den kritiken togs inte upp i den officiella konferensen i Kairo. På NGO-forum däremot växte irritationen för varje dag som förhandlingsspelet fortsatte, och allt starkare röster höjdes för att låta Vatikanen reservera sig mot texten i kapitel VII och VIII, och lyfta fram utvecklingsfrågorna för ordentlig diskussion.

### Kairo-programmet – viktiga ställningstaganden, och sedan...?

En ordentlig belysning av handlingsprogrammet från Kairo och dess bidrag inom befolkningsområdet kräver en mycket mer systematisk granskning av slutdokumentet än som gjorts här. Flera bedömare har redan påpekat att dess inriktning på kvinnors situation, familjen, reproduktiv hälsa m m inte särskiljer Kairo-dokumentet från t ex den handlingsplan som antogs i Bukarest för tjugo år sedan. Många likartade formuleringar finns redan där, liksom även i deklarationen från Mexico City 1984. Andra bedömare menar dock att de nu på ett annat sätt genomsyrar dokumentet, och att en ny »referensram» formulerats där kvinnorna gjorts till subjekt och omsorgen om deras situation styr både analys och rekommendationer.

Bukarest-konferensens handlingsplan har i efterhand kritiserats för att den, efter genomgripande omskrivningar av huvuddelen av texten, ändå inte i sina rekom-



menationer lyckades med vad den gjort till sin huvuduppgift: att integrera befolkningsfrågor med utvecklingsperspektiv. När konferensen nalkades sitt slut, efter flera dygns långa manglingar av huvudtexten, tycks tid och ork inte ha räckt till att låta det genomsyra även de avslutande avsnitten. Följden var att: »de viktigaste rekommendationerna om familjeplanering ... togs med i det slutgiltiga handlingsprogrammet med innebörden, ofta i om originalformuleringen, intakt» (Demeny 1994). Detta ser ut att ha blivit fallet också i Kairo.

Kairo-konferensens handlingsprogram är ambitiöst – betydligt längre än något av de föregående och med handlingsförslagen inlagda i varje kapitel. Fyra avslutande kapitel ägnas åt hur programmets många rekommendationer ska genomföras. Det första av dem handlar om åtgärder och program inom varje enskilt land. Där får man förgäves leta efter det breda utvecklingsperspektiv som inleder hela programmet. Texten byggs upp runt vad som kallas »population and development programme». De definieras inte men i sitt sammanhang framstår de mest som en omskrivning av den gamla termen familjeplaneringsprogram. Det intrycket förstärks av vilka fyra sk komponenter av den nationella verksamheten man gjort konkreta budgetberäkningar för, nämligen:

- Familjeplanering
- Reproduktiv hälsa exkl familjeplanering
- HIV/AIDS-bekämpning
- Forskning och statistik

Hela uppläggningsen i detta kapitel pekar på att det främst avser länder med hög takt i folkökningen. Övriga länder får sin roll definierad i det påföljande kapitlet om internationellt samarbete, där tyngdpunkten ligger på bistånd. Generellt bör FN:s 0,7-procentmål för bistånd uppfyllas; specifikt ska biståndet omfördelas till stöd för de fyra komponenterna ovan.

Nästan i förbigående nämns att den internationella gemenskapen ska:

*bidra till ett gynnsamt ekonomiskt klimat genom en makroekonomisk politik som främjar fortsatt ekonomisk tillväxt och utveckling.*

### **Kairo och de rikare länderna – ett steg tillbaka?**

I genomförandet av Kairo-programmet tilldelas de rika länderna alltså framför allt rollen som biståndsgivare. De radikala krav på internationell omfördelning av resurser som slogs fast i Bukarest för tjugo år sedan har fallit bort. I ett inledande kapitel sägs dock, här sammanfattat, att den internationella gemenskapen ska

- fortsätta att främja ett gynnsamt ekonomiskt klimat
- främja ett öppet, jämlikt, säkert, icke-diskriminerande och förutsägbart internationellt handelssystem
- främja direkta utländska investeringar
- minska skuldbördan
- ställa nya ekonomiska resurser till förfogande från alla tillgängliga finansiella källor
- ge tillgång till modern teknologi
- se till att strukturanpassningsprogrammen utformas så att de svarar mot sociala och miljömässiga krav

Kairo-programmet innehåller alltså en serie tydliga rekommendationer för reformer inriktade på fattigdomsbekämpning i Syd. För att få tyngd skulle dessa behöva lyftas fram och integreras med kapitlet om finansiellt stöd till program för befolkning och utveckling i Syd. Ty där den offentliga sektorn är för fattig för att ens kunna vidmakthålla en fungerande grundskola eller en minimalt acceptabel hälsoservice, där saknas förutsättningar för de aktiviteter som de föreslagna programmen innehåller. Att få till stånd vad Kairo-programmet kallar »sustained economic growth», dvs en fortsatt ekonomisk tillväxt, i de fattigaste länderna borde vara högsta prioritet i detta sammanhang.

Det sätt Kairo-konferensens handlingsprogram är upplagt på gör det lätt att förbise att många rekommendationer har en global adress. Ska en stabilisering av folkmängden kunna uppnås måste folkökningen hejdas i varje land på jorden. De rika länderna saknar en egen politik med den målsättningen. Inte heller finns några säkra vetenskapliga argument för att dessa länders utveckling med någon automatik leder till en stabil folkmängd. Man måste också räkna med en invandring till rikare länder, som för med sig inte bara ett nettotillskott av nya medborgare, utan ofta också att den högre nativiteten bland invandrarna bidrar till fortsatt folkökning. Kairo-programmets befolkningspolitiska rekommendationer bör följaktligen gälla rikare länder likaväl som fattigare.

Hur ska medvetenheten om detta kunna tränga igenom i de rikare länderna? Paul Demeny, själv amerikan, noterar det märkliga i att befolkningspolitik inte står på dagordningen i USA, trots att landet nu stöder statliga insatser i andra länder för en stabilisering av världsbefolkningen. Invandringen diskuteras mycket, men »beslut om att anlända genom den vanligare vägen, födsel, anses tillhöra den enskildes oinskränkta rättigheter. Vad dessa beslut leder till för befolkningen som helhet ifrågasätts inte av staten.» (Demeny, 1994)

Det finns avsnitt om miljöfrågorna i Kairo-programmet som klart berör rikare länder. Utöver rekommendationen att dessa ska anpassa sin befolkningspolitik till

Agenda 21 bör samliga statsledningar som skrivit under Kairo-programmet:

- Integrera demografiska faktorer i miljökonsekvensutredningar och andra planeringsprocesser avsedda att leda till en hållbar utveckling
- Vidta åtgärder för att utrota fattigdomen, och särskilt skapa inkomster och sysselsättning för de fattiga på landsbygden liksom för människor som lever i eller nära känsliga ekosystem
- Utnyttja demografiska data i arbetet med att främja en hållbar hushållning med naturresurser i synnerhet i känsliga ekosystem
- Ändra ohållbara konsumtions- och produktionsmönster genom ekonomiska, legala och administrativa åtgärder som kan främja hållbar resursförbrukning och hindra miljöskador
- Utveckla en politik riktad mot de ekologiska följderna av oundvikliga öknings av folkmängden och förändringar i befolkningsfördelningen, i synnerhet i ekologiskt sårbara områden och i tätorter

### Att gå vidare från Kairo

Kairo-programmet innehåller många viktiga uttalanden om människors reproduktion och de reformer som krävs för att valfrihet ska bli en realitet för alla. Abortfrågan har relevans även i Sverige. Barnlöshetens tragik behöver strykas under även i vårt land. Båda dessa frågor är precis lika viktiga i fattiga länder där kvinnor är så mycket mer utsatta för männens och samhällets krav. Frågan om kvinnors rättigheter har nu genom Kairo-konferensens handlingsprogram på ett entydigt sätt kopplats till den om befolkning och utveckling. Betydelsen av sådana framsteg i internationella förhandlingar ska inte underskattas. De ger argument att stödja sig på för dem som arbetar med dessa frågor nationellt eller internationellt. För att de nödvändiga reformerna faktiskt också ska genomföras krävs dock att den politiska processen drivs i denna riktning genom demokratisk handling, samt att de ekonomiska villkoren för utveckling förbättras i fattiga länder där fortsatt folkökning är oundviklig. Orden ensamma har ingen makt att förändra människors villkor.

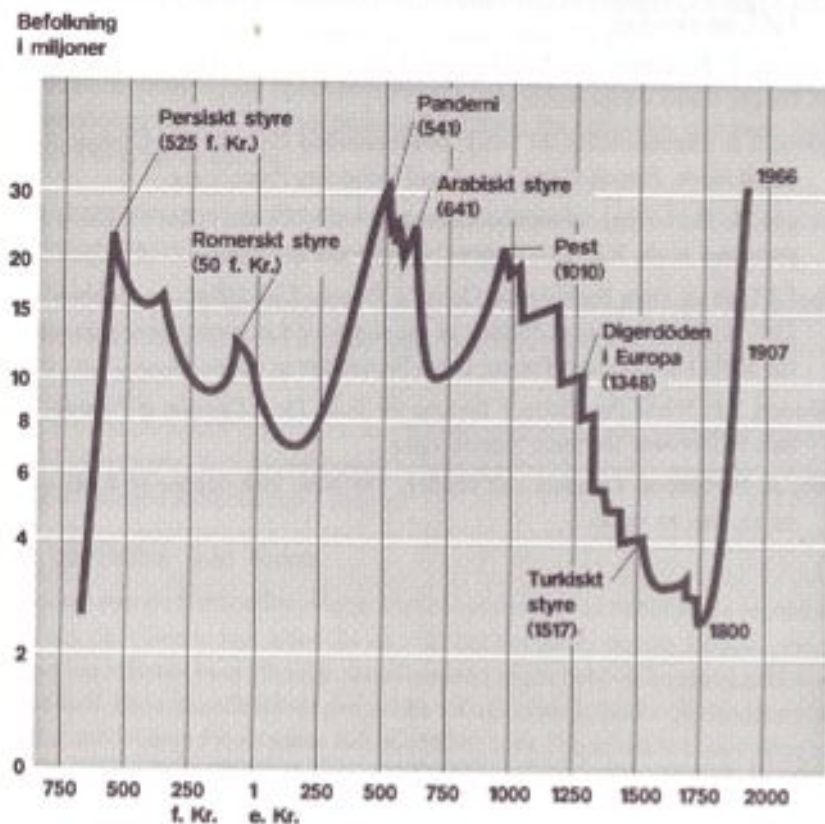
Därmed är slutsatsen given: 1970-talets krav på en ny internationell ekonomisk världsordning måste ännu idag sättas högst på dagordningen.

### Referenser

- Davis, K: »Population policy: Will current programs succeed?», *Science*, vol 158 (10), 1967, pp.730-739
- Demeny, P: *Population and Development*. Public lecture at the ICPD Development Forum, Cairo 8 September, 1994
- Egerö, B & Hammar skjöld, M (eds): *Understanding Reproductive Change: Kenya, Tamil Nadu, Punjab, Costa Rica*. Lund University Press, 1994
- Grimes, S: *The ideology of population control in the UN draft plan for Cairo*. Paper presented at the IGU/UGI Regional Conference in Prague, 22-26 August 1994.
- Harf J E, et al: *From Bucharest to Cairo: A Promise Unfulfilled. An Analysis of the Link Between Population Policy and Development Assistance*. Paper presented at the ICPD Development Forum, Cairo September 9, 1994
- Johnson, S P: *World Population - Turning the Tide. Three Decades of Progress*. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994
- Sen, A: Population: Delusion and Reality, *The New York Review of Books* vol xli no 15, Sep.22 1994



Fig 4. Egyptens befolkning 664 fkr till 1966



Källa: WJAndoch 1980

## Kultur och befolkningsfrågor

– en viktig dimension i Kairo

AV SORAYA DUVAL DE DAMPIERRE

**P**Å HUVUDGATORNA SOM LEDER till Stadium-komplexet är det fullt med unga män i civila kläder och poliser i uniform. De genomsöker bilar och kollar identitetskort och har dyra walkie-talkies att ropa i om något skulle gå på tok. Från Tahrir-bron ser man två små patrullbåtar köra runt i hög fart och rutinundersöka varenda liten privatbåt. Ett tyst drama kan ses däruppför: patrullbåtarna förföljer en motorbåt som tydligen inte brytt sig om att sakta farten. De sluter upp längs båten under bron och alla tre återvänder, tätt intill varandra, till brofästet. Vad som händer sedan vet ingen.

Detta är inte påhittat – det var vardagsmat under FN:s befolkningskonferens i Kairo, en av världens megastäder, 5–13 september 1994. Denna scen illustrerar det osedvanligt höga säkerhetspådraget, men ger samtidigt något av en nyckel till problemen i det egyptiska samhället.

Under de senaste två årtiondena har Egypten lidit av ett fortskridande socialt, politiskt och moraliskt förfall. Politisk despotism, korrupktion, Israels förödmjukande hegemoni och Egyptens undergivna hållning gentemot västmakterna, främst USA, har lett till ett förlamande trauma för landet och dess invånare. Frustration och förödmjukelse, raseri och förtvivlan har lett till ökande utbrott av våld och självdestruktivitet. Mitt i denna kokande gryta placerades ICPD (International Conference on Population and Development), mött av en orkan av stämningar från egyptierna.

Denna artikel betonar kulturen som en viktig dimension i diskussionen om befolkningsfrågor. I dess första del ges en inblick i den politiska bakgrunden i Egypten till Kairo-konferensen. Den andra delen berör huvudsakligen de egyptiska kvinnornas verklighet.

### Kulturstorm

Modigt och självsäkert kräver Benazir Bhutto i sitt tal »konsensus», och inte »kulturkonfrontation» (Inledningsanförandet, 5 september 1994). Men det var just konfrontation det blev. I Egypten var oppositionen mot ICPD och dess handlingspro-

gram inte begränsad till religiösa fundamentalister. Våldsamma anti-ICPD-kampanjer drevs inte bara av konservativa och radikala religiösa eller så kallade extrema fundamentalister, utan även av andra fraktioner inom samhället, från traditionell politisk vänster till höger. Vissa läger såg konferensen som del av ett västinfluert försök att tvinga på Syd en »ny världsordning». Många ekonomer, journalister och sociologer ansåg att det snarare är ekonomisk och social utveckling än befolkningskontroll som ska lösa tredje världens problem. De ansåg också att liksom GATT-avtalet var ett västpåfund för att vidga klyftan mellan Nord och Syd, så var handlingsprogrammet inspirerat av industriländernas prioriteringar. Den halvofficiella tidningen Al Ahram publicerade några artiklar som beskrev internationella konferenser som ett sätt att i teorin genomdriva den Nya Världsordningen, en världsordning där Syd är fjättrat av sina skulder, sina miljoner utbildade människor, sitt ekologiska förfall, sina skövade rikedomar och sitt kulturella beroende. De anklagade Väst, och i synnerhet USA, för att marginalisera kulturerna i Syd.

Konferensens handlingsprogram blev också tolkat som ett angrepp mot inhemska normer och trosföreställningar. Begrepp som »reproduktiv hälsa», »sexualundervisning», »föräldraauktoritet» och »abort» uppfattades som oerhört provocerande och möttes med kompakt motstånd. Vänsteroppositionens tidning Al Ahali, som tillhör Tadjamou-partiet, refererade en föreläsning om sexualundervisning, hållet av en svensk från RFSU (Al Ahali, 7 september 1994).

Enligt tidningen redovisade föreläsaren sina egna erfarenheter av hur sexualundervisning kan gå till, när hon berättade om sin son. Sonens sexuella debut hade skett mycket tidigt med en mycket äldre kvinna och under moderns överinseende. Hon var belåten eftersom, som tidningen citerade, »det inte var någon fara, då han fått god sexualundervisning och var väl förberedd». Tidningen tog avstånd från föreläsningen som exempel på hur man försöker införa ett »omoraliskt» västerländskt beteende, oförenligt med arabiska, egyptiska normer. Med föreläsningen som exempel konstaterade tidningen att Nords maktposition kunde leda till att egyptisk ungdom besmittades med »korrupta» västerländska värderingar, påtvingade länderna i Syd som ju lider av ett »ömkligt beroende». Egypten kan inte »skaka av sig den kulturimperialism som genomsyrade hela konferensen, eftersom landet förlorat sin styrka som respektabel, ledande stat i arabvärlden».

Lika stark motståndare till ICPD var egyptiska arbetarpartiet Hizb-el-Ammal, med dess ledande ideolog Adel Hussein. Partiet, som nu är det ledande oppositionspartiet i Egypten, var tidigare socialistiskt, men har sedan alliansen med Muslimska brödrskapet inlett en tydlig islamistisk politik. I dess tidning Al-Sha'ab (Folket) kritiserades ICPD som en »västerländsk imperialistisk konspiration». Samtidigt kräver tidningen demokrati och avskaffande av enpartistytret och undantagslagarna

från 1967 som skärptes 1992 och därmed begränsade rätten till politisk aktivitet. Tidningen hävdade att amerikanskt bistånd skulle göras avhängigt av om ett land accepterade handlingsprogrammet från Kairo, samt att dokumentet gav en irrelevant och vilseledande förklaring till världens befolkningsproblem och en värdeplan för hur de ska lösas (Sha'ab, 2, 7, 11 september 1994).

Vad som tilldrog sig mest kritik var dokumentets nya inriktning med det högrävande talet om individuella rättigheter och friheter, alltför vagt definierade i förhållande till sex och reproduktion. Detta attackerades från skilda håll. Dokumentets huvudsyfte ansågs vara att göra en »främmande och promiskuös» livsstil godtagbar. Begreppet »demografisk fundamentalism» myntades, som ett uttryck för misstro mot att se världens sociala och miljömässiga problem som en följd av överbefolkning. Anti-ICPD-aktivisterna ansåg att konferensen, alla officiella protester till trots, satt verkligt tryck på tredje världens regeringar att tvinga människor till barnbegränsning. Men värdet av att organisera väldiga reklamkampanjer och fina barnbegränsningskliniker på internationella organisationers och biståndsgivares befallning är begränsat i områden där det saknas »goda samhälleliga villkor för spontan födelsekontroll» (Huweidy 1994).

Salama A Salama, en välkänd sekulariserad journalist skrev i Al Ahram, 8-14 september 1994:

*... lösningar drogs upp för befolkningsproblemet, där ena sidan hävdade att enbart de fattiga nationerna har ansvaret för problemet. De måste anta strikta, radikala, västerländska metoder, som inte bara omfattar familjeplanering, utan också lagstiftning som är oförenlig med religiösa värderingar och traditioner i u-länderna. Främst av dessa medel är abortlagar, och krav på att kvinnor ska ha frihet (i betydelsen sexuell frihet, understryker författaren) både inom och utanför familjen. Denna syn förespråkades entydigt av den norska statsministern i hennes tal.*

ICPD användes också av oppositionen som ett tveeggat vapen, för att kritisera den främmande kulturella dominansen likaväl som den inhemska eliten. Oppositionsrörelser från höger och vänster utnyttjade alltså konferensen för att kritisera den sittande regeringens misslyckade ekonomiska politik och för att ta upp frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, vilka under senare år begränsats allt hårdare. Precis som Gro Harlem Brundtland konstaterade i sitt öppningsanförande att »Konferensen handlar i själva verket om demokratins framtid» var detta också huvudfrågan i Egypten (ICPD 5 september 1994). Beträffande detta säger Salama A Salama (op cit)



Om denna konferens ska kunna påverka Egyptens politik kommer det främst att bli genom stödet till enskilda organisationer, som spelade en positiv roll genom att delta i konferensen. I Egypten är detta lovande eftersom regeringen hittills förbiset dessa organisationer eller försökt undertrycka dem. Förhoppningsvis kommer detta experiment att leda till en revision av de lagar som begränsar organisationernas verksamhet och ställer dem under regeringens kvävande mandat.

### På spaning efter legitimitet

Både halvofficiella och oppositionella tidningar ifrågasatte avsikten med att hålla FN-konferensen vid denna tid, med hänsyn till Egyptens socio-politiska situation. Mohammed Mahmoud El-Imam, f.d. planeringsminister, kommenterar:

*Ironiskt nog speglar de deklamationer som görs vid internationella konferenser en önskan att ansluta sig till ett slags internationellt samarbete som västländerna uppenbart kränkt genom att dra ner på biståndet till stater som behöver det. Även deras altruistiska insatser har dolda avsikter. Till exempel berodde det kloka beslutet att välja Kairo som värd för befolkningskonferensen inte på att Egypten haft framgång i sin egen befolkningspolitik, utan på att det är den ledande huvudstaden i u-världen och dessutom har accepterat en amerikansk ekonomisk reform, dvs. privatisering.*

I kontrast till detta hörs en officiell röst »Egypten har fått vad det ville ha, ett erkännande och en återupprättelse utomlands av sin image, som under de två senaste två åren fläckats av terroristdåd.» (Al Ahram, 1994). Regeringsföreträdare framhöll hur viktig en sådan konferens var för Egypten och att det var en ära för landet att stå som värd för denna enorma internationella konferens.

För att tona ner motsättningarna omkring konferensen tog president Mubarak i sitt tal upp Egyptens band till Väst. Han sa: »Hur långt ifrån varandra vi än må bo och hur stora skillnader som än råder mellan oss, delar vi ändå samma öde.»

Genom att konstatera att det inte finns någon »konflikt mellan religion och vetenskap», och att ingen har »monopol på sanningen», använde sig Mubarak vidare av religiösa förevändningar för att legitimera att konferensen förlagts till Egypten. På detta sätt ville han försvara regeringens beslut inför folket och dämpa den starka oppositionen mot regeringens politik. Men hans budskap riktade sig också västerut, då han underströk att också Egypten accepterar »vetenskapliga sanningar», grundade på den västerländska upplysningsmodellen, och att landet skulle fortsätta i dessa fotspår oavsett oppositionen i landet.

Trots våldsamma attacker från både vänsteroppositionen och islamister skyller

Mubarak och hans regering ofta Egyptens ekonomiska problem enbart på överbefolkning, särskilt efter 1983 då regeringens nya familjeplaneringsprogram infördes. Men många tjänstemän har också skrutit om Egyptens framgångar med att minska födelsetalen under det senaste årtiondet, vilket uppgavs vara en huvudanledning till att ICPD hölls på egyptisk mark. Mediakommentatorer ville också ofta se det som ett tecken på respekt och uppskattning att bli utvald som värd, liksom ett tecken på Egyptens framgång i sitt befolkningsprogram. Mubarak accepterade ju också UNFPAs pris som ett erkännande av Egyptens »framgång med att konfrontera befolkningsproblemen och deras negativa inverkan på ekonomisk och social utveckling». Han kallar nedgången i den årliga tillväxttakten för »en viktig vändpunkt i Egyptens demografiska historia (ICPD, 5 september 1994).

Egyptens årliga befolkningsstillväxt har sjunkit från 2,8 procent 1980 till 2,2 procent 1994. Trenden nedåt fortsätter, säger Mubarak, som en följd av att familjeplanering accepteras av allt fler, från 28 procent av paren i reproduktiv ålder 1980 till dagens 50 procent.

För att rättfärdiga regeringens hållning i fråga om värdskapet för konferensen tillade Mubarak att oppositionen baserade sig på »felaktiga informationer». Regeringsrepresentanter deklarerade offentligt att det fanns många översättningsfel i den arabiska versionen av handlingsprogrammet varför ordalydelsen blivit en annan än »innehåll» och »avsikter» i förslaget till handlingsprogram för konferensen. Den egyptiska befolkningsministern, Maher Mahran, angrep kritiker av ICPD och sa att de hade fastnat för abortfrågan »utan att ens ha läst handlingsprogrammet».

Mubarak tog fasta på suveräniteten – att alla länder har rätt till en egen befolkningspolitik utan påverkan utifrån – och konstaterade i sitt inledningsanförande att »Egypten bestämmer självt i alla frågor». De 300 miljoner egyptiska pund som Egypten förväntades tjäna på konferensen sågs som ett tillfälle för landet att resa sig ur den nuvarande krisen. Ordföranden för Folkförsamlingens kommitté för turism och kultur sa att konferensen »kommer att sälja Egypten utomlands igen, i synnerhet i Väst, och visa att det är ett vackert land med fullständig politisk stabilitet».

### Religiös symbolism

Eftersom vissa muslimska länder, t ex Saudiarabien, Sudan, Libanon och Irak, liksom också en del religionsforskare bojkottade konferensen på grund av sina reservationer mot förslaget till handlingsprogram måste regimen ännu en gång hävda sin religiösa auktoritet. Massmedia uppmanades av ministern för Media och kommunikation att under konferensen särskilt täcka allt som hade att göra med de muslimska ledare och forskare som var närvarande. Jag själv fick frågan av en TV-reporter om jag kände



några berömda muslimska forskare där: »På grund av alla motsättningar vill ministern särskilt att vi ska visa så många engagerade muslimer som möjligt», sa han.

Även om konferensen täcktes generellt i egyptiska media ägnades inte mycket utrymme åt själva diskussionsfrågorna. Egyptier får knappast neutral information från lokala media utan mest regeringspropaganda. Den statliga televisionen där de flesta egyptier får sina nyheter ägnade sig mest åt presidentens aktiviteter, timme för timme, men också åt information om hur bra konferensen var eftersom den förbättrade bilden av Egypten i världen.

Mubaraks möte med Benazir Bhutto följdes mycket nära. Att Benazir Bhutto kom, liksom en företrädare för Iran, var en triumf för den egyptiska regeringen eftersom det visade att landet haft framgång i sina försök att få det islamiska samfundet att komma till denna »historiska konferens». FN hade hoppats kunna välkomna alla de tre kvinnliga premiärministrarna från muslimska länder. Men Bangladeshs Begum Khaleda och Tanzu Ciller från Turkiet ställde båda in besöket på grund av hemmaopinionen.

Eftersom Bhutto var den enda som kom fick hennes närvaro symboliskt värde och slogs upp stort. Att hon, muslimsk kvinna och ledare för ett muslimskt land, kom, trots motstånd hemifrån, var något egyptierna drog fördel av. I sitt öppningsanförande kallade hon sig »kvinna, moder och hustru» men också »demokratiskt vald ledare för ett av de största muslimska länderna». Bhutto betonade familjens, och särskilt mödrarnas, roll i barnens fostran och utbildning. Hon sa att det fanns »allvarliga» tendenser i förslaget till handlingsprogram som gick emot islamiska värden. Pakistans premiärminister använde Koranen för att förkasta abort som familjeplaneringsmetod och ifrågasätta utkastets definition av familjen. Bhutto erkände att Pakistan har ett befolkningsproblem, men sa samtidigt att »begränsning av befolkningen måste ske i enlighet med moraliska värderingar och islamiska grundsatser som skyddar livets helighet». Uppenbarligen talade hon inte bara för sin hemmapublik, utan för hela den muslimska världen och vände sig därmed både till den egyptiska regeringen och till landets muslimska massor. Oppositionstidningarna prisade hennes tal även om de sa att hon också vände sig till publiken hemma. En sekulariserad journalist skrev:

*Den andra sidan valde att kompromissa, ta hänsyn till folks känslighet och visa respekt för religiösa värden och traditioner utan att förbise problemet eller förringa dess följder. Detta gjordes skickligt av Benazir Bhutto, som återupprättade den islamiska världen, vars bild förvanskats av de rigida och okunniga anföranden som fördömt konferensen och kallat den för hädsk.*

AL AHRAM, 8-14 SEPTEMBER 1994

Mubarak uttryckte också sin förtjusning över att Iran deltog. Den hårda ton som vanligen används i egyptiska regeringsuttalanden mot Iran som strategi för att dämpa alltför islamiska känslor var plötsligt borta. Mubarak sa i Al Ahram (8-14 september 1994):

*Iran är en islamisk stat och dess närvaro är av värde för det inter-islamiska samarbetet. Om nu Iran har godkänt dokumentet till 90 procent kommer annat som bryter mot våra gemensamma religiösa föreställningar inte heller att godkännas av vare sig kristna, judar eller muslimer.*

Att Saudiarabien, en annan viktig symbolstat, uteblev ursäktade han med orden:

*Saudiarabien är säte för heliga relikier och har sina speciella skäl som vi väl förstår. Vi kan tala på saudiernas vägnar under konferensen om något uppstår som går emot islam.*

Mubarak konstaterade vidare att Saudiarabiens frånvaro inte på något sätt påverkade dess »utmärkta» relationer med Egypten. Arabförbundets representanter sa att Saudi dragit sig ur eftersom dess regering alltför starkt påverkats av inhemska muslimska präster. Sheikh Abdulaziz Ibn Baz, högsta religiösa ledare i det saudiska kungadömet, sa att konferensen »inte var förenlig» med islam (Al Ahram op cit). »De är väktare av de heliga platserna i Mecka och Medina och måste statuera exempel», sa en tjänstemän från Arabförbundet.

Al Azhar, tusenårigt universitet och prestigetyngt lärosäte för islam, ligger i Kairo och Egypten har därför alltid haft en ledande roll i den islamiska världen. Kolonialmakterna och de moderna regimerna försvagade de islamiska institutionernas och forskarnas, »ulamas», ställning. Al-Azhar förföll allt mer till att bli en institution som anpassade islam efter den officiella politiken, och dess trovärdighet i den muslimska världen reducerades dramatiskt. Det är också därför det islamiska etablissemangen spelar en andraplansroll inom Egyptens islamiströrelse. Med ovanstående uttalanden vill Mubarak och hans tjänstemän återge Al Azhar dess ställning som oavhängig, ansedd röst för islam, ett trovärdigt alternativ till »väktaren av de heliga platsernas», och ett som också ska kunna utfärda dekret för den islamiska världen.

### Muslimska samhällen är delade

Majoriteten av befolkningen i Egypten och många andra arabländer är fattig och deras situation har förvärrats under det senaste årtiondet. Små elitgrupper har blivit rikare till följd av den ekonomiska liberaliseringen. Tidigare generationers radikala nationalism, som många på 50- och 60-talen trodde skulle leda till bättre fram-



tid, har avmattats. Den förknippas nu med en korrumperad och förtryckande överklass och med de upprepade förlusterna mot Väst och Israel.

I dagens muslimska samhällen lever den lilla »moderniserade» eliten och den stora massan mycket olika liv. Eliten, som fått västerländsk utbildning och har varit ledande i nationalistiska, marxistiska eller liberala regeringar eller oppositionsgrupper, har socialt och ideologiskt förblivit en isolerad minoritet. Befolkningens majoritet i städer och på landet är fortfarande fast förankrade i »traditionell» muslimsk livssyn. Nära knuten till denna majoritet är en mer än tusenårig elit, den lärda islamiska klassen »ulama», som har en egen intellektuell tradition och ett eget sätt att uttrycka sin syn på världen och samhället. Som tidigare nämnts har dess trovärdighet minskat under de senaste två årtiondena. Även om den är inhemska har denna elit inte spelat nämnvärd roll i de sedan 70-talet framväxande islamistiska rörelserna. Den franske statsvetaren François Burgat ser det som en huvuduppgift för dagens islam att knyta an till ett inhemskt referenssystem för att förstå och angripa dagens problem i de muslimska samhällena.

Efter självständigheten följde de en europeisk utvecklingsmodell. Den dominerande eliten ansåg den traditionella inhemska eliten som ett hinder för framsteg och modernitet. Politisk debatt, teori och ideologi importerades från Väst. En huvudfunktion för den islamistiska rörelsen är att tvinga denna debatt, och synen på samhället, tillbaka till rötterna. Islamisterna slår alltså åt två håll – mot Väst, men också mot en passiv, traditionell och rigid islam som bara upprepar tidigare generationers idéer och inte förmår anta den utmaning som det moderna islamiska samhället står inför. Med andra ord riktar islamisterna sina attacker inte bara mot Västs moderna idéer utan också mot de skriftlärda, »ulama», själlosa upprepande av sekelgamla lärda tolkningar. Islamisternas egen tolkning av skriften är inte alltid bokstavstrogen.

Denna motsättning utvecklades också under Kairo-konferensen. Islamisterna bekämpade den, medan det islamiska etablissemanget stödde den, åtminstone på slutet. Men ett nytt fenomen dök upp. ICPD blottade klyftan inom själva det islamiska etablissemanget, Azhar. Medan sheikhen av Azhar, som har högsta rang inom institutionen, från början tog avstånd från konferensen och därmed gick tvärt emot regeringens politik, gjorde »muftin» (en religiös auktoritet som utfärdar islamiska beslut) motsatsen (Al-Ahram, 7 sept, 1994). Sheikhens agerande kan tolkas som ett försök att återerövra något av forna tiders självständighet för Al Azhar. Men det misslyckades. Han utsattes tydligen för påtryckningar att kompromissa så att hans ord följde regeringens policy.

Det koptiska etablissemanget däremot, med påven Shnouda i täten, uttalade sig klart emot ICPD och lämnade inget utrymme för kompromisser.

## Vad anser då egyptierna om ICPD?

Egyptiska regeringen gjorde allt för att förbereda denna »konferensernas moder». Världnationen var beslutad att rentvå landet från alla anklagelser om terrorism och slå fast sin position som »förnuftets röst» i Mellanöstern. Men för de flesta egyptier kunde ICPD likaväl ha ägt rum på en främmande planet. Trots uppmärksamheten i de lokala tidningarna, radion och TV kände de att konferensen hade mycket lite eller inget alls att göra med deras liv.

– Vad bryr jag mig om konferensen, sa en taxichaufför på vägen från konferensen. Endast Gud vet vad den gör för skillnad.

– Jag vet då inte vad som händer på konferensen, sa en kvinna som satt på trottoaren och kokade te att sälja.

En affärsinnehavare, Amir, kallar konferensen »motbjudande», eftersom den uppmuntrar »fri sex» och »lösaktigt» beteende som »vi egyptier inte kan acceptera». Amir har tre barn och säger att allt han bryr sig om är »att ge barnen mat, kläder och utbildning». Han säger: »Jag vet inte mycket och bryr mig mycket lite om politik. Vad har det med mig att göra? Vad jag än säger, gör regeringen som den vill...»

Vreden hos de grupper i samhället som marginaliserats och uteslutits från landets politik och utvecklingsprojekt oroade både egyptierna och andra representanter från tredje världen.

Många araborganisationer kände också att NGO-forum bara representerade medelklassen, inte vanliga kvinnor i arabvärlden, och bara ägnade sig åt »intellektuellt snack». Kritiken gällde inte minst individens kontra familjens rättigheter och Västs sätt att tvinga sina värderingar på länderna i Syd, som inte kan försvara sig eftersom de är beroende av bistånd från USA. USAID, Washingtons främsta biståndsorgan, blev ordentligt ifrågasatt. I dess befolkningsprogram sker information och utbildning nästan exakt på samma sätt som den skulle ha gjort i USA. Den uppfattas ofta av arabiska och andra u-landsorganisationer som respektlös och som skrämd för deras inhemska kultur.

## Kvinnors mänskliga rättigheter som islamiska rättigheter

Kvinnors mänskliga rättigheter framställdes av många islamiska organisationer som kvinnors rättigheter inom islam, men de sa också att kvinnor berövades dessa rättigheter på grund av främst männens tolkning av den heliga skriften. Det manliga islamiska etablissemangets många feltolkningar som missgynnar kvinnor borde rättas till i enlighet med den »sanna» islam, som inte är fientlig mot kvinnor. Kvinnors rätt till självbestämmande (empowerment) under nuvarande islamiska lagar sattes som mål. Förvånansvärt nog började några sekulariserade feminister använda samma språkbruk.



»Skyll dig själv och inte på islam om du mister dina rättigheter», var en föreläsares budskap till de närvarande arabiska kvinnorna. »Enligt islams principer har kvinnor samma rätt som män att delta i beslut på alla nivåer», sa hon, men dessa principer har i islamiska samhällen tillämpats så att makten helt övergått till männen.

Snarare än att ödsla sin energi på att få regeringar att lagstifta bort lagar som är oförmånliga för kvinnor i frågor om skilsmässa och barnens vårdnad föreslog föreläsaren att kvinnor skulle få »självbestämmande» direkt genom ett nytt standardiserat äktenskapskontrakt. Kontraktet skulle vara enkelt att förstå, spridas överallt och skulle erkänna man och kvinna som likvärdiga partner.

Beträffande polygami togs olika alternativ upp. Antingen borde en kvinna kunna kräva skilsmässa om hennes man tog en andra hustru, eller skulle mannen bara kunna ta en andra hustru om den första godkände det, eller också skulle mannen inte alls kunna gifta sig med en andra hustru. Vid dessa förslag blev atmosfären i konferenshallen förtätad. Bakom mig hörde jag män mumla att detta inte var »korrekt» islam. En manlig egyptisk NGO-delegat motsatte sig betoningen av polygami. »Här i Egypten har män knappast råd att ha en enda hustru, så mycket mindre flera», sa han och inhöstade skratt och applåder. »Jag får be er vara mer realistiska».

Det är ett väl etablerat faktum att kvinnor enligt sunni-muslimsk tradition har rätt att i äktenskapskontraktet skriva in vad de önskar. I praktiken blir det dock aldrig så. Normen är för de flesta egyptier, män som kvinnor, att män dominerar. Dessutom är många kvinnor okunniga om sina rättigheter. Äktenskapskontraktet undertecknas för övrigt hos en man, som antingen är konservativ byråkrat eller religiös »sheikh» och som skulle vägra signera ett kontrakt på andra villkor än de gällande.

Familjelagen i Egypten har förblivit densamma, behårt konserverad före, under och efter koloniseringen. Den centreras kring frågor om skilsmässa och polygami och vårdnad om barnen och tolkas av manliga muslimska präster i enlighet med Shari'a, dvs den muslimska lagen. Under Sadats regering försökte hans hustru Jihan genomföra vissa betydande reformer till förmån för kvinnorna. För att begränsa månggiftet införde hon en klausul om att den första hustrun skulle godkänna ett nytt äktenskap. Det manliga islamiska etablissemangen rasade och »Jihans lagar» återfördes några år senare 1979 till sin ursprungliga form.

Vad som händer idag i fråga om kvinnors ställning är det samma som händer i den allmänna politiken. Man återgår till rötterna och försöker motverka den politiska och intellektuella eurocentrismen med begrepp från den islamiska traditionen som argument i debatten. Det är också detta vi kan se nu, när kvinnor försöker

opponera sig mot det islamiska etablissemangen, som i många fall är fiendligt mot kvinnor.

## Egyptiska kvinnor och ICPD

ICPD kallades ofta för en »kvinnokonferens», inte bara för att 70 procent av deltagarna var kvinnor, utan också för att ingen av de tidigare befolkningskonferenserna, Bukarest 1974 och Mexico City 1984, hade satt kvinnor i centrum för diskussionen om utvecklingsfrågor. Några talade om paradigmskifte, eftersom kvinnor inte längre presenteras som »objekt» utan som »subjekt». Det var också nytt att prioritera investeringar i kvinnor och se deras självbestämmande (empowerment) som förutsättning för en framgångsrik utveckling. Nafis Sadik, ordförande för konferensen, sa att bakom de förslag som ska diskuteras på konferensen ligger »erkännandet att en grundorsak till den dåliga reproduktiva hälsovården är kvinnors juridiska ställning». Kvinnors rättigheter framställdes som mänskliga rättigheter som inte bör kränkas. Om man bortser från det omdebatterade ordet »reproduktiv hälsa», är parenteserna anmärkningsvärt få i handlingsprogrammets fjärde kapitel (om Kvinnors jämlikhet etc).

Genom att sätta in konferensens centrala tema, kvinnors självbestämmande, i ett egyptiskt sammanhang stod det snart klart att detta begrepp var mycket svårt för de flesta egyptier att smälta. Detta gäller män såväl som kvinnor, som i många stycken har samma syn på könen olika roller. Synen på familjeenheten, med äktenskapet som bas, som samhällets viktigaste institution omfattas av båda könen i alla skikt i samhället, oavsett religion, klass, utbildning och arbete. Även om situationen i praktiken inte är idealisk idag vill båda könen leva upp till detta som ideal.

Kvinnor beskriver sig själva och uppfattas av män som grundorsaken till alla sociala problem. Kvinnor som bråkstakar, intrigmakare och hysterikor som inte kan kontrollera sina känslor, munnar eller sin sexualitet är populära ämnen i alla samhällsskikt. Det är tankegångar som också stöds av media. Budskapet är att män ska vara försörjare och kvinnor »lydiga» döttrar, hustrur och mödrar. Detta betyder inte att kvinnor helt saknar handlingsutrymme, men hur mycket beror på varje kvinnas situation. Egyptiska kvinnor kan inte ses som enbart maktlösa passiva mottagare. De har olika strategier för att få makt gentemot sina män, vanligen genom att fjäska för mannens ego.

Synen på kvinnorollen varierar med den sociala verkligheten. De flesta egyptiska kvinnor prioriterar familjen och rollen som mor och hustru. Allt annat ses som sekundärt. Egyptiska kvinnor som arbetar försöker hela tiden passa in arbetet i denna familjebild, och inte tvärtom. Kulturellt har männen ansvar för försörjningen medan kvinnans arbete ses som komplementärt och mindre viktigt. Ironiskt nog



har cirka 20–30 procent av kvinnorna i Egypten huvudansvaret för familjens försörjning idag.

I Egypten bör sex begränsas till äktenskapet. Man överser med mäns och unga pojkars avsteg från denna norm, inte med kvinnors och unga flickors, vars jungfrudom är väsentlig. Alla avråds från sex före bröllopet och båda könen uppmuntras att gifta sig tidigt. Föräldrarna spelar en viktig roll i att ordna allt som behövs för bröllopet, både för pojkar och flickor. Endast inom eliten och bland en minoritet av Egyptens intellektuella har man någon som helst förståelse för begrepp som »kvinnors självbestämmande», »reproduktiva rättigheter» eller »sexualundervisning». För de allra flesta egyptier är dessa begrepp främmande och uppfattas som införda från Väst. Dessutom kan man säga, att de som alls begripit dessa frigörelsemål, för det mesta feminister, tolkar dem olika. De flesta vill behålla det traditionella samhällets storfamilj men eliminera de värsta missförhållandena, t ex tvångsäktenskap och mäns lättvindiga skilsmässor.

Egyptiska kvinnoorganisationer uttryckte sådana tankar vid ICPD. Några tyckte att frågan om utveckling hade skjutits åt sidan till förmån för abortfrågan. De sa att de frågor som borde diskuteras mest och är av direkt betydelse för vanliga egyptiska kvinnor är god hälsovård med reproduktiv vård samt lika utbildningsmöjligheter för kvinnor.

Arabiska organisationer såg frågan om »feminiseringen av fattigdomen» som en utvecklingsfråga, inte som ett befolkningsproblem. Några uttryckte sin vrede över befolkningsaktivister som de ansåg hade »travat in i tredje världen på sin feministiska retorik». Att helgonförklara individen var, sa de, Kairo-konferensens sätt att dra uppmärksamhet från de verkliga orsakerna till fattigdom och nöd, nämligen global och nationell orättvisa och exploatering.

## Egyptiska kvinnorörelser

Qasim Amin, en franskutbildad advokat, var i slutet av 1800-talet en av de första att kräva avskaffande av slöjan och befrielse av Egyptens kvinnor. Hans bok »Kvinnors befrielse» (*Tahrir el Mar'a* 1899) startade en debatt som ännu pågår – frågan om slöjan som symbol för islamisk underlägsenhet. Denna fråga har debatterats i alla muslimska länder sedan dess. Amins krav på att avskaffa slöjan följdes av många i Egypten, främst av överklass med någon form av anknytning till Väst.

Huda Sh'rawi var den främsta kvinnoledaren på 20- och 30-talen i Egypten. Hon grundade den egyptiska feministunionen (EFU) 1923, den första panarabiska kvinnorörelsen i Egypten. 20-talets kvinnorörelse med Huda Sh'rawi och Saiza Nabarawi förblev emellertid ett överklassfenomen. Den hörde samman med överklasskvinnornas inträde i det politiska livet som deltagande i de egyptiska nationalisternas kamp mot kolonialmakten. Under det tidiga 1900-talet och främst genom EFU dominerade västerländska feministiska värderingar även i arabiska sammanhang. Tillsammans med andra västerländska, sekulariserande tendenser i samhället främjades en feminism som såg det västerländska samhället som ett önskvärt mål.

Samtidigt fanns en helt annan typ av feminism, nämligen den som Zeinab El-Ghazali stod för. Hon grundade Islamiska kvinnors Förening. Hennes krav formulerades med islamiska förtecken, medan andra feminister vid mitten av århundradet krävde kvinnors rätt och mänskliga rättigheter för att införa sekularism och demokrati.

El-Ghazali ville skapa feminism inom islam i motsättning till den dyrkan av västerländska ideal och det förakt för det inhemska som präglade andra feminister. Hon var övertygad om att det gick att reformera islam till förmån för kvinnorna på samma sätt som den stora egyptiske reformatorn Muhammed Abdu lyckades få igenom sina reformer på 1800-talet. Zeinab El-Ghazali är den första kvinnan i islams historia som publicerat en tolkning av Koranen i två volymer.

Ironiskt nog är det nu mot slutet av århundradet Zeinab El-Ghazalis feminism som tycks väcka mest genklang i den egyptiska kulturen, medan den tidigare dominerande västerländska och sekulära arabiska feminismen har minskat i betydelse.

Distinktionen mellan islamiska feminister och feminister som talar för »den västerländska befrielsemodellen» var mycket tydlig under Kairo-konferensen. Polariseringen var stark mellan de två grupperingarna och det ledde stundtals till anklagelser och konflikter. Detta hände både bland egyptiska organisationer och andra arabiska organisationer från Tunisien och Marocko, där samma klyfta existerar mellan islamiska feminister och icke-islamiska. En feminist som är direktör för ett nyinrättat, FN-stött utbildningscenter för kvinnor i Tunisien sa till en egyptisk feminist: »Genom att sätta på dig huvuddök och täcka kroppen marknadsför du bara något som inte alls har med kvinnors rättigheter att göra.»

Trots alla motsättningar kunde ett intressant fenomen iaktas vid konferensen. Progressiva islamiska feminister och progressiva sekulariserade feminister hade mycket likartade politiska åsikter. Behovet av demokrati, lika rösträtt för kvinnor, mekanismer för att kvinnor ska kunna delta i samhällslivet, liksom avskaffande av fattigdom, analfabetism och ohälsa bland kvinnor, var teman de var överens om. Diskriminering av kvinnor i form av våld i hemmet, snabbskilsmässor och kvinnlig omskärelse fördömdes av båda grupperna. Båda angrep representanter för Al-Azhar när dessa vädrade sin konservativa syn på kvinnor och islam på NGO-forum. Men för att nå sina mål hade de två grupperna olika strategi och språk. Medan de vä-



terländskt utbildade verkade stå för en importerad ideologi, gick de islamiska feministerna tillbaka på en mäktig ideologisk tradition.

## Efter ICPD

ICPD slöt i enastående »framgång». Vatikanen anslöt sig för första gången om än med reservationer. De deltagande nationerna undertecknade slutdokumentet och lämnade frågan om abort till varje enskilt lands egna lagar. Egyptens anseende var återupprättat och landets regeringstjänstemän återvände till sitt »normala» liv.

Men det konstgjorda lugn som rått under konferensen bröts nu av allvarliga konflikter mellan polisen och militanta grupper i söder. Oppositionstidningar ansåg i sin analys att detta hade att göra med en överenskommelse mellan regeringen och dessa grupper. De skulle hålla sig lugna mot att regeringen skulle släppa några av deras fängslade medlemmar fria efter konferensen. Regeringen höll förstås inte sitt löfte och fortsatte sina försök att slå ner organisationerna. Sådan var den politiska stämningen i Egypten när gästerna hade rest.

Makteliten i Egypten likaväl som i övriga arabvärlden kämpar hårt för sin legitimitet och använder ett ökande förtryck för att hålla sig kvar vid makten. Klyftan mellan stat och folk har understrukits av Kairo-konferensen och debatten har fått vind i seglen. Kanske fungerade ICPD på sätt och vis som en upprättelse för det förlorade civila samhället. Om den hårda kontrollen av organisationerna kommer att minska och de tabuföreställningar som bröts under konferensen kommer att förbättra de egyptiska kvinnornas situation återstår dock att se.

## Referenser

- Al-Ahram, 8–14 september, 1994  
Al-Sha'ab, augusti–september, 1994  
Al-Ahali, 7 och 10 september, 1994  
Abdel-Fattah, N (1984): *Al Moshaf Wal Seif The Holy Book and the Sword*. Cairo: Madbouli  
Abdel-Hamid, F (1981): *Huda Sha'rawi, Muthakirat Huda Sha'rawi*. Cairo. al-Hilal  
Al-Said-Radwan (1977): *Hassan al-Banna*. Cairo: Madbouli  
Al-Ghazali, Z (1976): *Ayyam min Hayyati*. Dar El Shuruq, Caïr.  
Al-Guindi, F (1981): *Veiling Infatig with Muslim Ethic*. Social Problems V.28  
Ayubi, N M (1980): The Political Revival of Islam: The Case of Egypt. *International Journal of Middle East Studies* 12, no 4

Abdallah, A (1993): Islamists and the State. *Middle East Report* 1993 no. 183 Vol.23 no. 4 pp. 28–21.

Abdel Kader, S (1982): *The Image of Women in Drama & Women's Programs on Egyptian TV* Ph D Dissertation: Cairo Univ. Press

Afsahar, H (1984): *Muslim Women and the Burden of Ideology*. Women's studies International Forum

Akbar, S A (1992): *Postmodernism and Islam*. Routledge: London & New York.

Badran, Margot (1987). *Harem Years: The Memoirs of an Egyptian Feminist*. New York: Feminist Press

Baron, B (1989): Unveiling in Early Twentieth Century Egypt: Practical and Symbolic Considerations. *Middle Eastern Studies* 25(3): pp. 370–386

Burgat, F & Dowell, W (1993): *The Islamic Movement in North Africa*, Austin Center for Middle Eastern Studies, University of Texas.

Dessouki, A E (1982): *Islamic Resurgence in the Arab World*. New York: Praeger Publishers

*The Earth Times*, 5–10 september, 1994

Gellner, E (1992): *Postmodernism. Reason and Religion*. London: Routledge

*ICPD Watch*, 5, 7, 10 september 1994

*Press Summary of Key Action Recommendations from ICPD*, Cairo, Sept. 5–13, 1994

Radwan, Z (1992): »Thahirat Al-Hijab». Behouth al Jenaia, Kair.

Saad, E I (1982): *The Islamic Alternative in Egypt: The Muslim Brotherhood and Sadat*. Cairo Papers in Social Sciences. American University Press

Saad, E I (1981): *The New Arab Social Order*. Boulder, Colo: Westview Press; London: Croom Helm

Sami, Z: *MERIP Reports* No./Dec. 1992 No.179 Vol. 22 pp. 1–10

Sivan, E (1985): *Radical Islam*. New Haven: Yale University Press

*Terra Viva*, 6–10 september, 1994



# Konsensus uppnådd – nu återstår handling

AV PERNILLA EEK OCH JEANNETTE PERSSON

**E**N OFFICIELL FN-KONFERENS kan upplevas som ett politiskt mediaspektakel för FN-byråkrater. Syftet med den är att kunna enas om ett slutdokument och detta är resultatet av en mycket lång process. Förberedelserna inför konferensen för befolkning och utveckling i Kairo pågick under mer än tre år, med ett flertal regionala möten, rundabordssamtal, expertmöten och andra förberedande möten där utkastet till ett slutdokument diskuterades utförligt. Konsensus om 92 procent av utkastet hade uppnåtts redan innan delegaterna anlände till Kairo, till skillnad från de 50 procent som är brukligt i FN-sammanhang (ICPD Watch 5 Sept 1994).

Valet stod i Kairo mellan att få till stånd ett klart, koncist och handlingsinriktat slutdokument, eller att få maximalt antal länder att skriva under det. Det sistnämnda prioriterades. Att det överhuvudtaget går att enas om precisa textformuleringar i delikata frågor är fascinerande och positivt. Men vägen till konsensus i globala förhandlingar är alltid problematisk. Befolkningskonferensen hade starka religiösa och politiska kopplingar. Frågan om befolkning och utveckling berör fundamentala attityder till sexualitet, gender, familj och etnicitet. I Kairo måste 179 olika statsledningar, präglade av sina olika kulturella, religiösa, ideologiska och socio-ekonomiska förhållanden överbrygga klyftor och riva barriärer för att slutligen enas. För, som Pakistans premiärminister Benazir Bhutto sa under sitt inledande tal i plenisalen:

*Världen behöver konsensus, den behöver inte kulturkonfrontationer.*

Grupperingar och allianser är ett vanligt fenomen under internationella konferenser och Kairo-konferensen var inget undantag. Det anmärkningsvärda var dock att det gick att urskilja betydligt mer tillfälliga allianser, förutom de traditionella, officiellt etablerade, grupperingarna som EU och G77'. Vatikanstaten allierade sig med muslimska fundamentalister framför allt i abortfrågan. Man lyckades dock aldrig få med alla de muslimska staterna på sin sida. Latinamerikanska, övervägande katolska, regeringar gick inte sällan samman med arabiska och asiatiska, övervägande muslimska, länder då deras intressen sammanföll. Vissa afrikanska länder allierade sig

med länder från Väst- och Östeuropa i protest mot att abortdebatten drog ut på tiden och hindrade andra frågor av stort intresse från att diskuteras mer ingående.

Kairo-konferensen överraskade på många punkter med sina starka religiösa och kulturella undertoner. Två olika världsåskådningar tycktes kollidera, den sekulariserade och den fundamentalistiskt religiösa synen.

Nord-Sydklyftan blev inte den centrala motsättningen. Skiljelinjerna skar genom länder, världsdelar, kulturer, religioner och frågeställningar. Ibland skar de till och med tvärs igenom grupperingar och delegationer. Exempelvis var det inte lätt för G77, som nu består av över 130 u-länder, att tala med en röst. Algeriet, som utsetts att föra gruppens talan, motarbetades ofta av delegater från den egna gruppen. Det skedde då de uttalade sig under förhandlingarna i »Main Committee», dvs den huvudkommitté som under större delen av konferensen – bland annat för att utestänga massmedia – arbetade med informella diskussioner. I slutskedet övergick denna kommitté till formell behandling med konsensusbeslut och, i ett fåtal fall, omröstning och reservationer. Resultatet förelades plenarsessionen för att godkännas eller antagas där.

## Diplomatisk kompromisspolitik

Varje delegation har möjlighet och i viss mån skyldighet att i huvudkommittén uttrycka sin åsikt i de frågor som står på dagordningen. Därför tenderar arbetet att dra ut på tiden. Genom att lyssna noga på alla nationella uttalanden bildade delegater och åhörare sig en ganska god uppfattning om djupet och komplexiteten i det som behandlades. Skickliga ordförande som Dr Fred T Sai, Lionel A Hurst och Nicolaas H Biegan lyckades hålla debatten under kontroll. Det krävdes en stor portion lägmäld diplomati för att lösa konflikterna och föra arbetet åt önskvärt håll, det vill säga mot konsensus. Även om det konsensusbeslut som man kom fram till inte alltid tillfredsställde alla parter, så utgör det ändå en punkt från vilken man kan arbeta vidare. Som vanligt i FN-sammanhang skedde det mest intensiva arbetet inte i huvudkommittén. Riktigt besvärliga frågor krävde andra arbetsformer. Mindre arbetsgrupper spelade en avgörande roll för utgången i Kairo. Grupperna, t ex den så kallade »friends of the chairmans», tog över när det framstod som omöjligt att uppnå enighet under sessionerna i huvudkommittén. Grupperna var antingen öppna för ett obegränsat antal delegater (sk öppna grupper) eller för ett begränsat antal (sk slutna grupper). Att det var nödvändigt att tillsätta informella grupper för att successivt arbeta fram kompromisslösningar visade hur svårt den interna förhandlingsprocessens arbete var. Arbetsgruppernas »non-papers», det vill säga förslag till problemlösningar, som slutligen presenterades i huvudkommittén, var av skiftande kvalitet. I regel godtogs de dock.



## Ordens makt

Skillnaden mellan »fertility regulation» och »regulation of fertility» kan synas minimal. Men faktum är att det var ett av de största problemen i kapitlet om reproduktiva rättigheter och reproduktiv hälsa. Förslaget »regulation of fertility» gick slutligen igenom eftersom detta begrepp inte har definierats av Världshälsoorganisationen (WHO). Enligt WHO innefattar nämligen det ursprungliga förslaget, »fertility regulation», också abort. Genom att vända på orden lyckades man också vända dispyten till överenskommelse.

Ytterligare en spetsfundighet dök upp under diskussionen av slutdokumentets paragraf 13.14 (c). Zimbabwe, som mer än en gång opponerade sig i syfte att förtydliga texten och därmed förbättrade klimatet i salen, påpekade att formuleringen »expanded condom distribution» syntes uppmåna till »distribution of expanded – and therefore used – condoms». Den alternativa formulering som detta inlägg medförde lød: »expanded distribution of condoms».

En konsensusprocess bygger alltså på kohandel, kompromisser som ibland säkerligen kräver viss politisk utpressning. Ett övertygande konsensusbeslut behövs för att ett handlingsprogram ska kunna få effekter på gräsrotsnivå. Ett dokument som inte är mer än knappt godtagbart för vissa länders beslutsfattare kommer att bli svårare att genomföra än ett som är resultat av idoga diskussioner och förtydliganden. Beslut och formuleringar måste förankras på alla nivåer. Processen ger då en legitimitet som är bland det viktigaste för ordens och riktlinjernas genomslagskraft.

## Målinriktat program kräver medel

Eftersom förhandlingarna i Kairo resulterade i att dokumentet antogs enhälligt med endast 18 reservationer, varav en större från Vatikanen, kan det sägas ha den legitimitet som ett handlingsprogram behöver. Men för att kunna göra de investeringar inom den sociala sektorn i u-länder och länder med så kallade övergångsekonomier<sup>2</sup>, som riktlinjerna rekommenderar, krävs även finansiella resurser.

Den kostnadskalkyl som tagits fram till konferensen gav upphov till ingående diskussioner. Kostnaden fördelas på familjeplanering, reproduktiv hälsovård i övrigt och insatser mot sexuellt överförda sjukdomar, inberäknat HIV/AIDS. Resurserna ska även räckta till att sprida dokumentets budskap. Utöver detta kommer det enligt Kairo-dokumentet att behövas resurser till att formulera nationella handlingsprogram, samlar in befolkningsdata, forska och göra analyser inom de olika områdena.

Kalkylens siffror presenteras årsvis. År 2000 krävs det uppskattningsvis 17 mil-

jarder US dollar. Kostnaden beräknas därefter öka till 18,5 miljarder dollar år 2005, 20,5 miljarder US dollar år 2010 och 21,7 miljarder år 2015. Kostnadsberäkningarna ifrågasattes och flera ändringar gjordes under loppet av förhandlingarna. Efter ytterligare förbättringar krävdes en paragraf som förtydligade att kalkylen endast var översiktlig, och att den kan komma att justeras i framtiden. Ovan nämnda summor är små i jämförelse med dem som figurerade i UNCED-dokumentet i Rio. I förhållande till världsekonomin är de obetydliga, och ännu mindre i jämförelse med de enorma summor som årligen spenderas på vapenhandel.

Förhandlingarna om kostnadsfördelningen medförde en lång diskussion om huruvida nödvändiga ekonomiska resurser kan uppbringas eller ej. Man talade om finansiellt ansvar i en värld av ömsesidigt beroende, samt om möjligheten att mobilisera en politisk vilja att hjälpa de fattigaste länderna.

Något som gavs hög prioritet var att varje land mobiliserar egna resurser för att genomföra handlingsprogrammet. Det är tänkt att kostnaderna till två tredjedelar ska täckas av u-länderna själva, vilket är en fördubbling av de summor de lägger ner på dessa verksamheter idag. Den resterande tredjedelen ska finansieras externt, främst genom bistånd. Tidigare svarade biståndet för en fjärdedel av dessa kostnader.

Formuleringen om hur mycket externa källor skulle svara för lydde »and up to one third from external sources». Det var en vändning som inte kunde accepteras fullt ut. EU och G77-gruppen var rörande överens om att godkänna denna skrivning utan ändringar, men det framstod senare som omöjligt. Formuleringen blev nämligen inte logiskt korrekt, eftersom »up to two thirds of the costs» och »up to one third» inte nödvändigtvis utgör tre tredjedelar. Efter att ha tagit ställning till andra förslag, såsom »up to one third, at least one third, the rest» eller »approximately» enades man slutligen om »in the order of one third etc». Att viss språkförbistring uppstått mellan de engelska och franska versionerna försvårade arbetet. Men det var förstas den reella frågan, det vill säga finansieringsfördelningen, som låg i botten, då man vände och vred på orden.

Vad gäller det nationella agerandet uppmånas regeringar, enskilda organisationer och individer på gräsrotsnivå att mobilisera de resurser som behövs. Förutom nödvändiga finansiella resurser krävs även lagstiftning så att handlingsprogrammet kan genomföras i varje enskilt land. Medvetenheten om sambandet mellan befolkning och utveckling måste ökas och nationella strategier, planer och program utarbetas.

Förutom de ovan nämnda summorna kommer ytterligare resurser att behövas om man ska uppnå de socio-ekonomiska mål som fastställts nu och tidigare. Länderna uppmånas därför att söka efter alternativa resurskällor, bland annat från den privata sektorn. Tyvärr har tidigare erfarenheter visat hur svårt det är att uppbringa



medel till verksamheter som har med miljö, befolkning och utveckling att göra. Ju mer akuta dessa frågor blir desto nödvändigare blir det att vända den trenden.

### Klara riktlinjer saknas

De delar av handlingsprogrammet som berör finansiella resurser är i sin andemening klara, men brister när det gäller konkreta riktlinjer. Handlingsprogrammet visar på god vilja, men hur är det tänkt att orden ska omsättas till verklighet? Det krävs lösningar för detta på både global, regional, nationell och lokal nivå.

Risken finns att ett handlingsprogram som inte är tillräckligt specifikt, konkret eller handlingsinriktat inte heller blir ordentligt uppföljt. Hur mycket politisk vilja finns när det gäller Kairo-konferensens slutdokument att följa riktlinjerna nu när konferensen är slut och alla har signerat?

Även om detta dokument inte kan gälla över nationella lagar, kan det påverka regeringar och uppmantra till att nationella handlingsprogram tas fram för att uppnå målen. Trots att klara riktlinjer för ett direkt agerande uteblev, kan handlingsprogrammet förhoppningsvis fungera som vägvisare och utgångspunkt för framtida insatser.

### Socio-ekonomiska frågor åsidosatta

Flera delegater hade hoppats att man i större utsträckning skulle ha diskuterat olika tillvägagångssätt för att främja en för utvecklingsländernas del mer gynnsam makroekonomisk tillväxt, genom till exempel ändrade internationella handelsvillkor och skuldavskrivningar. Dessa förhoppningar grusades. Det nämns i och för sig i dokumentet att arbete för att förbättra det världsekonomiska klimatet är nödvändigt för att uppnå en hållbar utveckling. Texten erkänner vikten av förändring, men löften undviks. Man säger t ex att gynnsamma makroekonomiska program ska påskyndas (be urged) snarare än garanteras (be ensured).

Vad som vidare tas upp i handlingsprogrammet är att innovativ finansiering och olika former av skuldlettnader ska undersökas. Det är positivt att dylika skrivningar existerar, men förtjänar uppmaningen att »undersöka» innovativa lösningar en plats i handlingsprogrammet? Frågan, och därmed agerandet, sköts på framtiden. Den skulle istället tas upp på dagordningen i FN:s sociala toppmöte i Köpenhamn i mars 1995. Många andra punkter på Kairo-konferensens dagordning ajournerades till detta möte i Köpenhamn. Förväntningarna var därför höga på resultat från det sociala toppmötet.

Att finansieringsfrågan ständigt överskuggar FN:s konferenser är uppenbart. Önskemål, rekommendationer och uppmaningar i konferensdokumenten förslår inte långt. Efter 24 år är det t ex endast fyra länder, Danmark, Norge, Sverige och Hol-

land, som nått upp till de 0,7 procent av BNP som enligt FN:s rekommendationer ska avsättas för bistånd till utvecklingsländer. I Kairo-konferensens handlingsprogram uppmanas regeringar på nytt att förverkliga detta mål.

Eftersom internationella biståndsgivare inte lyckas nå upp till 0,7-procentmålet har FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (UNICEF) och FN:s befolkningsfond (UNFPA) under de fyra senaste åren tagit fram ett nytt förslag, det så kallade 20/20-initiativet. Detta innebär att både utvecklingsländernas regeringar och biståndsgivare öronmärker 20 procent av sina respektive budgetar för utveckling av den sociala sektorn, dvs hälsovård, utbildning, vattenförsörjning, bostäder etc. Idag utgör stöd till denna sektor sju procent av det totala biståndet och tretton procent av statsbudgeten i utvecklingsländerna (Terra Viva 9 Sept 1994).

Varken u-länderna eller majoriteten av givarländerna, däribland Sverige, ville i Kairo ta ställning till detta förslag. Givarländerna ville först studera konsekvenserna av att ha två olika principer, den relativa och den absoluta, dvs procentuellt och efter storleksordning i miljarder. De ansåg också att det behövs en bättre och mer specifik definition av den sociala sektorn. G77-gruppen ville inte godkänna principen förrän det sociala toppmötet hade genomförts. En av de kanadensiska delegationscheferna ansåg dock att 20/20-initiativet är ett steg i rätt riktning. Hon menade till och med att Kanada skulle kunna gå längre än så, till exempel till ett 25/25-initiativ (Earth Times 13 Sept 1994).

### Möjligheternas dokument

Förhandlingsprocessen och det omfattande konsensusbyggandet fick en bra utgång, med tanke på att alla länder, inklusive Vatikanstaten, ställde sig bakom det efter ett dramatiskt slutskede, om än med reservationer. Kompromissviljan ökade betydligt under konferensens gång och endast smärre förändringar behövdes till slut för att uppnå enighet.

Världssamfundet söker ständigt vägar att förverkliga en hållbar utveckling. Kairo-konferensens handlingsprogram rymmer många möjligheter. Det är ett brett dokument med många kraftfulla formuleringar. Frågan är om den politiska viljan finns för att uppbära ekonomiska resurser och uppbåda handlingskraft för att genomföra dess rekommendationer.

Kairo-dokumentet har förhoppningsvis förutsättningar att fungera som katalysator i en process som kan leda till en bättre framtid för världens befolkning. Det är en milstolpe, men kan bara främja en hållbar utveckling om de vackra orden omsätts i handling.



## Referenser

- Bhutto, B: *Tal i Plenisalen*, ICPD. Kairo, 5 september 1994
- Dayal, J: Cash crunch may bankrupt Cairo goals. *Terra Viva*. 9 September 1994  
Cairo: IPS. s 1
- Deen, T: Consumption Issue Missing from Population Plate. *Terra Viva*. 8 September 1994. Cairo: IPS. s 2-3
- Draft Programme of Action of the International Conference on Population and Development*. New York, 1994
- Earth Negotiations Bulletin*. Cairo: International Institute for Sustainable Development. (IISD) 5-13 September 1994
- Grace, M: Canadians looking for ways to act on program. *The Earth Times*. 13.9 1994. Cairo: The Earth Times Foundation. s 4
- Griffin, J: Expectations High as Conference Opens. *ICPD Watch*. 5.9 1994, Cairo: Women's Feature Service. s 1. *International Conference on Population and Development Concludes in Cairo*. United Nations Information Centre for the Nordic Countries. Köpenhamn, 14 september 1994
- Press Summary of Key Action Recommendations from the International Conference on Population and Development*. Cairo, 1994. 1-15
- Programme of Action of the United Nations International Conference on Population and Development*. Cairo, September, 1994.
- Sen, G: *Pressmöte och föreläsning*. Göteborg, 13 september 1994
- The Women's Caucus at the International Conference on Population and Development (ICPD): *Recommendations on Bracketed Text in the Draft Programme of Action of the ICPD*. Cairo, 15 August 1994

## Fotnoter

1. G77 bildades 1964, då 77 u-länder under pågående UNCTAD-konferens enades om en resolution med krav på en starkare ställning för u-länderna i världshandeln. Namnet är bibehållet även om organisationen nu har över 100 medlemsländer.
2. Som länder med övergångsekonomier räknas de länder som övergått från centralplanerad ekonomi till marknadsekonomi, främst Östeuropa.

# Svenska röster om Kairo

**Svenska åsikter om Kairo och om det svenska bidraget till konferensen om befolkning och utveckling – intervjuer med Göran Dahlgren, Lars-Olof Edström, Katarina Lindahl, Kerstin Lindahl-Kiessling, Ann Schlyter och Anders Wijkman.**

AV ANNA LARSSON

**S**VERIGE HAR LÄNGE varit ett föregångsland i frågor som rör befolkning och reproduktiv hälsa. Inför FN:s tredje stora befolkningskonferens i Kairo tillsettes redan i april 1992 en nationalkommitté med ansvar för att förbereda konferensen.

– Det var intressant, säger Lars-Olof Edström, nationalkommitténs sekreterare, att när våra idéer presenterades vid PrepCom II 1993 ansågs de svenska ståndpunkterna – där mycket handlade om resurs- och miljöfrågor, liksom om jämställdhet och kvinnors situation – som ganska radikala. Men när vi väl kom till Kairo låg vårt svenska sk positionspapper snarast i mittfåran.

För att göra nationalkommittén handlingskraftig hade man begränsat den till ett tjugotal medlemmar. De företrädde riksdagspartierna och olika svenska myndigheter och institutioner som arbetar med frågor om befolkning och utveckling: SIDA, SAREC, RFSU, Vetenskapsakademien, Karolinska Institutet, Socialstyrelsen och socialdepartementet. Ordförande var dåvarande statssekreteraren Alf Samuelsson och som sekreterare fungerade ambassadör Lars-Olof Edström.

De många svenska frivilligorganisationer som också är engagerade i det internationella samarbetet fick genom Folkrådet, som leds av biståndsministern, förlöpande information från nationalkommittén om hur arbetet fortskred.

Kommittén arbetade mest i seminarieform där de egna medlemmarna tillsammans representerade en bred kunskap. Olika specialister, från svenska och utländska institutioner, inbjöds också att föreläsa och inleda diskussionerna.

I mars 1994, före FN:s tredje förberedande möte i New York, PrepCom III, presenterades ett utkast till nationalkommitténs positionspapper vid ett »offentligt samtal» i Riksdagshuset. Dit kom cirka 230 personer från den svenska riksdagen, de nordiska länderna och olika frivilligorganisationer för att diskutera utkastet. Med de justeringar som detta möte ledde till blev detta dokument Sveriges ståndpunkt vid Kairo-konferensen. Några skrifter om utvecklingen i Sverige, tillkomna på nationalkommitténs uppdrag, gavs också spridning från svensk sida på konferensen.

I det här kapitlet ska vi möta några av de svenska forskare och sakkunniga som



har intresserat sig för befolkningsfrågan i allmänhet och för Kairo-konferensen i synnerhet.

De är alla starkt engagerade i frågor om befolkning och utveckling, men ur skilda perspektiv, och har alla deltagit i den svenska nationalkommitténs förberedelsearbete inför Kairo. Här talar de utifrån sina egna personliga ståndpunkter.

Lars-Olof Edström var, som tidigare nämnts, sekreterare för nationalkommittén. Han är ambassadör vid UD, men har lång erfarenhet av u-landsfrågor genom sitt arbete på SIDA. Anders Wijkman representerade SAREC, Styrelsen för u-landsforskning, i nationalkommittén. Innan han blev generaldirektör för SAREC var han bland annat ordförande i Svenska Naturskyddsföreningen. Kerstin Lindahl-Kiessling är zoofysiolog och professor vid Uppsala universitet. Hon var tidigare vice preses i och är nu ledamot av Vetenskapsakademien. Katarina Lindahl arbetar med internationella frågor i RFSU som hon representerade i nationalkommittén. Hon är särskilt engagerad i frågor om barn och tonåringar. Forskare om kvinnofrågor, urbanisering och bostäder vid Nordiska Afrika-institutet är Ann Schlyter, men i nationalkommittén företrädde hon vänsterpartiet. Göran Dahlgren, till sist, var med i nationalkommittén som sakkunnig, efter många år som expert i hälso- och utvecklingsfrågor, både på SIDA, i FN och i svensk hälso- och sjukvårdsförvaltning.

De tar bland andra frågor upp FN-konferensens betydelse, befolkningstillväxtens konsekvenser, rättvisans problem, det svenska engagemanget och hur vi i Sverige kommer att påverkas av befolkningsutvecklingen framgent.

Syftet med detta bidrag är att ge en bild som ur olika facetter speglar vad som hänt på befolkningsområdet de senaste två åren – före, under och efter Kairo. Syftet är också att skildra vad ett litet land som Sverige kan – och inte kan – påverka i ett globalt sammanhang.

### **Sverige kommer att påverkas**

– Det är inte antalet människor som är det viktiga – utan balansen mellan befolkningstillväxt och resurser, säger Lars-Olof Edström. Han talar utifrån mångårig erfarenhet av frågor om befolkning och utveckling, och anser att frågorna ligger på två plan:

– Att förse folk med preventivmedel, utbildning, barnhälsovård, möjlighet till jämställdhet osv är inte befolkningsfrågor, utan rent humanitära åtgärder på lokalplanet. Att det dessutom kan få effekter på det högre planet – befolkningsfrågan globalt – det är en annan sak.

Han talar om de familjeplaneringsprogram som koncentrerat sig på att distribuera mängder av preventivmedel till människor i utvecklingsländerna.

– Man har haft goda skäl att genomföra dessa program, men många bistånds-

satser av den här typen har varit för ensidigt inriktade på de demografiska målen. Givarländerna har inte förstått att om man i första hand ser till människornas totala livssituation – mat, utbildning, hälsa – så får åtgärderna automatiskt en demografisk effekt.

Sverige – som inte haft något speciellt program för befolkningsfrågorna hemma – har ändå erfarenheter liknande dem som görs i tredje världen idag. Redan på 30-talet åkte pionjären Elise Ottesen-Jensen land och rike runt för att sprida budskapet om kvinnans hälsa i första hand – och preventivmedel i andra. Hon var utbildare, opinionsdrivare och sexuell rådgivare i en och samma person.

– Vi har en entydig erfarenhet i dessa frågor, säger Lars-Olof Edström, vi har lärt oss att det inte enbart handlar om demografi.

### **Inte ända fram**

Lars-Olof Edström anser att den svenska nationalkommitténs positionspapper är bra. Genom att representanter för många olika grupper satt med i kommittén som utarbetade utkastet blev det en helhet, godtagbar för alla.

– Men kanske nådde våra idéer ändå inte ända fram i Kairo, säger han. Det svenska anförandet hade substans, men var lite tamt i jämförelse med Norges kraftfulla och öppna krav på bland annat säkra aborter.

Och när det gäller Kairo-konferensens slutdokument är Lars-Olof Edström missnöjd med att frågorna om barn och ungdomar fick så lite plats. Till skillnad från detta ställer det svenska dokumentet barn och ungdomar i fokus för arbetet med befolkningsfrågorna. Där står att barns hälsa och livsvillkor måste säkras och att tonåringars behov av stöd, framförallt i sex- och samlevnadsfrågor, har försumrats och bör förbättras.

– Om ett par årtionden kommer det att finnas en miljard tonåringar i världen. De utgör en stark utvecklingsfaktor att räkna med. Man kan ju inte bara låtsas att de fortfarande är barn eller att de inte finns, framhåller Lars-Olof Edström. Men i Kairo var frågorna om tonåringars sexualitet ett ämne som om möjligt var ännu mer infekterat än abortfrågorna kom att bli.

### **Frivilligorganisationernas medverkan**

De icke-statliga organisationerna spelade störst roll i förberedelserna inför Kairo – inte under själva konferensen, anser Lars-Olof Edström. Men då var deras roll mycket viktig. Att dokumentet blev så bra exempelvis i jämställdhetsdelen är till stor del organisationernas förtjänst – framför allt de amerikanska kvinnorörelserna, som deltog aktivt under hela förberedelsearbetet. Men också andra organisationer:



– Att det överhuvudtaget nu står något om de handikappades rättigheter i dokumentet är helt och hållet organisationernas förtjänst, säger Lars-Olof Edström.

## Framtiden

Blir det då en ny befolkningskonferens om tio år – och vad har i så fall hänt då?

– Gissningsvis blir det ingen ny konferens av den här typen, säger Lars-Olof Edström. Diskussionerna i Kairo kom ju att omspanna nästan allt i samhället: social utveckling, familjepolitik, hälsa, sjukvård, säkerhet, migration, och ingen höjde rösten för en ny ensidig befolkningskonferens.

– Men utvecklingen kommer säkert att visa behovet av utökat samarbete, tror han. Det svenska förslaget till Kairo-mötet betonade exempelvis att bistånd ska ges till projekt som gynnar balans mellan människor och miljö.

– Den svenska allmänheten har nog inte klart för sig att också det svenska samhället kommer att påverkas av befolkningsfrågorna, tror Lars-Olof Edström. Marknaden kommer t ex att etablera sig där det finns gott om arbetskraft – inte i Sverige där vi bor glest. Hela industristrukturen och handelsmönstren kommer att förändras.

Migrationen är ett annat exempel.

– Fattiga människor i social och miljömässig slum kommer inte stillatigande att se på när andra lever lyxliv i rena miljöer, de unga och handlingskraftiga kommer att migrera, vi får ökande flyktingströmmar. Och om länder börjar falla samman under tyngden av otillräckliga resurser får vi terrorism, fundamentalism och våldsrörelser. Dessa frågor kommer i hög utsträckning att beröra oss, tror Lars-Olof Edström.

Slutsatsen blir att frågor om resursfördelning och miljöförstöring blir allt mer akuta ju längre tiden går, och kommer att kräva en lösning.

## Att tackla krisen

– Befolkningsfrågor handlar om livskvalitet i vid bemärkelse, säger Anders Wijkman. Inte bara om ökningstakten i befolkningstillväxten – utan också om allt som är relaterat till den, t ex hälsovård, utbildning, arbetstillfällen och miljöfrågor.

– Redan idag har många länder svårt att sörja för sin befolkning, eftersom ekonomin inte har hängt med folkökningen.

Anders Wijkman är bekymrad över att debatten kring befolkningsfrågorna handlat så lite om de akuta problemen. Han påpekar att även om fruktsambeten hos jordens kvinnor skulle sjunka plötsligt och drastiskt kommer befolkningstillväxten ändå att fortsätta – eftersom de redan födda växer upp och snart får egna barn.

Problemet med att skaffa mat, vatten, bostäder och arbete till alla dessa nya människor kräver en snabb lösning. Men detta berördes inte alls vid mötet i Kairo, enligt Anders Wijkman, och han saknar det också till del i den svenska nationalkommitténs positionspapper.

– Jag tycker vi har ägnat för lite tid åt vad det egentligen handlar om, dvs krishantering, säger han. Vi har ett gemensamt ansvar att se till att livsvillkoren för alla dem som redan finns är acceptabla.

– Gör vi inte det hotar snart sociala konflikter, migration och kriminalitet. Vi kommer snabbt få svårt att klara mat, vatten och energiförsörjning åt alla på lika villkor. Redan idag duckar vi ju för den snabba industrialiseringen i flera av tredje världens länder – en utbyggnad som sker under miljömässigt helt oacceptabla förhållanden.

Enligt Wijkman behövs ett rejält omtänkande i de rika länderna beträffande resursanvändningen. För att klara situationen långsiktigt krävs en tio-dubbling av effektiviteten i energi- och materialhanteringen – bara så kan vi minska avfallsproduktionen till nivåer som är acceptabla för naturen.

Att med ekonomiska styrmedel – dvs skatter och avgifter – förmå människor att betala för miljöförstöringen innebär en stor utmaning för ekonomer och politiker, enligt Anders Wijkman.

Vad betyder då en konferens som den i Kairo för utvecklingen i världen?

– Processen som ledde fram till Kairo-mötet var viktig och nyttig för många. Den ledde till ökad medvetenhet och beslutsamhet i olika frågor – en känsla av att det verkligen går att sätta igång arbetet genast.

– Det svåra blir att föra ut budskapet – för att inte tala om vem som ska betala! Här menar jag att multi- och bilaterala givare har en viktig uppgift.

## Folkrörelsernas uppgift

Anders Wijkman understryker folkrörelsernas stora betydelse inför Kairo-konferensen – framförallt för tredje världens länder. De deltog på ett mycket aktivt sätt vid de förberedande mötena och förde fram sina synpunkter.

– FN:s världskonferenser fungerar som katalysatorer för frivilligorganisationerna, säger Anders Wijkman. Genom FN:s försorg lyfts deras roll och betydelse fram. Vid sådana här möten får gräsrotternas organisationer en chans att träffas och att bilda globala nätverk som får stor betydelse.

– Samtidigt är det viktigt, enligt Wijkman, att inte enbart se frivilligorganisationerna som motpoler till den politiska processen.

– Just i u-världen kan organisationernas medverkan leda till att det bildas politiska rörelser, som tidigare inte funnits där, menar han.



## Avgörande för framtiden

Framtiden i Wijkmans kristallkula ter sig mycket dramatisk under de närmaste tio åren. Han ser åtminstone två viktiga faktorer som kan komma att ställa frågorna om resursfördelningen på sin spets:

– Dels kommer mat- och vattenförsörjningen att bli ett akut problem i vissa områden på klotet, säger han. Redan idag beräknas bortemot två miljarder människor sakna tillgång till rent vatten.

– Dels kommer vi att få en stark social oro, beroende på att megastäderna suger upp allt fler människor till stora slumområden. Familjebanden skärs av, arbetslösheten breder ut sig och i vissa u-länder får vi allt större områden som präglas av anarki och laglöshet. Det här kan bara undvikas med regionalt samarbete. För man får inte se utvecklingen enbart som ett hot, menar han:

– Resursknapphet kan också öppna möjligheter för nya samarbetsformer. Vi kommer att tvingas samarbeta om vattnet, exempelvis, och säkert om andra bristvaror också. SAREC ser som en viktig uppgift att stötta forskning om mat och vattenförsörjning i världen eftersom dessa två frågor är helt avgörande för utvecklingen. På flera håll i världen fungerar samarbetet för övrigt redan väl, till exempel i södra Afrika.

## Religionens betydelse

Eftersom de forskningsprojekt som SAREC stöder i tredje världen ofta är av tvärvetenskaplig natur möts Anders Wijkman dagligen av olika infallsvinklar på de typiska u-landsproblemen.

– Om man inte tar med de sociala, ekonomiska och kulturella faktorerna i forskningen hittar man inga bra svar, framhåller han. Det gäller jordbruks-, skogs- och havsforskning, men också fertilitet och befolkningsfrågor.

Därför är han allvarligt oroad över varför fertilitetsutvecklingen skiljer sig så kraftigt mellan olika delar av världen. Där har de stora världskyrkorna ett ansvar:

– Nästa steg måste bli att de stora religionerna lämnar sin världsfrånvända hållning till människors sexualitet. De kan inte fortsätta att kategoriskt förneka sexualiteten som en funktion hos människan, säger han.

Vatikanens strikta budskap i Kairo kan få betydelse i många länder, enligt Wijkman. Kanske inte i Europa, men i länder som Argentina, Chile och Brasilien är risken stor att det ledande skiktet tar till sig budskapet och sprider det till folket.

## Tre punkter för att klara utvecklingen

Kerstin Lindahl-Kiessling är ledamot av Vetenskapsakademien och starkt engagerad i frågorna om jordens och människornas överlevnad.

– Fred, mindre klyftor mellan människor och mellan länder samt bättre miljö – det är tre faktorer som är absolut nödvändiga både för oss och för kommande generationer – det är ju inte särskilt originellt, säger hon. Men det verkar inte som om man tog upp de här makroperspektiven.

– Befolkningsfrågan handlar ju om hur vi kan överleva tillsammans – människor och miljö.

Kunskap är kanske det viktigaste medlet för att kunna leva upp till de tre faktorerna som är nödvändiga för överlevnaden, menar Kerstin Lindahl-Kiessling.

– Därför är t ex GEF – *Global Environmental Fund* – som bildades efter Rio för att föra ut teknikutveckling till tredje världen, oerhört viktigt.

– Men risken är att trögheten i systemen gör att många biologer malar upp larm med stora breda penslar, utan att det alltid är motiverat. Dessvärre är de biologiska systemen så enormt komplexa att vi aldrig kan veta när överraskningar väntar – och därför måste vi handla med försiktighet.

Kerstin Lindahl-Kiesslings främsta mål i befolkningsfrågorna är att uppnå jämställdhet samtidigt med en bevarad miljö. Hon menar att befolkningsfrågor måste ses dels på mikronivå – den enskilda kvinnans eller mannens utgångspunkt – dels på makronivå där det handlar om ekonomisk tillväxt och befolkningsökning.

Nationalkommitténs dokument gör ingen direkt sammankoppling av de båda begreppen, anser Kerstin Lindahl-Kiessling, men det ligger i dokumentens natur – bakom varje mening i ett officiellt dokument kan ligga dagar av diskussioner.

– Därför måste man läsa dokumenten med lupp, säger hon, för att se vad som står mellan raderna.

Det som inte står i slutdokumentet från Kairo är hur man ska finansiera alla åtgärder, och det tycker Kerstin Lindahl-Kiessling är konferensens kanske största misslyckande.

– Det finns ingenting om resursskapande, och inget av de stora i-länderna har aviserat att de tänker höja sitt u-landsbistånd. Sverige har ju till och med sänkt det!

## Se till historien

Kerstin Lindahl-Kiessling anser att man kan se tillbaka t ex på USAs och Europas historia för att förstå befolkningsproblemen.

– Redan vid förra sekelskiftet fanns många kvinnor som mot gällande lagar försåg andra kvinnor med preventivmedel. I Sverige var preventivmedel förbjudna från 1910 till 1939, och liknande lagar fanns i andra länder. Men födelsetalen hade redan då gått ner.

– Det är kvinnans rätt till sin egen kropp och till sin hälsa och varje barns rätt



att vara välkommet, som bör ligga bakom diskussionerna och vilka åtgärder som är lämpliga.

### Lyckliga i Sverige

– Jag tänker ofta att det är en väldig tur att jag föddes i Sverige när jag läser och jämför hur andra kvinnor har det i världen. I FNs årliga utvärderingar av mänsklig utveckling finns en kolumn där Sverige alltid leder utvecklingen – det är jämställdheten, och det är ju roligt, säger Kerstin Lindahl-Kiessling.

Så slutdokumentet från Kairo kommer knappast att påverka situationen för Sveriges kvinnor?

Nej, det tror hon inte. Men samtidigt är hon inte helt nöjd med hur kvinnorörelsen i Sverige tagit tillvara sina möjligheter:

– Vi har varken lika löner eller jämställt hushållsarbete, vi har utnyttjat våra chanser dåligt, tycker jag, och berättar att hon är en av tretton kvinnor i Vetenskapsakademiens trehundrafemtioåriga skara...

### Oheliga allianser ett hot

På senare tid har fler aktörer dykt upp på den befolkningspolitiska arenan. Tidigare fanns å ena sidan de som propagerade för födelsekontroll och därför stödde familjeplanering med utgångspunkt i samhällets behov och värderingar, och å andra sidan kvinnorörelsen, som också stödde familjeplanering, men av en annan sort, med utgångspunkt i kvinnornas egna behov. Men förutom dessa två finns nu också en ohelig allians mellan Vatikanen, »rätten-till-liv»-grupperna och »fundamentalistiska» feminister som säger nej till p-medel och modern gynekologiteknik.

– Därför var vi tvungna att ersätta de gamla oändliga diskussionerna för och emot familjeplanering med ett nytt samlande begrepp. Det blev »sexuell och reproduktiv hälsa», och det tror jag »räddades» Kairo.

Hon är nöjd med konferensens slutdokument, och tror att det kan användas av många – inte minst av organisationer över hela världen. Det leder längre än att ministrar undertecknar papper i Kairo, menar Kerstin Lindahl-Kiessling.

### Minst åtta miljarder

– Man måste inse att vi blir minst åtta miljarder. Och det är konstigt att det inte togs upp i Kairo hur man ska kunna försörja alla dessa människor som kommer att finnas oavsett vad som händer med preventivmedelspridningen. Men det måste ju aktualiseras vid nästa möte i den här konferenskedjan – det sociala toppmötet i Köpenhamn i vår.

– Jag kan inte tänka mig att vi kommer att ha en ny befolkningskonferens om tio

år igen – nästa gång kommer det att handla om utveckling och samspel mellan rika och fattiga. För jag inbillar mig inte att vi ska uppnå en evig fred och mat åt alla och en god miljö precis imorgon, det får man se som en vision...

### Kvinnorna vann – Vatikanen förlorade

Katarina Lindahl, som i stort sett är mycket nöjd med Kairo-mötets resultat, säger:

– De som representerade kvinnornas intressen vann kampen i Kairo, medan de som företräder en bakåtsträvande, moralistisk ståndpunkt, t ex Vatikanen, förlorade.

– När jag åkte ner trodde jag att det skulle gå betydligt sämre. Jag trodde att påven skulle lyckas mobilisera mer motstånd än han verkligen gjorde och att fler länder skulle följa Vatikanen än vad som verkligen blev fallet. Trots allt blev det ett lyckat resultat – mer bra än dåligt.

Detta var Katarina Lindahls första FN-konferens, och som medlem i den svenska delegationen fick hon först en känsla av överklighet.

– Jag fick en stark känsla av att det här ju bara är diplomati – vad har det egentligen med livet att göra? För det som diskuterades var bara det man inte kunnat enas om på förmöten. Det var tur att det fanns så många duktiga diplomater som kunde lirka fram formuleringar som alla kunde enas om.

### Nordens roll

Katarina Lindahl är djupt imponerad av Gro Harlem Brundtlands insats vid Kairo-mötet.

– Hon var en av dem som byggde broar. Hon lyckades genom ett fullständigt strålande tal, framfört med engagemang och emfas, koppla ihop diplomatin med verkligheten. Och då blir det verkligen hotfullt för vissa, och hon blev också hårt kritiserad för att polarisera mötet. Men många kvinnor från tredje världen kom efteråt och sa att »Tänk att det finns sådana ledare! Nu kan vi verkligen åka hem och jobba med ny inspiration!»

Gro Harlem Brundtland gjorde en stor insats. Hon nådde fram till kvinnor också utanför konferenscentret och den kritik hon fick var mycket ett bevis för att hon faktiskt hade lyckats flytta fram mittlinjen för konferensen. Utan hennes tal om abort, ungdomar och dubbelmoral hade kanske slutresultatet blivit ännu sämre.

Norden spelade också en stor roll i de små förhandlingsgrupperna. Mycket berodde på det förarbete som lagt grunden för möjligheterna att påverka. Det var förberedelser både i Norden och i övriga världen. I det arbetet spelade kvinnonätverken och de enskilda organisationerna en avgörande roll. Det svenska talet var däremot inte särskilt spännande – även om innehållet var hyfsat.



– Men det är klart det blir skillnad om det hålls av en kristdemokratisk minister och av en socialdemokratisk statsminister. Engagemanget och tyngdpunkten blir olika beroende på hur man t ex ser abortfrågan. Det var också uppseendeväckande att inga riksdagsledamöter deltog och att den enda politiker som var med var en icke-parlamentariker från vänsterpartiet.

### När påven sov

Resursfrågorna togs praktiskt taget inte alls upp i Kairo. Det var en följd av att för-mötena i New York var eniga om dessa formuleringar i dokumentet och beslutade att inte återuppta den debatten utan bara diskutera de ord man satt inom parentes på grund av oenighet. Katarina Lindahl tror att det var ett väl övervägt beslut:

– Hade de tagits upp hade man öppnat för en debatt utan slut.

Men i stort sett är hon ändå nöjd med slutdokumentet:

– Det finns kapitel som är bra – t ex kapitel fyra om jämställdhet och kapitel fem om familjen. Vi kallade dem PS-kapitel lite skämtsamt – dvs kapitel när påven sov, skrattar Katarina Lindahl.

Hon är däremot mycket besviken över att frågan om tonåringar fick så liten plats i slutdokumentet. Frågan om att ungdomar inte får tillgång till preventivmedel så att de kan skydda sina liv – att inte riskera att dö i aids, eller illegala aborter, diskuteras inte mycket i Kairo.

– Det var helt enkelt för hotfullt, tror Katarina Lindahl. Det tycktes som om inställningen var att sexualitet var något som bara finns mellan man och kvinna inom äktenskapet. Därutöver ska man inte hålla på med sådant – det är inte en fråga om lust, utan snarare en tung plikt – som ofta leder till sjukdom...

– Det är kanske en elak sammanfattning, men det var den känslan jag fick i Kairo – ett starkt moraliserande debattklimat.

– Där finns oändligt mycket kvar att göra. Att förmå beslutsfattare i världen att komma ihåg sin egen tonårstid och erkänna det som alla vet – att tonåringar oftast debuterar sexuellt långt innan de gifter sig. Sverige måste ta sin del i ansvaret för den miljard tonåringar som snart finns i världen.

### Sverige låg onödigt lågt i Kairo – men kvinnorna vann kampen

– Oavsett vad vi i den sekulariserade världen tycker är Kairo-konferensens slutdokument mycket radikalt för stora delar av världens kvinnor. Och att det gick igenom med bara en handfull reservationer på en handfull punkter är något alldeles fantastiskt!

Det säger Ann Schlyter som deltog i Kairo-arbetet som representant för vänsterpartiet.

Dokumentet kommer att ha störst betydelse för de länder där kvinnorna inte har mänskliga rättigheter, t ex där gifta kvinnor inte är myndiga. Om man hårdrar det så var det en kamp på högsta nivå om patriarkatet. I Kairo fanns ett tydligt försvar av den äkte mannens rätt till kontroll över hustrun och faderns kontroll över döttrarna.

Men kvinnorna vann.

Ann Schlyter har lång erfarenhet av utvecklingsfrågor och har under många år bedrivit forskning framförallt i olika afrikanska länder. Hon säger:

– Förut såg de afrikanska regeringarna allt tal om barnbegränsning som uttryck för imperialism från västvärlden. Nu har de insett att folkökningen har gått snabbare än tillväxten och de inser att de har misslyckats att erbjuda sina medborgare anständiga levnadsförhållanden. Då ser också de mer positivt på frågan.

Ann Schlyter hade två utgångspunkter för arbetet när hon accepterade att delta i förberedelserna inför Kairo – dels att driva frågan om kvinnans rättigheter, dels att försöka få igång en diskussion om hur utveckling och rättvisa ska uppnås. Hon trodde då att kvinnofrågorna skulle möta betydligt mer motstånd i den svenska kommittén – men tvärtom präglades dess möten av stort samförstånd.

### Resursfördelning svårt dilemma

– Det var en bred enighet i den svenska nationalkommittén, trots att de båda skilda grundperspektiven fanns representerade – å ena sidan kvinno- och hälsoperspektivet och å den andra miljö- och resursfrågorna. Visst bröts de mot varandra – men vårt dokument blev ändå mycket bra, och jag tycker inte att det fanns något viktigt som inte kom med.

Däremot visade det sig att frågan om rättvis fördelning av jordens resurser, och om hur utvecklingen ska drivas vidare, var mycket svår att få gehör för under de förberedande konferenserna i New York.

– Att de rika länderna vägrade ta upp frågan om resursfördelning märkte jag redan för snart två år sedan när arbetet började inför Kairo, säger Ann Schlyter, och då blev jag mycket besviken. Därför var jag beredd när frågan knappast alls togs upp i Kairo – för det är ju så att en FN-konferens måste avgränsas för att inte totalhaverera. Nu kom fokus att ligga på kvinnornas rättigheter och det var bra.

– En viss besvikelse kände jag trots allt över att de svenska riksdagsledamöterna inte verkade prioritera vårt arbete i särskilt hög utsträckning – det var dålig närvaro trots att vi försökte lägga kommittémötena i riksdagshuset så det skulle passa dem. Närvaron i Kairo var också katastrofal, med mig som enda politiker, utom de fyra timmar Inger Davidsson kom flygande.

– Totalt sett låg Sverige lågt i Kairo, särskilt i jämförelse med Norge, och inte



minst i det svenska talet, som visserligen inte motsade den linje nationalkommittén enats om men som var helt tandlöst.

### De officiella talen

Ann Schlyter fick uppdraget att lyssna på merparten av de officiella tal som hölls under konferensen, medan andra delar av delegationen förhandlade. Hon tycker att hon fick höra många vackra, till intet förpliktiggande ord om hur man ge kvinnor mer makt. »Women's empowerment» var ett frekvent begrepp, och trots allt är det ett tecken på att kvinnor över hela världen ställer krav idag.

– Egentligen kan man säga att rättviseperspektivet försvann, säger hon. Det talade överhuvudtaget ingen om.

Mest gripen blev hon av de delegater från Ukraina och Vitryssland som talade om Tjernobyl-olyckans inverkan på befolkningen i det forna Sovjetunionen. Trots att befolkningen minskar och sjukdomsfrekvensen är oerhörd har effekterna av kärnkraftshaveriet tystats ner, och massmedia har slutat skriva om ämnet.

– De båda talen gjorde ett starkt intryck på mig, berättar Ann Schlyter. Deras krav på att världen skulle ta ett större gemensamt ansvar för teknologikutvecklingen borde tillmötesgå.

### NGO-mötet – ingen svensk historia

Ett markant inslag i de enskilda organisationernas möte var kvinnoorganisationernas starka engagemang och goda insatser. Särskilt den USA-baserade kvinnohälsorörelsen, som inte har någon tydlig motsvarighet i Sverige, men som framförallt kämpar för bättre livsbetingelser för kvinnor i tredje världen.

– Däremot var de svenska frivilligorganisationerna inte så aktiva, tycker Ann Schlyter, med undantag för FN-förbundet som tycks ha gjort desto mer efter Kairo, i form av uppföljningsmöten och debatter.

Kan Kairo-dokumentet då betyda något för Sverige?

– Nja, säger hon. Svenska kvinnor har ju både kunskap och medvetenhet om rätten till sin kropp, och få ifrågasätter den fria aborten. Men det kan ju tänkas att vi har varit för säkra på detta, och att det verkligen behövs ett dokument för att slå fast argumenten – för att än en gång möta alla motståndare till abort till exempel i Ja till livet-gruppen.

### Vem betalar?

– Världen behöver en grundläggande förändring av den ekonomiska politiken, menar Ann Schlyter.

– För när det kom till ekonomiska överväganden hade delegaterna i Kairo glömt

det breda perspektivet om hälsovård och utbildning för kvinnorna. Då handlade det åter bara om preventivmedelsdistribution.

Vilken är då hennes vision inför nästa sekels befolkningsutveckling?

– Jag tror att FN-konferenser om befolkning och utveckling har spelat ut sin roll. Istället måste man definiera olika utvecklingsstrategier – t ex vad stater kan göra för att erbjuda bashälsovård och grundutbildning, hur man kan uppnå en god levnadsstandard för alla osv. Men det jag efterlyser kanske kommer att diskuteras på det sociala toppmötet i Köpenhamn i vår. Kanske kommer kvinnokonferensen i Beijing också att förstärka kvinnornas ställning – men dessvärre har jag hört att Kairomötet kom betydligt längre i kvinnofrågorna än vad Beijing tycks göra.

### Kairo nådde inte ända fram – men höjde temperaturen

– Kairo-dokumentets stora betydelse är att jämställdhetsfrågan kom upp som en självständig faktor vid befolkningsmötet, säger Göran Dahlgren, som är väl insatt i hälso- och sjukvårdsfrågor och har bred u-landserfarenhet. Han tycker dock att Kairo-dokumentet är otydligt. Man har blandat ihop frågor om vad som bestämmer familjestorleken med konsekvenserna av den omedelbara befolkningsökningen.

– Det här leder till en intellektuell röra, och där fick vi inte genomslag för den klara uppdelning vi har av frågorna i nationalkommitténs text, säger han.

Rättigheter, hälsa och självbestämmande (empowerment) är tre nyckelord för Göran Dahlgren. De tre begreppen var också temat för den förkonferens som SIDA och SAREC arrangerade i Harare, Zimbabwe, i december 1993 med syftet att öppna befolkningsdialogen med forskare och politiker från tredje världen. Det var också huvudtemat i den uppmärksammade boken »Population Policies Reconsidered» (Sen, Germain, Chen, 1994).

Så här efteråt är han glad åt det gensvar den här tankemodellen har fått. FN-konferensen gick från »befolkningsstrategier» över »befolkningsrelaterade frågor» till genderperspektiv och jämställdhet som självständiga mål att uppnå om man vill påverka livsvillkor och befolkningstal i världen. Den viktigaste drivkraften för denna »synvända» var de många – och väl samordnade – kvinnoätverken.

– De tydliggjorde att det självklart ska finnas utbildning för flickor på samma villkor som för pojkar, självklart finnas sjukvård på samma villkor och självklart en lagstiftning som ser likadan ut för män och kvinnor. Och lika självklart är det då intressant att veta att det här har inverkan på vilken familjestorlek man önskar liksom på möjligheterna att själv bestämma.

– För att vara ett FN-dokument tycker jag att slutsatserna från Kairo på ett utmärkt sätt klargjorde att det var precis det här det handlade om – rättigheter, hälsa och »empowerment». Nu kallades det kvinnoperspektiv, men jag tycker att



man kan utveckla det till att också handla om exempelvis relationer, mansroller osv, så att det blir ett genderperspektiv.

## Sexuell och reproduktiv hälsa

Kärnan i strategin var att begreppen sexuell och reproduktiv hälsa infördes, anser Göran Dahlgren. Kanske kommer man att minnas Kairo för just de begreppen, men också för debatten om abortfrågan. Det är paradoxalt att så mycket av tiden på konferensen kom att handla just om aborter trots att samtliga delegater var överens om att abort inte bör användas som ett sätt att begränsa familjestorlek – alltså som ett befolkningsbegränsande instrument.

– Men om man har det nya perspektivet – folkhälsa, jämställdhet och rättigheter som självständiga mål att uppnå blir det mindre paradoxalt, tycker Göran Dahlgren. Då blir aborterna oerhört centrala både ur hälso- och rättighetssynpunkt.

– Och det var en stor framgång att Vatikanen inte fick med sig mer än en handfull länder på sin linje – vilket uppmärksammades mycket av massmedia. I förberedelsearbetet var det nämligen ett betydligt större antal länder som stödde en mer restriktiv linje än vad som blev fallet i Kairo.

Han tror att Gro Harlem Brundtlands fokusering på aborter som ett stort folkhälsoproblem och den stämning det skapade hade en positiv inverkan:

– Hon framhöll ju att ländernas regeringar inte kan bortse från att 100 000-tals kvinnor dör och att hundrafalt fler skadas varje år – om de förnekar att detta problem finns så flyr de ju verkligheten. Genom den starka fokuseringen på folkhälsa kunde länderna inte skygga, menar Göran Dahlgren, och därför blev det här ett stort framsteg i sakfrågan.

Sammantaget blev begreppet reproduktiv hälsa symbolen för det nya synsättet.

## Rättvis fördelning

Att länderna i Nord bör ändra sin miljöslukande livsstil och att länderna i Syd minska sin folkökning fanns som grundförutsättning för konferensen om befolkning och utveckling. Men frågan visade sig redan vid de förberedande mötena bli alltför svår.

Under Kairo-konferensen var det inget industriland som kom med förslag på hur man skulle kunna ändra sin livsstil, och frågorna om rättvis fördelning kom därför att hamna i bakgrunden också i slutdokumentet. Enligt Göran Dahlgren kom det här trots allt att leda till en positivare syn på fördelningsfrågorna:

– Ofta leder kompromissandet inte någon vart, säger han. Om Syd minskar sin folkökning så ska Nord ändra livsstil – och ingen av parterna är nöjd. Då är det bättre att ge möjligheter och rättigheter i form av jämställdhet och folkhälsa, så skapas förutsättningar för nedgång i fertiliteten – det ger en mer positiv grundsyn. Dess-

utom är miljöförstöringen inte alldeles entydigt kopplad till folkökningen. Och inte heller migrationen för övrigt.

Var det då strategiskt att välja ut kvinnohälsa och utbildning som grundtema för Kairo – och skjuta undan de svåra fördelningsfrågorna? Var det den enklaste vägen ut ur en svår förhandlingssituation?

– Nej, jag tror inte det var taktiskt – man såg verkligen problemen som rena hälso- och utbildningsfrågor. Däremot var det nog politiskt taktiskt att hoppa över frågan om vad som måste göras för att säkerställa basbehoven för den befolkning som man vet kommer att finnas. För där saknas mycket planering och vilja.

## Få hotbilder

Under tidigare befolkningskonferenser har hotbilder av ett krympande jordklot med hastigt växande och framvällande människomassor varit vanliga. Den tickande klockan och den briserande befolkningsbomben är andra bilder som framförallt målats upp av traditionalisterna i befolkningsdebatten. Men i Kairo fanns väldigt lite av dessa argument, tycker Göran Dahlgren. Kanske för att polariseringen mellan traditionalisterna och dem som utgår från människors hela livssituation har spelat ut sin roll genom införandet av begreppet reproduktiv hälsa.

– Lite återfall blev det när man skulle diskutera pengarna – då snävades det in till att handla om procenttal av bistånd till preventivmedel eftersom en del, bland annat amerikanska organisationer har den uppdelningen. Det blir ju väldigt stelt om man ska dela upp biståndsinsatserna så.

Sammanfattningsvis är han mycket nöjd med slutdokumentet från Kairo och positiv inför dess möjligheter att påverka utvecklingen:

– Att en så här stor konferens faktiskt ändå fick en så stor enighet om ett så radikalt nytt synsätt tycker jag är anmärkningsvärt.

Han tror ändå inte på någon ny befolkningskonferens om tio år. Då kommer debatten att handla mer om jämställdhet och klassperspektiv, tror han. Och det finns grund för att vara optimistisk om utvecklingen. Trenden av förbättrad hälsa, sjukvård och utbildning kan hålla i sig.

Men huvuddiskussionen måste handla om maktfrågor, anser Göran Dahlgren.

– Jag tror att man måste vitalisera statens politiska roll, säger han, och få regeringar att återta den demokratiska kontrollen – inte sälja ut den till en oreglerad marknad. Då får man bättre förutsättningar för stater och demokratiska system att ta tag i fördelningsfrågorna.



# Den internationella kvinnorörelsen, befolkningsfrågan och Kairo

AV TRINE LYNNGÅRD

**V**AR KAIRO-KONFERENSEN EN SEGER för kvinnorna – eller var den en fälla? Har kvinnorna nu sagt ja till befolkningskontroll i ny tappning? Eller är handlingsprogrammet från Kairo uttryck för en historisk uppgörelse med det förflutna och en genuin önskan att sätta kvinnors rättigheter och behov i fokus för befolkningspolitiken? Och hur fick kvinnolobbyn så stort inflytande över viktiga delar av handlingsprogrammet? Var det en medveten taktik från maktavarnas sida för att ställa kvinnooppositionen till svars och därmed neutralisera den i förhållande till befolkningspolitiken?

Frågorna är många, och entydiga svar omöjliga att ge, så länge resultatet av Kairo-processen ännu bara är en massa ord på papper. Svaren beror också på ens egen ståndpunkt – olika intressen och motiv ligger bakom enigheten om dokumentet och de kommer obönhörligen till synes när orden ska omsättas i handling. Som observatör av och stundtals också deltagare i den internationella kvinnorörelsen under de senaste åren ska jag försöka sammanfatta några av de olika synpunkter och motsättningar som dykt upp på vägen mot Kairo.

För att belysa kvinnorörelsens roll och inflytande i processen är det nödvändigt att se på det som ledde fram till kvinnoiniatiivet inför FN:s tredje befolkningskonferens, den i Kairo. En sak tycks alla nämligen vara eniga om: aldrig har frivilligorganisationerna, och då främst kvinnoorganisationer och globala kvinnoätverk, spelat en så stor roll i en internationell konferens.

Om vi bortser från de speciella kvinnokonferenserna i FN:s regi har heller ingen tidigare internationell konferens om globala frågor så entydigt fokuserat kvinnors rättigheter och livsvillkor som denna. Tidigare befolkningskonferenser har antingen förbisett kvinnor eller uteslutande sett kontroll av kvinnors fruktsamhet som ett medel att minska folkökningen. Nu utpekas kvinnor som huvudaktörer och »nyckel» till hur världens befolknings- och utvecklingsproblem ska lösas (UNFPA 1994). Vad denna dramatiska »uppvärdering» står för kommer det även i fortsättningen att råda oenighet om. Den fråga många ställer sig är om kvinnor nu ska få tillgång till reproduktiv hälsovård, utbildning och högre status som ett mål i sig, eller om huvudsyft-

et med sådana åtgärder även i framtiden är att begränsa befolkningsstillväxten.

Man kan lätt bli både cynisk och paranoid när man gång på gång i handlingsprogrammet läser formuleringar om kvinnors rätt till reproduktiv självbestämmande – och samtidigt har bilden av steriliseringslägren i Indien på näthinnan. I den prisbelönade indiska dokumentärfilmen »Something like a War» (Dhanraj 1991), som väckte internationell uppmärksamhet redan före Kairo-konferensen, möter vi kvinnors brutala verklighet i Indiens barnbegränsningsprogram. Det är knappast ett »reproduktivt val» som driver kön av fattiga bykvinnor med nummerlapp i pannan fram till operationsbordet, där de steriliseras på 45 sekunder. Det ska också mer än ord till för att ändra det mångåriga, väl inarbetade systemet av korruption, mutor, tvång och omyndigförklarande av kvinnan som präglar världens äldsta statliga program för »familjeplanering».

Det är inte förvånande att just indiska kvinno- och hälsoaktivister varit bland de mest skeptiska till att detta system ska kunna förändras inifrån. De hävdar att så länge fattiga kvinnors fruktsamhet anses vara problemet och orsaka både fattigdom och miljöproblem kommer kvinnor att förbli måltavla och offer i befolkningspolitiken (NORAD 2/94). Risken finns att befolkningspolitikens »reproduktiva rättigheter» definieras som kvinnors skyldighet att inte få fler än 2,1 barn! Det finns en berättigad skepsis mot den nya »feministiska» befolkningspolitiken. Ändå verkar det råda enighet om att handlingsprogrammets starka betoning av kvinnors hälsa och rättigheter kan göra det till ett användbart redskap gentemot regeringar i Syd och givarländer för att tvinga fram förändringar som gynnar kvinnor.

## Feministisk kritik

Under 70-talet växte vad vi något oprecist kan kalla en feministisk kritik av befolkningskontrollpolitiken fram. Samtidigt restes kravet på respekt för kvinnors mänskliga rättigheter i befolkningspolitiken. På FN:s kvinnokonferens i Mexico år 1975 fördömdes användande av tvång i samband med preventivmedelsforskning och -tjänster (tvångsterilisering och användning av stimulansåtgärder resp avskräckningsmetoder) som brott mot de mänskliga rättigheterna. Konferensen erkände också rätten till reproduktiv val baserat på kroppslig integritet och kontroll (Correa 1994).

I »Konventionen om avskaffande av all slags kvinnodiskriminering» (CEDAW) från 1979 erkänns kvinnors rätt att på lika villkor som män bestämma om och när de vill ha barn och hur många. Utöver rätten till familjeplanering, inklusive rådgivning och information specificeras kvinnors reproduktiva rättigheter inte vidare. CEDAW-konventionen var likafullt ett väsentligt framsteg i förhållande till den första deklarationen om universella rättigheter till familjeplanering från den Internationella konferensen för mänskliga rättigheter i Teheran 1968. Då hette det att »par har



en grundläggande mänsklig rätt att fritt och ansvarsfullt bestämma när de vill ha barn och hur många» (§16). Där togs kvinnors centrala roll i reproduktionen och därmed kvinnors rättigheter överhuvudtaget inte upp.

Under Kvinnoårstiondet inträffade också de två befolkningskonferenserna (Bukarest 1974 och Mexico City 1984), men den internationella kvinnorörelsen gjorde sig inte speciellt gällande. I Mexico City lyckades dock enstaka kvinnoaktivister synliggöra kvinnofrågorna inom ramen för det traditionella befolkningsstänkan. Man tog upp sambandet mellan hög fruktsamhet och kvinnors generellt låga ställning, brist på utbildning, hälsovård och avlönat arbete. Allmänt kan sägas att varken kvinno- eller befolkningskonferenserna på 70- och 80-talen lyckades sätta in kvinnors rättigheter i ett bredare människorättsperspektiv.

### Skilda verkligheter

De stora skillnader i social, politisk och ekonomisk verklighet som präglar kvinnors situation i Nord och Syd försvårade länge dialog och ömsesidig förståelse inom den internationella kvinnorörelsen i frågor om reproduktiva rättigheter.

Kvinnoörelsen i Nord kämpade på 70-talet för en liberalisering av abortlagar och för säkra preventivmedel under paroller som »rätten till kontroll över vår egen kropp» och »reproduktivt självbestämmande». Dessa paroller anammades efterhand av familjeplanerare i Syd och utnyttjades för att rättfärdiga familjeplaneringsprogrammen, med helt andra motiv än kvinnofrigörelse. Kvinnor i Syd som uttalade sig kritiskt mot »familjeplanering» i sina egna länder bemöttes inte med mycket förståelse av kvinnogrupper från Nord. Dessa kritiker från Syd betraktades snarare som okunniga och reaktionära när det gällde att förstå vad kvinnofrigörelse är.

Denna västliga arrogans existerar fortfarande. Det är t ex svårt för amerikanska feminister, som har kämpat hårt på hemmaplan mot »mörkermän» och »pro life»-fanatiker att förstå hur feministiska kvinnor i Syd kan vara så kritiska mot födelsekontroll. Just denna brist på insikt om hur kvinnor i Syd lever har lett till att övergrepp mot kvinnor i befolkningsprogram i länder i Syd fått mycket liten uppmärksamhet.

### 80-talet – nätverk

En organiserad internationell rörelse för reproduktiv hälsa och reproduktiva rättigheter tog form från mitten av 80-talet. Den utgick från den europeiska kampanjen från 1978, ICASC – International Campaign on Abortion, Sterilization and Contraception – som var en reaktion mot både pro-natalistiska och anti-natalistiska rörelser (dvs rörelser som är för respektive emot ett stort barnafödande). Denna kampanj utvecklade ett koncept som många kvinnoorganisationer världen över kom att utnyttja för att definiera reproduktiva rättigheter, nämligen

*Kvinnors rätt att bestämma om, när och hur de ska ha barn, oavsett nationalitet, klass, ras, ålder, religion, handikapp, sexualitet och äktenskaplig status, under sociala, ekonomiska och politiska förhållanden som gör ett sådant beslut möjligt.*

WGNRR-PLATTFORMEN

ICASC bytte namn 1984 till Women's Global Network for Reproductive Rights. WGNRR är ännu det ledande globala kvinnoätverket på detta område.

1984 möttes också 400 kvinnoaktivister från hela världen i Amsterdam till Women's International Tribunal and Meeting on Reproductive Rights. Denna konferens avslutades med ett starkt fördömande av både befolkningskontroll och de krafter som är emot abort.

Samtidigt skapades ett annat nätverk, Feminist International Network of Resistance to Reproductive and Genetic Engineering (FINRRAGE). Som namnet anger, var detta ett organiserat motstånd mot att modern teknologi utvecklades för kontroll av kvinnors reproduktion. FINRRAGE satte forskning om och spridning av denna teknologi i samband med befolkningskontroll och teorin om »befolkningsexplosionen». Man fördömde denna politik och forskning som rasistisk, kvinnofiendlig och riktad mot de fattiga. Detta synsätt utmynnade i den sk Comilla-deklarationen (Akhter, 1991) som antogs vid FINRRAGEs konferens i Bangladesh 1989. Den har förblivit nätverkets plattform, och är en radikal feministisk kritik av gen- och reproduktionsforskning, en kritik som påverkat den fortsatta debatten kring dessa frågor inom kvinnorörelsen internationellt.

FINRRAGE ansågs länge bestå av de mest »radikala» och »extremistiska» feministerna inom denna rörelse, och deras starkt kritiska inställning till moderna, högteknologiska preventivmedel har lett till beskyllningar om att de var emot preventivmedel och familjeplanering, påveanhängare, osv. Som nätverk spelar FINRRAGE idag en mindre roll. Men den analys och de teorier som förenade dessa kvinnoaktivister, i synnerhet i frågor som rör preventivteknologi, har fått genomslag på flera områden.

### Vem ska ha kontrollen?

Kvinnor i Syd fick efter hand rörelsen för reproduktiva rättigheter och hälsa att utvidga sitt perspektiv till att också omfatta kvinnors politiska och ekonomiska rättigheter. De hävdade med kraft att kvinnor inte kan uppnå reproduktiva rättigheter i en situation av ekonomisk, social och könsmissig ojämlikhet och förtryck. Vad som särskilt kom att förena den brokiga internationella kvinnorörelsen var kritiken av den kvinnoosyn som kom till uttryck i befolkningspolitiken, nämligen synen på kvinnor som instrument för att begränsa fertiliteten. Medan det i befolkningsprogram



handlar om att få kontroll över kvinnors reproduktion, krävde kvinnorörelsen en politik som gör det möjligt för kvinnor att ta kontroll över sina egna kroppar och liv. Det förutsätter inte bara tillgång till trygga preventivmedel utan också ekonomiska och sociala förhållanden som gör ett verkligt reproduktivt val möjligt.

Befolkningslobbyn och stora delar av den radikala kvinnorörelsen skiljer sig också i själva analysen av befolkningsfrågan. Medan befolkningslobbyn ser befolkningsstillväxten som ett hinder och ofta som orsak till fattigdom, miljöproblem och brist på ekonomisk utveckling ser de kvinnopolitiska aktivisterna befolkningsstillväxten som ett symptom på ekonomisk felutveckling, fattigdom och miljöproblem.

Under denna tid arbetade feminister inne i »befolkningsetablissemangets» reformer av de existerande befolkningsprogrammen, i synnerhet för högre kvalitet i familjeplaneringen och mot användning av olika slags påtryckningar och tvång. Med framväxten av anti-abortrörelsen i USA under president Reagan i mitten på 80-talet kom allt fler inom befolkningslobbyn att inse behovet av en strategisk allians med den internationella kvinnorörelsen. International Women's Health Coalition (IWHC) i New York med ledarna Joan Dunlop och Adrienne Germain, som själva hade tillhört »reform-feministerna» i befolkningsorganisationerna, uppträdde som politiska medlare i en begynnande dialog mellan kvinnorörelsen och befolkningslobbyn. Här lades den första grundstenen till de senare förhandlingarna och enigheten i Kairo, där IWHC skulle komma att spela en nyckelroll.

### Syndabock och miljöbomb

Under debatten inför FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 kom folkökningen att knytas till miljö- och utvecklingsproblem på ett nytt sätt. Inför hotet om en global miljökatastrof dök »befolkningsexplosionen» på nytt upp som huvudorsak till världens elände. Skräckbilder av den gravida u-landskvinnan som syndabock och miljöbomb fick kvinnorörelsen att engagera sig starkt i debatten.

I ett uttalande som antogs av ett stort antal frivilligorganisationer i Rio lyckades kvinnorna, med den brasilianska kvinnorörelsen i täten, att slå tillbaka denna våg, bland annat genom att fastslå: »Kvinnors rätt till självbestämmande och kontroll över sina egna liv (empowerment) är grunden för allt agerande som knyter befolkningsfrågan till miljö och utveckling» (Corral 1994). Samtidigt ledde UNCED till att diskussionen om befolkning, som dittills begränsats till demografer, kvinnogrupper och specialister inom hälsovård och familjeplanering, blev ett tema för en bred samhällspolitisk debatt.

Ett nytt klimat för enighet och samarbete om befolkningsfrågor möjliggjordes av erkännandet att flera årtionden av omfattande fertilitetskontroll inte hade givit

önskade resultat vad gäller nedgång i befolkningsstillväxten. Befolkningsplanerna började acceptera den forskning som visar att kvinnors ställning i samhället är en nyckelfaktor för att fertiliteten ska gå ner och att kvinnors utbildning är helt avgörande.

### Pragmatikerna

Detta angreppssätt var pragmatiskt från befolkningsorganisationernas sida, men också från kvinnolobbyns. Motiven för att främja en »kvinnovänlig» dagordning för befolkningsprogram tycks vara flera. Enskilda personer inom kvinnolobbyn var övertygade om att befolkningsstillväxten är ett stort problem som måste lösas. Men lösningen måste vara positiv för kvinnor och inte, som nu, negativ. De hävdade att befolkningslobbyn inte är »monolitisk». Det finns krafter inom systemet som är engagerade i kvinnors välfärd och rättigheter. Det är också möjligt att reformera systemet inifrån. Andra »pragmatiska» feminister hade en mer reserverad inställning till befolkningspolitiken. De ansåg att en allians med »systemet» skulle kunna ge kvinnor mer frihet att agera och samtidigt dämpa fundamentalistiska krafter som är emot kvinnors självbestämmande.

I början av 1993 lanserades Women's Voices-deklarationen. Initiativet togs av International Women's Health Coalition, IWHC, som i flera år fungerat som förbindelselänk mellan befolkningsorganisationerna och grupper för kvinnohälsa. De ansåg att ett »starkt positivt uttalande från kvinnor från hela världen skulle bli ett unikt bidrag till att omskapa dagordningen för befolkningspolitiken för bättre och säkra reproduktiva rättigheter och hälsa» (Inledning, Women's Voices 1993).

Bland dem som ställt sig bakom deklarationen fanns också det mest betydande kvinnliga nätverket, WGNRR, men först sedan perspektivet breddats. I deklarationens inledning sätts det upp som villkor att befolkningspolitiken »ska trygga välfärden för alla människor och i synnerhet för kvinnorna, och vara en del av en bred utvecklingsstrategi som tar sikte på omfördelning av resurser och makt mellan och inom länder, mellan raser och etniska grupper och mellan män och kvinnor (Women's Voices 1993).

### En röst – eller flera?

Trots denna inledning begränsas deklarationen till en agenda för reproduktiv hälsa, en appell om fler kvinnliga beslutsfattare och större resurser för att finansiera dessa program. Deklarationen ifrågasätter i övrigt inte befolkningspolitiken, utom i så måtto att den tar avstånd från tvång i alla sammanhang.

En världsomfattande kampanj ledde till att mer än 2 000 grupper och organisationer skrev under Women's Voice. Då det efterhand stod klart att deklarationen



skulle lanseras som »språkrör för världens kvinnor» i Kairo-förhandlingarna möttes detta med skarp kritik och protester, i synnerhet från kvinnogrupper och nätverk i Syd. Utifrån sett stod här de »pragmatiska» mot de »radikala» med beskyllningar från ömse sidor.

De radikala representerades speciellt vid konferensen People's Perspective on Population (december 1993 i Comilla, Bangladesh), som anordnades av kvinno- och socialpolitiska nätverk från flera asiatiska länder. Utan att direkt angripa Women's Voice-deklarationen motsatte sig konferensen att binda samman kvinnors krav på självbestämmande och reproduktiva rättigheter med befolkningspolitiken. Den krävde att kvinnors grundläggande behov av välfärd och reproduktiv hälsa ska vara ett mål i sig och inte ses som ett medel för att uppnå befolkningsbegränsning (Declaration of People's Perspective on Population). Med en indirekt hänvisning till Women's Voice-deklarationen avvisas varje form av feministisk befolkningspolitik: »Våra röster kan inte användas för att legitimera en politik som är mot kvinnor, fattiga och naturen». Samtidigt ges klart stöd till att kvinnor ska få tillgång till trygga preventivmedel och legal abort som del av en hälsovård som ser till hela människan.

Det viktigaste vid Comilla-konferensen var signalen om att Women's Voice-deklarationen inte kunde ge sig ut för att vara en plattform för världens kvinnor under Kairo-förhandlingarna. Konferensen speglade utbredda åsikter bland gräsrotsgrupper och politiska påtryckningsgrupper i viktiga »befolknings-länder som Indien, Bangladesh, Indonesien och Brasilien. Också från afrikanska och andra latin-amerikanska grupper kom signaler om att sociala och ekonomiska krav måste ges mer utrymme i ett förhandlingsunderlag.

Dessa synpunkter vann också gehör bland medlemmar i de nätverk som gått med på en förhandlingslinje, t ex WGNRR-nätverket och ett annat viktigt nätverk av kvinnoforskare från Syd, DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era). För trovärdighet och tyngd i förhandlingarna var kvinnolobbyns ledare beroende av stöd från basen och det tryck dessa grupper utövade nationellt.

## Försoning

Efter vissa påtryckningar anordnade därför IWHC i samarbete med det brasilianska nätverket CEPIA en konferens i Rio de Janeiro i januari 1994 (Reproductive Health and Justice). Där deltog över 200 kvinnoaktivister och ledare från de flesta riktningar inom rörelsen. Här möttes lobbyister och gräsrotsaktivister, »radikala» och »pragmatiker», till klarläggande samtal. Konferensen bidrog till att återskapa ett klimat av ömsesidigt erkännande av att det finns fler vägar till målet, och att just denna mångfald är nödvändig för att nå dit.

Trots att man måste rösta om varje paragraf lyckades konferensen anta en

omfattande deklaration där de övergripande globala problemställningarna kom med. Som väntat åstadkom frågan om befolkningspolitikens grundläggande karaktär den största striden. Det blev en knapp majoritet för en kompromissformulering, som motsätter sig en befolkningspolitik grundad på kontroll av kvinnors fruktsamhet. En betydande minoritet anförde att de motsatte sig varje form av befolkningspolitik eftersom den i sig innehåller tvång (inherently coercive).

Rio-deklarationen påverkade inte kvinnolobbyns förhandlingsförslag särskilt mycket. Strategin, baserad på Women's Voice-dokumentet, var vid denna tidpunkt införd i den officiella processen. Rio-konferensen hade betydelse genom att den förhindrade en öppen spricka inom den internationella kvinnorörelsen inför den sista och avgörande rundan på PrepCom III, det tredje förberedande mötet i New York före Kairo-konferensen. Samtidigt sattes topp-lobbyisterna under press att inte göra ytterligare eftergifter och därmed mista sin trovärdighet inför dem de förhandlade för.

## Professionell lobby

Under dessa officiella förhandlingar i New York var kvinnorna organiserade i Women's Caucus, som fungerade som en egen kvinnokonferens. Arbetet skedde i grupper, indelade efter handlingsprogrammets olika kapitel. Här behandlades textförslagen demokratiskt, och det bidrog till att förhindra soloutspel från en liten grupp professionella lobbyister. Textförslagen från Women's Caucus förmedlades till sympatiserande regeringsdelegationer, som även använde kvinnolobbyn aktivt som experter. Dessa liberala regeringar hade också behov av att ha kvinnoorganisationerna bakom ryggen i förhandlingarna, i synnerhet i frågor som rörde reproduktiva rättigheter och hälsa. Det spelade en viktig roll att flera av regeringarna, däribland den amerikanska, hade framträdande feminister med expertkunnande med i sina delegationer. Avgörande för utfallet var även att Women's Caucus och lobbyverksamheten var skickligt organiserade av WEDO (Women's Environment and Development Organization) som kände till FN:s procedurer och språk inifrån.

På själva Kairo-konferensen behandlades endast de kvarvarande stridsfrågorna, de berömda parenteserna. Omkring 90 procent av texten i handlingsprogrammet var vid denna tidpunkt färdigförhandlad. Kvinnolobbyns roll blev nu mer att vaka över vad som redan uppnåtts. De deltog också aktivt tillsammans med allierade regeringsdelegationer för att i dragkampen med Vatikanen rädda mesta möjliga av formuleringarna om abort och reproduktiva och sexuella rättigheter.

De dagliga mötena i Women's Caucus på NGO-forum fick nu karaktären av en mötesplats för informationsutbyte och rapportering från de officiella förhandlingarna. Speciellt i slutet uttalades stark kritik mot handlingsprogrammet av »gräsrot-



terna» i Women's Caucus. I ett gemensamt uttalande härifrån uttrycktes besvikelse över att D'et i ICPD fallit bort i den officiella konferensen, nämligen de övergripande frågor som rör utveckling och resursfördelning. Under det avslutande mötet i Women's Caucus fick en grupp kvinnoaktivister, de flesta från Asien, stor uppmärksamhet från media då de ställde sig upp med plakat bakom ledningen för mötet. Här kunde man läsa budskap som »Behåll u-hjälpen och efterskänk våra skulder», »Vapenkontroll och konsumtionskontroll, inte befolkningskontroll», »Internationella organisationer + multinationella företag = befolkningskontroll» osv. Man uttryckte också besvikelse över att kvinnor från Syd haft för lite inflytande i processen.

### Abortstriden

Åsikterna var annars delade bland kvinnorna på NGO-forum när det gällde dragkampen med Vatikanen om abortformuleringen. Många kvinnor uttryckte sin entusiasm över att den norska statsministern Gro Harlem Brundtland betonade abortfrågan i sitt inledningsanförande. De såg det som historiskt att abort över huvud taget diskuterades öppet på en officiell FN-konferens. Andra var bekymrade över att abortfrågan hade lett uppmärksamheten bort från andra centrala frågor. Man pekade också på att när Vatikanen blev den stora huvudfienden kom andra motkrafter att gå fria.

NGO-forum fick karaktären av en stor marknadsplats för mer än 1 500 organisationer från 133 länder. Under en vecka arrangerades 700 olika seminarier och konferenser över en mängd olika teman. Kvinnogrupper och nätverk förefaller ha dominerat. De flesta hade inte mycket att göra med konferensen utan hade kommit till Kairo för att utbyta erfarenheter och idéer och för att vidareutveckla sin alternativa strategi. Men här fanns också ett myller av anti-abortgrupper, befolknings- och utvecklingsorganisationer, miljöorganisationer och religiösa grupperingar, som visade på mångfalden och engagemanget i frågor som rör befolkning.

### Framgång eller strategiskt misslyckande?

De omedelbara reaktionerna från dem som hade stått mitt uppe i förhandlingarna på konferensen präglades självfallet av stor tillfredsställelse.

»Vi har fått till stånd en diskussion om kvinnors och familjers verklighet, om sexualitet, ungdomars sexuella beteende, reproduktiva och sexuella rättigheter och hälsa, om HIV-program och andra frågor som aldrig förr har diskuterats. Vi har brutit tystnaden omkring ämnen som förr var tabu», sammanfattade den amerikanska feministen och ledaren av WEDO, Bella Abzug, på en presskonferens sista dagen. Susan Davis, som var koordinatör för Women's Caucus, gick ännu längre i sin entu-

siasm över resultatet: »Vi är ytterst nöjda med den grundläggande förändring som skett i tänkandet. Handlingsprogrammet är ett absolut fenomenalt dokument, fullproppat med det nyaste feministiska tänkandets», sa hon till en av konferenstidningarna, The Egyptian Gazette.

En av de ledande kvinnoaktivisterna från Indien, Kalpana Metha från Sabeli Women's Resource Centre, var å andra sidan betydligt mindre nöjd. Hon frågar hur konferensen kan vara en framgång när alla viktiga frågor sköts åt sidan och man heller inte fick något av betydelse sagt om abort. »Det kan aldrig bli någon reproduktiv hälsa för kvinnor så länge vi inte har mat och mediciner», säger hon till samma tidning.

Men oavsett om man har stött förhandlingslinjen eller inte tycks det råda stor enighet om att handlingsprogrammets text kan öppna för en förändring i befolkningspolitiken, bort från fokus på kvoter och belöningar och över till andra sätt att främja familjeplanering. Det råder inget tvivel om att Kairo-dokumentet utan bidragen från kvinnorörelsen skulle ha varit långt mindre lyhört för kvinnors rättigheter.

En fråga som kommer att diskuteras framöver i den internationella kvinnorörelsen nu är om man gav efter för mycket och om lobbyverksamheten band upp för mycket kraft och energi. Debatten om huruvida det var strategiskt fel att främja kvinnornas krav inom ramen för det traditionella befolkningsparadigmet kommer att fortsätta. En av dem som länge uttryckt skepsis är den amerikanska kvinnoaktivisten och befolkningsforskaren Betsy Hartmann:

*När kvinnorörelsen accepterar att arbeta inom de etablerade ramarna mister den lätt sin politiska vinkling, redskapen för analys försvagas och det slutar med att man främjar begränsade, teknokratiska handlingsplaner i stället för en politisk dagordning för social och ekonomisk förändring. Kvinnorörelsen fjärrmar sig då ännu mer från de fattiga kvinnor som den ska representera och sätter för mycket lit till den officiella retoriken*

HARTMANN 1994

Andra kritiker, som Judith Richter och Loes Keyzers, koordinatörerna för WGNRR-nätverket, frågar sig om detta att påverka och samverka med »systemet» nödvändigtvis måste innebära att godkänna befolkningslobbyns premisser. De vill i stället sätta upp en alternativ strategi som isolerar »hardliners» och etablerar en folklig allians med liberala krafter och familjeplanerare för reproduktiva rättigheter och hälsa. Det skulle, menar de, kunna öppna för ett paradigmskifte i stället för bara en ändring från »hård» till »mjuk» befolkningskontroll (Richter & Keyzers 1994).

Tredje världen-nätverket för kvinnor, DAWN, anser att det trots risken för manipulering är viktigt att kvinnor trycker på och förhandlar med makteliten för att



skapa ett eget politiskt utrymme. »En omdefiniering av befolkningsområdet är ett viktigt steg på vägen till att integrera kvinnors behov och rättigheter i den globala utvecklingen», enligt DAWN, som spelade en central roll i kvinnolobbyn (Correa 1994).

### Pengar och makt

Den andra huvudaktören i lobbyverksamheten, International Women's Health Coalition, som även ger bistånd till kvinnor i Syd, har hela tiden hävdat att ett fördömande av befolkningspolitiken som sådan kommer att leda till fortsatt marginalisering av kvinnorna. Med hänvisning till de stora summor pengar som tilldelas befolkningsprogram gick ordföranden i IWHC, Joan Dunlop, på den kvinnokonferens som ägde rum i Rio i januari 1994 öppet ut och varnade konferensen för att anta en deklARATION som fördömer befolkningspolitiken.

»Det finns en massa pengar i systemet som vi kan få till kvinnors hälsa om vi bara agerar på ett riktigt sätt», sa hon, med klar adress till i synnerhet de afrikanska kvinnogrupperna i församlingen som får amerikanskt stöd genom IWHC.

Handlingsprogrammet framhäver hur viktigt det är att frivilligorganisationer integreras i befolkningsprogrammen, inte minst för att de ofta har bättre förutsättningar att nå gräsrotterna. Det kommer att ge dem ökade finansiella resurser, vilket i sin tur innebär en utmaning för organisationens integritet och frihet att agera. Det är uppenbart att pengar som strömmar in ökar risken för sprickor och maktkamp i kvinnorörelsen och förstärker klasskillnaden mellan dem som har tillgång till resurserna och dem som inte har. När pengar pumpas in i befolkningssektorn kan det också få effekten att organisationernas verksamhet minskar inom andra viktiga sektorer. Denna utveckling är redan på gång i Indien där befolkningsbistånd »köps» över organisationer från hälsosektorn till projekt för fertilitetsbegränsning (Hartmann 1994).

### Från ord till handling

Hur ska traditionell familjeplanering och befolkningskontroll kunna omformas till ett program för reproduktiv hälsa och självbestämmande (empowerment) av fattiga kvinnor? Det är inte bara kvinnorörelsen, utan också västliga givarländer och internationella organisationer som nu står inför utmaningen att omsätta ord i handling. Kvinnoorganisationerna avser att ta handlingsprogrammet på allvar. På det sista Women's Caucus i Kairo enades de om att upprätta ett nätverk, Women Watching ICPD, för att övervaka och påverka en rad områden när det gäller att genomföra handlingsprogrammet.

En huvudpunkt gäller fördelningen av finansiella resurser. Här har handlings-

programmet en uppenbar diskrepans mellan målet om en helhetssyn på reproduktiv hälsa och budgeten. Enligt programmet ska över 10 av de 17 miljarder US dollar som behövs före år 2000 även i fortsättningen gå till traditionell familjeplanering, medan endast 5 miljarder ska gå till nyorienteringen inom reproduktiv hälsa. Just i slutet av Kairo-konferensen antogs ett tillägg om att dessa beräkningar kunde uppdateras och revideras (Program of Action of ICPD, uned version). För Women Watching ICPD-nätverket blir det en viktig uppgift att trycka på för en omfördelning av dessa medel. Mekanismer för att kontrollera programmets genomförande är ett annat fält för uppföljning, liksom att delta i processen för att formulera om befolkningsorganisationernas policy. På det nationella planet kommer lobbyverksamhet för en revidering av nationella befolkningsstrategier att vara det första steget.

### Slutsatser

Kairo-processen är historisk i flera avseenden. Den representerar ett genombrott för de enskilda organisationernas, och då i synnerhet kvinnoorganisationernas, deltagande i och inflytande på en officiell förhandlingsprocess på internationell nivå. Kvinnoörelsens förhandlingsstrategi ledde till att den fick ett väsentligt inflytande på resultatet. Kvinnoinitiativet lyckades eftersom det förenade kunnig lobbyverksamhet med bred gräsrotsmobilisering. Samtidigt kom detta initiativ vid en historisk tidpunkt då den traditionella befolkningspolitiken var mer än mogen för ett skifte. En allians kunde etableras med liberala krafter från givarländer och inom befolkningsorganisationer.

Handlingsprogrammet från Kairo innebär en brytning med den av tradition demografiskt orienterade befolkningspolitiken, och sätter för första gången kvinnors behov och rättigheter i fokus. Samtidigt råder en utbredd skepsis bland kvinno-grupper om de motiv som ligger bakom satsningen på kvinnor i befolkningspolitiken. Det beror på maktavarnas politiska vilja till nyorientering och på politisk press och kontinuerlig övervakning från organisationerna, på nationell och internationell nivå, om intentionerna i detta handlingsprogram ska förverkligas.



## Referenser:

- Akhter, F (ed) 1991: *Declaration of Comilla*, Proceedings of FINRRAGE – Ubiniq International Conference 1989, Dhaka, Ubiniq
- CEDAW: *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York 1979, adopted by UN General Assembly resolution 34/180
- Correa, S 1994: *Population and Reproductive Rights, Feminist perspectives from the South*, London, Zed Books Ltd
- Corral, T 1994: Population control in Brazil: The Failure of a Success i *Terra Femina* 3, Rio De Janeiro, IDAC –Institute of Cultural Action
- Declaration of People's Perspective on Population, 1993: Comilla, Bangladesh, återgivet i *Rapporter fra to kvinnekongresser*, Oslo, Senter for Internasjonale Kvinnespørsmål
- Dhanraj, D reg 1991: *Something like a War*, London, Equal Media PVT Ltd., D & N Productions, Channel Four.
- Hartmann, B 1994: *Population Rights and Wrongs: The global politics of population control*, Boston: South End Press
- NORAD: *Utvikling* 2/94, s.14, Oslo
- Proclamation of Teheran, paragraph 16 International Conference on Human Rights, May 1968: *The Egyptian Gazette*, 14.9.94 Kairo
- Richter, J & Keyser, L. 1994: Towards a common agenda? Feminists and population agencies on the road to Cairo, *SID Journal* Spring 1994
- Reproductive Health and Justice: International women's health Conference for Cairo 1994, the Rio Statement, återgivet i *Rapport fra to kvinnekongresser* Oslo, Senter for Internasjonale Kvinnespørsmål
- United Nations, *Programme of Action of the United Nations International Conference on Population and Development*, unedited version, New York 1994
- UNFPA, 1994: *State of the World Population Report*, New York
- Women's Voices: A Declaration by Women on Population Policies* 1993: New York, International Women's Health Coalition (IWCH)
- WGNRR – Women's Global Network for Reproductive Rights, Platform

## Indien i Kairo

AV BO GUNNARSSON

VAD GJORDE INDIEN, en av världens mest folkrika nationer, i Kairo? Indiens representanter höll en mycket låg profil, tog inte några initiativ eller gjorde utspel, och märktes heller inte i lobbyarbetet.

På NGO-forum däremot spelade indiska kvinnogrupper en aktiv roll och kritiserade sin regering för övergrepp, kvinnodiskriminering och medicinska experiment inom det sk familjevårdsprogrammet.

Hälsoministern B Shankaranand var oberörd. Till massmedia sa han så här:

– Befolkningskonferensen handlar om fundamentala förändringar i tankesätt och strategier. Vi är redan på god väg med mycket av det här och har lagt om kursen. Vi är i god takt med tiden och anser att det är bättre att agera än att tala...

Han betecknade konferensen som ett 'mycket stort steg framåt för kvinnorna.

Också för Indiens kvinnor?

– Absolut. Legalt har vi länge haft lika rättigheter för kvinnorna och nu genomför vi det också i praktiken.

Den indiska delegationen hade inga svåra ställningstaganden att göra i Kairo. Den allvarligaste kritiken som statssekreterare V K Shunglu fick vid sina möten med pressen var att Pakistan kommit att spela en mycket viktigare roll än Indien under konferensen. Särskilt smärtsamt var att Indien lämnades utanför av de tio nationer med bland annat Pakistan i spetsen som tog initiativet till ett Syd/Syd-samarbete.

– Kanske var vi inte förberedda på att hantera det politiska spelet, sa en indisk delegat.

### En låg profil

En orsak till Indiens låga profil är säkert att Indien efter Nehru-Gandhi-eran och det kalla krigets slut inte längre gör samma anspråk på att vara den tredje världens ledare. En annan är att man övergett den socialistiska solidaritetspolitik och jargong som vi hörde så mycket av vid FN:s miljökonferens i Stockholm 1972 och under den första befolkningskonferensen i Bukarest två år senare.



Indien var pionjär inom familjeplaneringen. Under en period förde landet en politik som omfattade tvångsåtgärder och som av många betraktats som misslyckad. Nu upplever etablissemanget en stor osäkerhet på gränsen mellan förlägenhet och förvirring. Internationella media i Kairo uppmärksammade endast ett uttalande av hälsoministern Shankaranand, som han gjorde i Washington Post. Det var när han avvisade jämförelser med Kinas befolkningspolitik.

– Familjeplanering är helt frivillig i Indien, sa han.

### En ny politik för familjeplanering

Kairo-deklarationen kommer dock att spela en mycket viktig roll i Indien de närmaste åren. Den kom medan experterna befinner sig mitt uppe i arbetet med att formulera en ny befolkningspolitik och -strategi och det är många starka viljor som drar i tåtarna. Den kursändring som ministern talade om är än så länge bara ett utkast till en ny politik som utarbetats av en expertgrupp under ledning av jordbruksforskaren MDr M S Swaminathan.

Dess rapport lades fram i maj 1994. Den går i korthet ut på att man måste sluta sätta mål för befolkningsutvecklingen i siffror och kvoter, och i stället satsa på att utbilda flickorna, förbättra mödra- och barnvården och höja kvinnornas status genom att skapa fler arbetsmöjligheter utanför hemmet. Ett helt nytt organ, en kommission för befolkningsfrågor och social utveckling, PSDC, skall överta ansvaret för att den nya politiken genomförs.

Expertgruppen bestod av åtta män och två kvinnor. En av kvinnorna, dr Devaki Jain, hoppade av halvvägs och fördömde senare rapporten som »bisarr».

– Den gör kvinnorna till syndabockar och tar inte nog hänsyn till deras oerhört utsatta position, sa hon, och efterlyste mer konkreta åtgärder för att få bukt med kvinnofrågorna.

Delegationen i Kairo saknade helt representanter för enskilda organisationer. Om inte den indiska ambassadören i Kairo råkat vara kvinna skulle det heller inte ha funnits en enda kvinna med.

– Vi har hela tiden lyssnat på organisationerna och anser att vi har fört fram en gemensam linje inför konferensen, sa V K Shunglu. Detta uttalande väckte ilska bland de indiska kvinnogrupperna på NGO-forum.

Neo-malthusianerna har å sin sida fördömt Swaminathan-rapporten för att den är »för mjuk och innehåller alltför mycket av utveckling». Samtidigt har de pekat på UNFPAs senaste årsrapport som talar om Sydasiens som ett »befolkningsexplosionskatastrofområde» och säger att indierna blir 500 miljoner fler till år 2025, och 25 år senare kommer Indien att passera Kina som världens folkrikaste nation.

### Steriliseringarna

Men bakom den indiska regeringens beslut att söka nya vägar för att uppnå en effektivare befolkningskontroll ligger en ökad insikt om att massterilisering av kvinnor har en allt mindre effekt på födelsetalen. Landets befolkning ökade 1993 med 18 miljoner jämfört med 13 miljoner för Kina. Uttryckt i procent är tillväxten dock lägre än i de flesta afrikanska stater. Födelsetalen har minskat sedan 1970-talet och till största delen har det skett genom sterilisering av kvinnor.

»Indien har visat att det är möjligt att genom steriliseringar pressa ned den totala fertiliteten från drygt sex barn per kvinna till fyra. Målet 2,1 barn per kvinna, som på sikt ger en stabil befolkning (replacement-nivån) är ouppnåeligt om man inte lägger mycket större vikt vid temporära preventivmetoder», skrev Världsbanken i sin utvärdering 1993.

Banken konstaterade också att tyngdpunkten på sterilisering lett till att en mycket stor del av de yngre gifta kvinnorna, som kunde ha intresse av att inte få barn så tätt, helt försumrats. Många hade aldrig besökts av familjeplaneringsarbetare, inte heller hade de fått information om födelsekontroll. Medelåldern för sterilisering av indiska kvinnor är strax över 30 år. Eftersom indiska kvinnor i genomsnitt får sitt tredje barn innan de fyllt 30 år, sjunker heller inte födelsetalen ner till »replacement»-nivån.

De förberedande förhandlingarna i New York om utkastet till Kairo-deklarationen påverkade också starkt Swaminathan-kommissionen att söka nya vägar. Steriliseringar av mer än 50 miljoner kvinnor – att jämföras med ett par miljoner vasektomier på män – kom att betraktas som ett hinder mot en vidare minskning av födelsetalen.

Betydande förbättringar av kvinnornas status och utbildning, mödra- och barnhälsan och integrering av hälsovård och familjeplanering är absolut nödvändig, heter det i dokumentet.

### Hur familjeplaneringen växte fram

Som det första landet i världen antog Indien sitt första familjeplaneringsprogram 1951. Då var det en del av den allmänna hälsovården och betraktades som en ren hälsoåtgärd, nödvändig för kvinnors välbefinnande. Rätten till abort kom något år senare. Det var först i slutet av 1960-talet och under inflytande av rika givarländer som programmet blev mer inriktat på födelsekontroll.

– Utveckling är det bästa preventivmedlet, sa dåvarande hälsoministern Karan Singh i Bukarest 1974 och anslog därmed tonen för hela den konferensen.

Samme Karan Singh lanserade i april 1976 tvångsåtgärder. Indira Gandhis slogan »Garibi Hatao» (utplåna fattigdomen) hade blivit till en bumerang, undantagstill-



stånd hade proklamerats och miljontals anställda inom vården fick order att uppfylla speciella steriliseringskvoter för att få ut hela sin lön.

– Vi upplever en befolkningsexplosion av krisdimension, som äter upp alla frukterna av vår imponerande ekonomiska tillväxt, sa Singh. Detta uttalande kom att bli den ideologiska grunden för befolkningspolitiken fram till nu.

Åren 1976–77 steriliserades flera miljoner män, många mot sin vilja. När folkets vrede ledde till att Indira Gandhi störtades bytte man namn på den ökända familjeplaneringen till »familjevelfärd» (family welfare). Politikerna lärde sig en läxa: Det är politisk dynamit att sterilisera män. Därför blev det kvinnorna som blev målet för programmet för »familjevelfärd».

Nu var det inte bara spiraler utan också kvinnlig sterilisering, genom tubectomi eller mini-laparotomi, p-piller m m som marknadsfördes. Valmöjligheterna betonades i teorin men existerade sällan. Fattiga och hungrande kvinnor erbjöds saris, tyg, ris och livsmedel. Staten köpte helt enkelt upp de fattigas fruktsambet. Själv bevittnade jag hur en kvinnlig läkare i Meerut genomförde 611 operationer genom mini-laparotomi på tolv timmar – nästan en per minut – och senare fick medalj för det.

Kampanjen har varit hårt centraliserad. Hälsoarbetare har tvingats prioritera »familjevelfärd» på bekostnad av allt annat hälsoarbete. Kravet på snabba resultat har medfört att man helt struntat i att främja kondom användning. Den metoden anses alltför osäker och kräver övertalning och motivering, vilket skulle ta alltför lång tid.

– Indiska kondomer är värdelösa, säger Avabai Wadia, ordförande i indiska familjeplaneringsförbundet (FPAI), ursäktande.

Förre hälsoministern Karan Singh beklagar numera att han en gång myntade sin slogan »Utveckling är det bästa preventivmedlet».

– Vi kan inte längre vänta på utveckling, sa han till mig i en intervju nyligen. Det finns inga mjuka lösningar och vi får inte skygga för impopulära beslut när det gäller allas vår framtid.

Den hårda linjen har många förspråkare i debatten, men mycket få kan eller vågar lägga fram konkreta förslag. Man talar om säkerhetsintressen och »för nationens bästa» och att individens intressen inte alltid kan gå först, men längre än så går man inte. Alla tycks veta att Indien saknar resurser och nödvändig social kontroll för att genomföra en en- eller två-barnspolitik likt Kina. Det är politiskt omöjligt.

### Varför lyckas man i Kerala?

Den största orsaken till misslyckandet hittills är att man totalt underskattat den sociala dimensionen och helt inriktat sig på själva födelsekontrollen.

– Det har mer varit ett krig mot de fattiga än mot fattigdomen, säger professor

D Banerji, en av landets ledande folkhälsoexperter. Man har sökt teknologiska lösningar på sociala problem och sett överbefolkningen som en sjukdom som kan betvingas med skalpeller.

I det sk hindi-bältet i norr, som omfattar delstaterna Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh och Rajasthan, har fyrtio år av familjeplanering inte lämnat något bestående resultat. Där ligger fruktsambetstalen på omkring 4,5–5,1 mot ett riksgenomsnitt på 2,9 och 1,8 i Kerala. Subkontinenten är närmast delad. I de södra delarna har man på många håll uppnått eller kommit nära målen, medan problemen i norr förvärrats genom ökad ojämlikhet, kastkonflikter, tilltagande barnarbete, alltför hög mödra- och barndödlighet och en analfabetism bland kvinnor på cirka 85 procent. Bara 4,7 procent av alla gifta par använder kondom som preventivmetod.

En strimma av ljus från Södern då? Ja, åtminstone från Kerala som nu strävar efter nolltillväxt i befolkningen kring år 2000. Här sjönk fruktsamheten redan innan familjeplaneringskampanjen drogs igång. Det har skett trots en ganska låg användning av preventivmedel. Den kände indiske Harvard-ekonomen Amartya Sen menar att Kerala varit mycket framgångsrikare än Kina med sin sociala kontroll och tvångsåtgärder. Förtjänsten ger han åt utbildningen. I Kerala är läskunnigheten bland kvinnor kring 85 procent och den har varit högst i Indien i mer än 50 år.

Det är den sk Kerala-effekten som Swaminathan-kommissionen tagit fasta på i sitt sökande efter en ny strategi. Förarbetet inför Kairo-konferensen gav ytterligare stöd åt nytänkandet. Den 60 sidor långa rapporten identifierar orättvisor mot och diskriminering av kvinnor som en av huvudorsakerna till misslyckandet hittills.

### Satsa på kvinnorna

I fokus för de åtgärder som föreslås ställs kvinnorna i åldern 15–29 år, som svarar för 77 procent av födslarna. Terminologin är ofta radikal, och slagord förekommer som hälsovårdskvalitet och livskvalitet, makt och kunskap åt kvinnorna, decentralisering ned till gräsrotterna och integrering av hälsovård med »familjevelfärd». Den ökade miljöförstörelsen tillskrivs främst de rikas livsstil, men också överbefolkningen. En utveckling som inte är rättvis sägs vara »omöjlig att vidmakthållas».

– Kvinnorna måste ges arvsrätt, utbildning och god hälsovård. De måste få ökade arbetsmöjligheter utanför hemmet och möjlighet att delta i den sociala och politiska beslutsprocessen på ett helt annat sätt än tidigare, säger dr Swaminathan.

Han menar att detta är viktigare för den demografiska transitionen än ekonomisk utveckling. Han pekar på att i Kerala och Tamil Nadu, där giftasåldern stigit med hela tre år sedan 1975, har mottagligheten för familjeplanering ökat väsentligt.

– Kerala är fortfarande fattigt men visar att det går att åstadkomma något utan



tvångsätgärder och allmänt välstånd, säger han. Samtidigt visar Kerala också att familjeplanering och barnbegränsning inte ensamt leder till utveckling.

Trots att 150 000 kvinnor i Indien är folkligt valda från byrådsnivå upp till parlamentet med en kvotering på 30 procent är kvinnans status usel. Kvinnounderskottet är idag 927 kvinnor per tusen män mot 972 vid förra sekelskiftet. I delstaten Haryana är siffran nere i 865. Endast Kerala har ett kvinnoöverskott, 1 026 kvinnor på tusen män. Selektiv abort av flickfoster är mycket vanlig i vissa delar av landet. 90 procent av aborterna i Bombay uppges vara flickfoster, privata kliniker erbjuder ultrascanner-service för en billig peng och i flera delstater är mord på nyfödda flickbarn vanliga.

Det finns också en överdödighet bland döttrar eftersom de mycket ofta får sämre mat än sönerna. De ses som en ekonomisk börda för familjen, bland annat för de mycket höga hemgifter som blivit kutym vid bröllop och som lett till att fadern ofta måste skuldsätta sig eller sälja jord. Preferensen för söner är traditionell och djupt rotad. »Må du bli mor till hundra söner», heter det i en hinduisk hälsning till en nygift kvinna.

Enligt en undersökning gjord av Delhi Science Forum måste varje kvinna föda sex barn för att vara till 95 procent säker på att en son överlever till vuxen ålder.

«Flickornas år» som hölls 1993 ledde inte till någon politisk markering i Indien. Swaminathan-kommissionen utlovar nu en ordentlig satsning på utbildning. Knappt en tredjedel av flickorna går fyra år i skolan och deras läskunnighet är ofta inte funktionell och förloras efter något år. Läskunnighetsprogram kan troligen vara svåra att genomföra när myndigheterna redan uttalat sin oförmåga att stoppa barnarbete och barnäktenskap.

Läskunnighet och allmänbildning är naturligtvis viktigt men det är lätt att över-skatta betydelsen. Data från kampanjer mot analfabetismen visar att inte ens en ökning på tio procent av antalet läskunniga gett demografiska utslag. Det är något av en myt att illitterata kvinnor föder fler barn bara för att de är illitterata. Det är fattigdomen som förvägrar dem ett fritt val.

### **Två barn är nog**

Det har varit stor debatt kring förslaget att ersätta belöningar i samband med sterilisering med bestraffning för dem som skaffar mer än två barn.

– Belöningarna har inte varit effektiva och i stället för att använda pengarna som lockmedel åt några få miljoner kvinnor så kan vi använda dem för social utveckling, säger dr Swaminathan.

De som får ett tredje barn skall inte få kandidera i byråds-, kvarters-, block- eller distriktsval. Samma straff skall drabba dem som ingår äktenskap med flickor

under 18 år. Lagen skall också kunna tillämpas på statligt anställda som kan förvägras befordran, löneförhöjningar eller rentav förlora jobbet. Ett annat lagförslag som redan lagts fram i parlamentet fräntar kvinnor som brutit mot regeln deras rätt till tre månaders moderskapspenning och en del andra förmåner. Å andra sidan skall mönsterfamiljer kunna få billiga banklån eller förtur till nya jobb.

I Kairo försvarade sig dr Swaminathan energiskt mot upprörda kvinnoaktivister som menade att detta stred mot andan i konferensens handlingsprogram som 179 nationer var överens om.

– Vi försöker skapa ett mönster för förtroendevalda och tjänstemän och visa folk att det är tvåbarnsnormen som gäller, sa han.

Devaki Jain, som lämnade kommissionen i protest, menar att kvinnor straffas direkt eller indirekt för förhållanden som de inte har kontroll över. I Indien har kvinnan sällan något att säga till om beträffande familjens storlek. Hon har små möjligheter att skydda sig själv mot oönskade graviditeter utan mannens vetskap och kan inte kräva att han använder kondom.

– Det finns uppenbar risk för att de svaga grupperna i samhället, kvinnor, lågkast och oberörbara, stamfolk och fattiga utestängs från att delta i den demokratiska beslutsprocessen, säger hon. Hon anser också att det tysta tvånget i riktning mot en tvåbarnsnorm kan förstärka preferensen för söner och därmed leda till ökat antal selektiva aborter och flickmord.

Dr Swaminathan ser inte någon motsättning mellan rapportens tonvikt på genderfrågan och det nya lagförslaget om indragen moderskapspenning.

– Den nationella kvinnokommissionen har redan godkänt förslaget, säger han kort.

Så är det. En orsak till att frivilligorganisationerna och olika kvinnogrupper har så svårt att göra sig hörda är att FPFI, den nationella kvinnokommissionen och kongresspartiets eget kvinnoförbund stöder befolkningskontroll och att regeringen därför varken ger sig tid eller tålmod att lyssna på vad de något nedsättande kallar «feministåsikter».

Därför har också en rad för Indien nya hormonella preventivmedel likt Depo-provera och Norplant, trots högljudna protester, blivit del av den förslagna strategin under sken av «valfrihet». «Familjevälståndet» beskrivs som ett «elementärt behov» för en bättre livskvalitet.

Men någon sexualundervisning i skolorna blir det inte. Knappt en vecka efter det Kairo-konferensen avslutats beslöt ministern för mänskliga resurser, Srjun Singh, att på sina och utbildningsministerns vägnar förkasta förslaget.

Krig för eller emot kvinnorna? Känsloerna svallar högt i debatten. Misstron från kvinnogruppernas sida är kompakt.



## Männen går fria

Sedan undantagstillståndets steriliseringskampanj fick ett brådstörtat slut har männen lämnats helt i fred av »familjevelfärden«. Trots alla miljarder som spenderats inom programmet sedan 1950 har man inte lyckats övertyga männen om att vasktom inte skadar deras virilitet på något sätt. I stället har många kvinnor offrats och genomgått sterilisering för att inte äventyra familjeförsörjarens hälsa. Mängder av kondomer har delats ut gratis för att uppfylla programmets prestationskrav, men det är först i samband med AIDS-hotet som man informerat om hur de används.

Swaminathan-rapporten noterar försummelserna och betonar männens förpliktelser och ansvar men inte mer.

– Männen har fått ett slags åtgärdsimmunitet, så en indisk deltagare i NGO-forum i Kairo.

## Barnen behövs

Många i »familjevelfärden« tycks utgå från att de fattiga nu vill ha färre barn och att barnrikedom beror antingen på att de inte kan kontrollera sin egen fertilitet eller att de har svårt att få tag i preventivmedel. Kvinnor som uppenbart saknar motivation för födelsekontroll bemöts ofta med förenklade argument om kostnader, arbetsbörd och munnar att mätta.

Men förhållandena i många av Indiens 500 000 byar har inte förändrats nämnvärt. Där är barnen fortfarande de fattigas enda rikedom. Barnens bidrag till familjehushållet har blivit så mycket viktigare sedan massmigrationen av manlig arbetskraft till storstäderna tog fart. Ställd mot den bistra verkligheten blir också Swaminathan-rapportens uttalade önskan om att minska kvinnornas arbetsbörd utopisk. Så länge kvinnor och barn måste vandra 3–10 km dagligen för att hämta vatten och samla bränsle måste familjerna ha många barn bara för att överleva. Många bykvinnor kan helt enkelt inte klara hushållet med bara två barn som hjälp.

Kan myndigheterna fortsätta att kräva att de fattiga massorna anpassar sig till en norm med små familjer när de själva inte på något sätt är beredda att kompensera dem för den hjälp från barnahänder som de tvingas avstå från? På grund av den höga barn dödlighet som fortfarande råder på landsbygden tvingas många kvinnor givetvis att föda fler barn än vad de egentligen skulle önska. De fattiga bybornas barnafödande är rationellt och en tvåbarnsnorm skulle beröva dem hoppet om en bättre framtid.

»Den största bristen med utkastet till en ny strategi är att man inte tillräckligt analyserat tidigare misslyckanden och därför utgår från gamla sk sanningar som ofta inte är mer än lösa antaganden eller fördomar«, skriver tidningen »The Pioneer« i en kommentar.

Social trygghet i form av ett slags pensionssystem skulle förmodligen vara det bästa sättet att minska födelsetalen. Alternativet till sociala reformer nu är enligt dr Swaminathan politiskt och ekonomiskt kaos, möjligen följt av en höjd dödlighet.

## Ny byråkrati bara?

De största protesterna har vållats av förslaget om att upprätta den nyinrättade kommissionen för befolkningsfrågor och social utveckling som ska ha övergripande ansvar för att planera, genomföra och följa upp strategin för en rättvisare utveckling. PSDC-organ skall nu inrättas på delstats- och distriktsnivå och folkvalda byrå skall få makt och ansvar över vissa områden.

Det är en ny superbyråkrati och en näst intill revolutionerande tanke som målas upp. Men möjligheterna att realisera den är små. »Familjevelfärden« har redan byggt upp ett mäktigt imperium med nästan en miljon fotfolk och en betydande hierarki. Enligt planen skall också andra ministerier avkrävas stöd och expertis för PSDC. Det kan förmodligen bara sluta med en stor huggsexa. »Familjevelfärden« drar till sig mer utländskt bistånd än andra department och både politikerna och byråkratin är oroad över ovissheten och de ändrade spelreglerna.

Ett av skälen till dr Swaminathans drastiska förslag är att ge hälsosektorn mera tyngd. Hittills har hälsoministeriet varit det minst attraktiva och premiärministern har placerat politiska lättviktare och sykofanter där som belöning för tjänster de gjort.

Den nuvarande ministern Shankaranand är ett bra exempel. Han har gjort politisk karriär som representant för en låg kast och varit en ja-sägare och manipulator sedan 1970-talets början. Varken rader av finansskandaler och anklagelser om mutbrott eller dokumenterad okunnighet och tydligt ointresse för hälsofrågor har kunnat påverka hans ämbetsinnehav. Det som räknas inom partiet är att han kan mobilisera de oberörbaras röster i valtider. Hälsoministerposten går helt enkelt av tradition till någon som blivit över, men som kräver viss »uppskattning«.

Trots sina brister är Swaminathan-rapporten ett betydande steg i riktning mot en omdefiniering av befolkningsproblematiken. Kairo-deklarationen är viktig i detta sammanhang. Den har blivit till ett bra instrument i kvinnorörelsens händer.

En vecka efter ridåfallet i Kairo kom en ny påtryckare i form av pestepidemin. Panikreaktionen ledde till att de flesta utländska flygbolag upphörde med att trafikera landet under nästan en månad och turismen och exportindustrin förlorade mer än 15 miljarder kronor. Mer än någonsin inser den indiska regeringen nu att investeringar i hälsovård, sanitet och bostäder är absolut nödvändiga och att nya kostsamma epidemier inte kan förhindras så länge hälften av folket lever under fattigdomsstrecket.



## AIDS-hotet

Så här långt har jag refererat debatt och stämningar kring befolkningsfrågan i samband med Kairo-konferensen. Låt mig tillägga några personliga reflektioner i en fråga som i stort sett förbigicks i Kairo men som blir av stor betydelse i framtiden i många länder – AIDS-epidemin i relation till familjeplanering, födelsekontroll och befolkningsutveckling.

Hittills har de som arbetar med familjeplanering på många håll visat en häpnadsväckande nonchalans och cynism inför AIDS-hotet. Det har gällt de allra flesta internationella organisationerna och många nationella, de afrikanska undantagna. UNFPA klassar i sin årsrapport för 1992 södra Afrika och Sydasien som katastrofområden med tanke på befolkningsökningen, men nämner inte AIDS-tragedin med ett ord. Först 1993, och då efter påtryckningar från WHO och UNDP, fann dr Nafis Sadik för gott att peta in några rader om AIDS-hotet. Inte heller IPPF visar någon större framsynthet.

Det fanns bara två familjeplaneringsexperter bland 15 000 delegater på den internationella AIDS-konferensen i Yokohama i augusti 1994, medan det i Kairo fanns ett tjugotal AIDS-aktivister på NGO-forum. Avsaknaden av dialog och samarbete är anmärkningsvärd med tanke på att problemets bas är densamma – den mänskliga sexualiteten samt sociala, ekonomiska och politiska faktorer.

AIDS-epidemin är redan ett faktum i många u-länder och antalet HIV-infektioner kommer att öka starkt före sekelskiftet. Men även om epidemin kommer att skörda miljontals liv blir den demografiska effekten marginell. Prognoserna för de värst drabbade afrikanska länderna antyder en ökning av mortaliteten så att folkökningstakten minskas med mellan 0,5 och 1,0 procent – att jämföra med dagens över 2 procents tillväxttakt. Detta kan komma att motverkas av ett ökat barnafödande.

Å andra sidan kommer den ökade sjukligheten att kräva mycket stora resurser och kan slå ut hela hälsosystemet. Brist på arbetskraft kan i hårt drabbade områden reducera jordbruksproduktionen och skapa en försörjningskris.

## AIDS i Indien

I Indien har »familjeväl-färden» tillåtits ta över en stor del av hälsovårdsbudgeten och bygga ett eget imperium tämligen obekymrad om fattigdomssjukdomarna – diarréer, malaria, tuberkulos m fl. Den har inte ens brytt sig om de vanliga sexuellt överförda sjukdomarna. En stor del av forskningen har koncentrerats kring långtidsverkande preparat och vacciner mot graviditeter. AIDS-hotet har inte på något sätt förändrat denna inriktning.

Rekommendationen från Kairo-konferensen om integreringen av »familjeväl-färd», hälsovård och bekämpandet av veneriska sjukdomar och AIDS hänger helt i luften.

Sedan 1982 har ministeriet för »familjeväl-färd» struntat i hälsoaspekterna som inte ansetts vara dess bord. Avabai Wadia, ordförande i FPAI, var mycket bestämd i en intervju med mig i december 1992.

– Vi behandlar friska människor medan de HIV-infekterade är sjuka, sa hon. Vi skulle riskera att förstöra hela vår verksamhet om vi samtidigt skulle informera om AIDS. Det är två vitt skilda problem och skall inte blandas ihop.

Till hennes förtjänst skall dock sägas att hon var den enda från »familjeväl-färden» som deltog i den första regionala AIDS-konferensen för Asien i New Delhi – en av 2 500 deltagare.

På WHO:s AIDS-avdelning i New Delhi anklagar ledande experter folket från »familjeväl-färden» för att propagera för alla preventivmedel utom kondomen, det enda som skyddar mot HIV-viruset.

– De saboterar vår verksamhet, sa man.

En rad ledande indiska demografer fnyser också åt AIDS-hotet.

– Det finns ingen epidemi, den är en stor västerländsk bluff, sa professor Ashish Bose, medlem i Swaminathan-kommissionen, i Kairo.

I Indien har »familjeväl-färdsfolkets» alltså bidragit till att misstänkliggöra och tona ned AIDS-hotet. Parlamentet har upplevt en stormig debatt där politiker hårt kritiserat kostnaderna för »ett hot som bara existerar i den rika världens ögon». Man har försökt skapa ett motsatsförhållande mellan AIDS, andra massdödare och den »ständigt tickande befolkningsbombens». Detta vädjar till det konspirationstänkande som fortfarande handikappar en stor del av landets intelligentia och politiker. För att Kairo-konferensens rekommendation om en integrering av familjeplanering, hälsovård och bekämpning av könssjukdomar skall kunna genomföras krävs en radikal attitydförändring.

Och hur motiverar man gifta par att skydda sig dubbelt? Risken är stor att kampanjerna blir till rena parodin: först kommer »familjeväl-färden» och övertalar kvinnan att genomgå sterilisering eller välja någon annan »säker metod» och sen kommer AIDS-folket med kondomer för att få henne att övertala sin man...

## Inga genvägar finns

Det finns inte längre några genvägar. Skalpellenas och minilaparoskopins tid är ute. Vad man tidigare lämnat ogjort eller försummat måste repareras. Familjeplaneringen måste bli vad den från början avsågs vara: en möjlighet att planera familjens storlek och göra barnen både väntade och önskade. Sexualundervisning för både barn



och vuxna är oundgänglig. Genom AIDS-hotet förvandlas det till en mänsklig rättighet. Kunskap om den egna sexualiteten ger möjligheter att kontrollera barnafödandet på en helt frivillig bas likaväl som att skydda sig mot HIV-viruset.

Endast den »osäkra» metoden för familjeplanering – kondomen – kan ge varaktiga resultat på båda områdena. Andra preventivmedel kan bara betraktas som kompletterande teknologier för barnbegränsning.

HIV-viruset är, som jag ser det, idag ett större hot mot befolkningen i den tredje världen än överbefolkning. Och tiden är mycket kort.

## Reproduktiv hälsa

### En befolkningspolitisk förevändning eller en kvinnoangelägenhet i sin egen rätt?

AV STAFFAN BERGSTRÖM

**I**NTERNATIONELLA KONFERENSER bör avspegla de aktuella problem som motiverar själva konferensen och syfta till att ge visioner om hur dessa skall lösas. Stora konferensers språkbruk präglas ofta av en yvighet och ordrikedom, som gör det svårt att förstå vad som faktiskt avses. En noggrann läsning av texter producerade i samband med dessa internationella konferenser avslöjar ofta bristen på substans och graden av tomhet. Bland annat av detta skäl är det av stor vikt att läsa dokument som Kairokonferensens handlingsprogram med skärpt uppmärksamhet.

Sedan den senaste befolkningskonferensen i Mexico City 1984 har en terminologisk förskjutning ägt rum på befolkningsområdet. FNs kvinnoårrtionde avslutades 1986 och dess slutdokument sammanföll i tiden med den viktiga Nairobi-konferensen om »Safe Motherhood», säkert mödraskap. Tonvikten på mödrars hälsa underströks där och i ett antal viktiga publikationer. Man präglade begreppet »reproduktiv hälsa» som en utvidgning av begreppet »mödrahälsa», syftande till att också täcka in företeelser som sexuellt överförda sjukdomar, barnlöshet och specifikt manliga reproduktionsproblem. Som vi skall se är detta myntande av ny terminologi av viss betydelse för att förstå begreppsglidningen och den ändrade tonvikten i befolkningsdebatten.

Under den första befolkningskonferensen i Bukarest 1974 uttalade den indiske hälsovårdsministern Karan Singh de numera bevingade orden »utveckling är det bästa p-pillet». Världen applåderade denna framsynta hållning och citatet kom att sammanfatta mycket av tredje världens kritiska hållning till bistånd till de fattigaste u-länderna, inriktat på befolkningskontroll.

Två händelser 1974 är belysande för Bukarest-konferensens resultat.

Månaden efter dr Karan Sings uttalande kom dr Datta Pai till Akademiska sjukhuset i Uppsala och ville studera hur vi tog fostervattenprov. Dr Pai var då en av de högsta cheferna i det indiska familjeplaneringsetablissemanget. På direkt fråga av en journalist vid tidskriften Nordisk Medicin framhöll dr Pai att han var i Sverige för att studera fostervattenprov, eftersom hans regering ansåg att detta skulle kunna bli ett viktigt instrument för att lösa Indiens befolkningsproblem. Tanken var att tidig



diagnostik av flick-kön skulle kunna intressera mammorna för att abortera bort flickfoster, vilket skulle ge effekter på det indiska födelsetalet. På frågan om inte kvinnans värde därmed skulle sättas i fara svarade dr Pai att i varje marknadsekonomi ökar ju en bristvara i värde, varför flickfosteraborter i längden egentligen var ett starkt kvinnointresse!

Den andra händelsen skedde i Indien under åren efter det att dr Singh uttalat sina bevingade ord. Då hade nämligen arkitekterna bakom tvångssteriliseringkampanjerna i norra Indien sina ritningar klara. Bara några år efter Bukarest-konferensen proklamerades sålunda undantagstillstånd och tvångssteriliseringar blev brutal verklighet – ett stort antal miljoner indier lades upp på operationsborden utan möjlighet att hävda några reproduktiva rättigheter.

Dr Singhs och den mera rättframme dr Pais uttalanden och de följande tvångssteriliseringarna kan ses som exempel på hyckleri, eller med ett mildare uttryck »double-talk». Även Kairo-dokumentet visar tydliga tecken i den riktningen.

Det är inte svårt att finna progressiva och löftesrika idéer kring reproduktiv hälsa och reproduktiva rättigheter i Kairo-dokumentet. Sätillvida är texten kvalitativt nydanande och lovande. I förarbetena till Kairo-planen fanns emellertid en uppseendeväckande budgetplan för att uppnå angivna mål. Den årliga satsningen på befolkning och familjeplanering beräknades av UNFPA för år 2015 uppgå till 13,8 miljarder US dollar. Motsvarande summa för reproduktiv hälsovård var 1,4 miljarder US-dollar, dvs blott tio procent av satsningen på befolkning och familjeplanering. En annan post, förebyggande av HIV-infektion och andra könssjukdomar, skulle få kosta 1,5 miljarder US-dollar år 2015. *Vi kan alltså notera att familjeplaneringsaktiviteter rekommenderades få kosta tio gånger så mycket som all satsning på reproduktiv hälsa, vilken skulle innefatta:*

- utbildning och service för prenatal vård, normala förlossningar och postnatal vård
- förebyggande och behandling av infertilitet
- förebyggande och behandling av infektioner i fortplantningsorganen samt av könssjukdomar
- förebyggande och behandling av andra problem med reproduktiv hälsa
- information, utbildning och rådgivning om sexualitet, sexuell och reproduktiv hälsa och ansvarsfullt föräldraskap
- remittering för fortsatt diagnos och behandling av graviditetskomplikatio-

Det är häpnadsväckande att UNFPA så sent som i april 1994 står för ett dokument som sägs uttrycka givarsidans samfälliga ståndpunkt, där barnbegränsning prioriteras tio gånger högre än *alla* insatser för reproduktiv hälsa med ovan citerade vitt syftande och omfattande innehåll.

UNFPA har officiellt rättfärdigat den starka snedfördelningen med att olika kvinnoorganisationer och regeringar krävt utfästelser och uttalanden som kom att formuleras så som skedde i dokumentet.

### **Retoriken – verklighetens fiende?**

I den slutgiltiga versionen av Kairo-dokumentet mildrades skillnaden i satsning på familjeplanering och reproduktiv hälsa från proportionen 10:1 till 2:1. Detta skedde efter en massiv kritik under månaderna före konferensen. I vad mån ett verkligt nytänkande ligger bakom budgetförändringen får framtiden utvisa.

Retriten från denna extrema snedfördelning i Kairo-dokumentet framstår som opportunistisk. Den blir knappast trovärdig förrän man kan konstatera att insatser för förbättrad reproduktiv hälsa verkligen är allvarligt menade och får konkret innebörd.

Här nedan följer från handlingsprogrammet ett antal liknande förskönande beskrivningar av verkligheten, som måste bedömas som helt orealistiska, för att inte säga falska:

1. Handlingsprogrammet säger att »inom de närmaste tjugo åren bör klyftan mellan i- och u-länder vad gäller mödradödlighet överbryggas». Tanken att man år 2015 skulle få en lika låg mödradödlighet i u-land som i i-land är helt verklighetsfrämmande. Åtminstone tre omständigheter gör att att man kan befara att mödradödligheten kommer att *öka* istället för att minska:
  - a) på grund av befolkningspyramidernas utseende i flertalet u-länder kommer en stor mängd unga flickor att nå reproduktiv ålder under kommande två decennier; detta kommer att öka antalet graviditeter och följaktligen också antalet dödsfall bland mödrar
  - b) HIV-infektion är en ökande anledning till mödradöd på grund av barnsängsfeber, komplikationer efter illegala aborter, graviditetsblödningar m m; en ökande HIV-förekomst kan därför väntas medföra ökad mödradödlighet



c) merparten av forskningen om mödradödlighet visar att den vanligen är kraftigt underregistrerad i offentlig statistik; mer sådan forskning kommer därför sannolikt att innebära att den nu icke registrerade dödligheten i stora delar av tredje världen kommer att bli synlig.

2. Dokumentet talar om flickor och uttalar att man bör »eliminera den högre dödligheten bland flickor före slutet av detta decennium». Mycket talar för att vi bara har en vag aning om omfattningen av såväl aborter av flickfoster som mord på nyfödda flickor. Mycket talar för att antalet aborter/barnamord är kraftigt underregistrerade av rädsla för påföljder och negativa reaktioner. Att föreställa sig att hela denna dramatiska kvinnoförnedring skulle kunna elimineras inom loppet av fem (5) år är uppenbarligen fullständigt orealistiskt.
3. En likartad from förhoppning rörande könsskillnaderna i skolgång är också inskriven i dokumentet. Där framhålls att man bör kunna uppnå »att skillnaden mellan könen i fråga om skolgång upphör år 2005». Bristande jämlikhet mellan könen i skolan är ett framträdande drag i många u-länder och man uttalar här att man inom tio (10) år skall eliminera denna könsdiskriminering. Hur detta ska gå till anges inte, ej heller vad kostnaden skulle vara.
4. I det avsnitt som handlar om reproduktiva rättigheter, reproduktiv hälsa och familjeplanering sägs det optimistiskt att »alla länder skall bemöda sig att göra reproduktiv hälsovård tillgänglig inom primärhälsovården för alla individer i fertilitetsålder så snart som möjligt, och i varje fall inte senare än år 2005». Läsaren informeras om att denna insats avses omfatta:

*familjeplaneringsinformation och -tjänster, rådgivning och tjänster för prenatal vård, normala förlossningar och postnatal vård; förebyggande och behandling av infektioner i fortplantningsorganen och könssjukdomar; förebyggande och behandling av andra problem med den reproduktiva hälsan; samt information, utbildning och rådgivning ... rörande människans sexualitet, sexuell och reproduktiv hälsa och ansvarsfullt föräldraskap.*

Allt detta ska ske inom loppet av tio (10) år, vilket ur historisk synvinkel skulle vara enastående. Vi vet att närmare 70 procent av de gravida kvinnorna i Afrika inte har tillgång till mödrhälsovård och att ungefär hälften av alla gravida kvinnor i tredje världen saknar kontakt med vanlig hälsovård. Bot mot barnlöshet är vanligen inte tillgänglig för barnlösa par i tredje världen. Läkemedel för att behandla sexuellt överförda sjukdomar saknas eller är för dyra för den stora majoriteten av människor i tredje världens landsbygdsområden.

5. I det avsnitt av dokumentet som handlar om »bättre reproduktiv hälsa» framhålls att strävan bör vara att »alla graviditeter år 2015 ska vara planerade och alla barn önskades». Det finns veterligen inget land i världen, inte ens bland de rikaste i-länderna, som har lyckats uppnå denna målsättning som man nu tänker sig att alla u-länder ska nå inom loppet av tjugo (20) år.

6. Vissa långlivade myter återfinns i dokumentet. Det sägs att »tidiga, sena, täta och många graviditeter är huvudsaker till hög dödlighet bland barn och spädbarn». Det finns inga vetenskapliga belegg för att antalet förlossningar (paritet) i sig själv utgör en »orsak» till barndödlighet. I de skandinaviska länderna är inte antalet graviditeter längre någon riskfaktor för vare sig mödradöd eller barnadöd. Det är väl känt att antalet graviditeter är förbundet med mödradödlighet endast i samhällen med massfattigdom och sociala orättvisor.

*What kills the mother is not parity but poverty.*

### Kvinnors hälsa

Termer som »reproductive health», reproduktiv hälsa, och »safe motherhood», säkert mödraskap, har under ett knappt decennium före Kairo-konferensen kommit att bli modebegrepp i internationellt bistånd. Bakom detta intresse kan man spåra svikna förväntningar på familjeplaneringsprogram, som inte tillräckligt beaktat kvinnors, och särskilt mödrars, hälsa. En ökad fokusering på sexuellt överförda sjukdomar, särskilt HIV/AIDS, har också medfört ett växande intresse för hälsoproblem som hör samman med fortplantningen.

Den bild av kvinnors hälsa i världen som Kairo-dokumentet borde ha givit är fortfarande okänd för många. Ungefärliga uppskattningar visar att omkring hälften av världens cirka 2,6 miljarder kvinnor (alla åldrar) befinner sig i reproduktiv ålder, vilket brukar definieras som 12-49 år. Ungefär hälften av dessa kvinnor – i Afrika troligen 70 procent – saknar tillgång till modern hälsovård i samband med graviditet och förlossning.

Dessa sedan länge kända siffror väckte inte någon större uppmärksamhet under 1960- och 1970-talen. Men under det senaste decenniet har hälsobehoven hos kvinnor i tredje världen visats ett ökande intresse. Nyckelorden ovan, »säkert mödraskap» och »reproduktiv hälsa», myntades efter Alma Ata-konferensen 1978. För närvarande är det allt vanligare med bistånd som också innefattar mödrhälsovård. Kairo-konferensens slutdokument liksom Världsbankens rapport 1993, »Investing in Health», är tydliga exempel på en – kanske retorisk – nyorientering.

Under Kairo-konferensen talades mycket om kvinnors hälsa i allmänhet och om



mödrars hälsa i synnerhet. Mödrars hälsa utgör fortfarande den största delen av »reproduktiv hälsa». Det finns ingen internationellt accepterad definition av reproduktiv hälsa, men begreppet synes rymma två huvuddelar.

*Den första delen* berör hälsa avseende kvinnors och mäns fortplantningsfunktioner. Här ingår låg fertilitet, infertilitet, sexuellt överförda sjukdomar och kroppsliga och psykiska störningar som leder till missfall och graviditetsförluster.

*Den andra delen* omfattar hälsa och sjukdom hos kvinnan före och efter förlossningen och hos det nyfödda barnet. Hur denna andra del skall avgränsas i tiden är oklart. Risken med en alltför vid innebörd av begreppet är att det förlorar i precision och värde. Det synes svårt att i reproduktiv hälsa innefatta hälsa och sjukdom hos barn generellt. Underlivscancer hos kvinnor i tredje världen, framför allt livmoderhalscancer, har alltmera uppmärksammats som en framträdande dödsorsak. Av den cirka miljon kvinnor som dör i »reproduktiv ohälsa» varje år är hälften att hänföra till mödradödsfall och hälften till död i livmoderhalscancer. Ett ökande antal fall kan hänföras till AIDS.

### Mödradöd – den synliga delen av isberget

I Kairo-dokumentet får reproduktiv hälsa stort utrymme. Även om, som vi sett, en hittills föga observerad del av dödsfallen i »reproduktiv ohälsa» drabbar kvinnor utan samband med graviditet utgör mödradödsfallen den största utmaningen, framför allt därför att olika insatser visat att mödrars överlevnad kan förbättras dramatiskt.

Av den halva miljon mödrar som beräknas dö i världen varje år avlider 99 procent i u-länder och 6 000, eller drygt 1 procent, i i-länder, trots att omkring 25 procent av alla kvinnor i reproduktiv ålder lever i i-länder (WHO Chronicle, 1991, Royston, 1989, Starrs, 1987, United Nations 1987).

Mödradödlighetens problematik har kommit att bli alltmera välkänd. Men det är mindre uppmärksammat att för varje moder som dör beräknas 15–20 kvinnor drabbas av svår, ofta livslång, sjukdom relaterad till graviditet och förlossning. Det innebär att cirka tio miljoner kvinnor – nästan alla från u-länder – varje år drabbas av invalidiserande eller livshotande sjukdom. Den stora majoriteten av dessa fall kan förebyggas helt och hållet (Howard, 1987).

Till ovannämnda perspektiv kommer att livstidsrisken för mödradöd är avsevärt högre i fattiga länder än i rika länder. I Afrika har den beräknats till 1/21, medan motsvarande siffra för norra Europa är 1/10 000. Med andra ord är risken för en genomsnittlig afrikansk kvinna att dö en mödradöd cirka 480 gånger så hög som för hennes medsystemer i Nordeuropa (Rochat, 1987). Varje individuell graviditet medför alltså risk för mödradöd.

### Oönskade och önskade barn

Kairo-konferensen kom att präglas av abortdebatten, som behandlas i ett separat kapitel i denna bok. Motsatsparet oönskade och önskade, men inte infriade, graviditeter förtjänar även här uppmärksamhet, eftersom båda har samband med reproduktiv ohälsa.

Inom området reproduktiv hälsa är ett av de stora problemen oönskade graviditeter i unga år. Att förebygga dessa borde kallas just »förebyggande mödravård». Mödravård skulle i denna mening innefatta både att *förebygga det oönskade mödraskapet*, och att *skydda det önskade mödraskapet*. Någon sådan innebörd av begreppet existerar dock inte och förebyggandet tar tyvärr sin början först när graviditeten är ett faktum. Ett stort och försummat område, och en utmaning för reproduktiv hälsovård, är därför att förebygga tonårsgraviditeter genom tidig hälsoundervisning, framför allt i tredje världen, där dödligheten i aborter särskilt i städer och tätorter är omfattande.

I Kairo-dokumentet ges inte mycket uppmärksamhet åt problemet med ofruktbarhet och barnlöshet. Det är en av de mest förbisedda aspekterna inom mödrhälsa och reproduktiv hälsa och har hamnat i skuggan av sin motsats, överbefolkningsproblemet. Ändå är det väl dokumenterat att kvinnor som nått den reproduktiva periodens slut, vid cirka 50 års ålder, i vissa länder är hårt drabbade av barnlöshet. I vissa områden i centrala Afrika har rapporterats att *mer än 50 procent av dessa kvinnor inte har något eget levande barn* (Adadevoh, 1974). I stora områden i Zaire, Kamerun, Gabon, Centralafrikanska Republiken och Burkina Faso rapporteras siffror mellan 20 och 30 procent (Belsey, 1976). Detta avspeglar vad som kan betecknas som upplevda behov (perceived needs) beträffande barn. Det är också ett uttryck för slutsatsen i WFS (World Fertility Survey) att *över 85 procent av kvinnorna i Afrika hade önskat sin senaste graviditet* (Lightbourne & MacDonald, 1982).

### Reproduktiv ohälsa – ett gigantiskt problem

Fram till mitten av 1980-talet var i-ländernas intresse för barnhälsa och familjeplanering i tredje världen i allmänhet större än för mödrhälsa och reproduktiv hälsa. Kvinnor sågs traditionellt som garantier och ansvariga för barnens hälsa snarare än som konsumenter med egna behov av hälsovård (UNICEF, 1988). Konsekvenserna av ohälsa för kvinnor, särskilt under graviditet och barnsängstid, har ofta förbisetts och forskningens intresse har varit mycket begränsat. Det är tänkvärt att i en utförlig undersökning av 22 080 vetenskapliga artiklar inom ämnet mödra- och barnhälsovård handlade endast fyra procent om mödravård (Buchanan, 1975).

Mer än 40 procent av alla graviditeter i u-länder mynnar ut i komplikationer, sjukdomar, permanent handikapp eller död för mamman eller barnet (WHO, 1993).



Åtminstone sju miljoner dödsfall bland nyfödda kan härledas direkt från mödrars hälsoproblem och undermålig vård. Av dessa sju miljoner beräknas fyra miljoner vara dödfödda medan tre miljoner dödsfall bland barn sker första veckan efter förlossningen (WHO, 1989). Den stora majoriteten av dessa dödsfall kan förebyggas, också med begränsade resurser.

Dödligheten bland barn som överlever sin moders död är också extremt hög. Nya siffror visar att *mindre än tio procent av dessa spädbarn överlever ettårsdagen* (Koenig, 1988, Chen et al, 1974).

Den exakta siffran är okänd, men man har uppskattat att åtminstone två miljoner barn årligen föds handikappade, framför allt med neurologiska skador, på grund av graviditets- och förlossningskomplikationer (CAMHADD, 1990).

Lågvikthet hos barn (födda under 2 500 gr) är vanligen en graviditetskomplikation, och berör cirka 25 miljoner förlossningar varje år, varav 24 miljoner i u-länder (WHO, UNICEF, 1992). Sjukdomar som malaria beräknas enbart i Afrika ge upphov till cirka tre miljoner lågviktiga nyfödda (USAID, 1991). Många forskningsresultat visar att även lågviktighet går att förebygga med riktade insatser.

Förebyggande mödra- och reproduktiv hälsovård syftar således ytterst till att reducera sådan sjuklighet och dödlighet som har med fortplantningsfunktion, graviditet och nyföddhetsperiod att göra. Sjuklighet är betydligt svårare att mäta än dödlighet. Därför används mödradödlighet som mått på mödra- och reproduktiv hälsa.

Att förbättra kvinnors status, läskunnighet och näringsstillstånd och andra insatser för att höja den socio-ekonomiska utvecklingsnivån måste ingå som fundamentala komponenter i varje strategi för att minska dödligheten bland mödrar. I ett mer tekniskt och kortsiktigt perspektiv bör dessutom ett antal riktade insatser göras som direkt har att göra med förebyggande av mödrars död och svåra sjukdomar.

## Fertilitetskontroll och mödrahälsa

En av de viktigaste betingelserna för reproduktiv hälsa är att kunna planera graviditeter och framför allt förebygga oönskade graviditeter. Begreppet »family planning», familjeplanering, är sedan länge en överallt använd synonym för barnbegränsning. Någon internationellt accepterad alternativ benämning finns för närvarande ej även om »fertility regulation» lanserats med viss framgång.

Termen familjeplanering lider av svagheten att det förutsätter en »familj». Detta är olyckligt med tanke på att en av de största riskgrupperna för oönskade graviditeter är unga, ogifta kvinnor, inte sällan utsatta för sexuella övergrepp med oönskade graviditeter, illegala aborter och stora risker för mödradöd som följd. Det finns nu starka krafter som vill rikta uppmärksamheten på just dessa unga högriskkvinnor, som i många kulturer förvägras tillgång till preventivmedel.

Under 1960- och 1970-talen var barnbegränsning en betydligt starkare och mera framträdande del än mödrahälsovård inom biståndet. De senaste fem till tio åren har en förändring skett, och mödrahälsa och reproduktiv hälsa ges allt högre prioritet. Samtidigt har emellertid befolkningsfrågan åter kommit på dagordningen. Mycket av vad vi idag ser av nytt intresse för reproduktiv hälsa synes i realiteten vara ett nyvaknat intresse för barnbegränsning.

Tillgång till familjeplanering spelar ändå en mindre roll än många tror i strategier för att minska mödradödlighet. Två viktiga exempel på detta kan anföras här.

I en ofta citerad undersökning rörande kvinnor som fött fem eller flera barn kunde man visa att om man tänkte sig att alla kvinnor blev steriliserade efter femte barnet skulle blott fem procent av den totala mödradödligheten ha kunnat undvikas (Trussel & Pebley, 1984). Även med ett så drastiskt ingrepp i en förment högriskgrupp skulle man således endast kunna få till stånd en mycket liten sänkning av mödradödligheten. Förklaringen är att merparten av mödradödligheten ligger hos helt andra grupper än hos mångföderna.

Den andra aspekten berör mödradödlighet i samband med abort, som i förstader och storstäder i tredje världen ofta utgör en dominerande del av mödrars död. I Indien har en sådan undersökning (Ananthapur, Andhra Pradesh) visat att endast tio procent av noggrant studerade mödradödsfall berodde på abortkomplikationer (Bhatia, 1986). Cirka 90 procent hade således att göra med andra graviditets- och förlossningskomplikationer.

Distribution av preventivmedel och legalisering av aborter är nödvändiga men otillräckliga insatser för bättre mödrahälsa. Bland de grundläggande problem som måste lösas är att preventivmedel blir accepterade, aborter görs tillgängliga, finansiella problem löses och att kvinnor själva kan fatta beslut om och när de vill ha barn (Winikoff, 1987).

Det är viktigt att betona att fertilitetskontroll har ett värde i sig som garanti för att individen (kvinnan eller mannen) skall kunna styra sin egen reproduktion. Här ligger intet kontroversiellt. Det kontroversiella är att aktiviteter för barnbegränsning fått ersätta breda insatser för förbättrad mödrahälsa och mödraöverlevnad. Demografiska planer, snarare än mödraomsorg, har uppenbart legat bakom delar av det bilaterala och det multilaterala biståndet till barnbegränsning och omsorgen om mödrars hälsa har blivit ett slags trovärdighetskuliss. På samma sätt har barnlöshet i tredje världen i ett sent skede och först efter protester och krav från många u-länder kommit med inom reproduktionsforskningen, som tidigare främst syftat till att utveckla preventivmedel.

En tankegång, där förmenta effekter på mödrars hälsa dragits fram som viktiga resultat av barnbegränsningsaktiviteter, är att minskad fertilitet skulle leda till



minskad mödradödlighet. Detta samband är komplicerat och tillåter inte förenklingar som framgår av följande erfarenheter.

För *det första* har det klart visats i Matlab-projekten i Bangladesh att intensiva och framgångsrika barnbegränsningsaktiviteter inte leder till säkert mödraskap. I Matlabs experimentområden sjönk fertiliteten signifikant, men antalet dödsfall bland mödrar per 100 000 levande födda barn förblev oförändrat (Winikoff & Sullivan, 1987). Inga insatser gjordes för att förbättra mödrhälsovården, men ett antal graviditeter som kunde ha lett till döden förhindrades. I praktiken var vården av akuta, obstetriska komplikationer dålig både före och efter familjeplaneringsinsatserna. Detta berodde delvis på att stimulansåtgärder sattes in för att driva på barnbegränsningen men inte för mödravården. Först när Matlab-projektet kompletterades med mödrhälsovård skedde en förbättring av mödradödligheten.

För *det andra* hävdas det ofta att mångföderna, dvs kvinnor med fem eller flera barn, skulle vara särskilt hotade av mödradödlighet och att det därför skulle vara särskilt viktigt med barnbegränsning för dem. Som vi har sett har flera studier visat att en extrem – och helt orealistisk – satsning på sterilisering av mångföderna skulle ge en mycket begränsad effekt på mödradödligheten (Harrison, Rossiter & Tan, 1986).

Sammanfattningsvis är familjeplaneringens roll av stor betydelse i biståndet till mödrhälsovård. Men dess existensberättigande gäller mödrars hälsa och överlevnad och inte demografiska målsättningar. För bistånd inom befolkningsområdet måste det klargöras vad som motiveras med omsorg om mödrars hälsa och vad som motiveras demografiskt, med barnbegränsning i sikte.

### Maputo-modellen – en förbättring?

I Kairo-dokumentet talas det något lättvindigt om hur mödrhälsa och reproduktiv hälsa skall förbättras. I många samhällen är dock kvinnans ställning mycket svag. Detta kan avläsas i förekomsten av illegala aborter, prostitution, bristande läskunnighet bland kvinnor, lågt kvinnligt skoldeltagande, lågt deltagande av kvinnor i politiska organ etc. Officiella kvinnorörelser kämpar heller inte särskilt aktivt för bättre mödrhälsa och bättre mödraöverlevnad. Vårdkvaliteten är låg och vården kostar pengar.

Satsningar på mödra- och reproduktiv hälsa måste vara långsiktiga. Först efter flera år kan deras effekt avläsas. Uppmuntrande är en erfarenhet från Maputo, där en konkret aktionsplan för att höja vårdkvaliteten under en femårsperiod ledde till att 80 procent av alla dödsfall bland nyfödda i samband med förlossningen kunde elimineras. Erfarenheterna därifrån talar för att denna väg är framkomlig (Bugalho & Bergström, 1987).

Regiovisningen kontroll och övervakning av arbetet med mödrhälsovård innefattande en kritisk granskning av olika kategorier vårdarbetsares prestationer har visat sig vara en lösning på många problem med kvaliteten i mödrhälsovården. Maputo-modellen – en regelbunden, daglig, veckovis, månadsvis och årlig detaljgranskning av handläggningen av förlossningsfall som ledde till moderns eller barnets död – medförde att medvetenheten hos alla inblandade personalkategorier höjdes och kvaliteten ökade påtagligt, trots obetydligt ökade investeringar. Erfarenheterna från detta fältförsök visar hur viktigt det är med personligt engagemang och enkla principer. En öppen revision av arbetet med full insyn gör att inkompetens, slarv och brist på engagemang blir synliga för alla medarbetare. För många kan en sådan översyn te sig främmande och komplicerad. Effekten för mödrars och barns överlevnad är dock dramatisk och erfarenheterna talar entydigt för denna metodts värde.

Det stora problemet är att skapa garanti för att metoden blir bestående. Här är kompetens och psykologisk förmåga hos både ledning och aktörer och hos dem som leder granskningen av fundamental betydelse. Den obstetriska vården är ofta fysiskt slitsam och psykiskt tärande, och en översyn av läkares, barnmorskors och annan personals prestationer kan upplevas som orättvis och konfliktskapande. Att man ser över denna verksamhet så att den leder till avsett resultat – större respekt för den enskilda kvinnan och ökad överlevnad för mödrar och nyfödda – förutsätter att syftet med verksamheten är absolut klart och accepteras av alla inblandade.

En översyn av hur olika insatser utfaller kan vara medicinsk, inriktad på att undvika negativa utfall av graviditet- och förlossning. Den kan också inriktas på ekonomin och handla mer om resursallokering.

### Om bokstaven M

I en numera klassisk artikel från 1985 frågade Rosenfield och Maine »Where is the 'M' in MCH (Maternal and Child Health)?». Artikeln, som fått stor genomslagskraft, har erkänt att mödrars överlevnad, Alma Ata-dokumentet till trots, hamnat i skuggan av barnets hälsovård. Det kan synas självklart att mödrars och barns hälsa skall vårdas integrerat, men det är likväl så att modern i realiteten spelat rollen av språkrör för barnet, och inte erkänts som en individ med egna hälsovårdsbehov. Mödrar har träffande kallats »världens största armé av primärhälsovårdsarbetsare». När det gäller den vårdbehövande, svårt sjuka eller döende modern är resurserna mycket dåliga eller obefintliga, vilket lett till den höga mödrasjuklighet och mödradödlighet, som beskrivits ovan.

Integrationen inom mödra- och barnhälsovård är viktig, men mödrars hälsobehov behöver integreras även med andra områden. Integration med icke-medicinska strävanden, som kampanjer för läskunnighet för att förbättra kvinnans ställning och



rätt till arbete, mot prostitution och könssjukdomar etc, synes vara av lika stor betydelse för kvinnans/moderns hälsa som att integrera mödrahälsovård och barnhälsovård. Integration behövs givetvis också med annan akutvård, där förebyggande av mödradöd bygger på att vårdfall kan remitteras vidare. Fungerar inte detta kan problemet mödradödlighet troligen inte lösas eller ens minska.

En moder har rätt att överleva. När modern är döende har hon aldrig barnet på sin rygg, det vet alla barnmorskor och läkare som sett mammor dö. Mödraöverlevnad är en kvinnoangelägenhet i sin egen rätt – alldeles oavsett världens befolkningsproblem. Därför har »M« ett existensberättigande i sig själv. Barns ohälsa är en annan angelägenhet – i sin egen rätt.

Internationella konferensers slutdokument kan gå till eftervärlden som milstolpar i klarsyn, analys och handling. De kan också vara så långt från verkligheten att författarnas retorik blir verklighetens fiende. Den närmaste framtiden kommer att utvisa vilket slags konferensdokument Kairo-konferensens handlingsprogram tillhört.

## Referenser

- Adadevoh, B K: *Subfertility and infertility in Africa*. Caxton press, Ibadan, 1974
- Belsey, M A: 'The epidemiology of infertility' *Bull World Health Org* 1976;54:321
- Bhatia, J C: *A Study of Maternal Mortality in Ananthapur District, Andhra Pradesh, India*. Bangalore, India: Indian Institute of Management, 1986
- Buchanan, R: Effects of child-bearing on maternal health. *Pop Rep Series J* 1975;8:125-139
- Bugalho, A & Bergström, S: 'Value of perinatal audit in obstetric care in the developing world: a ten-year experience of the Maputo model' *Gynecol Obstet Invest* 1993;36:239-243
- CAMHADD: Global Workshop 'Towards global strategy on prevention and management of birth asphyxia through maternal and newborn care at primary health care level in developing countries' New Delhi, Jan 28-Febr 3, 1990, *Newsletter* 1990; 10:4
- Chen, et al: 'Maternal mortality in rural Bangladesh' *Studies in Family Planning*, 1974;17:243-251
- Harrison, K A, Rossiter, C E & Tan, H: Family planning and maternal mortality in the third world' *The Lancet*, June 21, 1986, p 1441
- Howard, D: 'Aspects of maternal morbidity: The experience of less developed countries' in *Advances in International Maternal and Child Health*, vol 7, 1987, p 1-35
- Jacobson, J L: 'Women's reproductive health: The silent emergency' *World Watch Paper* 102, June, 1991
- Koenig, M A et al: 'Maternal mortality in Matlab, Bangladesh 1976-85' *Stud Fam Plann* 1988;19:69-80
- Lightbourne, R E & MacDonald, A L: Family size preferences' *WFS Comparative Studies. Cross National Summaries, No. 14* Voorburg: International Statistical Institute, 1982
- Maine, D: *Safe Motherhood Programs, options and issues*. Centre for Population and Family Health, Columbia University, New York, 1991
- 'Maternal mortality: Helping women off the road to death' *WHO Chronicle* 1986;40:175-183
- Rochat, R W: 'Estimated lifetime chance of dying from pregnancy-related causes by region 1975-1984' in *Preventing the tragedy of maternal deaths: A report on the*



- International Safe Motherhood Conference, Nairobi, February 1987, Starrs, A (ed)
- Rosenfield, A & Maine, D: 'Maternal mortality - a neglected tragedy' *The Lancet*, July 13, 1985
- Royston, E & Armstrong, S (eds): *Preventing maternal deaths*. WHO, Geneva 1989
- Starrs, A: *Preventing the tragedy of maternal deaths: A report on the International Safe Motherhood Conference, Nairobi, February 1987*. Washington, D.C., World Bank, 1987
- Trussell, J & Pebley, A R: 'The Potential Impact of Changes in Fertility on Infant, child, and Maternal Mortality' *Stud Fam Plann* 1984;15:267
- United Nations: 1987 *World Contraceptive Use*. New York: United Nations, Population Division, Department of International Economic and Social Affairs, 1987
- USAID: *Child survival 1985-1990: A sixth Report to Congress on the USAID Program*. USAID, Washington D.C., 1991
- Winikoff, B et al: *Medical services to save mothers' lives*. Safe Motherhood International Conference, Nairobi 1987.
- Winikoff, B & Sullivan, M: 'Assessing the role of family planning in reducing maternal mortality' *Stud Fam Plann* 1987;18:128-143
- Women and Primary Health Care*, UNICEF and the Aga Khan Foundation, UNICEF 1988
- World Health Organization: *The Global Burden of Disease*. Contribution to the World Development Report, Geneva, 1993
- World Health Organization: 'Maternal and Child Health: Regional estimates of perinatal mortality' *Weekly Epid Rec* 1989;24:184-186
- WHO/UNICE: *Low birth weight: a tabulation of available information*.
- Maternal Health and Safe Motherhood Programme*. Doc. No. WHO/MCH/92.2, WHO, Geneva, 1992

## Abortfrågan i befolkningspolitiken

AV KAJSA SUNDSTRÖM

UNDER 1970-TALET drevs abortfrågan i det internationella samfundet som en fråga om reproduktiva rättigheter. Legalisering av abort skulle tillförsäkra kvinnan kontroll över sexualitet och fortplantning och därmed främja frigörelse och jämställdhet. Vid befolkningskonferensen i Mexico City 1984 avfördes abortfrågan från dagordningen och kopplingen mellan abort och familjeplanering bröts för en lång tid framåt. Istället introducerades begreppet »unsafe abortion» och målet var inte längre att göra aborter lagliga utan att göra dem medicinskt säkra. Kairo-konferensen 1994 var ett genombrott för abort som en hälsofråga. Nu föreligger ett FN-dokument, vari 179 länder förbinder sig att ge kvinnor anständig vård vid abort. Där emot fanns inget stöd för lagstadgad rätt att välja abort vid oönskad graviditet, och Gro Harlem Brundtlands uppmaning att avkriminalisera abort klingade ohörd.

### Abortfrågan i det internationella samfundet

Abort är en del av kvinnors liv och erfarenhet. Abortfrågan är också central i kvinnorörelsens krav på reproduktiva rättigheter och jämställdhet mellan män och kvinnor. Parallellt har omsorgen om kvinnors hälsa funnits med i kampen för fri abort. Behandlingen av abortfrågan i internationella sammanhang har under de senaste 30 åren följt tre linjer:

- *Abort som en mänsklig rättighet*. Frågor om lagstiftning och autonomi aktualiseras. Den lagliga rätten till abort ger kvinnan möjlighet att bestämma över sexualitet och barnafödande. Abort blir en symbolfråga för kvinnans jämställdhet och frigörelse.
- *Abort som födelsekontroll*. Diskussion om abort och familjeplanering är ofta laddad och motsägelsefull. En vanlig ståndpunkt är att ta avstånd från abort som födelsekontroll med uttrycket »abort får inte bli ett preventivmedel». Ett annat synsätt är att preventivmedel och abort är två metoder som i alla tider använts och alltid kommer att användas för att förebygga respektive avbryta en oönskad



graviditet. Vilken metod som överväger i ett samhälle varierar med sociala förhållanden, kultur, lagstiftning och sjukvårdsstandard. För att kunna kontrollera sin fruktsamhet måste kvinnor ha legal och praktisk tillgång till både bra preventivmedel och säkra aborter.

- *Abort som hälsofråga.* Fokus är här på de allvarliga sociala och hälsomässiga konsekvenserna av illegal abort. Målet är att minska sjukdom, lidande och död till följd av abort. Medlen är familjepolitiska åtgärder och bra familjeplaneringsprogram för att reducera antalet aborter, samt lagliga och säkra aborter för att minska hälsoriskerna.

### Abort som mänsklig rättighet

Under 1970-talet fanns både kunskaper och intresse för abortfrågan i det internationella hälsovårdssamfundet. Demografen Christopher Tietze publicerade år 1973 den första i raden av en serie fakta-böcker om abortutvecklingen. På uppdrag av Världshälsoorganisationen (WHO) kartlade sedan Tietze 1978 abortsituationen i världen. WHO initierade multi-center-studier om abortmetoder, bland annat i Jugoslavien och Ungern, där aborter liksom i övriga öststater och Sovjet var lagliga. Erfarenhet samlades av framför allt den så kallade vakuum-metoden för tidiga abortingrepp. WHO's Special Programme for Human Reproduction (HRP) startade forskningsprojekt för utveckling av nya kirurgiska och medicinska abortmetoder.

Liberalisering av stränga abortlagar skedde i många västeuropeiska länder och i Skandinavien. Efter påtryckningar från starka kvinnogrupper infördes i slutet av 1970-talet fri abort i Italien och senare också i Spanien och Portugal. Förbudet mot abort behölls dock i de flesta katolska länder i Syd- och Mellanamerika, Asien och Afrika. Många av Englands, Frankrikes och Hollands forna kolonier behöll stränga abortlagar efter befrielsen, även sedan de forna koloniserarna liberaliserat sina lagar. Undantag är Indien och Zambia, vilka i början av 1970-talet antog lagar som tillåter abort på vida indikationer.

I USA innebar Högsta domstolens utslag i fallet Wade versus Roe 1973 att abortbeslutet är den enskilda kvinnans privatsak. Det var startpunkten för fri abort i USA men också för ett starkt och välorganiserat abortmotstånd. Motståndarnas strategi är att med juridiska, moraliska och handgripliga metoder hindra och försvåra för kvinnor att utöva sin konstitutionella rätt.

I Sverige antogs 1974 en lag som innebär att en kvinna som begär abort har rätt att få den utförd fram till utgången av 18:e graviditetsveckan. Lagen gav alltså kvinnan, och kvinnan ensam, beslutanderätt. Samtidigt genomfördes ett brett program för att förebygga oönskade graviditeter. Genom statsbidrag stimulerades utbyggnaden

den av preventivmedelsrådgivning och barnmorskor utbildades till rådgivare för alla typer av preventivmedel. Socialstyrelsen genomförde ett brett upplysningsprogram om sex och samlevnad, och kvinno-, ungdoms- och invandraroorganisationer fick anslag för upplysning om sexualitet, samlevnad och födelsekontroll (Bygdemän och Lindahl 1994).

Den svenska abortlagen och familjeplaneringsprogrammet som var kopplat till den följer intentionerna i Förenta Nationernas deklaration om mänskliga rättigheter (United Nations 1968). I Teheran 1968 fastslogs rätten för män och kvinnor att »decide freely on the number and spacing of their children» (fritt besluta om antal barn och tidsavståndet mellan dem). Ett tillägg i 1969 års FN-deklaration betonade regeringars skyldighet att »provide families with the knowledge and means necessary to enable them to exercise this right» (försä familjer med kunskap och resurser så att de kan utöva denna rättighet). Befolkningskonferensen i Bukarest 1974 använde samma formulering om familjeplanering som en mänsklig rättighet. Frågan om rätten till abort varken inkluderades eller uteslöts från de reproduktiva rättigheterna, vilket lämnade frihet för tolkningar (United Nations 1975).

### Abort som födelsekontroll

När abort legaliserades i Sverige tog samhället också ansvar för att tillgodose behovet av antikonception. Abortfrågan behandlades som en del av den större frågan om födelsekontroll. Intentionen var att födelsekontroll i första hand ska ske genom preventiva åtgärder, med den fria aborten som en nödfallsåtgärd.

Kopplingen mellan abort och familjeplanering var vanlig också internationellt under 1970-talet. I slutet av detta årtionde pågick utvecklingsarbete på många håll i världen för att förebygga aborter genom familjeplanering. I samarbete mellan internationella och lokala frivilligorganisationer genomfördes en rad projekt om abort och preventivmedel i Latinamerika, Afrika och Asien.

År 1978 anordnade International Planned Parenthood Federation (IPPF), ledande organisation inom familjeplaneringsområdet, ett regionalt möte i Nairobi med mottot »A Strategy for Abortion Management in Africa». Syftet var att initiativet skulle följas upp med kraftfulla åtgärder i en rad afrikanska länder de närmaste åren. Det skulle emellertid dröja sexton år innan IPPF anordnade en uppföljning av detta möte, nämligen en konferens på Mauritius 1994 om »Unsafe abortion and post-abortion family planning in Africa» (IPPF 1994a).

Orsaken till dröjsmålet var att sambandet mellan abort och preventivmedel inom internationell familjeplanering bröts i och med befolkningskonferensen i Mexico City 1984. Vid denna konferens var Sveriges socialminister Gertrud Sigurdson en av de få som tog upp abortfrågan. Hon hänvisade till de svenska erfarenheterna av en libe-



ral abortlagstiftning och bra tillgång till preventivmedel. En utredning som utvärderat den svenska abortlagen och det abortförebyggande programmet hade visat att aborttalen, tvärt emot vad många fruktat, inte stigit när aborten avkriminaliserades. Däremot hade illegala aborter helt upphört och tonårsaborterna hade minskat kraftigt. Utredningen konstaterade också att preventivmedelsanvändningen var hög och att abort inte medvetet användes istället för preventivmedel (SOU 1983:31).

USA motsatte sig emellertid varje försök att diskutera abortfrågan i Mexico City, och de u-länder som hoppats på stöd blev lämnade i sticket. I slutdokumentet var det enda uttalandet i abortfrågan ett avståndstagande: »Abortion should not be promoted as a method for family planning». I ett särskilt yttrande beklagade den svenska delegationen att konferensen valt att förbigå de allvarliga problem som orsakas av illegala aborter. Delegationen betonade att ett viktigt steg för att eliminera illegala aborter är att kvinnor världen över får tillgång till legala och säkra aborter (United Nations 1984, IPPF 1994b).

Trots uteblivet stöd från det internationella familjeplaneringsetablissemanget drev många kvinnoorganisationer frågan om abort både som en reproduktiv rättighet och som medel för födelsekontroll. Året efter Mexico City, vid FNs kvinnokonferens i Nairobi 1985, förklarade tredje världens kvinnor i ett upprop att de själva ville avgöra vad som är bäst för dem. Bland deras krav var tillgång till alla metoder för familjeplanering, inklusive abort som »back-up».

Efter Mexico City kom abortfrågan att på ett olyckligt sätt skiljas från familjeplanering och reproduktiv hälsa i det internationella biståndet. När sedan USA under presidenterna Reagan och Bush drog in allt stöd till organisationer som kunde tänkas syssla med abort förlamades all metodutveckling och forskning inom området. De flesta internationella, regionala och lokala hälsoorganisationer var också följ-samma och rensade noggrant bort frågor om abort ur sina anslagsräskanden. IPPF och Family Planning International Assistance (FPIA) förlorade sina USA-anslag. FNs befolkningsfond, UNFPA, nekades amerikanskt stöd för sitt deltagande i Kinas befolkningsprogram. Sedan dess har all abortverksamhet försvunnit från UNFPAs familjeplaneringsprojekt. Även inom WHO agerade man försiktigt. HRP, dess forskningsprogram för mänsklig reproduktion, har fortsatt att driva forskning om abort-metoder, men i ganska liten skala. Resultatet av denna självrensning var att forskning och utvecklingsarbete samt insatser inom sjuk- och hälsovården för att mildra hälsorisker och skador av abort avstannade under hela 1980-talet (Coeytaux 1990).

### Abort som hälsofråga

I slutet av 1980-talet blev kvinnors hälsa ett vanligt tema i det internationella biståndsarbetet. WHO rapporterade om den skrämmande höga dödligheten i sam-

band med graviditet och förlossning och om hälsoriskerna i samband med »osäkra aborter» (Royston and Armstrong 1989). När abortfrågan diskuterades betonade man hälsoaspekten och undvek att tala om illegala aborter. Målet var att minska riskerna vid farliga aborter, inte att tillförsäkra kvinnor reproduktiva rättigheter. I officiella sammanhang upprepade UNFPA och WHO ständigt att aborter inte är ett medel för familjeplanering.

Hälsoriskerna i samband med abort är numera väl kända (Henshaw 1990). Abort är också ett område där de globala orättvisorna i fråga om hälsotillstånd och tillgång på sjukvård framträder speciellt klart. I världen idag dör 200 000 kvinnor årligen i sviterna av oskickligt utförda, illegala aborter och 99 procent av de dödsfallen sker i fattiga utvecklingsländer. För varje kvinna som dör får mångdubbelt fler bestående skador, som fistlar, kroniska infektioner och infertilitet. Dessa skador får förödande konsekvenser för kvinnors sexuella och reproduktiva liv och sociala villkor.

Orättvisorna är stora mellan fattiga och rika länder och mellan fattiga och rika kvinnor i samma land. Medan ingen kvinna i Sverige behöver riskera sin hälsa eller kommande förmåga att få barn genom en illegal abort är abort i många u-länder orsaken till mellan 20 och 40 procent av den höga mödradödligheten. I länder där abort är förbjuden kan alltid den som har pengar gå privat eller resa utomlands för att få en abort. De största riskerna löper alltid de fattiga, de unga och de utbildade kvinnorna, de som inte har någon annan utväg än illegala, farliga aborter (Sundström 1993 och 1994).

### Kvinnors hälsa på den internationella dagordningen

År 1987 lanserade WHO tillsammans med olika FN-organ och internationella kvinno- och biståndsorganisationer »Safe Motherhood»-initiativet vid en konferens i Nairobi. Mödra- och förlossningsvården skulle förbättras och målsättningen var att sänka mödradödligheten till hälften före år 2000. Några konkreta förslag om hur de 25 procent av mödradödligheten som orsakades av abort skulle minskas framlades inte.

I samband med den internationella gynekologkongressen i Brasilien 1989 hölls ett stort symposium om abort till minne av Christopher Tietze. Hälsoriskerna vid abort redovisades utförligt och speciellt u-landsdeltagarna efterfrågade kraftfulla åtgärder för att minska sjukdom och lidande som följd av illegala aborter. Konferensen dokumenterades i ett supplement till den ledande tidskriften för obstetrik och gynekologi (Germain 1989).

Vid en internationell konferens 1990 i Tbilisi, USSR, med WHO och UNFPA som tillskyndare, diskuterades abort och man slog fast att restriktiv lagstiftning är förenad med högt antal farliga aborter. Mötet underströk behovet av »comprehensive



reproductive health services ... that respect women's autonomy and dignity» (omfattande reproduktiv hälsovård ... som respekterar kvinnans autonomi och värdighet). Några uttryckliga rekommendationer om legalisering av abort antogs dock inte (David 1992).

När Världsbanken år 1992 anordnade en uppföljning kallad »Partners for Safe Motherhood» kunde man konstatera att mödradödligheten bland u-landskvinnor inte minskat under de fem år som gått. Inte heller hade någon förändring skett av sjuklighet och dödlighet i samband med illegala och/eller oskickligt utförda aborter. Nu enades man om en rad aktiviteter för att förebygga oönskade graviditeter och ge god vård vid abort.

### USA ändrar policy

I och med presidentskiftet 1993 ändrades USAs policy beträffande anslag till forskning om abort. President Clinton beviljade anslag till IPPF, FPIA och andra tidigare bannlysta familjeplaneringsorganisationer. Kliniska prövningar i USA av nya abortmetoder, t ex RU 486, inte bara tilläts utan uppmuntrades. I samtal med påven presenterade presidenten den linje i abortfrågan som USA ämnade driva vid Kairo-konferensen, nämligen att aborter bör vara säkra, legala och få.

De nya signalerna kan bland annat avläsas i Världsbankens omsvingning i abortfrågan. Banken har en lång tradition inom befolkningsområdet med en omfattande utlåning till demografiska studier och nationella program för befolkningskontroll och familjeplanering. Under 1990-talet har hälsofrågor inklusive kvinnors hälsa fått ett ökat utrymme. Bankens World Development Report 1993 hade hälsa som tema (The World Bank 1993). Rapporten redovisar den höga mödradödligheten orsakad av illegala aborter i vissa regioner. Genom exempel från Rumänien och Indien demonstreras de negativa hälsoeffekterna av sträng abortlagstiftning och otillräckliga sjukvårdsresurser. Men i rekommendationerna finns endast förslag om att minska aborter genom familjeplanering, ingenting om adekvat abortvård för att minska mödradödligheten (Sundström 1993).

En senare skrift »Women's Health and Nutrition: making a difference» (Tinker et al 1994), som presenterades som Världsbankens material på Kairo-konferensen, är tydligare i abortfrågan. I skriften rekommenderas att adekvat abortvård ska ingå i den basala kvinnohälsovården på alla nivåer i hälsosystemet. Fullgod abortvård har tre komponenter, nämligen:

1. bra sjukvård för att avbryta graviditet i den mån abort är lagligt
2. akut och adekvat vård vid komplikationer till framkallad abort, och
3. preventivmedelsrådgivning till kvinnor som just genomgått abort.

I rapporten påpekas också att »säkra aborter är ett av de mest kostnadseffektiva medlen för att minska dödlighet och sjuklighet i samband med graviditet och förlösning».

### Abortfrågan i Kairo

#### Förberedelserna

Vid det tredje förberedande mötet, PrepCom III, i New York i april 1994 utarbetades en aktionsplan inför befolkningskonferensen i Kairo. Både officiella delegater och NGO-representanter från medlemsländerna var inbjudna. En rad kvinnooorganisationer och nätverk deltog mycket aktivt vid utformningen av dokumentet. Bland dem märktes Women's Environment & Development Organization (WEDO), Family Health International (FHI), och International Women's Health Coalition (IWHC). De agerade ofta gemensamt genom nätverket Women's Caucus både i New York och senare under Kairo-konferensen. Vid PrepCom III samarbetade delegaterna från Norge, Sverige, Finland och USA, stödda av kvinnogrupperna, för att få fram ett förslag i abortfrågan.

Motståndet var starkt framför allt från Vatikanen, som yrkade på att allt som kunde tänkas ha med abort att göra skulle utgå eller i varje fall sättas inom parentes. EU agerade gemensamt som regeln är i internationella möten av denna dignitet. Danmark kunde därför inte göra gemensam sak med övriga Norden, varken i New York eller senare i Kairo. Däremot har Danmark säkerligen bidragit till att EUs linje inte var fullt så abortrestriktiv som t ex Irland önskat.

Den slutliga handlingsplanen (United Nations 1994) innehöll 16 kapitel och en enda paragraf, 8.25, i kapitlet om »Hälsa, sjukdomar och dödlighet» ägnades åt abortfrågan. Mer i förbigående nämndes abort i kapitel 7 som handlade om reproduktiva rättigheter och reproduktiv hälsa samt i 8.19, en paragraf om åtgärder för att främja kvinnors hälsa.

Två versioner av paragraf 8.25 förelåg i aktionsplanen, båda satta inom parentes. Den första, som var den mest radikala, hade för säkerhets skull också parentes om vissa ord och meningar. Det andra alternativet hade utformats av EU och var betydligt försiktigare än det första. I EU-alternativet uppträder meningen från Mexico City om att abort aldrig får främjas som en metod för familjeplanering.

#### Vad hände i Kairo?

Under konferensen fick abortfrågan stor uppmärksamhet – alltför stor ansåg många. Med tanke på försiktigheten och rädslan kring abortproblemet vid tidigare internationella konferenser alltsedan Mexico City var det emellertid välgörande att frågan diskuterades så öppet och att åsiktsskillnaderna blev synliga. Två saker bidrog till att



abortfrågan verkligen kom upp på dagordningen. Dels var det Gro Harlem Brundtlands öppningstal, dels Vatikanens omedgörlighet i de utdragna förhandlingarna.

På konferensens öppningsdag lade Norges statsminister, Gro Harlem Brundtland, helt framt abortfrågan på bordet:

*Avkriminalisering av aborter är en nödvändig åtgärd för att skydda kvinnors liv och hälsa.*

I direkt tilltal till åhörarna hänvisade hon till sina erfarenheter som läkare och politiker i ett land med fri abort. Hon refererade också till Mexico City-formuleringen och rädslan för begreppet »reproduktiv hälsa»:

*Jag har förgäves försökt förstå hur förslagen om att kvinnor ska ha bra hälsa och sjukvård under graviditet och förlossning kan tolkas som önskan att främja aborter eller göra aborter till ett medel för familjeplanering.*

Sedan fortsatte hon med adress till Vatikanen:

*En konferens av denna dignitet kan inte acceptera försök att förvanska fakta eller förbigå miljoner kvinnors lidande och ohälsa genom att hänvisa till etik och moral. Moral blir till hyckleri när kvinnors lidande och död i samband med önskade graviditeter och illegala aborter förtigs.*

Benazir Bhutto, Pakistans premiärminister, var också bland inledningstalarna. Hon hade inte följt de muslimska aktivisternas råd att bojkotta konferensen utan valt att resa till Kairo för att framföra sin syn. Hon talade om kvinnors rätt till inflytande, utbildning och hälsovård. Hon accepterade familjeplanering, men framhöll att hon personligen motsatte sig abort som medel för födelsekontroll. Hon citerade senare i talet ett avsnitt ur Koranen som många ser som argument mot abort, nämligen: »Du ska inte döda ditt barn på grund av fattigdom och nöd – lita på att Gud ser till dina behov.» Hennes mening var emellertid inte att varna för abort utan att ta avstånd från barnamord och diskriminering av flickor, vilket styrks av att ordet »barn» i den citerade meningen står i femininum.

Bhuttos tal bidrog till att bryta den oheliga allians mellan muslimer och katoliker som Vatikanen sökt åstadkomma före konferensen. I de fortsatta diskussionerna var både muslimska och katolska företrädare kritiska till mycket i dokumentet, men ofta från olika utgångspunkter. Medan Vatikanen kategoriskt fördömde både abort och »artificiella» preventivmedel (allt utom säkra perioder och »vhällsambet») kunde många i den islamiska religiösa traditionen acceptera familjeplanering inom familjen. Några kunde också godta abort inom de första 120 dagarna av en graviditet, då fostret enligt Koranen ännu ej är besjälad. Muslimerna hade betydligt svårare att

acceptera sexualundervisning för ungdomar, kvinnors reproduktiva rättigheter och annat som kan hota männens överhöghet i familj och samhälle.

## Förhandlingsspelet

Dr Fred Sai, gynekolog från Ghana och sedan 1989 president för IPPF, var ordförande i den speciella kommitté som på grundval av handlingsprogrammet skulle förhandla fram ett godtagbart slutdokument. Kommittén koncentrerade sig på texterna inom parentes. De uttryck som genomgående var satta inom parentes var sexualitet och abort. Vidare stod »fertility regulation» (fertilitetskontroll), »reproductive rights» (reproduktiva rättigheter), »sexual and reproductive health» (sexuell och reproduktiv hälsa) och »safe motherhood» (säkert mödraskap) inom parentes därför att Vatikanen – med rätta – insåg att dessa begrepp kunde innehålla krav på legala och säkra aborter.

Tre av konferensens sju arbetsdagar ägnade kommittén åt en enda paragraf i det digra dokumentet, nämligen 8.25 som handlade om vård vid abort. Enligt denna paragraf är det primära målet att förebygga oönskade graviditeter och minska antalet aborter. Dessutom ska kvinnor ha tillgång till bra sjukvård vid abort i den mån abort är legal, och adekvat behandling av komplikationer till illegal abort. Överläggningarna var tidvis stormiga och att de inte drog ut ännu längre var antagligen Fred Sais förtjänst. Han har lång erfarenhet av liknande förhandlingar på hög internationell nivå. När man körde fast grupperade Sai om kommittén och samlade mindre grupper av »Friends of the Chair» för att förbereda nya kompromisser.

Delegater med mindre erfarenhet av denna typ av överläggningar hade det svårare. En delegat från Estland och en från Lettland, båda läkare, berättade om sina upplevelser av förhandlingarna. Först sedan de anlät till Kairo blev de utsedda som sina länders representanter i kommittén eftersom de var något mer kunniga i saksfrågorna än politikerna i delegationen. Stämningen under sammanträdena var ibland obehaglig och laddad. Det var ofta svårt att uppfatta innebörden i de olika inläggen och ändringsförslagen. Att hävda en avvikande mening krävde både kurage och högt röstläge.

Varje dag framfördes nya kompromissförslag, vilka efter långa diskussioner förkastades av representanten för den Heliga stolen och ett antal latinamerikanska länder. Förhandlingarna från Norden och Baltikum, från USA och ett flertal muslimska och kristna u-länder accepterade omarbetningar så länge ursprungsförslagens andemening kvarstod. Flera av EUs kompromissförslag, framförda av Tysklands delegat, rönt motstånd från republiker i forna Sovjet och från afrikanska stater som Zaire, Zambia och Zimbabwe.

Efter tre dagars förhandlingar framfördes ännu ett ändringsförslag vars egentli-



ga nytillskott var att ordet »legal» hade bytts mot »not against the law» (inte mot lagen). Flertalet länder inklusive Sverige ansåg att det var så långt man kunde sträcka sig för att uppnå konsensus medan Vatikanen, dock med allt färre bundsförvanter, tog avstånd också från denna skrivning.

Nu höjdes emellertid allt fler röster både inom och utom kommittén mot det utdragna förloppet och man efterlyste barmhärtigheten och logiken i Vatikanens invändningar mot att abort ska förebyggas och att kvinnor som skadats av abort ska behandlas medmänskligt. Under trycket från denna opinion meddelade den Heliga stolen att man inte ville hindra arbetet ytterligare. När slutdokumentet med den föreslagna paragraf 8.25 antogs på konferensens sista dag avgav Vatikanen en förklaring, stödd av några få katolska länder. Den gick ut på att de tog avstånd från vissa formuleringar i kapitel 8 och därför endast delvis kunde acceptera detta kapitel.

### Konsensus – om vad?

Efter all uppståndelse förelåg slutligen en paragraf om abort som flertalet delegater kunde enas om. Vad hade man då kommit över ens om? Det slutliga kompromissförslaget har följande lydelse (numreringen av meningarna är författarens tillägg):

8.25. (1) *In no case should abortion be promoted as a method of family planning.* (2) *All Governments and relevant intergovernmental and non-governmental organizations are urged to strengthen their commitment to women's health, to deal with the health impact of unsafe abortion as a major public health concern and to reduce the recourse to abortion through expanded and improved family-planning services.* (3) *Prevention of unwanted pregnancies must always be given the highest priority and all attempts should be made to eliminate the need for abortion.* (4) *Women who have unwanted pregnancies should have ready access to reliable information and compassionate counselling.* (5) *Any measures or changes related to abortion within the health system can only be determined at the national or local level according to the national legislative process.* (6) *In circumstances in which abortion is not against the law, such abortion should be safe.* (7) *In all cases, women should have access to quality services for the management of complications arising from abortion.* (8) *Post-abortion counselling, education and family planning services should be offered promptly so as to prevent repeat abortions.*

Dessutom fanns en fotnot med WHO's definition av »unsafe abortion»:

*Unsafe abortion as a procedure of terminating unwanted pregnancies either by persons lacking the necessary skills or in an environment lacking the minimal medical standards or both.*

Jag vill granska innehållet och analysera hur kompromisstexten arbetades fram genom att gå igenom formuleringarna mening för mening och jämföra med tidigare skrivningar.

1. Paragrafen inleddes med länet från Mexico City: »In no case should abortion be promoted as a method of family planning». Denna mening fanns inte med i ursprungsförslaget men väl i EU's alternativ. Från början stod dock meningen längre ned i texten och att flytta den och göra den till portalmening var ett av de allra sista kompromissdragen. Sveriges uppfattning i frågan är att uttalandet – som bäst – är en poänglös utsmyckning. Frasen är onödig anser de flesta eftersom de, i likhet med Gro Harlem Brundtland, har svårt att förstå att någon kan uppfatta förslagen om mödravård och preventivmedels-service som uppmaning (eller tvång) att göra abort. Några invändningar kom inte heller från Kina och Vietnam vilka erbjuder service för tidiga aborter tillsammans med preventivmedel i sitt befolkningsprogram.

I de förberedande diskussionerna föreslog kvinnogrupper som var tveksamma till denna mening att »should not be promoted» skulle bytas mot »should not be encouraged» eller »should not be an alternative to contraceptives». I Kairo var flera av republikerna i forna Sovjet, t ex Georgien, Lettland och Litauen kritiska mot uttalandet. De menade dock att det fanns viktigare krav och accepterade formuleringen som en del i förhandlingspelet. En följd av att man infogade denna mening var att liknande skrivningar som funnits i paragraferna 7.22 och 8.18 kunde strykas. Mer än en gång skulle inte det gamla Mexico City-språket behöva uppträda, ansåg man.

2. Nästa mening är en uppfordran att främja kvinnors hälsa. Kärnan är konstaterandet att »unsafe abortions» är ett allvarligt hälsoproblem. Detta måste ses som ett genombrott. Nu står det i ett officiellt FN-dokument att abort är ett stort hälsoproblem, nu kan det inte förtigas eller glömmas. I samma mening står också att man kan minska behovet av aborter genom mer och bättre preventivmedelsrådgivning. USAs nya policy i abortfrågan klingar i örat: »Abortions should be safe, legal and rare». Något krav på legalisering framförs visserligen inte, men det är inte längre fullt att koppla förebyggandet av aborter till familjeplanering.

3. Att förebyggande av oönskade graviditeter ska ges högsta prioritet upprepas därefter samt att alla ansträngningar ska göras för att eliminera behovet av abort. Målsättningen är långtgående och knappast realistisk. Ordet »eliminera» kom in mycket sent i texten. Tidigare versioner talade om att »reducera» behovet av



- abort. Den nordiska gruppen och flera kvinnoorganisationer argumenterade att även med bra förebyggande åtgärder kommer det alltid att finnas situationer då abort måste tillgripas.
- Den följande meningen om information och medmänsklig rådgivning (compassionate counselling) är resultatet av ett olyckligt kompromissande. I det första förslagsalternativet nämns rådgivning, utan något attribut, som en del av den sjukvård som måste finnas för att en kvinna ska kunna avbryta en oönskad graviditet (i de fall abort är lagligt). I EUs alternativförslag står att kvinnor som överväger abort ska ha tillgång till information och medmänsklig rådgivning medan »medical care» är utelämnat. I slutförslaget är meningen skild från det sammanhang där den tidigare stod och handlar endast om information och rådgivning, inte om att få abort utförd. Den nya formuleringen och placeringen drevs av den tyske EU-talesmannen och speglar abortdebatten i Tyskland, där obligatorisk rådgivning och betänketid ingår i villkoren för att få abort.
  - Efter den ensamma meningen om rådgivning kommer en helt ny skrivning med innebörden att varje beslut om abortverksamheten måste ske på lokal och nationell nivå i enlighet med landets lagar. Det är oklart varför denna självklarhet som gäller alla rekommendationer i ett FN-dokumentet behöver upprepas här. Antagligen är syftet att tillbakavisa alla misstankar om att man vill rekommendera en liberalare abortlagstiftning. För en sådan tolkning talar också att man ersatt »safe and legal abortion», som fanns med i ett av kompromissförslagen med det suddiga »changes related to abortion», allt för att undvika ordet legal i samband med abort.
  - »In circumstances in which abortion is not against the law, such abortion should be safe» (I de fall där aborter inte är emot lagen skall aborter vara säkra) var den mest kontroversiella och mest diskuterade meningen. I ett skede krävde Pakistan med stöd av Iran, Malaysia, Indonesien och Egypten att denna och nästa mening, som också innehåller konkreta rekommendationer om vård vid abort, skulle utgå. De eftergifter och kompromisser som sedan gjordes måste ses i ljuset av att samtliga muslimska stater till slut godkände skrivningarna. Den sista kompromissen var att byta ut det förhatliga »legal abort» mot »abort som inte är mot lagen». Begreppet »safe abortion» kunde däremot accepteras. Den utförliga tidigare skrivningen som handlade om adekvat sjukvård vid legal abort har nu förkortats till »such abortion should be safe.» Läser man WHO's definition av »unsafe abortion» kan man dra slutsatsen att säkra aborter betyder aborter

utförda av yrkesfolk under hygieniska och medicinskt säkra former. Uppenbart är detta ett framsteg även om den ursprungliga formuleringen »ready access to quality medical care» var klarare.

- Nästa mening säger klart och tydligt att kvinnor ska ha tillgång till bra sjukvård vid komplikationer till abort. Formuleringen ligger mycket nära det ursprungliga, med dubbla parenteser försedda, kravet på bra sjukvård vid skador efter illegala aborter. Hälsoargumentet har uppenbarligen anammats av de allra flesta.
- Paragrafens sista mening om familjeplanering efter abort följer också nästan ordagrant den mening som fanns i det ursprungliga förslaget men inte i EU-alternativet. Meningen återinsattes efter begäran från Zimbabwe med stöd av bl a Zambia, Zaire, Nigeria, Bangladesh och Vietnam.

Abortfrågan finns behandlad på ytterligare ett par ställen i dokumentet.

Paragraf 7.4. som handlar om målen för reproduktiv hälsa diskuterades ingående. När man kom till det parentetiska [pregnancy termination/avbrytande av havandeskap] föreslogs »...safe pregnancy termination in circumstances where it is not against the law.» i analogi med paragraf 8.25. En formulering som också ansluter till 8.25, bibehölls, nämligen »... and treatment for complications of pregnancy, delivery and abortion ... should always be available as required» (och behandling för komplikationer efter havandeskap, förlossning och abort ... skall alltid finnas tillgänglig).

Ordförande Fred Sai löste tvisten om »safe motherhood» och abort genom att föreslå följande formulering i 8.19: »Safe motherhood has been accepted in many countries as a strategy to reduce maternal morbidity and mortality.» Han gick inte vidare in på om abortvård ingår i safe motherhood men föreslog att ett konstaterande om att safe motherhood inte betydde »promotion of abortion as a method of family planning» skulle utgå eftersom frasen redan fanns i paragraf 8.25. Sedan dessa omarbetningar godkänts kunde alla parenteser i dokumentet kring »safe motherhood» slopas.

Sammanfattningsvis var det alltså hälsoaspekten på abort som renodlades när paragraf 8.25 och följdändringarna i andra avsnitt accepterades, medan kraven på legalisering av abort eller en integrering av abortvården i basal reproduktiv hälsovård inte togs upp till behandling.

#### Det som utelämnades

Abort som reproduktiv rättighet togs alltså inte upp officiellt på Kairo-konferensen. Däremot drevs dessa krav självfallet i kvinnogrupper och nätverk på NGO-forum. I



aktionsplanens ursprungliga paragraf 8.25 riktades en uppfordran till medlemsstaterna att utreda den specifika abortsituationen i det egna landet samt att utvärdera abortlagstiftningen och dess konsekvenser för kvinnors hälsa och sociala liv. Vidare uppmanades varje regering att hellre ägna uppmärksamhet åt kvinnors hälsa och välbefinnande än att tillgripa hårda lagar och bestraffningar. Detta är så nära man vid PrepCom III kunde komma en rekommendation att liberalisera abortlagstiftningen, eller med Brundtlands ord »avkriminalisera» aborterna. Som vi sett fanns inget av detta med i slutskrivningen.

Enligt representanter för den norska delegationen var avsikten med kravet på »avkriminalisering» i första hand att få till stånd ett humanare omhändertagande av kvinnor som själva eller med hjälp av illegala abortörer sökt framkalla abort. Brundtland menade att tolkningen av stränga abortlagar skulle mildras och att kvinnor skulle få vård, inte fängelse.

Termen »avkriminalisering» innebär dock något annat och i strikt mening har få länder avkriminaliserat abort. De flesta länder med liberal lagstiftning, däribland Norge, har lagar som utgår från att abort är ett brott som kan tillåtas i vissa situationer eller på vissa väldefinierade indikationer. Avkriminalisering betyder att abort inte längre förekommer i brottsbalken utan är en rättighet för individen. I Sverige har således en kvinna som begär det rätt att få en abort utförd i den allmänna sjukvården. Det samma gäller i de flesta Öststater inklusive forna Sovjetunionen samt i USA där det enligt grundlagen är en kvinnas privatsak att besluta om abort. Vill man följa upp Gro Harlem Brundtlands krav på avkriminalisering måste således också den norska abortlagen ändras.

### Abortfrågan i framtiden

Trots kompromisser och försiktiga formuleringar innebär Kairo-konferensen ett genombrott för behandlingen av abortfrågan i det internationella hälsosamfundet. Det föreligger ett FN-dokument, undertecknat av 179 stater, variländer och regeringar uppmanas att ge kvinnor anständig vård vid abort. Kontrasten är slående mot befolkningskonferensen i Mexico City för tio år sedan. Då var Sverige ensamt om att reservera sig och hävda att man borde liberalisera stränga abortlagar för att mildra de oerhörda hälsoriskerna vid illegala aborter.

Nu finns förutsättningar att arbeta praktiskt för att integrera både förebyggande arbete och vård vid abort i reproduktiv hälso- och sjukvård. Det är hög tid att man ser abort inte som en speciell och »känslig» fråga utan som en del av kvinnors liv och erfarenheter.

Det är bra att abortfrågan avdramatiseras, men det är också viktigt att den inte glöms bort. Länderna i Norden har erfarenhet av att det går att förebygga oönskade

graviditeter och minska antalet aborter genom bra sexualundervisning, säkra preventivmedel och fri abort. Vi har en förpliktelse gentemot kvinnor i fattiga länder att tala högt om abort, inte endast som en hälsofråga utan också som en del av kvinnors reproduktiva rättigheter och som en legal och säker metod för födelsekontroll.

### Referenser

- Bygdeman M & Lindahl K 1994: *Sexualupplysning och reproduktiv hälsa i Sverige under 1900-talet*. Rapport för FN:s konferens om Befolkning och utveckling i Kairo 1994. (SOU 1994:37)
- Coeytaux, F M 1988: 'Induced abortion in sub-Saharan Africa - what we do and do not know' *Stud Fam Plann*, 19:186-90
- David, H P 1992: 'Abortion in Europe, 1920-91: a public health perspective' *Stud Fam Plann*, 23:1-22
- Germain A, 1989: 'The Christopher Tieze International Symposium: an overview' *Int J Gynecol Obstet Suppl* 3:1-8
- Henshaw, S K 1990: Induced abortion: a world review, 1990. *Fam Plann Perspect*, 22:76-89
- IPPF, 1994 a: *Unsafe abortion and post-abortion family planning in Africa*. The Mauritius Conference, April 1994. IPPF, London
- IPPF, 1994 b: *Dr Fred Sai speaks out*. Report for the International Conference on Population and Development 1994, Cairo. IPPF, London
- Royston, E & Armstrong S 1989: *Preventing maternal deaths*. Geneva: WHO
- SOU 1983:31, 1983: *Familjeplanering och abort; Erfarenheter av ny lagstiftning*. Betänkande från 1980 års abortkommitté. Stockholm: Socialdepartementet.
- Sundström, K 1993: *Abortion - a reproductive health issue*. Background paper for a World Bank Best practices paper on Women's Health. Stockholm: SIDA
- Sundström, K, 1994: 'Abort i världen' *Läkartidningen*, 91: 2523-8
- The World Bank 1993: *Investing in Health*. World Development Report 1993 Oxford University Press
- Tietze, C 1978: *Induced abortion*. WHO Technical Report Series 623.
- Tinker, A, Daly P & Green C, et al 1994: *Women's Health and Nutrition: Making a Difference*. World Bank Diskussion Papers, No 256
- United Nations 1968: *Human Rights*, United Nations, New York. Pp 144-150



- United Nations 1975: *Report of the United Nations World Population Conference, 1974, Bucharest*. United Nations, New York
- United Nations 1984: *Report of the International Conference on Population, 1984, Mexico City*. United Nations, New York.
- United Nations 1994: *Draft programme of action of the International Conference on Population and Development, 1994, Cairo*. United Nations, New York

## Kairo och ungdomen

### Befolkningsfrågorna i ett nytt ljus

AV LISA PELLING

**L**IKT EN STOR HAND breder Kairo ut sig. En gigantisk stad. Mitt i det bullrande, stinkande och i allra högsta grad levande kaos som Egyptens huvudstad utgör, arrangerades FNs tredje befolkningskonferens. Parallellt med denna diplomaternas och statsmännens konferens möttes ett tusental enskilda organisationer i ett NGO-forum.

En delegation från Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) som åkte till NGO-forum bestod av åtta ungdomar. Vi kom alla med en varsin erfarenhet av det som är det svenska samhället, var och en med ett litet stycke svensk kultur och på många sätt ett svenskt förhållningssätt. Vi såg på konferensen med miljövännens, feministens, ungdomsaktivistens och den religiösa ögon.

I den här artikeln vill vi dela med oss av de intryck vi fick under konferensen. Vi vill ge vår syn på hur befolkningsfrågan berör ungdomars livsvillkor och situation, men också på hur dessa livsvillkor skulle kunna förändras.

Till den enorma mässhall där de enskilda organisationernas parallella konferens hölls kom vi för att representera ett 70-tal av Sveriges ungdomsorganisationer. Vi fick intrycket att ha hamnat mitt i en smärre revolution. För dagordningen för befolkningsfrågan har skrivits om helt och hållet under 90-talet. Massor av helt nya frågeställningar har tagits med, en del gamla som brukat ligga i slutet av mötet stod i Kairo med fetstil högst upp, och en del saker som tidigare konferenser ägnat dagar åt var i Kairo strukna från ärendelistan helt och hållet...

För tjugo år sedan handlade befolkningsfrågan nästan enbart om tredje världens ekonomiska underutveckling, och för tio år sedan om att tvinga u-länderna (framför allt u-ländernas kvinnor) att »ta ansvar» för sin alltför snabba förökningstakt.

På konferensen i Kairo antogs ett dokument som visar på nya tankegångar. Dess mest omfattande kapitel handlade om mer makt och inflytande åt världens kvinnor. Ett annat handlade om de industrialiserade ländernas ansvar för vårt gemensamma klot. Folket med »the american way of life», som på miljökonferensen i Rio de Janeiro via George Bush meddelade att man tänkte fortsätta att åka bil precis som vanligt, gjorde i Kairo en 180-graders sväng och gick med på att »en destruktiv livsstil



är minst lika allvarligt som en destruktiv folkökning. På 70-talet bidrog den rika världen med FNs goda minne med biståndsmiljoner till steriliseringskampanjer. I Kairo hade rätten att skaffa barn närmast fått status av en mänsklig rättighet.

Hur har världen kommit så här långt? undrade vi. Men hur långt har vi kommit, egentligen? Och hur påverkas världens ungdomar av att världens makthavare formulerat en ny syn på befolkningsfrågan?

### Befolkningsfrågan och ungdomar

Ungdomar drabbas som inga andra grupper av överbefolkningens konsekvenser, på ett sätt som tidigare konferenser inte lyckats se. Det är vi ungdomar som i första hand kommer att drabbas av dagens resursslöseri och miljöförstöring. Unga kvinnor hör till den grupp i befolkningen som är mest fertil. Befolkningsprogrammets övergrepp mot den mänskliga rättigheten att få barn drabbar därför i första hand dem. Det är också framför allt ungdomar som smittas av de könsjukdomar som världen hittills inte velat erkänna ens som problem.

Befolkningsproblemen är mer sammansatta än vad folkökningssiffrorna ger sken av. Den insikten återspeglas på många ställen i Kairo-konferensens slutdokument. Den betyder bland annat att jordens befolkning inte är för stor till antalet, alltså inte att vi är för många som lever, utan att vi lever för trångt, för slösaktigt, för oacceptabelt illa, för oansvarigt. Diskussioner om människors livsvillkor och livsstil var därför centrala under konferensen i Kairo.

### Ungdomars livsvillkor

Till ungdomars livsvillkor hör att de är sårbara. Uppväxtåren är känsliga. Under detta stadium i livet har människan sin stora möjlighet att utvecklas i positiv riktning. Konsekvenserna av att människans potential inte får utvecklas eller till och med förtrycks är heller aldrig så allvarliga som då. Diskussionerna i Kairo handlade mycket om att ge ungdomar hälsosamma uppväxtår. De handlade om vikten av att ge ungdomar utbildning, en plats i samhället och en god hälsa. Om att erbjuda ungdomar alternativ till alltför hårt arbete, och alternativ till barn de inte är mogna att föda fram eller föda upp.

### Rätt till reproduktiv hälsa

»Reproduktiv hälsa« var ett av de viktigaste begreppen på befolkningskonferensen. Reproduktiv hälsa råder när barn blir till då de är önskade av både mamma och pappa, då mammans kropp är mogen för en graviditet och då ingen risk finns för könssjukdomar. Rätten till reproduktiv hälsa handlar i allra högsta grad om ungdomar eftersom majoriteten av världens barnafödare är mellan 15 och 25 år.

Lika som man mognar kvinnor sexuellt långt innan resten av deras kroppar är färdigutvecklade. Därför är alltför tidiga graviditeter ett stort hälsoproblem för unga kvinnor. Kvinnor som föder barn tidigt tenderar att få fler barn och att bli gravida med kortare mellanrum än de som får sitt första barn senare. Takten i befolknings-tillväxten ökar när generationerna inte skiljs åt av mer än ett tjugotal år. Allvarligast är dock de hälsorisker för modern och barnen som tidigt barnafödande för med sig.

Rätten till reproduktiv hälsa måste innefatta rätten att avstå från att ha sex, och avstå från att skaffa barn. I en del länder handlar den rätten om att inte behöva gifta sig förrän den sexuella mognaden kompletterats med en fullständig fysisk och social mognad, eller att kunna säga nej till »sugar-daddies« som utnyttjar småflickor som fortfarande tror på storken. I andra länder handlar det om att ge ungdomar självkänsla nog att stå emot ett gruppträck som går ut på alltför tidiga sexuella erfarenheter. I alla länder handlar det om att ungdomar måste få information om hur deras kroppar fungerar och vad reproduktionen innebär.

### Rätt till kunskap och rätt att välja

#### Om kunskap

Ungdomars rätt till kunskap och information diskuterade vi mycket med de andra unga delegaterna. Om dessa samtal och diskussioner i korridorerna under debatter och frågestunder berättar Anna-Carin Decker Tisell, som är teologistuderande och arbetar mycket inom kyrkan:

– Många unga talade om för oss svenskar att de ser Sverige och det svenska samhället som ett slags ideal. Ett gäng läkarstuderande från Australien menade att Sveriges sexual- och samlevnadsundervisning är något att verkligen sträva efter. De tyckte, precis som vi, att man över hela världen måste satsa mer på information till ungdomar i dessa frågor, och att vi svenskar borde dela med oss mer av våra erfarenheter och vår kunskap.

De andra ungdomarnas överväldigande entusiasm fick Anna-Carin att reflektera en del över denna Sveriges förträfflighet:

– Samtidigt måste vi fråga oss hur långt vi egentligen har kommit med sex- och samlevnadsundervisningen i Sverige. Klarar alla biologilärare sin uppgift? Klarar alla av att demonstrera hur en kondom fungerar? Även om det inte längre finns något större motstånd mot samlevnadsundervisning i skolan är det fortfarande svårt för många vuxna att diskutera sex och känslor med den yngre generationen.

#### Om religionen

I alla kulturer och samhällen är det framför allt ungdomar som kommer i kläm då gamla moraluppfattningar och religiösa tolkningar krockar med en ny tids krav.



– I Sverige, säger Anna-Carin, har vi haft svårt att förstå hur människor från andra länder tänker när de agiterar mot abort och samlevnadsundervisning. Det beror troligen på att Sverige är ett sekulariserat land och att vi har svårt här att tänka i religiösa banor. När katolska kyrkan går ut så starkt och deklarerar sina åsikter i dessa frågor häpnar vi över att även unga katoliker följer dessa tankebanor. För oss framstår motstånd mot kondomer i AIDS-tider som oerhört verklighetsfrämvänt.

– Få unga svenskar frågar efter religiösa ledares råd i sitt samliv. I stället finns ett socialt tryck som säger att man är konstig om man inte haft sex med sin flick/pojk-vän redan som tonåring!

### Om kyrkan och sexualkunskap

Hur påverkar religionen sex- och samlevnadsundervisningen i länder som inte är lika sekulariserade som Sverige? Anna-Carin Decker Tisell fortsätter:

– Katolska kyrkans representanter tryckte under konferensen starkt på att det är familjen som har ansvaret för samlevnadsundervisningen. Vi svenskar som haft sexualkunskap i skolan har en annan erfarenhet. Men katolikerna glömmer att ta hänsyn till att det blivit allt vanligare med splittrade familjer, både hos oss och i tredje världen. Familjer splittras av många anledningar, bland annat på grund av krig och arbetskraftsmigration.

– Barn behöver bägge föräldrarna för att ha två att välja mellan när man vill tala om känslor och samlevnadsproblematik. Risken vid splittrade familjer är att närheten och förtroendet för den ena vuxna försvinner. Biståndet borde både satsa på sociala projekt där man ser till hela familjen och på stöd till sexualundervisning för alla barn.

– Katolska kyrkan har rätt i att envist framhäva familjens ansvar för de ungas sociala fostran. Men att det också behövs ett socialt ansvar från samhällets sida i varje land verkar den inte förstå. Den vill enbart ha en »naturlig» familjeplanering och ingen spridning av preventivmedel och är emot sex- och samlevnadsundervisning.

Inte bara den katolska kyrkan har åsikter om sex- och samlevnadsundervisning, preventivmedel och aborter. Under konferensen i Kairo fick Vatikanen ofta stöd från företrädare för muslimska länder. Många av de egyptiska muslimska ungdomar vi träffade verkade också ha formulerat sin syn på de här frågorna utifrån sin religiösa tillhörighet.

### Om den koptiska kyrkans inställning

Den koptiska kyrkan, som hade sin egen påve tre hundra år innan den Heliga stolen inrättades i Rom, gav oss ytterligare en syn på saken. Anna-Carin beskriver vårt möte med en av världens äldsta kristna kyrkor:

– Vid vårt besök i Kairo under konferensen passade vi på att besöka den koptiska-ortodoxa kyrkan, som har åtta miljoner medlemmar i Egypten. Den koptiska påven var väldigt tydlig i sitt svar om vad koptiska kyrkan anser om aborter och samlevnadsundervisning. Kyrkan är emot aborter, men anser att det är tillåtet att använda preventivmedel. Socialt engagerade nunnor inom den koptiska kyrkan arbetar idag aktivt för att sprida kunskap om preventivmedel och att dela ut dem gratis till behövande. Dessutom satsar de mycket på att informera både mannen och kvinnan om hur de skall skydda sig mot oönskad graviditet och mot könssjukdomar.

Koptiska kyrkan satsar också mycket på befolkningen i de fattigaste delarna av Egypten i andra sociala projekt, som att utbilda kvinnor om hälsa, AIDS m.m. Den har även särskilda projekt där barn informerar varandra.

De koptiska nunnor som vi besökte i ett kloster några timmar söder om Kairo berättade för oss att de arbetar aktivt mot kvinnlig omskärelse som är mycket vanlig i Egypten. Varje familj som föder ett flickebarn får besök av en nunna eller en munk. De resonerar, diskuterar och försöker förmå familjen att avstå från könsstympningen. Nunnorna berättade för oss att de som var svårast att övertyga var de gamla kvinnorna i hushållen. De som själva blivit stympade, och låtit omskära sina döttrar, hade svårt att gå med på att de unga mammorna skulle få välja själva. Anna-Carin förklarar:

– Speciellt för en utomstående kan det ibland vara svårt att se vad i en tradition eller sedvänja som kommer av religiös övertygelse, och vad som beror på andra faktorer. Kvinnlig omskärelse har hos oss i västvärlden länge uppfattats som ett muslimskt påbud. Egentligen är det en gammal faraonisk sedvänja som fortfarande förekommer i både muslimska och kristna familjer längs hela Nilen.

### Om religionens bidrag

De religiösa företrädarna hindrade att många av de mest radikala förslagen kunde tas med i FN-konferensens slutdokument. För oss unga kändes det frustrerande att vår och våra jämgamlas framtid på detta sätt kunde påverkas av företrädaren för en stat som inte innehåller några kvinnor, inga barn, bara män som förväntas leva i fullständigt celibat. Anna-Carin tog många gånger under våra diskussioner på sig att kritiskt försvara religionerna.

– Det finns faktiskt mycket positivt med religion, säger hon. Även i ett sekulariserat samhälle som vårt ligger religiöst motiverade moraliska värden till grund för vår lagstiftning och vårt uppförande. De flesta religioner innehåller regler av samma slag som de tio budorden. Utifrån dessa olika moraliska värden kan man dock dra olika slutsatser, t ex i abortfrågan.



– Religion i sig är inte problemet, utan snarare tolkningen som vi ser resultat av idag. Självklart blir det tokigt om man tolkar gamla heliga texter som Bibeln, Torah och Koranen och glömmer att de skrevs i en tid då t ex AIDS inte fanns. Anhängare av vissa religioner har svårt att inse att bruket av kondomer skyddar liv. Det är absurt. Religionen bör som i alla tider ta på sig uppgiften att värna livet.

– När religionen uppträder enbart som förvaltare av traditioner blir den förtryckande. Det är väl så vi västerlänningar ser på omskärelsen.

– Men religion och kultur kan också vara ett slags befriare. Som ung kan det i vissa samhällen vara svårt att opponera sig och då kan ibland den religiösa strukturen vara till hjälp. Ett bra exempel är den koptiska kyrkans sociala arbete i Egypten där nunnorna olagligt skyddade unga kvinnor som behövde abort och tog hand om flickor som blivit utkastade från sina familjer.

– När vi diskuterar kvinnors och ungdomars rätt till utbildning får vi inte heller glömma bort att det inte finns någon institution i hela världen som utbildat så många kvinnor som den katolska kyrkan. Detta gäller framför allt i Latinamerika, där också katolska präster enligt den så kallade befrielse-teologin engagerar sig för dem som Kairo-dokumentet ofta handlar om: de utslagna, de fattigaste och de maktlösa.

### Rätt till en bra miljö

Dagens ungdomar står inför en stor utmaning. Det är bråttom – om 40 år är vi dubbelt så många människor på jorden. Dubbelt så många som måste erbjudas vad medmänskligheten säger att alla människor bör få – mat, husrum, möjlighet till en kärleksfull och trygg uppväxt, sjukvård, utbildning, en framtid... Naturvetarna påminner gärna om att mängden mänsklig massa i sig inte är problemet för vårt klot. Om vi alla skulle få för oss att stå på samma plats så skulle vi rymmas inom en radie på två och en halv mil, allihop.

Problemet är inte att vi riskerar ståplats på jorden. Det är att det sätt på vilket vi skaffar oss det mått av kalorier som våra kroppar behöver per dag för att överleva påverkar miljön. Att betingelserna för liv på jorden försämrats om vi väljer att dricka kolsyrad, smaksatt och färgad vätska ur aluminiumburkar istället för vatten direkt ur ett vattendrag, var de allra flesta delegaterna på befolkningskonferensen i Kairo överens om.

Befolkningsproblemen är alltså inte u-ländernas problem, utan lika mycket ett problem för den industrialiserade världen.

Det är uppenbart att den generation som nu är ung som kommer att få leva med konsekvenserna för miljön av en ohämmad befolkningsökning, helt enkelt för att den kommer att finnas på klotet längre än de äldre. De nya generationerna riskerar att

få betala tidigare generationers slöseri eller oförmåga att värna om jordens resurser genom sänkt levnadsstandard.

I den rika världen kan vi välja att ta hänsyn till miljön, en valmöjlighet som inte alla folk på jorden har. Den familj som bränner bort en bit regnskog för att ge plats åt ytterligare odlingar eller beror av en flock getter för sin försörjning har inte råd att ta hänsyn. Men vi i Nord kan bidra till åtgärder för att stoppa ökenspridningen och arbeta för att rädda världens klimat och den biologiska mångfalden. Denna insikt delas av allt fler ungdomar i den industrialiserade världen. Unga människor var de första gröna vägarna, och det är ungdomar som utgör kärnan i de miljöorganisationer som vuxit fram under de senaste femton åren.

Ungdomar i Sverige och många andra länder har skaffat sig kunskap om miljöproblemen, och de flesta är villiga att ta ansvar för sin livsstil. Det är bråttom att se till att de också får möjlighet att ta det ansvaret och med sina idéer och sitt engagemang får påverka även andras livsstil.

### Rätt till inflytande

Aleksander Gabelic har länge arbetat som internationell ombudsman på LSU, och mött ungdomar från hela världen som på olika sätt försöker påverka världens gång. Under ett par månader förlade han sitt arbete till ett litet rum i FN-skrapan i New York för att jobba med frågor som rör just ungdomars inflytande. Så här säger han:

– FN-konferenser är stora projekt med många människor inblandade. En massa olika intressegrupper använder sig av lobbyverksamhet för att få med sina skrivelser i slutdokumentet. Alltför ofta ställs unga människor utanför de demokratiska beslutsprocesserna. I FN-sammanhang är det snarare regel än undantag att ungdomar inte har möjlighet att föra fram sina idéer.

### Om ungdomsmötet i Kairo

Aleksander representerade världsungdomsorganisationen WAY (World Assembly of Youth) på det ungdomsmöte som hölls i Kairo veckan före den verkliga konferensen. Så här berättar han om sina upplevelser:

– Det ovanliga i Kairo var att det några dagar före befolkningskonferensen arrangerades en konferens för över 100 ungdomar från alla kontinenter. En stor del av dem var glädjande nog kvinnor. Mötet blev ett färgstarkt forum som behandlade de flesta frågor som skulle ingå i den officiella konferensen.

– Det finns flera intressanta slutsatser att dra av ungdomsmötet. Unga människor skiljer sig till exempel inte nämnvärt i uppfattning om aborter och religionens eller kulturens roll i olika samhällen. Unga människor känner en kluvenhet inför aborter. Flera unga muslimska kvinnor visade ett stort engagemang mot legalisering



av aborter. Vi från Norden höll den sekulariserade ståndpunkten vid liv i de intensiva diskussionerna om abort.

– Ungdomskonferensen berörde mycket mer än bara abortfrågan. Vi var alla överens om att det är vi som främst berörs av frågor som gäller reproduktionen. Hur många unga, särskilt kvinnor, lider inte av den dåliga utbildningen i hälsofrågor och hur många är det inte som saknar tillgång till preventivmedel? Unga människor måste få en möjlighet att påverka sin situation och kunna välja att planera sitt barnafödande.

– Bristen på utveckling togs upp upprepade gånger på ungdomsmötet. Världens fattigdom drabbar ju inte minst ungdomen hårt. Ungdomsmötet var enigt i att ett demokratiskt statskick är en viktig förutsättning för bättre förhållanden. Flera unga talare vittnade om hur de känner sig svikna av sina regeringar som inte tar unga människor på allvar. Hur, sade man, kan man kräva att unga familjer ska ta ansvar för mänsklighetens gemensamma problem när makthavarna fullständigt negligerar de ungas problem?

– Vi som är unga idag måste få ta del i beslut som rör vår framtid. Därför är det viktigt att regeringar och beslutsfattare anstränger sig för att tillsammans med ungdomsorganisationerna försöka skapa mötesplatser där unga människor kan utbyta erfarenheter och föra fram sina åsikter.

Det rådde också stor enighet om att FNs relation till ungdomsorganisationer skulle kunna vara mycket bättre och att unga måste få mer att säga till om i FN. Ungdomsmötet före Kairo-konferensen var ett positivt men sällsynt exempel på hur FN kan ge stöd till att ungdomar från hela världen får mötas och diskutera gemensamma problem. Mötet var visserligen inte ordnat av FN, men genomfördes med finansiellt stöd från FNs befolkningsorgan UNPFA, med ekonomiskt bidrag från svenska SIDA.

Diskussionen om ungdomars inflytande rör inte bara tredje världen, säger Aleksander Gabelic och fortsätter:

– Ungdomars och ungdomsorganisationers möjlighet att delta i utvecklingsarbetet i världen måste ses i ett större perspektiv. Det är inte så enkelt som att säga att «klart att ungdomar ska vara med». Sverige har ingen medveten strategi för att arbeta med unga människor, vare sig här hemma eller i vår bistånds- och utrikespolitik. Varför är det så?

– En del försvarar sig med att det inte är något särskilt med att vara ungdom och att ungdomsfrågor därför inte behöver särskild uppmärksamhet. Kvinnorna har måst kämpa i decennier för frihet, rättvisa och inflytande. Tyvärr måste vi unga konstatera att en del kvinnoaktivister inte heller ger ett helhjärtat stöd till ungdomars kamp för sina rättigheter.

Hur skulle Sveriges bidrag till att öka ungdomars inflytande kunna se ut?

– Sverige kan bidra med att stödja ungdomar i världen genom biståndet, säger Aleksander Gabelic. SIDA borde utveckla mer av ett ungdomsperspektiv i sitt bistånd. Bistånd till ungdomar kan vävas in i det bistånd till hälsa, utbildning och demokrati som förhoppningsvis kommer att bidra till att förverkliga Kairo-konferensens handlingsprogram.

– Men ett problem, som alltför sällan uppmärksammas i biståndssammanhang, är hur resurserna fördelas inom länderna i tredje världen. De som styr idag tar inte ansvar för sin befolkning. Ett nytt ledarskap behövs i dessa länder, som kan ta såväl nationellt som internationellt ansvar. I världsländet Egypten vältrar sig överklassen i lyx, samtidigt som stora delar av landets befolkning tvingas leva i misär.

– Kanske borde vi här hemma fundera mer på hur vi skulle kunna påverka tredje världens framtida elit, överklassbarnen. Möjligen är det naivt att tro att vi kan göra något åt klasskillnaderna, men vi kan inte heller blunda för dem.

– Kanske skulle de nordiska staterna kunna ta initiativ till någon form av ungdomscentrum, där ungdomar från u-länder skulle kunna få ledarskapsträning, och utbildas i t ex miljöfrågor, utbildning och demokrati. Svenska ungdomsorganisationer borde också vara mer aktiva med att stödja ungdom i tredje världen. De bör samarbeta nära med SIDA, men SIDA måste då se till att deras entusiasm inte dör på grund av alltför mycket byråkrati.

### Befolkningsfrågan kräver handling

«Kvinnor får barn, inte befolknings» kunde man läsa på en utställningskärm på NGO-forum. Barn får man av kärlek. Barn kan också vara en nödvändighet för att överleva. Där de är det är familjerna störst, nästan oavsett tillgången på preventivmedel. Barnens arbetskraft behövs i jordbruket, till gatuförsäljning, barnpassning. Barn är en försäkring för överlevnad för den del av livet då man är för svag för att försörja sig utan hjälp. Barn är status för dem som inte på något annat sätt kan skaffa sig det. Barnlöshet är nästan överallt i världen en social katastrof. Bara om det inte längre är nödvändigt för överlevnaden att skaffa många barn kommer befolkningstillväxten att minska.

«Ju bättre vi mår, desto färre blir vi» skulle man lite oegentligt kunna sammanfatta resultatet av befolkningskonferensen i Kairo. Världen har kommit till insikt om att det inte är möjligt att förhindra överbefolkning genom steriliseringskampanjer eller spridande av preventivmedel. Att rädda spädbarn från svält i Etiopien trots att Etiopien är överbefolkat är inte fel, utan ett sätt att på lång sikt minska folkökningen. Vi har ett ansvar för att sprida insikten till världens ungdomar att det är utbildade, friska mödrar som föder färre barn, att det är meningsfullt att engagera sig för att fattiga kvinnor ska få en bättre tillvaro. Vi behöver inte, och får inte accep-



tera att svält, AIDS, översvämningar, malaria, krig och andra katastrofer ses som möjliga sätt att begränsa befolkningstillväxten.

Ungdomar har tidigare förvägrats möjlighet att påverka den mänskighetens gemensamma framtid som FN-dokumentet handlat om. Samtidigt förväntas vi ta ansvar för den värld som håller på att skapas.

Vi förväntas bygga en värld utan krig, trots att hoten mot världens säkerhet ökar i takt med överbefolkningen. Folkomflyttningar från områden där det blivit alltför många människor på alltför liten yta med alltför lite resurser skapar spänningar, och kanske krig, om resurser, jord och någonstans att bo.

Vi som är unga nu är vuxna när världens befolkning är dubbelt så stor. Vi förväntas klara av att försörja en befolkning på elva miljarder människor, trots att förutsättningarna för det försämras hela tiden. Ingen hänsyn tas till framtida behov när jordens resurser förbrukas och förstörs som de gör idag.

Dagens ungdomar förväntas hjälpa till att hejda befolkningsökningen, men i många länder förvägras de kunskaper som gör det möjligt för dem att avstå från att skaffa sig för stora familjer.

Ändå är vi optimister. Världen står inte stilla. Vi vill och vi måste tro att vi kan få den att röra sig åt rätt håll.

## Vi kan också lämna ett bidrag

### Om utveckling och miljöfrågor i Kairo

AV DAVID DAHMÉN

**F**YRA BARN FÅR RÄCKA! Vilka svenska föräldrar skulle inte rycka till inför den uppmaningen. Och visst är ett sådant yttrande närmast otänkbart i Sverige. Här liksom i de flesta västländer är familjens storlek normalt inget bekymmer. Möjligen begränsar jordnära problem som ekonomi och tillgång till dagisplatser vår handlingsfrihet. Vi väntar oss i varje fall inte att utomstående ska ha synpunkter på hur många barn vi väljer att skaffa.

Vad har vi då för intresse av ännu en FN-konferens, denna gång på temat Befolkning och utveckling – utöver den magi som de hisnande siffrorna om folkökning erbjuder. Faktum är att vad som diskuterades på Kairo-konferensen på många sätt berör också våra liv. Vi kan kanske inte lämna något meningsfullt bidrag till den globala befolkningsstatistiken när det gäller att hålla nere folkökningen. Men vi har en klar och tydlig uppgift när det gäller att värna om miljön och påverka utvecklingen mot en ansvarsfull hushållning med naturresurser och energi på kommunal, regional och nationell nivå, förhoppningsvis också i den Europeiska Unionen när vi nu också har en röst där.

Vi kan bidra till att skapa en drägligare miljö för de närmare 90 miljoner människor som årligen tillkommer under de närmaste decennierna, oavsett vad som görs för att bromsa den utvecklingen. Vi kan göra en insats som är en direkt fortsättning på det engagemang som miljökonferensen i Rio de Janeiro inspirerade till. Det arbetet är redan i gång, att döma av alla kommuner runt om i landet som översatt Rio-konferensens Agenda 21 till konkreta handlingsprogram.

Det svenska biståndets satsning på miljö- och befolkningsfrågor är betydande. Men biståndet har sina favoritämnen. Nu är det miljö, kvinnor och mänskliga rättigheter, men man kan inte räkna med att dessa ska vara prioriterade för all framtid. Vi kan som enskilda individer driva opinion genom att upprätthålla det politiska trycket på regeringen och det nya biståndsorgan som tar över SIDA:s och SAREC:s arbete så att stödet till dessa områden fortsätter.

Det är just det kraftfulla stödet från de stora nordiska biståndsgivarna som håller mödet uppe hos många kämpande kvinnor i tredje världen. Det märktes tydligt



när Gro Harlem Brundtland höll sitt personliga och färgstarka tal inför FN-konferensen. Det bidrog till att stimulera många kvinnor både under och förhoppningsvis också efter konferensen.

Befolkningsfrågornas koppling till miljö diskuterades ingående redan vid miljö- och utvecklingskonferensen i Rio 1992. Där fastslog man i ett särskilt kapitel (Agenda 21, kapitel 5) att demografiska trender och faktorer måste införlivas i den globala analysen av miljö- och utvecklingsfrågor. Vidare talade man med särskild adress till industriländerna om vikten av att förändra de nuvarande konsumtionsmönstren.

### Enighet om sambandet befolkning – miljö

På samma sätt som renodlade miljöfrågor dominerade i Rio 1992 präglade befolkningsfrågorna debatten i Kairo. Tanken var ju annars att Kairo-konferensen skulle handla om befolkning och utveckling. Nu blev det mest befolkning och främst abort och familjeplanering.

Kanske hade det sina poänger att tiden för debatt minskade på FN-konferensen. Resultatet blev att de avsnitt om befolkning och miljö som arbetats fram under förberedelserna till Kairo fick stå kvar förhållandevis orörda.

I slutdokumentet från Kairo ägnades flera avsnitt åt miljö- och naturresursfrågor. Där fastslås att befolkningsfrågan är intimt sammankopplad med den sociala och ekonomiska utvecklingen – eller snarare bristen på denna – i många länder. Dokumentet betonar också det nära sambandet mellan befolkning, miljö och ohälsosam resursförbrukning.

– Det tog ett tag att föda fram barnet. Men nu är alla medvetna om hur allvarlig och komplicerad befolkningsfrågan är. Så sammanfattar Filippinernas hälsominister Juan Flavio resultatet av befolkningskonferensen.

Då tänker han särskilt på den alltmer accepterade insikten om att det skrämmande befolkningsscenario som målats upp i massmedia endast kan förändras genom en aktiv bekämpning av fattigdomen, ökat inflytande åt kvinnor och ett radikalt förändrat konsumtions- och produktionsmönster i främst industriländerna.

### Slösaktig konsumtion

Kairo-konferensens slutdokument hänvisar också till Agenda 21, det gemensamma handlingsprogrammet från FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992. Redan i inledningen slår man fast att den pågående utarmningen av världens resurser och det slösaktiga konsumtionsmönstret i Nord kommer att slå undan fötterna för kommande generationer. Detta har fått alla nationer att inse vikten av ett internationellt samarbete för att tackla befolkningsfrågorna, heter det vidare.

I inledningen till Kairo-konferensens handlingsprogram betonas också vikten av

att se hur denna konferens hänger samman med andra viktiga FN-konferenser vid sidan av Rio, bl a det sociala toppmötet i Köpenhamn i mars 1995 och kvinnokonferensen i Peking i september samma år.

Miljöaspekterna finns också med i två av de femton principförklaringar som utgör dokumentets andra kapitel. En av dem talar om alla människors rätt till en adekvat levnadsstandard samt tillgång till mat, kläder, rent vatten och tillfredsställande sanitär standard och en annan betonar den nära kopplingen mellan befolkningsfrågor, miljö och utveckling när det gäller att åstadkomma en bärkraftig utveckling.

Den sista principförklaringen utmynnar i en uppmaning till medlemsstaterna att axla sitt ansvar för en utveckling där alla människor får lika möjligheter. Här kan vi som enskilda individer se till att de enskilda regeringarna går från ord till handling!

Under rubriken Befolkning och miljö uppmanas medlemsländerna att integrera demografiska faktorer i miljökonsekvensutredningar och annan planering som syftar till en hållbar utveckling. Vidare krävs åtgärder för att utrota fattigdomen där insatser ska prioriteras för landsbygdens fattiga och folkgrupper som lever i sköra ekosystem.

Det hade naturligtvis varit önskvärt med konkreta förslag på hur den föreslagna omläggningen av konsumtions- och produktionsmönstren i Nord skulle ske. Frågan är om det hade gått att nå enighet kring ett verkligt radikalt program.

### Bromsa urbaniseringen

Problemet med den snabba urbaniseringen beskrivs också ingående i handlingsprogrammet. Här efterlyser man en mer balanserad spridning av befolkningen i olika länder. Regeringarna uppmanas att reducera de faktorer – »push factors» – som ligger bakom invandringen till städerna. Några av de recept som nämns är att skapa fler attraktiva arbetsplatser på landsbygden och flytta ut industrier dit.

Kanske kunde detta fungera i Nord. Men det lär knappast räcka till för att minska den dragningskraft som storstäderna har på befolkningen i många länder i tredje världen.

Miljöfrågorna finns också med i kapitlet om den växande migrationen, där fattigdom och miljöförstöring nämns vid sidan av krig och förföljelse som anledningar till att människor »lämnar sina hemman».

Kanske borde miljöflyktingarna fått en ännu mer central plats i dokumentet med tanke på att totalt 650 miljoner människor lever med problem som jordförstöring, torka och brist på brännved. Enbart i Egypten finns det idag 15 miljoner miljöflyktingar från Bangladesh, Indien, Kina, Pakistan och Etiopien. Enligt professor Nor-



man Myers vid Green College-universitetet i Oxford, kommer det att finnas 50 miljoner miljöflyktingar i världen redan år 2000.

– Då kan det behövas en särskild FN-konferens om detta problem, menar Myers (ICPD Watch).

Slutdokumentet avslutas med konkreta krav på medlemsländerna som har bärning på miljön, nämligen att:

- skapa ett ekonomiskt klimat i de fattiga länderna som på sikt kan undanröja den värsta fattigdomen (och därmed minska trycket på miljön)
- skapa de institutioner som behövs för att genomföra de föreslagna förändringarna
- öka stödet till urbefolkningarna (som har en central roll i bevarandet av naturen där de bor)

### **Frustrerande slutdokument**

En av de svenskar som följde befolkningskonferensen i Kairo var Hans Landberg, som forskar kring miljö- och befolkningsfrågor vid Stockholm Environment Institute, SEI. Han ser Kairodokumentets miljöavsnitt som en delvis frustrerande produkt.

– Man greppar över det mesta. Ändå saknas förpliktigande formuleringar. Det är i och för sig inte är ovanligt i samband med FN-konferenser av det här slaget, säger Hans Landberg.

Landberg efterlyser också mer konkretion, särskilt kring begreppet »sustainable development», dvs bärkraftig utveckling.

– Det finns väldigt lite sagt om hur en sådan här utveckling ska se ut eller om den ens är möjlig, påpekar han.

Han konstaterar vidare hur nödvändigt det är med en omläggning av den rika världens konsumtions- och produktionsmönster om man ska få till stånd en vettig befolkningsutveckling som tar hänsyn till de gränser naturen sätter. En sådan process måste givetvis de rika länderna ta initiativ till, menar Landberg.

– Men jag har ännu inte sett något trovärdigt scenario över hur det skulle kunna ske i ordnade former. Överhuvudtaget saknades det en konstruktiv diskussion om dessa frågor vid den officiella konferensen, tillägger Landberg.

### **Miljöfrågor på NGO-mötet**

På frivilligorganisationernas möte, NGO-forum, i Kairos väldiga sportarena bara 500 meter från FN:s konferenslokaler fick miljö- och resursfrågorna mer utrymme. Här samlades över 2 000 enskilda organisationer till en väldig, myllrande folkfest

med bortemot 20 000 besökare. I oändliga rader av bås, laddade med litteratur och affischer, trängdes radikala miljögrupper med människorätsorganisationer och hårdnackade abortmotståndare. Alla hade sin syn på vad som borde prioriteras i den framtida befolkningspolitiken.

När abortdebatten drog ut på tiden vid den officiella konferensen och det bara återstod en enda dag till konkreta diskussioner om befolkning och miljö beslöt miljöorganisationerna att gå fram i en gemensam front. Resultatet blev en samarbetsorganisation motsvarande det Kvinnoforum (Women's Caucus) som redan fanns representerat. I ett upprop riktat till deltagarna i den officiella konferensen krävde det nya samarbetsorganet, Miljöforum (Environmental Caucus), att miljöaspekterna skulle genomsyra hela Kairo-dokumentet – inte bara avgränsas till något enstaka kapitel. Detta fick man faktiskt gehör för.

Miljöorganisationerna konstaterade vidare att befolkningsfrågan inte bara handlar om siffror. Som exempel nämndes de stora skillnaderna i energikonsumtion i olika delar av världen. Man pekade bland annat på att alla Etiopiens 70 miljoner invånare inte förbrukar mer el än 400 000 människor i Japan, dvs lika många som Japan ökar med årligen.

### **Uppskruvade förväntningar**

Många gräsrotsorganisationer från fattiga och katastrofdrabbade länder i tredje världen kom till Kairo med högt uppskruvade förväntningar. De hade väntat sig ett helt nytt förhållningssätt till befolkningsfrågorna, en radikal nyorientering. Bort från enögd sifferexercis och befolkningsstal till ett brett grepp om alla olika frågor som påverkar befolkningsutvecklingen.

– Det märktes att vi representerar helt olika världar. För många kvinnorrätsorganisationer i Väst är abortfrågan och synen på sex den avgörande frågan. Men för oss i tredje världen är befolkningsfrågan direkt kopplad till utveckling, eller snarare fattigdomsbekämpning, säger Mary Wilson i »Green Belt Movement» i Lesotho.

Mary Wilson företräder 3 000 kvinnor i den gräsrotsorganisation som en gång började i Kenya med Wangari Maathai som förgrundsgestalt.

– Om man inte satsar på att minska fattigdomen kommer man aldrig att kunna bromsa befolkningsökningen. För många kvinnor i Afrika är många barn en fråga om att överleva, säger Mary Wilson.

### **Minskade födelsetal i Bangladesh**

Fattigdomsaspekten är central också för Rafiq Uz Zaman från Bangladesh, som arbetar på miljöorganisationen Environment & Development Resource Centre i Bryssel.

– Kan man lindra den värsta fattigdomen kan man också få bukt med befolk-



ningsökningen, säger Zaman, och pekar på ett exempel från hans eget hemland, Bangladesh.

Hittills har världens befolkningsexperter varit måttligt hoppfulla om att kunna minska födelsetalen i verkligt fattiga länder. I en miljö med livshotande sjukdomar och återkommande hungersnöd har många barn ansetts vara en garanti för att några överlever. En aktuell studie från Bangladesh visar att födelsetalen sedan 1970-talet i ett projektområde sjunkit från 7 till 4,3 födlsar per familj. Det har skett genom en bred och målinriktad satsning på kvinnornas hälsa och utbildning i kombination med olika aktiviteter för att öka deras inkomster. Det är genom att stärka kvinnornas ställning i samhället man kunnat nå resultat.

Allt tyder på att nedgången i födelsetal i detta område är stabil, konstaterar Världsbanken som finansierat den bangladeshiska studien (World Bank News, augusti 1994).

– Det här visar att familjeplanering och utbyggd hälsovård bör vara direkt kopplade till sociala och ekonomiska insatser. Samma koppling gäller också miljö- och resursfrågorna, säger Rafiq Uz Zaman, som arbetar med att bygga upp ett nätverk av fristående miljöorganisationer i hela världen.

### Överkonsumtion i Nord

Faran för en alltför begränsad syn på befolkningsproblematiken aktualiserades av Martin Khor i Third World Network, en av de mest inflytelserika påtryckningsgrupperna i tredje världen.

– Risken finns att man glömmer bort att 20 procent av världens befolkning konsumerar 80 procent av dess resurser, sade Khor i ett uppmärksammat inlägg i debatten på NGO-forum.

Khor hänvisar till att per capita-konsumtionen av bland annat energi, vatten och papper är skyhögt högre i Västeuropa och USA än i övriga världen. Det gäller också förbränningen av fossila bränslen.

Det befolkningstillskott på 57,5 miljoner som väntas i industriländerna under resten av 1990-talet beräknas svara för en större nedsmutsning av miljön än de 915 miljoner människor som tillkommer i u-länderna under samma period, konstaterar Khor.

Khor anklagar också de regeringar för »demografisk fundamentalism» som hävdar att världens sociala och miljömässiga problem uteslutande beror på överbefolkning.

– Ett sådant resonemang kan föra med sig, menar Khor, att Världsbanken och andra dominerande biståndsorgan kopplar allt framtida bistånd till mottagarländernas befolkningspolitik.

Martin Khor uttrycker också farhågor för att västvärldens stora intresse för befolkningsfrågor bottenar i rädslan för att en växande befolkning i tredje världen ska konsumera de kvarvarande naturresurser som Nord reserverat för sig (Terra Viva, 8 september 1994).

### Jordens bärkraft avgör

I ett material som presenterades på NGO-forum konstaterar Världsnaturfonden (WWF) att befolkningsfrågan måste ses i förhållande till jordens totala försörjningskapacitet. Resonemanget aktualiserar begreppet »bärkraft» (carrying capacity) som handlar om vad naturen tål av mänsklig aktivitet och åverkan. Hans Landberg ställer sig skeptisk till begreppets giltighet idag.

– Teorin om »bärkraft» bygger på en mängd abstrakta antaganden. De globala beräkningar som görs av tex spannmålsproduktionen är väldigt vanskliga. Man måste ju också väga in faktorer som köpkraft och distributionsmöjligheter om man ska få fram något slags relevant underlag.

På sätt och vis kan man säga att begreppet bärkraft funnits med i debatten ända sedan Malthus dagar (1776–1834). Även Malthus menade att det finns en gräns för vad naturen klarar.

### Ökade försörjningsproblem

Det ansedda miljöinstitutet Worldwatch Institute i Washington har hela tiden hört till dem som varnat för »befolkningsexplosionens» konsekvenser för miljön och de befintliga naturresurserna. Det finns ett 90-tal länder där befolkningen ökar samtidigt som matproduktionen minskar. Det kommer på sikt att leda till stora försörjningsproblem, även i länder som har en avancerad jordbruksteknik, heter det i en aktuell rapport från institutet.

Vorst är det i Asien där risproduktionen inte kan hålla jämn takt med befolkningsutvecklingen. Enligt FNs jordbruksorganisation, FAO, är två av tre asiatiska barn underviktiga på grund av hunger. I absoluta tal finns det redan dubbelt så många hungriga och undernärda barn i Bangladesh, Nepal och Pakistan som det gör i hela Afrika.

– Svälten i Asien har ännu inte nått den omfattning den har i Afrika, men den är hotande nära, och ändå struntar vi i den, konstaterade en representant för FNs miljöprogram UNEP.

### Grön revolution i repris

När massvält senast hotade Asien lanserade vetenskapsmännen »den gröna revolutionen». Bl a introducerades en rad supereffektiva grödor som krävde stora mängder



konstgödsel. Målet var att uppnå största möjliga produktivitet på de befintliga jordarna.

Denna gröna revolution ökade skördarna, men mängden konstgödsel och bekämpningsmedel ledde till förorening av sjöar och vattendrag. Konceptet byggde också på riklig konstbevattning med försaltning av åkermarken som följd. Kostnaderna för att använda de nya utsädena var dessutom så höga att de inte fick stor betydelse för de fattiga.

Nu måste det till nya liknande initiativ – dock utan de negativa miljöeffekter som karakteriserade den gröna revolutionen – om en framtida hungersnöd ska undvikas i Asien. Det konstaterar Mahbub Hossain vid det internationella risforskningsinstitutet i Manila på Filippinerna.

Vid befolkningskonferensen i Bukarest 1974 prioriterade tredje världens ledare ekonomisk utveckling framför födelsekontroll. I Kairo talade man om vikten av att om möjligt begränsa befolkningstillväxten – för att inte slå undan benen på allt utvecklingsarbete.

### Vad kan vi då bidra med här hemma?

Vad kan vi då göra för att följa upp de miljö- och resursfrågor som aktualiserades i

#### Vattnet avgörande

Även om man lyckas minska befolkningstrycket kan bristen på vatten kullkasta alla ansträngningar. Enligt FAO måste vattenresurserna utnyttjas mer förnuftigt om man ska klara den 25-procentiga ökning av matproduktionen som krävs för att bibehålla dagens konsumtion under de närmaste decennierna.

Vill man dessutom avskaffa hunger och undernäring som nu hela tiden förvärras måste matproduktionen öka med 55 procent. Det kräver i sin tur ytterligare vatten.

Enligt Världsbanken saknar fortfarande en miljard människor i tredje världen rent vatten. Ytterligare 1,8 miljarder människor lever helt utan sanitära bekvämligheter.

Ärligen investeras tio miljarder dollar i insatser för att öka tillgången till vatten i tredje världen och förbättra kvaliteten. Nu menar Världsbanken att det behövs minst fem gånger så mycket för att säkra tillgången till rent vatten vid sekelskiftet.

Då gäller det också att det internationella vattenbiståndet satsar på insatser som har goda utsikter att nå de fattiga, t ex enkla lösningar på lokal nivå.

Kairo? Rimligen bör vi kunna bygga vidare på det breda miljöarbete som fick mer organiserade former i Rio de Janeiro 1992. Det gäller framför allt kraven i Agenda 21 på förändring av konsumtionsmönstren.

– Vi måste driva kretsloppsprincipen ännu hårdare. Det är ett effektivt sätt att hålla igen resursförbrukningen. Sedan måste vi också minska vår egen konsumtion, säger Leif Olsson i Naturskyddsföreningens styrelse som deltog i NGO-mötet i Kairo.

Ett annat område vi kan påverka är flyktingmottagandet. Vi kan driva på ett generöst mottagande i vetskap om att en växande del av morgondagens flyktingar tillhör kategorin miljöflyktingar.

Vi kan också ställa hårdare krav på importörer när det gäller olika varors ursprung. Bananindustrin är ett gott exempel. De bananer som når Sverige kommer från odlingar i Centralamerika som besprutats med stora mängder bekämpningsmedel. Giftanvändningen har förpestat hela samhällen i stater som Costa Rica och Honduras. Varje barn som föds in i en sådan här miljö riskerar att få sitt liv förkortat.

En växande mängd bomullsvaror kommer från bomullsfält som formligen dränkts i kemiska bekämpningsmedel. Som resultat av den växande kunskapen om osunda produktionsförhållanden, ökar nu marknaden för ekovänliga produkter, t ex skjortor och blusar, sydda av miljövänligt odlad bomull. Dessa produkter blir ofta dyra, men det borde vi kunna kosta på oss.

I konferensmaterialet kretsar befolkningsfrågan, åtminstone när det gäller länderna i Syd, kring möjligheten till en stabil ekonomisk och social utveckling. Här kan svenskar spela en viktig roll eftersom vi gått i bräschen för ett kraftfullt bistånd till de fattiga länderna. I stället för att frysa – och därmed också sänka – vårt bistånd, finns det all anledning att kräva en snabb återgång till den forna enprocentsnivån. Det är det minsta vi kan göra för att leva upp till de förväntningar som ställs på oss.

Sverige har tidigare sagt att en avskrivning av u-ländernas skuldbörda skulle kunna bli det stöd som dessa länder behöver för att finansiera en ny slagkraftig befolkningspolitik. Kanske är det dags att på nytt aktualisera den frågan.

Som medlemmar i EU kan vi också påverka Europas biståndspolitik. När biståndsminister Pierre Schori nyligen kommenterade ett förslag om hur Sverige ska leva upp till miljöbeslutet från Rio konstaterade han att det fanns ett stort intresse bland de övriga biståndsministrarna i EU av att få del av Sveriges kunskaper och erfarenheter. Här finns möjligheter för Sverige att påverka fördelningen av mångmiljardbelopp.

Möjligheterna att påverka satsningarna på miljö- och befolkningsfrågor är stora. Det gäller bara att utnyttja dem.



# Befolkningsfrågan i svenskt bistånd

## – konflikt och utveckling

AV BO STENSON

**K**AIRO-KONFERENSEN INNEBÄR NÅGOT av en vändpunkt för det svenska biståndet inom området befolkning och utveckling. Programmen utformas nu med stöd från och i samverkan med kvinnoorganisationer och nätverk i Syd och i Nord och utgår från de enskilda människornas och familjernas behov.

Så har det inte alltid varit. Svenskt bistånd inom det sk »befolkningsområdet» har pågått i snart 40 år. Efter pionjärtiden har de svenska insatserna ofta utformats under oenighet och konfrontation. Biståndet har präglats av oklara mål och beslutsfattare och tjänstemän på SIDA har varit osäkra. Men det startade med en stark medvetenhet och en vilja att utnyttja svenskarnas positiva erfarenheter i det framväxande u-landsbiståndet.

### Engagemanget växer

Inte förrän 1938 blev det lagligt att informera om preventivmedel i Sverige. Aborter var förbjudna och skulle så vara fram till 1970-talet, även om lagstiftningen mjukades upp 1946. Efterhand ökade emellertid öppenheten om sexuella frågor i Sverige. Obligatorisk sexualundervisning infördes i svenska skolor 1956.

Den mer liberala sexualsyn som växte fram hos oss tidigare än i andra länder gjorde att Sverige kunde axla en pionjörroll. Kanske var det mindre dubbelmoral än på andra håll som gjorde det möjligt att tala mer öppet om sexualitet och familjeplanering.

Redan i mitten av 1950-talet började Sverige internationellt ta upp frågor som rörde familjeplanering och befolkning. Då väckte Sverige i ett ovanligt djärvt initiativ frågan om kvinnlig omskärelse i Världshälsoorganisationens (WHOs) styrande organ, Världshälsoförsamlingen. Men motståndet var kompakt. Den resolution som Sverige lade fram blev nedröstad med bedövande majoritet. Våra grannländer lade ned sina röster. Den enda ja-rösten var Sveriges egen.

Vid världsbefolkningskonferensen i Rom 1954 var det fortfarande inte möjligt att tala om familjeplanering. Men då fanns redan ett intresse från en del länder i u-världen, tex hade Indien påbörjat sitt familjeplaneringsprogram 1952. År 1958

inledde Sverige ett samarbete med den internationella familjeplaneringsfederationen, IFFF, som också tillkommit i början av 50-talet och som 1959 fick den svenska pionjären Elise Ottesen-Jensen som president. Samarbete inleddes också med den amerikanska organisationen Population Council.

Vid mitten av 1950-talet tog representanter från dåvarande Ceylon kontakt med Sverige för att diskutera möjligheten av bistånd för familjeplanering. Genom aktiv förmedling av den dåvarande svenska ambassadören i New Delhi, Alva Myrdal, nådde man 1958 en överenskommelse och Sverige påbörjade en biståndsinsats som blev den första i sitt slag i världen. 1961 inleddes en andra familjeplaneringsinsats i Pakistan. När Nämnden för internationellt bistånd (NIB) bildades 1962 var familjeplanering redan ett etablerat område för svenskt bistånd och en sektion för familjeplanering och forskning bildades omedelbart.

### Befolkningsfrågan i centrum

#### Omvärlden

Början av 1960-talet kännetecknades av att två nya preventivmedel med revolutionerande betydelse för människors sexuella liv och beteende introducerades – p-pilleren och livmodersspiralen (IUD). Dessa nya preventivmedel kom också att få avgörande betydelse för synen på och utformningen av några tidiga familjeplaneringsprogram.

Denna utveckling sammanföll med att frågan om världens befolkningsutveckling på nytt blev aktuell. Mellankrigstidens diskussioner om befolkningspolitik, såväl i Sverige som i en del andra länder, hade utgått från uppfattningen att födelsetalen gått ner för mycket. Man fruktade en faktisk folkminskning i länder som Frankrike och Sverige. Makarna Myrdal skrev 1934 boken »Kris i befolkningsfrågan» och den svenska regeringen tillsatte 1935 en befolkningskommission som så småningom föreslog åtgärder för att höja födelsetalen i Sverige.

Men de siffror över befolkningsökningen i olika länder i Syd som började komma på 1950- och 60-talen gav en annan bild. Den snabbt sjunkande dödligheten i u-världen ledde till ökad medellivslängd och en dramatisk ökning av befolkningen.

I Sri Lanka steg medellivslängden efter andra världskriget med ett år per år under en artonårsperiod. Dödligheten i många u-länder minskade lika snabbt på 20 år som den hade gjort på 100 år i i-länderna. Befolkningens ökningstakt steg i många u-länder till mellan 2,5 och 3 procent per år, vilket historiskt sett är unikt (om man bortser från immigrationsländer som USA under 1800-talet). I Sverige var den naturliga folkökningen som mest omkring 1,5 procent per år under vissa perioder på 1800-talet, vilket ledde till en omfattande emigration.

Oron över den globala folkökningen ökade snabbt. Det framgår bara av titlarna



på några uppmärksammade böcker under 1960- och början av 1970-talet; »Befolkningsexplosionen och världens resurser», »Loosing grounds», »Gränser för vår tillvaro», »Befolkning, resurser, miljö».

Familjeplanering – tidigare ofta benämnt barnbegränsning eller födelsekontroll – sågs av många, framför allt i i-världen, som det viktigaste eller enda medlet att minska takten i folkökningen. Tilltron till de nya preventivmedlen var stor. 1961 kunde det skrivas att man för nya skyddsmedel i tablettform var beredd att garantera en nära nog 100-procentig säkerhet och inga skadliga biverkningar (Ehrlich, 1972).

En del debattörer rekommenderade kraftfulla åtgärder för att driva igenom födelsekontroll i u-länderna. Lyndon Johnson var inte ensam om sin uppfattning att en satsning av en dollar på familjeplanering var mer värd än 100 dollar på »utveckling». Alla ansåg att det krävdes ännu bättre preventivmedel.

Makarna Ehrlich förde fram idén att samhället skulle uttrycka sitt ogillande av sk illegitima födslar genom att kräva att alla barn som avlats utanför äktenskapet måste aborteras eller bortadopteras. Flera andra förslag till tvångsåtgärder borde också allvarligt övervägas, som tvångssterilisering av män (s.k. vasektomi) eller, enligt författarna mer lämpligt, sterilisering av kvinnor som ju är lättare att spåra upp i samband med barnafödande. Att lotta ut rätten att föda barn var en annan tanke.

Men detta var bara början. Att tillsätta steriliseringsmedel till dricksvattnet ansåg de skulle skapa en del politiska och sociala – förutom rent tekniska – svårigheter. Tillsatsen borde ju inte få ha någon inverkan på barn, äldre, sällskapsdjur, boskap eller på »medlemmar av det motsatta könet» – vilket kön framgår inte. Men författarna antog att ett stigande antal människor skulle få upp ögonen för sådana alternativ och kanske redan under 1970-talet kräva att de sattes i verket. (Ehrlich, 1972) (Paul Ehrlich erhöll 1993 Volvos miljöpris).

### Det svenska biståndet

Detta var bakgrunden till den snabba tillväxten av det svenska biståndet till familjeplanering, från cirka 1 miljon kronor 1962 till drygt 30 miljoner kronor 1968. I NIBs (från 1965 SIDA:s) landinriktade program växte familjeplaneringens andel under samma period från ett par till tolv procent. SIDA förklarade i en liten skrift 1969 att inga budgetbegränsningar skulle lägga hinder i vägen för fortsatta ökning- ar.

SIDA:s chef sedan organisationens tillblivelse 1965, Ernst Michanek, arbetade för större insatser från svensk sida. 1966 säger han att hotet mot välfärden »kanske är lika stort från den otyglade sk befolkningsexplosionen som från den inkapslade vätebomben». Han menar att befolkningskontroll visserligen inte kan lösa utveck-

lingsproblemen för världens fattiga folk, men också att man förutom befolkningskontroll aldrig kan lösa utvecklingsproblemen (Michanek, 1970).

Organisatoriskt fortsatte arbetet inom SIDA i en familjeplaneringssektion som växte snabbt, i takt med hela SIDA:s organisation. Något nämnvärt hälsobistånd fanns emellertid inte utöver familjeplaneringen, inte heller någon organisatorisk hemvist för sådana insatser.

Ett karakteristiskt drag i det svenska biståndet till familjeplanering var dess spridning på olika länder. Området var av riksdagen uttryckligen undantaget från den princip om att koncentrera biståndet till ett fåtal länder som annars gällde. Insatser påbörjades i så skilda länder som Algeriet, Costa Rica, Guatemala, Indien, Kenya, Sydkorea, Malaysia, Mauritius och Marocko. I det senare landet hade vår dåvarande statsminister Tage Erlander i samband med ett statsbesök utlovat en gåva av medicinsk utrustning för hjärtskirurgi. Inte utan svårighet omvandlades detta till ett antal Volvo Duett-bilar att användas för att sprida information om familjeplanering.

Ett stort antal länder tillkom som biståndsmottagare i början av 1970-talet. Som mest spreds de svenska insatserna för familjeplanering till cirka 35 länder. I några fall var insatserna obetydliga men ansågs ha strategisk betydelse.

Familjeplaneringsbiståndet utgjordes till nära hälften av preventivmedelsleveranser. SIDA var en tid världens största kondomuppköpare. Man lyckades därigenom pressa priserna och få goda villkor, vilket troligen också var till glädje för andra länder. Svensk personal arbetade med familjeplanering i dåvarande Ceylon, Pakistan och Tunisien och så småningom även i Kenya.

Biståndets innehåll avspeglade en övertro på tekniken, i detta fall den moderna preventivmedelstekniken. Man glömde i hastigheten att nedgången i fruktsamhet i i-länderna åstadkommit under 1800- och början av 1900-talen, helt utan tillgång till moderna preventivmedel.

Man tycks ha trott att bara tillgången till preventivmedel skulle medföra att de också användes av de människor som antogs behöva dem. Från amerikanskt håll lanserades den s.k. mättnadsteorin (inundation approach) som gick ut på att överskölja u-världen med preventivmedel i den – som det snabbt visade sig – fåfänga förhoppningen att detta skulle innebära en snabb ökning av barnbegränsningen.

Sveriges pionjärarbete under 1950- och 60-talen med att ta upp frågor rörande familjeplanering och befolkning i internationella organ kröntes med framgång 1968. Då erkändes tillgång till familjeplanering officiellt som en mänsklig rättighet av FN. Redan dessförinnan hade Sverige som första land givit stöd till IPPF. När FN:s befolkningsfond (UNFPA) bildades 1969 var Sverige likaledes först att ge stöd. I två år hade man redan då bidragit till FN:s generalsekreterares fond för befolkning.



### Omvärlden

Slutet av 1960-talet hade således inneburit en vändpunkt. Familjeplanering fanns nu på den internationella agendan. 1965 hade FN för första gången svarat ja på en medlemsstats framställning om tekniskt bistånd för familjeplanering. WHO beslöt i maj 1965 att ge visst stöd i form av undersökningar och information om preventivmedel och om hälsosynpunkter på befolkningsutvecklingen. Befolkning, som i sig ansågs innefatta såväl familjeplanering som demografiska frågor, hade också etablerats som ett område för bistånd och internationella diskussioner.

Detta ledde samtidigt till ökad polarisering. Å ena sidan återfann man domedagsprofeternas lärjungar som betonade de demografiska målen för befolkningsbiståndet. Detta kom därigenom att koncentreras till familjeplanering. På den motsatta sidan fanns det grupper, ofta från den politiska vänstern, som ifrågasatte såväl om det fanns något befolkningsproblem som att organiserad familjeplaneringsverksamhet alls skulle få någon effekt.

I frågan om det över huvud taget fanns något befolkningsproblem, dvs i praktiken om folkökningen i u-länderna var alltför snabb, tog de senare grupperna stöd bl a från den danska forskaren Ester Boserup. Hon hävdade att en snabb befolkningsutveckling i vissa områden i Östafrika hade påskyndat utvecklingen och anammandet av ny jordbruksteknologi. Man hänvisade också till att länder som Danmark och Nederländerna trots en stor befolkningstäthet hade uppnått hög levnadsstandard.

Kommunistländerna – inklusive Kina – gav vid den här tiden uttryck för uppfattningen att det inte fanns något befolkningsproblem i länder med kommunistiskt styre. Människorna var en resurs, inte ett problem, alla munnar kunde mättas och alla kunde sättas i arbete om blott samhällssystemet var det rätta.

I frågan om familjeplaneringens betydelse, eller snarare brist på betydelse, för befolkningsutvecklingen stödde kritikerna sig bland annat på studier från Khanna i norra Indien. Där kunde man inte påvisa några effekter på fertiliteten ens av ett intensivt familjeplaneringsprogram under lång tid.

#### Preventivmedel för miljarder

Vid sidan av USAID var SIDA vid slutet av 1960-talet den främsta tillskyndaren av preventivmedelsforskning. Sverige hade på detta område fördelen att kunna bygga på egen grundforskning inom området, främst vid Karolinska institutet i

Stockholm. Olika vägar prövades att stödja denna forskning med biståndsmedel. Så småningom fastnade man för att föreslå att ett särskilt program inom Världshälsoorganisationen, WHO, skulle upprättas för ändamålet, vilket också skedde.

Special Programme for Research and Training in Human Reproduction (HRP) kom igång 1969 och Sverige blev från början den dominerande biståndsgivaren. Principen att undvika svenskt stöd på mer än tio eller kanske högst 20 procent av hela budgeten tillämpades inte i detta fall. Sverige stödde under ett antal år programmet med över 50 procent av budgeten, något år t o m över 60 procent. Chefen för programmet var amerikan, men många av de vetenskapliga kommittéerna leddes av svenskar.

En icke obetydlig del av de svenska bidragen har återgått till det svenska forskarsamhället, inberäknat utbildning av utländska forskare i Sverige. För hela perioden 1972–92 beräknas att 14 miljoner dollar eller cirka 17 procent kom tillbaka. Det kan jämföras med samma siffra för forskningsprogrammet i tropiska sjukdomar som endast är fem procent. Till dags dato har Sverige satsat över en halv miljard kronor i detta program.

I samband med att SAREC, Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries, bildades 1975 fördes ansvaret för HRP-bidragen över dit. 1978 tillsatte SAREC en utvärderingsgrupp för att studera HRP och rekommendera fortsatt stöd.

Det visade sig omöjligt att uppnå enighet i gruppen, vars medlemmar omfattade alla tänkbara åsikter om betydelsen av preventivmedelsforskning. En del ansåg denna forskning som avgörande för familjeplaneringens framtid i u-länderna. De pekade på hur liten del av själva familjeplaneringsstödet som användes för forskning och ville därför öka bidraget till HRP. Andra hävdade att frågan om infertilitet i u-länderna var ett större problem än fertilitet och föreslog forskning som riktade sig mot orsakerna till infertilitet.

Så småningom röstade gruppen fram ett förslag som innebar fortsatt stöd till programmet men en viss nedskärning från de 30 miljoner kronor per år som programmet då fick. Det innebar också ett trendbrott.

Så blev det också. Strax därefter drev de som förespråkade ökade satsningar igenom att stödet till IPPF skulle höjas. På några år fick denna organisation se en fördubbling av de svenska bidragen upp till 75 miljoner kronor per år.

Ytterligare stöd för denna ståndpunkt kom när det började bli allt tydligare att tillgången på familjeplanering ibland var större än efterfrågan. Detta var tvärt emot



vad som predikades från de organisationer och ledare som drev frågan om befolkningspolitik och familjeplanering hårdast. Trots studier som visade att många kvinnor var intresserade av familjeplanering var det få som i realiteten uttryttjade den service som erbjöds, i synnerhet bland landsbygdens fattiga (Warwick, 1982). Det faktum att tiotals miljoner aborter genomfördes årligen, de flesta illegala och under usla förhållanden, kunde inte automatiskt tolkas som en latent efterfrågan på familjeplanering.

Många av de stora asiatiska länderna hade redan familjeplaneringsprogram. I allmänhet hade de demografiska motiv och var uppbyggda som separata program, trots allt tal om familjeplanering som en del av hälsovården. Det var ofta givarna som pressade länderna att organisera separata, sk vertikala, program (RRV, 1976). Att belasta familjeplaneringen med ett samtidigt stöd till hälso- och sjukvårdsapparaten upplevdes inte som vare sig prioriterat eller effektivt. Säkert fanns också de som ansåg att hälsovård som ledde till en minskad dödlighet skulle vara mindre effektiv för utvecklingen än »rens» familjeplanering, eftersom den skulle leda till än snabbare befolkningsökning.

Motsättningarna mellan de separata familjeplaneringsprogrammen i de asiatiska länderna och den reguljära hälsovården ökade. Familjeplaneringen gynnades ekonomiskt och personalmässigt. Man började tillgripa speciella knep som belöningar (incentives) – och i vissa fall bestraffningar (disincentives) – och införde kvantitativa mål och kvoter för personalen. De kunde också få bonuslön kopplad till antalet »acceptanter» (som det brukade uttryckas) av familjeplanering.

Världsbanken, en av de viktigaste aktörerna inom det internationella biståndet, gav i sina låneprogram stöd till befolkningsområdet, inklusive familjeplanering, sedan slutet av 1960-talet. Men inte förrän i början av 1980-talet började Världsbanken ge lån till hälsoprojekt (Världsbanken, 1980) och först tio år senare blev detta en väsentlig del av bankens låneprogram.

Befolkningskonferensen i Bukarest 1974 blev något av en vändpunkt i debatten om befolkningsfrågor. De mest aktiva förespråkarna för hårda åtgärder inom befolkningsområdet med demografiska motiv hade rest dit i syfte att få internationellt stöd för sin uppfattning. Men så blev det inte. Det blev en kraftig konfrontation mellan Syd och Nord. U-länderna protesterade mot en ensidig satsning på familjeplanering och argumenterade för bidrag till socio-ekonomisk utveckling och ökad jämlikhet. Det såg de som enda möjligheten att på sikt minska befolkningsstillväxten. Hårda debatter ledde slutligen till en deklaration där befolkningspolitiken inordnades i en allmän utvecklingspolitik. Familjeplanering skulle vara en del av en allmän hälso- och välfärdspolitik – »Utveckling är det bästa preventivmedlet».

## Det svenska biståndet

Inom det svenska biståndet märkte man den bristande efterfrågan, trots att alla förutsättningar tycktes finnas för en snabb ökning av antalet »acceptanter» av familjeplanering. Indien, ett land där alla nya familjeplaneringsinitiativ prövades och förkastades var ett exempel på detta, Kenya där befolkningsstillväxten ökade i takt med att familjeplaneringen intensifierades var ett annat.

De nya familjeplaneringsmetoderna var uppenbarligen inte tillräckliga. Experterna ansåg då att människorna måste »motiveras» för att familjeplanera. Insatser för IEC (information, education, communication) blev vanliga. Man gav tryckpressar och papper i bistånd, upprättade särskilda enheter för information om familjeplanering och påbörjade forskning om hur människors beteende kunde påverkas. Marknadsföringsexperten anlätades. Man funderade på vilka färger som var mest tilltalande, hur bilder skulle utformas och vilka argument som bäst skulle sälja budskapet. »Strategiska» insatser av detta slag gjordes i många länder.

Denna strategi misslyckades på samma sätt som den tidigare, snävt preventivmedelsinriktade, ansatsen. De teknologiska lösningarna var inte tillräckligt anpassade till människornas situation och behov och upplevdes uppenbarligen inte som relevanta för det stora flertalet.

Bukarest blev inte den vändpunkt i det svenska biståndet inom befolkningsområdet som man förutsett. Terminologin ändrades dock. Man betonade integration – men menade ibland något annat. Att integrera familjeplanering och jordbruk kunde t ex innebära att jordbrukskonsulenter fick med sig kondomer att dela ut till bönderna.

Att se familjeplanering som en naturlig del av mödra/barnvården och att satsa på att höja kvaliteten i servicen var inte självklart. Familjeplaneringen i de stora asiatiska länderna som ju var åtskild från hälsovården fick under 1970-talet stöd även från SIDA för sina experiment med belöningar och kvantitetsmål. De demografiska målen, dvs att få fler människor att familjeplanera, sågs ännu som viktigare än att förbättra människors hälsa.

Den enhet på SIDA som tidigare hette familjeplaneringssektionen uppgraderades till befolkningsbyrå i början av 1970-talet. Ungefär vid samma tid började efterfrågan från u-länderna på egentligt hälsobistånd att tillta och det lilla antal hälsoprojekt som funnits sedan 1950-talet och tidigt 1960-tal ökade. En hälsoenhet tog form vid sidan av befolkningsbyrån.

Vid mitten av 1970-talet hade tiden ändock blivit mogen för en nyordning. 1976 slogs de båda enheterna ihop till en befolknings- och hälsobyrå. Därmed hade organisatoriska förutsättningar skapats för en närmare samordning mellan familjeplanering och hälsovård inom det svenska biståndet. Splittringen av det svenska stödet på



ett stort antal länder utanför kretsen av svenska programländer minskade efterhand. I gengäld ökade bidragen snabbt till IPPF och UNFPA, som i sin tur hade möjlighet att arbeta med många länder.

### Depo-provera – ett praktikfall i teknik eller etik?

Depo-provera, med medroxiprogesteron som verksamt ämne, är ett syntetiskt hormon i form av injektionslösning som bland annat ger en tillfällig sterilitet hos kvinnor. För att få säker effekt som preventivmedel bör en spruta ges var tredje månad. Depo-provera kan medföra biverkningar i form av oregelbundna, så småningom upphörande, blödningar och i övrigt som en del p-piller.

Depo-provera gav upphov till en av de mest upphetsade debatterna i samband med familjeplaneringsbiståndet. Medlet hade tagits fram och börjat användas i en del länder. I Kenya och Sri Lanka användes det i familjeplaneringsprogrammen med svenskt stöd.

Det framkom emellertid att ett par av de försöksdjur (apor och hundar) som givits medlet under den medicinska utprovningen hade fått cancer. Det fanns också exempel på att kvinnor, bl a i flyktingläger i Sydostasien, hade fått Depo-provera utan att få vetskap om det.

En allt kraftfullare opinion krävde att SIDA skulle sluta befatta sig med Depo-provera. Frågan blev därför grundligt utredd. Den medicinska expertisen var i stort sett enig om att det inte förelåg risker för cancer hos människan. Man hänvisade bland annat till att försöksdjuren fått 50-dubbla doser av medlet och att det för övrigt inte gick att överföra erfarenheterna från djurförsöken till människa. Medlet användes för övrigt i behandlingen mot cancer i livmoder och bröst i Sverige.

En särskild enkät som SIDA lät genomföra gav intressanta resultat. Ett 25-tal experter, naturvetare och socialvetare, fick yttra sig. Det visade sig att naturvetarna var övervägande positiva, socialvetarna negativa. De kvinnliga experterna var i allmänhet emot, de manliga för. Urvalets kvinnliga läkare var positiva.

Beredningen inom SIDA:s hälsobyrå gav som slutsats att SIDA borde fortsätta leverera Depo-provera, på begäran av u-länder. Man borde dock iakttaga ökad försiktighet för att säkerställa att medlet bara användes under god medicinsk kontroll och med full frivillighet. En stark kvinnoopinion inom byrån ansåg emellertid att SIDA borde avbryta dessa insatser. Verksledningen bestämde sig slutligen för att gå på deras linje. SIDA beslutade att inte längre erbjuda inköp och leverans av Depo-provera.

Samma månad beslöt den svenska socialstyrelsen efter ingående prövning att släppa Depo-provera fritt som preventivmedel i Sverige. Vid sidan av USA anses Sverige ha världens mest noggranna läkemedelsprövning. Socialstyrelsens chef uttryckte sin stora förvåning över SIDA:s beslut.

Vid en stor internationell konferens med experter och förespråkare för familjeplanering i Stockholm några månader senare föreslogs att konferensen skulle uttala sitt fördömande av värdnationen Sverige och SIDA för beslutet om Depo-provera. Detta uttalande stoppades i sista stund.

### Motsättningar och passivitet

#### Omvärlden

1978 är ett år som kommer att gå till hälso- och sjukvårdens historia. Vid Alma Ata-konferensen lanserades och erkändes internationellt begreppet primärhälsövård (PHC). Det gav en gemensam grund för alla länder att utveckla sin hälsövård. Familjeplaneringens självklara plats inom PHC och då särskilt inom mödra/barnvården fastslogs. MCH (maternal and child health care including family planning) definierades som ett av de åtta elementen i PHC.

Mer än Bukarest-deklarationen fyra år tidigare gav Alma Ata-deklarationen sitt stöd till hälsövårdens arbete med familjeplanering. Skälet var dess betydelse för hälsan, i första hand för mödrar och barn. Argumenten för en integration av familjeplaneringen i hälsovården stärktes ytterligare.

Denna utveckling påskyndades av den katastrofala hanteringen av familjeplanering i Indien där Indira Gandhi och hennes parti vid mitten av 70-talet drev igenom hårda åtgärder med bland annat tvångsteriliseringar. Oppositionen blev våldsam och bringade regeringen på fall.

Kina hade under tiden gjort en helomvändning. 1973 hävdades ännu att Kina inte var överbefolkat och att matproduktionen ökade dubbelt så snabbt som befolkningen. 1979 hade man börjat införa den dittills mest långtgående befolkningspolitiken i världen för att dämpa folkökningen.

#### Det svenska biståndet

I Sverige och inom SIDA nådde nu kritiken mot den tidigare utformningen av familjeplaneringsstödet och synen på familjeplanering som huvudsakligt instrument för att pressa ned folkökningen sin höjdpunkt.

Det manifesterades på många sätt. Kritiken mot stödet till det indiska familjeplaneringsprogrammet fångades upp av RRV i en stor utvärderingsrapport 1976,



»SIDA in India», som bland annat hävdade att SIDA hade en förenklad och förvirrad syn på familjeplaneringens effekt på fruktsamheten. Kritiken ledde till slut till att SIDA, med hänvisning bland annat till de etiska aspekterna, beslöt att avstå från att stödja det fortsatta familjeplaneringsprogrammet i Indien.

Åsiktsskillnaderna inom det svenska biståndsetablissemanget demonstrerades 1981 i en intressant, och förmodligen unik, brevväxling mellan SIDA:s dåvarande generaldirektör, Anders Forsse, och statssekreteraren vid UD:s biståndsavdelning, Hans Blix. Mellan de ömsesidiga artigheterna och instämmandena kan man urskilja väsentliga skiljelinjer.

Forsse nämner att flera av de asiatiska regeringarna gjorde kraftfulla satsningar på familjeplanering och skriver vidare att

*de effekter dessa ofta isolerade program haft på befolkningstillväxten i de berörda länderna varit mycket begränsade eller närmast obefintliga ... Samtidigt visar studier att i ett land som Bangladesh önskar mer än vart tredje fertilt par familjeplanera, medan endast ett av tio gör det ...*

*Detta synsätt föranleder också en skeptisk, ja kritisk, inställning till vissa inslag i några familjeplaneringsprogram. Däremot är jag övertygad om att ett i hälsovården, särskilt i mödra- barnvården integrerat och välskött familjeplaneringsprogram har en viktig funktion att fylla ...*

*Ovanstående är i grova drag det synsätt SIDA idag vill anlägga på familjeplaneringen och befolkningsfrågan.*

Blix beskriver det globala befolkningsproblemet och skriver sedan att

*Dina slutsatser beträffande effekterna av hittillsvarande insatser på familjeplaneringsområdet synes alltför negativa ... Om vi ser på Indonesien och Kina så utgör dessa länder klara exempel på motsatsen ... Jag har också intrycket att de samlade erfarenheterna av familjeplaneringsprogrammen är avgjort mycket positivare än ditt brev antyder ...*

*Jag tror mig slutligen kunna säga, att vi båda torde vara ense om att det under de närmaste två årtiondena kommer att krävas avsevärt ökade resurser, om vi skall kunna möta de ständigt ökande behoven och en allt större efterfrågan på familjeplaneringsservice.*

En markering av SIDA:s ändrade inställning blev att den tidigare befolknings- och hälsobyrå 1981 åter bytte namn, nu till hälsobyrå.

Samma diskussion som på 70-talet gällde Indien utbröt 1985 om Bangladesh. Där hade man med några års fördröjning tagit efter en del av de indiska metoderna, framför allt då steriliseringsprogrammet och det långt drivna systemet med

belöningar och bestraffningar. Man utvecklade också ett bonussystem för den personal som arbetade med familjeplanering efter hur de lyckades i att värva acceptanter för sterilisering. Typiskt var att man koncentrerade sig på sterilisering av kvinnor, en väsentligt mer omfattande och riskfylld operation är sterilisering av män.

I början av 1980-talet framkom att ett antal kvinnor hade avlidit under de cirka 180 000 steriliseringsoperationer som då utförts. Detta togs till intäkt för att programmet på ett oetiskt sätt hade lockat eller tvingat kvinnor att sterilisera sig och därmed utsatts för risken att skadas eller till och med dö. Mödradödligheten i Bangladesh ansågs vid denna tid ligga på över 500 per 100 000 förlösningar.

Inför beslutet om att fortsätta stödet till det bangladeshiska befolkningsprogrammet 1985 aktualiserades dessa frågor. Beredningen av ärendet inom SIDA blev uppsplitad. Vid ett tillfälle förelåg ett färdigt förslag om ett positivt beslut. Efter långa förhandlingar avbröts dock det svenska stödet.

Denna utveckling kan sägas utgöra slutpunkten på diskussionen om »befolkningsbistånd» inom SIDA. Efter mer än tio års vacklande hade verket till slut bestämt sig för att lämna sin gamla linje. Problemet var att det inte ännu fanns något annat att sätta istället.

## Mot ett nytt synsätt

### Omvärlden

Befolkningskonferensen i Mexiko City 1984 innebar en ytterligare förskjutning i synen på befolkningsfrågorna. Där betonades familjeplaneringens inordning i mödra/barnvården starkare än förut. De tidigare motsättningarna mellan u- och i-länder tonades ned. Man underströk kraftigare betydelsen av socio-ekonomisk utveckling och att en sådan utveckling inte kan ersättas av befolkningspolitiska åtgärder. Man uttalade klart hur viktigt det är att beakta lokala förhållanden och att de som berörs också skall medverka i besluten. Kvinnans roll och betydelse uppmärksammades tydligare. Det betonades också att enskilda organisationer, i synnerhet kvinnoorganisationer, måste delta i familjeplaneringsarbetet.

Familjeplaneringsprogrammets karaktär som »vertikal», toppstyrda och utbudsinriktade organisationer började ersättas med bredare, mer »kunds- och behovsstyrda strukturer. Frågan om familjeplanering som en mänsklig – individuell – rättighet och de etiska aspekterna beträffande påverkan på individerna blev också viktigare.

Fortfarande vid mitten av 80-talet var frågan om mödrhälsa i stort sett underordnad barnhälsa. Stora framsteg gjordes ifråga om barns hälsa och överlevnad och MCH var i praktiken en fråga om »child health», trots vetenskapen att skillnaderna



mellan i- och u-länder ifråga om mödrhälsa är oerhört mycket större än andra hälsoskillnader. Om skillnaden i spädbarnsdödlighet mellan de främsta och sämsta länderna är 1:20 är skillnaden i mödradödlighet upp till 1:200. Det blev alltmer uppenbart att det fanns goda skäl för att arbeta för att förbättra kvinnans situation och hennes utsikter att överleva sin reproduktiva period.

Under 1980-talet gav FN:s kvinnoårstionde, programmet för barns överlevnad och lanseringen av »safe motherhood» utrymme för ett nytt tänkande. Det innebar framför allt en starkare koppling av familjeplanering till hälsovården och till frågan om kvinnans ställning.

I början kunde betoningen av kvinnofrågorna genom fokuseringen på kvinnors ekonomiska villkor paradoxalt nog medföra ett bristande intresse för mödrhälsfrågor, t ex amning. Mödrhälsa blev med det synsättet en traditionell eller rentav föräldrad aspekt. Så småningom ökade dock insikten om det självklara sambandet mellan kvinnors hälsa och överlevnad och deras situation i övrigt.

Miljörelsens framväxt och Rio-konferensen 1992 innebar att en del alarmrande ståndpunkter om en förestående miljökatastrof till följd av folkökningen åter dök upp. Men nu fanns inte så många som ville införa befolkningskontroll med drastiska metoder av det slag som diskuterats på 1960-talet.

AIDS-epidemin skulle också få en avgörande betydelse från mitten av 1980-talet. AIDS-hotet upplevdes i början så stort att nya specialprogram för att bekämpa HIV och AIDS skapades, internationellt och i länderna. Så småningom framstod det som viktigt att samordna och integrera åtgärder mot HIV/AIDS och andra sexuellt överförda sjukdomar och åtgärder för att förebygga oönskade graviditeter och göra aborter säkrare.

Dessa tankegångar ledde 1992 fram till begreppet »sexuell och reproduktiv hälsa», som i sig innefattar alla dessa frågor. Förhoppningsvis kan det bli grunden för åtgärder som är inordnade i ett helhetsperspektiv men också konkreta, lättare att genomföra och mer kostnadseffektiva än de tidigare vertikala programmen.

Begreppet innebär ett erkännande av alla människors reproduktiva rättigheter. Det har blivit tydligt att kvinnornas behov oftast är större och därför kräver starkare åtgärder. Den roll män spelar och det ansvar de har för reproduktion och sexuell ohälsa betonas dock alltmer.

### Det svenska biståndet

Det svenska stödet till de sociala sektorerna, inklusive hälsosektorn, hade varit på nedåtgående under 80-talet. Det berodde bland annat på hälsovårdens förfall i många länder. Tanzania hade till exempel dåliga förutsättningar att underhålla sin hälsovård och betala driftskostnaderna för den. Det ansågs att många länder dragit

på sig för stora sociala kostnader och att man snarast måste minska dessa och samtidigt öka satsningarna på de sk produktiva sektorerna.

När det gällde familjeplanering hade de uppslitande konflikterna under 1970- och 1980-talen medfört förvirring och passivitet inom biståndet. Stödet till de stora asiatiska familjeplaneringsprogrammen hade avbrutits. Svenskt bistånd till familjeplanering inom hälsovårdens ram var inte aktuellt i dessa länder. I de afrikanska länderna accepterades naturligtvis principen om integration med hälsovården när det gällde det svenska biståndet, men det fick inga större konsekvenser i praktiken. Mödravården var ofta så undermålig där att den inte förmådde ge rimlig service i något avseende.

Försök att komma överens med mottagarländer om insatser för bättre mödrhälsa misslyckades i flera fall. Ett exempel är Etiopien. Dit skickade SIDA i omgångar experter för att utreda möjligheterna att förbättra mödrhälsovården, utan särskild avsikt att propagera för familjeplanering. Men man kunde inte komma överens. Etiopierna begärde stöd till det stora universitetssjukhusets kvinnoklinik med professorer och annan personal för utbildning av gynekologer och obstetiker. SIDA önskade en bredare ansats med koncentration på mödravården på landsbygden.

1983 anordnade SIDA ett seminarium på Gotland över ämnet Kvinnor och reproduktion med deltagare från olika länder i Afrika och från Sverige. Det gav möjlighet att jämföra situationen i olika länder och reflektera över erfarenheterna från Sverige och globalt.

SIDA lät också genomföra en utredning om mödrhälsovård. Den rekommenderade bl a att satsa på bättre vård vid förlossningar (inklusive tillgång till enkel kirurgi) och på en kvalitetsmässigt bättre familjeplanering inom mödravårdens ram.

Men tiden var vid mitten av 1980-talet inte mogen för större satsningar. »Safe motherhood»-begreppet hade ännu inte lanserats. SIDA visade sig inte heller berett att på allvar ta itu med mödrhälsofrågorna. Påtryckningarna från olika kvinno-grupper, internationellt och i Sverige, var i stor utsträckning riktade mot vad man upplevde vara övergrepp mot kvinnor i samband med familjeplanering. Det fanns inte mycket opinion för mödrhälsovård.

En scenförändring inträffade inte förrän i början av 1990-talet, i samband med förberedelserna för Kairo-konferensen. Då började kvinnoorganisationer genom sina nätverk att föra fram frågor kring sexuell och reproduktiv hälsa. Samtidigt togs befolkningsfrågan och dess samband med människors livskvalitet och välfärd upp i olika sammanhang. Inte minst diskuterades mäns och kvinnors rättigheter i fråga om sexualitet och reproduktion.

SIDA bidrog till processen inför Kairo på olika sätt, bland annat genom att ta initiativ till och finansiera tre böcker, som kom att få betydelse för debatten; »Popu-



lation Policies Reconsidered», »Understanding Reproductive Change» och »Human Rights in Population Policies». Vidare gav verket stöd till den aktiva kvinnorörelsen så att den med enad kraft kunde göra sin röst hörd genom Women's Caucus i förberedelserna för Kairo-konferensen. Det visade sig få en stor betydelse för det handlingsprogram som antogs av nästan alla världens länder.

Denna utveckling har gjort det möjligt att forma en ny politik för familjeplaneringsbistånd, förankrad i kvinnors egen syn på sin situation och hälsa. Genderperspektivet har nu blivit en allmänt accepterad huvudlinje i SIDA:s policy för sexuell och reproduktiv hälsa. Den innefattar frågor om mäns och kvinnors olika roller och ansvar i samband med samlevnad, sexuell ohälsa inklusive sexuellt våld mot kvinnor och barn, reproduktiv hälsa och ohälsa och sexuella och reproduktiva rättigheter. Det senare begreppet omfattar rätten att själv bestämma om man vill eller inte vill ha barn, alltså tillgång till preventivmedel och till fri och säker abort.

Ett viktigt mål för det svenska hälsobiståndet idag är att minska sjukdomar och dödlighet i samband med sexuell och reproduktiv ohälsa. Man kommer särskilt att inrikta sig på ungdomars sexuella hälsa samt kvinno- och mödrahälsovård. Två ämnen sätts i förgrunden – preventivmedel och säkra aborter samt program mot sexuellt överförbara sjukdomar inklusive HIV/AIDS.

Detta är strategin för SIDA:s bistånd för befolkning och utveckling. Den omfattar dessutom genderfrågor, mänskliga rättigheter i samband med reproduktion och sexualitet samt en samhällsplanering som är inriktad på en ökad befolkning i mottagarländerna och globalt.

### Cirkeln slutes

Kvinnor som Ulla Lindström och Alva Myrdal var bland de första att engagera sig internationellt i familjeplanering. Deras utgångspunkt var helt klart kvinnors situation och behov. Sissela Bok skriver om sin mor Alva Myrdal att hon ansåg preventivmedel och sexualupplysning vara oundgängliga för välfärd och kvinnors frihet. »Sällan var hon så upprörd som när hon för oss beskrev det kallblodiga sätt varpå regeringarna världen runt motsatte sig alla reformer på den fronten.» (Bok, 1987).

Detta kvinnoengagemang var kärnan i det svenska intresset för familjeplanering också utanför vårt eget land. Under 1960-talet kom emellertid frågan om jordens försörjning och den allt snabbare befolkningstillväxten i u-länderna i centrum. Till sammans med de möjligheter som tycktes öppna sig för befolkningsplanering genom de nya preventivmedlen blev det grunden för det svenska ägerandet i tjugo år. Det var ett försök till social ingenjörskonst på global nivå.

Debatten blev tidvis hård mellan dem som förespråkade »familjeplanering», dvs mer preventivmedel som befolkningspolitisk åtgärd och dem som talade för ökade

insatser för social och ekonomisk utveckling. Även om man mest kunde peka på misslyckanden i familjeplaneringen var tanken att bara vänta på att utvecklingen skulle ha sin gilla gång inget uppmuntrande perspektiv. En demografisk övergång i samma takt som i dagens i-länder skulle ta 150 år. Uppenbarligen kan inte världens befolkning fortsätta att växa i samma takt så länge. Långt dessförinnan måste en demografisk anpassning till jordens resurser ha ägt rum.

Alternativet till familjeplanering med huvudsakligen demografiska motiv är ett kvinno- och mödraperspektiv med de enskilda människornas och familjernas behov i centrum. Många menar att detta på sikt och i kombination med en rättvis social och ekonomisk utveckling också får effekt på befolkningsutvecklingen.

När SIDA i början av 1980-talet försökte hävda den ståndpunkten, blev gensvaret klen. Nu, tio år senare, är läget annorlunda. Förberedelserna för Kairo-konferensen visade att hälso- och genderperspektivet har kommit i förgrunden.

Våra kunskaper och erfarenheter har de senaste fyrtio åren ökat oerhört. De gamla begreppen har vidgats till att omfatta hela människans – kvinnors och mäns – sexuella och reproduktiva liv. Men den kombination av öppenhet och djärighet i sexualfrågor och omsorg om de enskilda människorna som präglade de tidiga svenska pionjärerna – Elise Ottesen Jensen, Alva Myrdal, Ulla Lindström är fortfarande lika giltig.

Sverige som land och det svenska biståndet har åter fått möjlighet att bli en radikal kraft.

### Referenser

- Befolkningsfrågorna inför 90-talet*, 1992, En artikelsamling från PROP, Lund, Programmet för befolkningsfrågor
- Bok, S 1987: *Alva Ett kvinnoliv*, Stockholm, Albert Bonniers förlag
- Borgström, G 1962: *Mat för miljarder*, Halmstad, LTs förlag
- Borgström, G 1964: *Gränser för vår tillvaro*, Halmstad, LTs förlag
- Brown, L 1971: *Skördar för miljoner*, Stockholm, Wahlström & Widstrand
- Bygdegran, M & Lindahl K 1994: *Sex education and reproductive health in Sweden in the 20th century*, Report for the international conference on population and development in Cairo 1994
- Båveryd, L et al 1961: *Befolkningsexplosionen och världens resurser*, Stockholm, Rabén & Sjögren
- Eckholm, E 1976: *Losing ground*, New York, W W Norton & Co Inc



- Egerö, B & Hammarskjöld, M (eds) 1994: *Understanding Reproductive Change, Kenya, Tamil Nadu, Punjab, Costa Rica*, Lund, Lund University Press
- Ehrensverd, G 1971: *Före - efter*, Stockholm, Bonniers
- Ehrlich, P & A 1972: *Befolkning, resurser, miljö*, Stockholm, Bonniers
- Harrison, P & Rowley, J 1984: *Human numbers human needs*, London, IPPF
- Himmelstrand, U 1971: 'Familjeplanering, marxism och fattigdom' i *U-debatt, om mål och metoder i biståndsarbetet*, Stockholm, Rabén & Sjögren
- Johnson, S 1987: *World Population and the United Nations, Challenge and Response*, Cambridge, Cambridge University Press
- Markensten, K 1967: *Svensk u-landshjälp idag*, Stockholm, Almqvist & Wiksell
- Michanek, E 1969, *Wanted: another leap ahead, Sweden and the World Population Crisis*, SIDA, (mimeo)
- Michanek, E 1970: *Vår insats för u-länderna*, Stockholm, Bokförlaget Prisma
- NU 1991: Nytt om u-landshälsovård, *Debate: Population growth and child mortality*, Uppsala, ICH
- Ohlin, G 1968: 'Befolkningsexplosion och familjeplanering i u-länderna' i *U-hjälp i utveckling*, Stockholm, Wahlström & Widstrand
- Ottesen-Jensen, E 1966: *Livet skrev vidare*, Bonniers, Stockholm
- Ross J & Parker, M 1994: *Effort and achievement in national family planning programmes*, World Health Forum (15), 1994
- Ruprecht T & Wahren C, 1970: *Population Programmes and Economic and Social Development*, Paris, OECD
- Sen, G, Germain, A. & Chen, L (eds), 1994: *Population Policies Reconsidered, Health Empowerment, and Rights*, Boston, Harvard University Press
- SIDA, 1969: *Swedish Development Assistance in the Field of Population, May 1969*, Stockholm, SIDA
- SIDA, Hälsobyrån 1994: *SIDAs bistånd för att främja sexuell och reproduktiv hälsa*, Mars 1994, SIDA
- Swedish National Audit Bureau 1976: *SIDA in India*, November 25, 1976, Dnr 1975:993, Stockholm, Swedish National Audit Bureau, Audit Department 1
- Tomaševski, K 1994: *Human Rights in Population Policies*, SID.
- Utrikesdepartementet 1974: *The Biography of a People, A contribution to the United Nations World Population Conference*, Stockholm, Allmänna förlaget

- Wahren, C 1971: 'Familjeplanering - SIDA:s roll i ett globalt sammanhang' i *U-debatt, om mål och metoder i biståndsarbetet*, Stockholm, Rabén & Sjögren
- Wahren, C 1978: 'Befolkningspolitik och familjeplanering' i *Liberaler om utveckling*, Helsingborg, LT's förlag
- Wahren, C 1986: 'The Crucial Family' i *Swedish Development Aid in Perspective*, Stockholm, Almqvist & Wiksell
- Warwick, D P 1982: *Bitter Pills*, Cambridge, Cambridge University Press
- Woman and reproduction*, 1983, Report from a SAREC/SIDA seminar in Visby, October 1983, Stockholm, SIDA, SAREC.
- World Bank 1980: *Health, Sector Policy Paper*, February 1980, Washington D.C., World Bank
- World Bank 1993: *Effective Family Planning Programs*, Washington D.C., World Bank
- World Bank 1994: *A New Agenda for Women, Health and Nutrition*, Washington D.C., World Bank
- World Bank 1994: *Population and Development - Implications for the World Bank*, Washington D.C., World Bank.
- World Health Organization 1994: *Health, Population and Development*, WHO position paper, WHO, Geneva



# Kairo-konferensen – medaljens baksida

## PS till Kairo

AV MARGRETHE SILBERSCHMIDT

**S**YFTET MED BEFOLKNINGSKONFERENSEN i Kairo var att diskutera förhållandet mellan befolkningsfrågor, ekonomisk tillväxt, bärkraftig utveckling, fattigdom och utveckling av mänskliga resurser. Vatikanen lyckades dock tillsammans med sina nyetablerade partners – de islamiska staterna – att dra ut diskussionerna, i synnerhet om rätten till abort, så mycket att långt mer överordnade och ännu mer tabubelagda diskussioner bara fick minimal uppmärksamhet. Det gällde till exempel förhållandet Nord/Syd, konsumtion och fördelning av resurser, den patriarkaliska strukturen som vidmakthåller kvinnoförtrycket samt vårdkvalitet, inberäknat säkra preventivmedel för kvinnor och ungdom. Diskussionerna om fattigdomsbekämpning, och inte minst finansiering av de stilliga utfästelserna av Kairo-dokumentet sköts upp till toppmötet om social utveckling, «Social Summit», i Köpenhamn i mars 1995.

Den danske publicisten Herbert Pundiks förutsägelser inför Kairo-konferensen är värda att uppmärksamma, även så här efteråt:

*Befolkningskonferensen är en stort upplagd show, som huvudsakligen tjänar till att döva den rika världens samvete. Det finns ingen anledning att hålla denna konferens, för resultatet är givet på förhand. I stället kunde industri-ländernas regeringar besluta sig för att genomföra de talrika resolutioner som ligger och samlar damm från tidigare konferenser om krisen mellan vår del av världen och de andras... Kairo-konferensens resultat är förutsägbara. Det föds för många barn. Kvinnan har rätt att själv bestämma över sin kropp. Vi måste göra något åt det.*

POLITIKEN, 4-9-1994

Detsamma gäller tidigare förutsägelser om att en av konferensens huvudfrågor – den om kvinnans sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter och därmed den för många länder kontroversiella rätten till abort – lätt skulle komma att överskugga andra och långt viktigare ämnen. I efterhand kan vi se att rebaldret kring abort och dokumentets användande av ordet «sexuella» (rättigheter) kanske främst blev en väl-

kommen möjlighet att styra bort från ännu mer tabubelagda och politiskt känsliga ämnen. I varje fall blev rätten till abort starkt modifierad och ordet «sexuella» i samband med «rättigheters» försvann ut ur slutdokumentet.

## Medaljens framsida

Önda tungor säger att just detta var anledningen till att USA var så påfallande tillfreds med konferensens resultat. Timothy Wirth, USAs vice utrikesminister, sa:

*Vi reser med ett bättre dokument än det vi kom med. För första gången har det blivit ett fylligare och mer innehållsrikt gensvar på den utmaning den snabba befolkningsökningen utgör. Här erkänns behovet att snabbt och medvetet ta itu med fundamentala utvecklingsproblem för alla människor jorden runt – utbildning, primärvård, konsumtion och föroreningar, jämlikhet, jämställdhet och kvinnors självbestämmande. Utöver detta har dokumentet etablerat en helt ny syn på reproduktiv hälsa och reproduktiva rättigheter; ett viktigt genombrott inte bara för att dessa begrepp införts utan också för att de kommer att medföra bättre kvalitet i vården och högre livskvalitet.*

TIMOTHY WIRTH, PRESSMEDDELANDE, KAIRO, 13.9.1994

Detta överensstämmer väl med Nafis Sadiks (UNFPAs chef och generalsekreterare för konferensen) kommentarer:

*Jag är ytterst tillfredsställd med hur konferensen utvecklades... Dokumentet reflekterar så många åsikter och skiftande kulturer och ändå har vi förmått upprätthålla målsättningen att det gäller att förbättra varje individs livskvalitet.*

EGYPTIAN GAZETTE, 14.9.1994

Märkligt nog uttrycker såväl konservativa som liberaler stor tillfredsställelse. Ärkebiskopen Renato Martino, ledare av Vatikanens delegation, sa att som dokumentet nu såg ut var det en stor seger för «påvestolen». Abort blev inte erkänt som medel för familjplanering – vilket det väl att märka aldrig varit avsikten att det skulle bli. Amerikanska antiabortgrupper hyllade likaledes den nya ordalydelsen. De såg det som en seger över vad de betraktade som ett försök från Clinton-regeringen att få Kairo-dokumentet att acceptera abort som »en grundläggande rättighet och som metod för familjplanering över hela världen» (*International Right to Life Federation, Cairo, Sept. 13, 1994*). Som antiabortgrupperna för övrigt mycket riktigt hävdar var det inte tillgång till legala aborter som minskade mödradödligheten i västvärlden, utan tillgång till bättre hälsovård. Det är endast förbättrad hälsovård som kan få den höga dödligheten bland kvinnor i Syd att sjunka.



Anhängarna av rätten till abort, däribland de skandinaviska länderna, kände också att det var en seger: de nya formuleringarna kring abort var ett genombrott, eftersom det innebar ett internationellt erkännande av att illegala aborter utgör ett allvarligt hälsoproblem, och att kvinnor som lider av komplikationer efter aborter bör få kvalificerad läkarhjälp. Skandinavien var alltså högst tillfreds med konferensens resultat – trots diverse modifieringar i slutdokumentet. Till och med kvinnokämparna var glada: »Feminister vann över mullor och patrare, som det stod i danska Weekendavisen (16–22.9, 1994).

Alla huvudaktörer både i förberedelserna till dokumentet och i utformningen av slutdokumentet var alltså nöjda med hur konferensen avlöpte och vilka resultat den uppnådde. Samtidigt var det också många som livligt beklagade att »tio dagar ägnades åt diskussioner om abort och tio minuter åt utvecklingsfrågorna».

### Konsensus – vad betyder det?

I sista minuten undertecknade de 179 deltagarnationerna det 113 sidor långa dokumentet. Vatikanstaten godkände endast vissa kapitel och reservationer framfördes av en rad stater för att läggas till det slutliga dokumentet.<sup>4</sup>

Som Timothy Wirth upprepade gånger underströk på de dagliga presskonferenserna betyder konsensus inte »unanimity» – det rör sig inte om enighet eller enhällighet. Konsensus betyder rätt och slätt att man samtycker om ordalydelsen i en text och skriver under den. Det var detta alla länder gjorde – väl vetande att Kairo-dokumentet, som alla andra FN-dokument, inte är bindande. Dokumentet understryker nämligen varje lands rätt att handla i överensstämmelse med sina egna lagar, traditioner och kultur.

Det är frestande att fråga: Jamen, vilken betydelse har då Kairo-dokumentet? I den danska presskommunikén står det:

*Genom att godkänna slutdokumentet har nästan alla FNs medlemsnationer erkänt att vägen till en förnuftig lösning på befolkningsproblemet går via utveckling – utveckling till förmån för de fattigaste befolkningsgrupperna – och inte minst till förmån för kvinnorna.*

Ja, kanske det, i vart fall på papperet. Men Kairo-dokumentet strider mot många staters politik. Inte desto mindre säger diktaturer ja på papperet till mänskliga rättigheter. Korrupta regeringar accepterar vad man kallar »good governance», dvs god samhällsstyrning. Kina och Indien, som tvingar fattiga människor till att få färre barn, sluter upp kring kravet på »frivillighet». Mansdominerade och kvinnoförtryckande regeringar erkänner kvinnors likaberättigande. Och hela världen erkänner behovet av stora utgifter – två år efter det att man på miljökonferensen i Rio

enades om stora ekonomiska planer som aldrig har sett dagens ljus.

Kairo-dokumentet säger inget konkret om av vem, hur eller när »utveckling» för de fattigaste befolkningsgrupperna ska finansieras. Förvisso är det inte kutym att diskutera ekonomi på den här sortens konferenser. Men det kunde likafullt ha varit intressant att veta om regimer i Syd är beredda att till exempel skära ner på sina militärutgifter och i stället öka utgifterna till den sociala sektorn? Om västländerna verkligen är beredda att öka sina bidrag till utveckling, och följa Danmarks exempel med 1 procent av BNP till utvecklingsbistånd, osv? USA har exempelvis nyligen minskat sitt bistånd till utveckling i Syd. Som bekant är hälsovården i USA för de fattigas vidkommande ofta i nivå med den i många u-länder, så USA torde ha nog med att få ordning på sin egen hälsosektor.

Om rekommendationerna i dokumentet ska följas ställer det oundvikligen stora krav på den mycket begränsade administrativa apparaten i u-länderna, vilka ju utgör målet för de flesta rekommendationerna. »I princip» är det meningen att »hjälpa dessa begränsningar genom ökat internationellt bistånd, och det ryktas faktiskt att Nord nu avser att täcka två tredjedelar av kostnaderna i stället för en tredjedel som angivits i konferensens handlingsprogram. Men med de goda avsikterna från Rio i minnet är frågan ändå om det internationella samfundet alls kommer att sluta upp ekonomiskt kring ett sådant mål.

### Kairo-dokumentet

Enligt Paul Demeny, tidigare vice president i Population Council och redaktör för Population and Development Review, är Kairo-dokumentet ett mycket handfast dokument – dubbelt så stort som de två föregående efter befolkningskonferenserna i Bukarest 1974 och i Mexico City 1984. Inte desto mindre ser han dokumentet som fullt av oklarheter på en rad områden. Det koncentrerar sig tex på regeringsprogram och på inblandning i de delar av människans liv som traditionellt betraktas som privata. Målet är bland annat

- att hjälpa par och enskilda människor att uppnå sina reproduktiva mål på ett sätt som främjar bästa möjliga hälsa, ansvarstagande och familjetrevnad, samt respekterar alla människors värdighet och deras rätt att själva välja hur många barn de vill ha och när
- att förhindra oönskade havandeskap och minska antalet högrisksgraviditeter, dödsfall och sjukdomsfall
- att göra familjeplanering billig, godtagbar och lättillgänglig för alla som behöver och vill ha den, samtidigt som diskretionen upprätthålls
- att förbättra kvaliteten på »familjeplaneringen» vad gäller rådgivning, information, utbildning, kommunikation och service



- att öka mäns deltagande och ansvar i »familjeplaneringen»

Det är dock mycket oklart hur dessa rekommendationer skall förverkligas. Dessutom poängterar Demeny, att de flesta av temana i dokumentet är precis desamma som i de tidigare.

Demografen P C Mathiesen håller med om detta. Redan Bukarest-dokumentet understryker betydelsen av ekonomisk och social utveckling för att minska födelse-talen. Det talar om vikten av att stärka kvinnors utbildning och sociala och hälso-mässiga status, och det drar även in resursfrågor och per capita-konsumtion i indu-striländerna. Att stärka kvinnors utbildning och tillgång till hälsoprogram är inte heller vare sig nytt eller revolutionerande.

### Landvinningar i Kairo

Det skall understrykas att kvinnor och deras sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter, tack vare feminister och »women health advocates», förespråkare för kvinnohälsa, har kommit i fokus i Kairo-dokumentet. Under de senaste årtiondena har det blivit allt tydligare att kvinnors hälsotillstånd försämrats i Syd.

Under kolonialtiden infördes begreppet MCH, mödra- och barnhälsovård, för att tillgodose kvinnors behov i samband med förlossningen och för att hjälpa barn under de första fem åren. En annan mindre vanlig aktivitet inom MCH, i synnerhet i Afrika, var att leverera ett begränsat utbud av »familjeplanering», ofta av tvivelaktig karaktär. Det har emellertid visat sig att kvinnors behov är betydligt större än vad MCH har kunnat tillmötesgå. Kvinnors reproduktiva hälsa kan inte ses obero-ende av deras ekonomiska, sociala, kulturella och utbildningsmässiga situation. Dessutom ökar antalet fall av sexuellt överförda sjukdomar starkt, i synnerhet HIV/AIDS, och kvinnor är mer utsatta för smitta än män. Vidare står ungdomars och mäns reproduktiva behov helt utanför MCH-utbudet.

Som följd av detta har begreppet »reproduktiv hälsa» vunnit insteg. Efter starka påtryckningar från kvinnoorganisationerna utvidgades detta begrepp i utkastet till Kairo-dokumentet till att omfatta »sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter», som har ett mycket mer politiskt innehåll:

*Begreppet reproduktiva rättigheter utgår från de mänskliga rättigheternas principer om frihet och självbestämmande. Det sammanhänger också med kvinnans rätt att ha kontroll över sin egen kropp, det vill säga hennes rätt att inte avskämmas från sin sexuella och reproduktiva förmåga och hennes rätt till fysisk integritet.*

DIXON-MUELLER, 1993, s 5

Detta är första gången kvinnor och kvinnors hälsa och rättigheter har fått så fram-trädande plats, och i detta avseende är det fråga om verkliga landvinningar. Kairo-konferensens handlingsprogram är nytänkande när det gäller fokuseringen på kvin-nor och kopplingen till hälsa och utveckling. Som det också anförs av många, även av Demeny, är enbart språkbruket i dokumentet helt nytt. Aldrig förr har man fått uppleva att ett FN-dokument har förmått svinga sig upp till sådana höjder – »ett verkligt sensationellt handlingsprogram»:

*Dokumentet satsar starkt på myndigförklarande av kvinnor – och ger dem rätten att delta helt och fullt i alla beslut som rör deras liv. Det kräver likhet inför lagen och ett slut på alla slags diskriminering av kvinnor.*

JOHN VIDAL, GUARDIAN WEEKLY, 11 9. 1994

### Kritik av »landvinningarna»

Men inga landvinningar utan kritik. Medan många kvinnor, ofta av överklass eller akademiker, i Nord likaväl som i Syd, är entusiastiska över dessa landvinningar och över att kvinnors röster äntligen blir hörda finns det också många kvinnor i Syd som känner sig ordentligt lurade. De tycker att diskussionerna har förts av eliten och inte av gräsrotterna, och att Syd har blivit överkört av västliga värdesystem och nor-mer.

Många aktivister och forskare i Syd hävdar att »reproduktiv hälsa och repro-duktiva rättigheter» är kulturellt problematiskt eftersom begreppet just förutsätter »att kvinnan själv äger sin kropp och bestämmer över sin reproduktion». Dessa anta-ganden »baseras på västliga, kapitalistiska antaganden om privat egendom». Dessut-om hävdar de att begreppet bortser från »skillnader i kultur och moral och stödjer universella, internationella principer för mänskliga rättigheter, vilket är ett slags imperialism» (DAWNs Platform for ICPD, 1994).

En liknande inställning framförde Huda Zurayk, ledare för Population Council i Afrika, både i sin föreläsning i NGO-forum i IUSSPs (International Union for the Scientific Study of Population) regi, samt i sitt bidrag till konferensen Population and Health 1994. De sociala begränsningar som de flesta kvinnor lever med i Syd beaktades inte tillräckligt i Kairo-dokumentet. En lång rad underlivssjukdomar som just förorsakas av det sociala sammanhanget blev för lite uppmärksammade. Biverk-ningar av dåliga preventivmedel togs heller inte upp, för att inte nämna de många fall då vissa preventivmedel är direkt olämpliga, bland annat vid för högt blodtryck. Trots att dokumentet just understryker nödvändigheten av en helhetssyn och av att ta hänsyn till de sociala, ekonomiska och kulturella förhållandena menar Zurayk att det inte beaktar kvinnors totala livssituation. Som andra forskare också poängterat



blir deklarerat om mänskliga rättigheter och kvinnors rättigheter bara till trojanska hästar om de inte integreras som delar i genuint lokala kulturella rörelser.

Zurayks slutsats var att sociologer och antropologer överröstades av feminister i förberedelserna för konferensen. Många kvinnor i Syd skulle gärna ha avstått från de kontroverser som abortdiskussionen gav upphov till. Att kvinnor naturligtvis vill ha tillgång till säker abort och önskar att den avkriminaliseras råder det inget tvivel om. Men som några frustrerade kvinnor ropade vid ett av NGO-mötena:

– Varför ska vi hela tiden diskutera abort och familjeplanering när vi inte ens kan få antibiotika när vi kommer till sjukhus?

### Kvinnolobbying eller forskning – en svår balansgång

Som kvinnors situation ser ut i Syd finns det inte nog med lobbyverksamhet för kvinnosaken. Zurayk och andra erkänner vikten av att dörren öppnades för frivilligorganisationerna i samband med förberedelserna för ICPD. Detta satte sin prägel på handlingsprogrammet. När detta är sagt måste man också se närmare på den härfinna skillnaden mellan kvinnolobbying och forskning.

*Lobbyister som får gehör har också skyldighet att ta till sig forskningsresultat. Forskarna, i sin tur, måste engagera sig i lobbying för att bidra till förändring, men måste vakta sig noga för att låta sig ledas av den. Vetenskapssamhällets första plikt är att genom tvärvetenskapligt forskningsarbete och samarbete bidra till att skapa den kunskapsbas som behövs för att befolkningspolitiken ska kunna utgå från de faktiska behoven ...*

ZURAYK, POPULATION AND HEALTH, 1994

Lobbying behövs. Den norska statsministern Gro Harlem Brundtlands lobbying för sexuella rättigheter och fri abort gjorde intryck på många – både positivt och negativt! Men kvinnor i Syd behöver mer än lobbying. De behöver en bred och välordnad hälsovård. De behöver att vi vet mer om deras behov, har mer respekt, förstår mer om vilka hinder – det patriarkaliska systemet – som de möter. Först då kan vi ge dem ett mer kvalificerat stöd, och inte bara retorisk uppbackning på ett stycke papper. För det är sannerligen inte nog. Frågan är därför vilken väg som är mest framkomlig? Hur ska vi etablera den härfinna balansen mellan »lobbying» och forskning? Hur öppnar vi bäst en fruktbar dialog med det patriarkaliska systemet, en dialog som ger kvinnor reell möjlighet till självbestämmande (empowerment)?

### Individens rättigheter och planetens överlevnad

Carl Wahren, tidigare chef för SIDA:s befolkningsbyrå och nu verksam inom OECD, har också problem med individens rättigheter, men av helt andra skäl. Samtidigt som

han påpekar vikten av att stärka kvinnans ställning och möjlighet att själv öva inflytande över sitt eget liv menar han att det var en svaghet under Kairo-konferensen att man mindre än både i Bukarest och Mexico City talade om behovet av att nå en balans mellan den enskildes rättigheter och skyldigheter.

*Det kan mycket väl vara så att summan av de individuella önskemålen om barnantal av ekonomiska, ekologiska och sociala skäl inte kan förenas med vad som är nödvändigt för samhällets överlevnad och på lång sikt hela planetens överlevnad. Och vad gör man då? Det är en central och etisk konflikt.*

WEEKENDAVISEN, 30.9-6.10.1994

Som Wahren säger har denna balans blivit förbisedd i Kairo-dokumentet, just därför att individens rättigheter stod i fokus i så hög grad. För oss i Väst är Kinas enbarnspolitik ett övergrepp mot individens rättigheter, och därmed mot de etablerade mänskliga rättigheterna. För Wahren står Kina i en situation där det gäller att fatta beslut som säkerställer att landet överhuvudtaget har en framtid:

*Människan har alltså inte enbart rättigheter, utan också en skyldighet att uppträda så att hon tar hänsyn till sina medmänniskor. Redan i Bukarest-planen från 1974 står det att man måste ta hänsyn inte bara till de barn som lever nu, utan också till framtida generationers behov.*

1810

Wahrens reflektioner är inte nya, men de är ännu tankeväckande och relevanta. De individuella rättigheterna och individens väl och ve, gentemot de kollektiva och samhällets väl och ve. En het potatis, för det kan lätt uppstå ett motsatsförhållande. Wahrens tankar är provocerande för en progressiv dansk med respekt för den enskilda människans rättigheter! Men om vi accepterar den enskilda människans rättigheter att själv bestämma hur stor hennes barnkull skall vara måste vi ha goda skäl till det. Det är inte minst nödvändigt med ett konkret bevis för att det inte är befolkningsstillväxten (i Syd!) som sådan som hotar planetens överlevnad, utan att den beror av helt andra förhållanden.

Finns det över huvud taget vetenskaplig grund för att rättfärdiga en individcentrerad hållning utifrån dessa reflektioner? Finns det skäl för att begrava de malthusianska domedagsprofetiorna?

Om detta har oenighet rätt i snart tvåhundra år. Efterhand som befolkningsdebatten utvecklats har den blivit allt mer svåröverskådlig och komplicerad, och oenigheten har inte upphört. Tvärtom. Demografen John Caldwell, ordförande för IUSSP, den internationella organisation som representerar världens ledande befolkningsexperter, underströk under Kairo-konferensen att de senaste forskningsresultat



taten för det första visar tydliga tecken på att en stabilisering av världens befolkning är på väg. För det andra visar nya resultat att jordens kapacitet att hantera miljöproblem orsakade av befolkningstillväxt är långt större än man tidigare antagit.

I vad mån detta är bevis nog för att begrava domedagsprofetiorna är tveksamt. För det är ett obestriddigt faktum att många områden i synnerhet i Afrika lider under stora miljö- och naturresursproblem, och dessa förstärks av befolkningstillväxt och fattigdom. Man kan heller inte bortse från att Sydostasiens ökande produktion och konsumtion tillsammans med befolkningstillväxten utgör ett allvarligt hot mot miljön. Sist men icke minst hävdas det gång på gång att livsstil och konsumtion i Nord har stora miljömässiga konsekvenser.

En sak är dock klar – med så många till synes motstridiga uppfattningar om klotets »kapacitet» och överlevnadsförmåga är det nödvändigt att ställa sig kritisk till alla åsikter som förs fram och att inte dra förhastade slutsatser, vare sig i den ena eller den andra riktningen. »Befolkning» är inte bara ett svårt spörsmål, det är också mycket omstritt. Som den kände engelske journalisten Jonathan Porritt säger:

*Befolkningsfrågan har varit en ovälkommen gäst ... så länge jag kan minnas. Mager, uppfostrad och gapande efter uppmärksamhet får den miljöexperter och biståndsexperter att ducka och smita undan i ren och skär förvirring genom att hota deras geo-politiskt korrekta hållning så fort den dyker upp.*

GUARDIAN WEEKLY, 21.9.1994

Som en rad andra forskare, med Marx som den förste, påpekat i många år är det ju heller inte befolkningstillväxt i sig som skapar miljöproblemen, utan i stället ojämlik tillgång till resurserna. Detta är något vi bör uppmärksamma när vi ser på dagens fördelning av världens resurser.

Men dessa ömtåliga och allvarliga ämnen stod inte i fokus i Kairo. I stället fick abort och »sexuella rättigheters» lov att stjäla större delen av konferensens uppmärksamhet.

## Referenser:

- Demery, P: *Population and Development*. International Union for the Scientific Study of Population. Liège, Belgien, 1994
- Dixon-Mueller, R: *Population Policy and Women's Rights*. Praeger. Westport, USA, 1993
- United Nations: *Programme of Action of the United Nation International Conference on Population and Development*. September, 1994
- Wirth, T: *Pressmeddelande*, Kairo 13 september, 1994
- Zurayk, H: *Population and Health*. International Union for the Scientific Study of Population, 1994

## Fotnot

1. Iran, Malta, Peru, Yemen, Afghanistan, El Salvador, Kuwait, Djibouti, Libyen, Argentina, Dominikanska republiken, Förenade Arabemiraten, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Honduras och Ecuador.



# Två deklARATIONER

## Miljöforum och Kvinnoforum

VID NGO-FORUM i Kairo samlades varje morgon under befolkningskonferensen representanter för både kvinno- och miljöorganisationer för diskussioner och för gemensamma uttalanden om hur förhandlingarna fortskred i den officiella konferensen. Inför konferensens avslutning sammanfattade »Environmental Caucus», miljöorganisationerna, i en deklARATION de områden de ansåg viktigast för fortsatta åtgärder. Samtidigt antog kvinnoorganisationerna i »Women's Caucus» ett förslag om att fortsätta sitt arbete för att konferensens handlingsprogram ska genomföras. De två dokumenten har följande lydelse.

### Miljöforum

Deklaration antagen vid Internationella konferensen för befolkning och utveckling (ICPD), Kairo, Egypten, 12 september 1994.

ICPD blev ett genombrott i samarbetet mellan nationella regeringar och frivilligorganisationer (NGO). Konferensen erkände det starka sambandet mellan befolkning, miljöskydd och utveckling.

Miljöorganisationer spelade en aktiv roll i att formulera konferensens handlingsprogram och planera för framtiden. Över 200 representanter för frivilligorganisationer från hela världen arbetade tillsammans vid ICPD i ett Miljöforum. Konsensus uppnåddes bland dessa delegater kring praktiskt taget alla frågor om miljö och utveckling.

ICPD blev också ett tillfälle för miljöorganisationer och kvinnogrupper att mötas. Vi bekräftade på nytt det vitala sambandet mellan miljöskydd, sysselsättning, reproduktiv hälsovård, utbildning och kvinnors självbestämmande. Det är nödvändigt att satsa snabbt och samordnat på dessa frågor.

Vi är tillfredsställda med det sammantagna resultatet av befolkningskonferensen, men ser det som nödvändigt att fortsätta arbetet för att nå konferensens mål. Miljöforum vill särskilt understryka vikten av åtgärder på följande punkter:

- Strategier både för att minska i-ländernas och rika u-landsmänniskors ohållbara konsumtion och för att stabilisera folkmängden överallt
- Migrationen från stad till landsbygd, miljöflyktingar och framvingade omflyttningar av människor som följd av misslyckade utvecklingsprojekt
- Dumpande av miljöfarligt industriavfall i u-länderna
- Handelsvillkor mellan Nord och Syd som påverkar miljön
- Skadliga effekter av förstörd miljö på människans hälsa
- Program för miljöundervisning med moderna metoder och inte minst anpassade till icke-läskunniga
- Nya system för ekonomisk redovisning som räknar in kostnaden för dverkan på naturresurserna
- Stöd till småskalig teknologi som grundas både på traditionellt kunnande och anpassade nya metoder
- En ny syn på naturen utöver dess värde som ekonomisk tillgång
- Bistånd till integrerade program för befolkning, miljö och utveckling.

Miljöforum beklagar att ICPD och media ägnade så mycket tid och energi åt meningsskiljaktigheter om reproduktiva rättigheter (abort). Detta innebar minskad uppmärksamhet åt miljö, konsumtion, bärkraftig utveckling och andra viktiga frågor.

Internationella konferenser borde själva utgöra exempel på klok miljöhantering. Miljöforum kräver att Förenta Nationerna antar riktlinjer och planer för att minska och återvinna det avfall som åstadkoms av deras framtida konferenser.

Slutligen kräver Miljöforum att alla regeringar ska förbinda sig att ge det finansiella stöd som är nödvändigt för att genomföra handlingsprogrammet från Kairo-konferensen.

Miljöforum tackar den egyptiska regeringen, det egyptiska folket, översättare, volontärer och alla andra som medverkat i ICPD för deras storartade arbete.

### Kvinnoforum

Kvinnor vakar över ICPD

Strategier föreslagna av Arbetsgruppen för Kvinnoforum efter Kairo

Var tog D'et i ICPD vägen? Kvinnoforum vid ICPD där mer än 1 500 människor från hela världen deltog är en utomordentlig resurs när det gäller att



genomdriva de överenskommelser som träffades vid ICPD. Många medlemmar i Kvinnoforum var besvikna över den flagranta avsaknaden av diskussion om D som i »Development» (utveckling). Vi föreslår därför följande åtgärder för att genomföra Kairo-konferensens rekommendationer.

Att inrätta nätverket »Kvinnor vakar över ICPD» för att övervaka att rekommendationerna från befolkningskonferensen genomförs och att brott mot dem påtalas. Det ska

- Påvisa fall av befolkningskontroll med tvångsmetoder och samtidigt kräva tillgång till reproduktiv hälsovård,
- Arbeta för att enskilda organisationer som följer arbetet inom internationella finansorgan prioriterar könsrollsfrågor genom att kräva
  1. att minst 50 % av de anställda i beslutsfattande ställning är kvinnor
  2. att »gender»-dimensionen uppmärksammas i datainsamling och analys
  3. att öppenheten ökar i informationsutbytet med enskilda organisationer innan beslut fattas.
- Kontrollera att de stora organisationerna och biståndsgivarna inom befolkningsområdet (USAID, UNFPA, IPPF m.fl) fördelar medel i enlighet med målen i Kairo-konferensens rekommendationer, dvs integrerar befolkning med kvinnohälsa och utveckling.
- Hålla uppsikt över diskussionerna i FNs generalförsamling om finansiering och resursallokering till Kairo-konferensens handlingsprogram inklusive diskussionerna om 20/20 förslaget
- Kräva att nationella och internationella organisationer med verksamhet inom området befolkning och utveckling, t ex Världsbanken, IMF, USAID, UNFPA, IPPF osv, arbetar öppet och ger utrymme för enskilda organisationer att bidra innan beslut fattas
- Följa och ge publicitet åt läkemedelsbolagens oetiska marknadsföring för att förbättra utbudet av säkra, effektiva och billiga preventivmedel med korrekt information och produktsäkerhet.
- Återuppliva Center för Transnationella företag som försökte hålla företagen redovisningsskyldiga gentemot nationella regeringar.
- Följa upp effekterna av strukturanpassningsprogram på kvinnors rättigheter och hälsa. Motarbeta budgetnedskärningar och privatiseringar i de viktigaste sociala sektorerna (hälsovård, utbildning, bostäder)

- Öva påtryckning på regeringar att begränsa den militära upprustningen och överföra resurser från militärbudgeten till sociala sektorer

- Öva påtryckning på länder att genomföra Agenda 21.

- Se till att regeringar i Nord inte under några omständigheter vidtar ekonomiska sanktioner mot andra länder, eftersom det är kvinnor, barn och andra marginaliserade grupper som lider mest.

- Kräva att biståndsgivarna efterskänker hela eller stora delar av de förordade skulder många u-länder har.

- Övervaka att förändringar i lagar, budgetar och riktlinjer som påverkar kvinnors hälsa och arbete sker i linje med rekommendationerna i ICPDs handlingsprogram.

Mediastategi för »Kvinnor vakar över ICPD»

- Utnyttja såväl etablerade som alternativa media,

- Granska alla program för utbildning i befolkningsfrågor och ändra dem som skyller befolkningstillväxten på kvinnor och i övrigt är sexistiska, rasistiska och klassrelaterade

- Följa press, radio och TV och se till att de inte ger en förnedrande bild av kvinnor och deras sexualitet

Nätverksstrategi för »Kvinnor vakar över ICPD»

- Se till att de uppgifter nätverket samlar in i ovanstående frågor förmedlas till kvinnogrupper över hela världen

- Se till att kvinnliga deltagare i konferensen sprider information härifrån till andra kvinnogrupper och organisationer i sina respektiva länder och samhällen.

- Se till att regelbundet dokumentera och avslöja regeringar som inte vidtar några åtgärder eller bryter mot rekommendationerna.

Kräva en FN-konferens om konsumtion och livsstilar för att ta upp de sociala och ekonomiska orättvisor som lett till icke bärkraftiga konsumtionsmonster.



Intresserade av det internationella Nätverket kan hänvända sig till:  
Women's Environment and Development Organization (WEDO),  
845 Third Avenue, 15th floor  
New York, New York 10010 USA  
tel: 0091-212-7597982,  
fax: 0091-212-7598647  
e-mail: wedo@igc.org.

## Bokens skribenter

### **Bergström, Staffan**

gynekolog och forskare, professor i u-landsmedicin vid Ullevåls universitetssjukhus i Oslo, med praktisk erfarenhet av u-landsmedicin från främst Afrika. Har publicerat böcker i ämnet och deltar i befolkningsdebatten sedan konferensen i Bukarest 1974.

### **Dahmén, David**

journalist vid IPS (Inter Press Service Tredje världen). Tidigare pressekreterare på SIDA. Arbetar särskilt med miljöfrågor. Bevakade Kairo-konferensen.

### **Duval de Dampierre, Soraya**

född i Egypten, doktorerar i sociologi vid Lunds universitet på ämnet egyptiska migrantarbetarfamiljer, kvinnors ställning och reproduktion. Deltog i Kairo i NGO-konferensen.

### **Eek, Pernilla**

studerar ekonomi vid PADRIGU, Göteborgs universitet. Arbetar tillsammans med Jeannette Persson (se nedan) med en akademisk uppsats om FN-konferenser från Rio till Peking. Bevakade Kairo-konferensen för Utrikespolitiska föreningens tidskrift OmVärlden.

### **Egerö, Bertil**

sociolog, demograf, leder Programmet för befolkningsfrågor vid Lunds universitet. Har under flera år arbetat med befolkningsfrågor i Afrika söder om Sahara och har också varit rådgivare i befolkningsfrågor inom SIDA. Deltog i NGO-konferensen.

### **Gunnarsson, Bo**

journalist, bland annat för Arbetet, bosatt i Tokyo. Har skrivit om befolkningsfrågornas politik och praktik sedan konferensen i Bukarest 1974. Indienkännare. Bevakade Kairo-konferensen.



**Larsson, Anna**

reporter och journalist vid Ekot, Sveriges Radio med särskild inriktning på samhällsfrågor. Författare till en av UD utgiven skrift om befolkning och utveckling.

**Lynggard, Trine**

cand mag och utrikesjournalist. Leder norska Senter for Internasjonale Kvinnespørsmål, och är redaktör för tidsskriften »Kvinner Sammen«. Arrangör för bla en norsk hearing om UNFPA, våren 1994. Vid Kairo-konferensen var hon medarrangör till en dialog på NGO-forum mellan kvinnogrupper och biståndsmyndigheter från Danmark, Kanada och Norge.

**Pelling, Lisa**

studerar nationalekonomi vid Uppsala universitet och representerar SSU i Landsrådets för Sveriges Ungdomsorganisationers FN-kommitté. Deltog som LSU-representant i Kairo.

**Persson, Jeannette**

studerar ekonomi vid PADRIGU, Göteborgs universitet. Arbetar tillsammans med Pernilla Eek (se ovan) med en uppsats om FN-konferenser från Rio till Peking. Bevakade Kairo-konferensen som observatör för WFUNA (World Federation of United Nations Associations).

**Silberschmidt, Margrethe**

antropolog, verksam som forskare och konsult vid danska Center for udviklingsforskning. Sedan 1984 inriktad på befolkningsfrågor i synnerhet när det gäller relationer mellan kvinnor och män och deras inställning till preventivmedel. Deltog i Kairo-konferensen.

**Stenson, Bo**

efter många år vid SIDA, bla som chef för Hälsoenheten med ansvar för befolkningsfrågorna, är han nu verksam vid IHCAR, Karolinska institutet.

**Sundström, Kajsa**

gynekolog, specialist på abortfrågor, nationellt och internationellt. Knuten till IHCAR och verksam som konsult inom biståndet. Deltog i NGO-konferensen.

**Redaktör: Anna Wieslander**

journalist och författare, tidigare mångårig utbildare och informatör på SIDA med

erfarenhet från bla Afrika och Haiti. Har skrivit böcker om u-land och bistånd. Redigerade *Så beslöt de i Kairo*, en kortversion av Kairo-konferensens handlingsprogram, utgiven av SIDA 1994.



# Ordförklaringar

## Barnadödlighet (under 5 mortality)

Sannolikheten att ett nyfött barn dör före fem års ålder. Måttet har fördelen att tydligare uttrycka barnens chanser att överleva till vuxen ålder. Kulturella skillnader i amning och avvänjning leder till stora variationer i risken att dö under de första barnåren. Vid fem års ålder har denna risk i stort sett utjämnats.

## Demografisk transition/övergång (demographic transition)

Den historiska process där ett helt samhälle övergår från ett stadium där många barn föds, inte alla når vuxen ålder och få blir gamla, till ett stadium där få barn föds och nästan alla lever till hög ålder. Själva övergången är ofta en period med snabb folkökning.

## Dödstal (death rate)

Antalet döda under ett år i förhållande till medelfolkmängden under året. Vanligtvis skrivs dödstalet i promille (per tusen). I fattiga länder ligger det allmänna dödstalet omkring 15–20 promille, i industriländerna omkring tio promille.

## Empowerment

Begreppet bygger på ordet power och innebär att ge någon makt och myndighet. Det har under senare år använts för att beteckna kvinnors rätt till fullständigt deltagande på lika villkor i samhällslivet. En exakt svensk översättning saknas, men ordet självbestämmande används ofta.

## Folkökning (population growth)

Ökning i en given folkmängd under en bestämd period. Ofta anges folkökningen per år, i procent av befolkningen vid årets början. Procentsiffran uttrycker då befolkningens ökningstakt (growth rate). Den påverkas både av födselar och dödsfall och av in- och utflyttning (migration). I många länder, särskilt i Syd, betyder dock migrationsnettot litet jämfört med födelseöverskottet.

## Födelseetal (birth rate)

Antalet levande födda under ett år i förhållande till medelfolkmängden under året. Vanligtvis skrivs födelsealet i promille (per tusen). I fattiga länder kan födelsealet variera mellan 40 och 50 promille, i industriländerna ligger det omkring 15 promille.

## Förväntad livslängd (life expectancy)

Ibland kallat medellivslängd. Det antal år en person i en viss ålder i genomsnitt har kvar att leva. Vanligen talar man om förväntad livslängd vid födseln (life expectancy at birth). I industriländerna är den omkring 75–80 år, i fattiga länder i Syd mellan 40 och 50 år.

## Gender

Detta engelska ord för «kön» används internationellt, inte minst inom biståndet, för att beteckna könsroller. Liksom empowerment är den exakta innebörden svåröversatt. Det började utnyttjas för att ange att man inte längre såg ensidigt på «kvinnofrågor» utan ville beakta både mäns och kvinnors behov, t ex vid biståndsplanering.

## Nationalkommittén

tillsattes av svenska regeringen i april 1992 med ett tjugotal deltagare från riksdagspartier och myndigheter för att förbereda det svenska deltagandet i Kairo-konferensen. Ordförande var dåvarande statssekreteraren i UD Alf Samuelsson och sekreterare ambassadör Lars-Olof Edström.

## Naturlig tillväxt (natural increase)

Den ökning av befolkningen som är resultatet av skillnaden mellan antalet födda och antalet döda under en given period. Före och efter den demografiska transitionen (se ovan) kan dödstalen under kortare perioder vara högre än födelsealen. Det samma händer under en period av massväld och död. Tillväxten blir då negativ.

## NGO-forum

Samtidigt med FNs officiella befolkningskonferens samlades 20 000 representanter för all världens enskilda organisationer (NGO = Non Governmental Organization) till ett jättelikt parallellmöte. Särskilt framträdande var kvinnoorganisationerna, miljöorganisationerna och ungdomsorganisationerna, som samtliga gjorde egna uttalanden och påverkade den officiella konferensen.

## PrepCom I, II och III

Förkortning för Preparatory Committee, de förberedande möten som hölls inför Kairo-konferensen vid FN i New York i mars 1991, maj 1993 och april 1994.



### Spädbarnsdödlighet (infant mortality)

Sannolikheten att ett nyfött barn dör under det första levnadsåret. Beräknas ofta som det antal spädbarn som dör under ett kalenderår i förhållande till hela antalet barn som fötts samma år. I fattiga länder saknas ofta så exakta uppgifter, och de siffror som presenteras uttrycker mer eller mindre goda uppskattningar.

### 20/20-initiativet

Ett förslag från UNDP (FNs utvecklingsprogram), UNICEF (FNs barnfond) och UNFPA (FNs befolkningsfond) att 20 procent av u-ländernas utvecklingsbudgetar och av givarländernas biståndsbudgetar ska öronmärkas för insatser i de sociala sektorerna, främst hälsovård, utbildning, vattenförsörjning och bostäder. I början av 90-talet var stödet till dessa sektorer cirka sju procent av biståndet och i genomsnitt 13 procent av u-ländernas statsbudgetar (Terra Viva, september 1994).

## PROP

### Programmet för befolkningsfrågor

**P**ROP BILDADES 1990 genom ett avtal mellan SIDA och Sociologiska institutionen vid Lunds universitet.

**PROP** bidrar i sin verksamhet till att samhällsvetenskaplig kompetens och kunskap utvecklas kring sambanden mellan befolkning och samhällsutveckling, inklusive dess kopplingar till miljö, hälsa och fattigdom.

**PROPs** mål är att skapa en resursbas av värde både generellt i det svenska samarbetet med u-länder, för olika uppgifter inom biståndet samt för utbildning och forskning.

#### PROP

- dokumenterar och systematiserar kunskap inom befolkningsfrågor
- verkar för tvärvetenskapligt utbyte och samarbete inom Sverige och Norden
- utvecklar samarbete med forskare i SIDA:s mottagarländer
- ger rådgivning och stöd till SIDA och andra biståndsaktörer
- ordnar seminarier och har inslag i u-landsrelaterade kurser för yngre akademiker och studenter

PROP – Programmet för befolkningsfrågor

Sociologiska institutionen

Box 114

221 00 Lund

Tel 046-222 43 71/40 63/40 30

Fax 046-222 43 72



## PROP Skriftserie

1. Världens befolkning – en blick framåt  
av Leon Tabah. Utkom 1991, nytryck 1993. 10:-
2. Population and the Development Crisis in the South  
Proceedings from a Conference in Båstad, April 17–18, 1991  
av M Hammarskjöld, B Egerö, S Lindberg. Utkom 1992. 45:- (utgången)
3. Demography in Development – Social Science or Policy Science?  
Two essays om modern US Demography  
av B Egerö (red). Utkom 1992. 35:-
4. Färre barn i Afrika  
En jämförande analys av tendenser under 1980-talet  
av Thérèse Locoh. Utkom 1993. 25:-
5. Mortgaging the Future?  
The Social and Demographic Impact of Economic Decline in Latin America  
av K Hermele. 25:-

## PROP Reports

1. Returnees in Post-Independence Namibia  
Political Implications and Prerequisites of Economic Integration  
av K Tamas. Minor Field Study 1992
2. The Eroding Family Support System in Thailand  
Social consequences of fertility decline in two Northern Thai villages  
av A Arnebert, P Dahlqvist. Minor Field Study 1992
3. An Exploratory Study on the In-migration to Zanzibar Town  
av C Lyck. Minor Field Study 1992
4. The Food Crisis in Africa  
The Role of Population Growth and Agricultural Strategies  
av R Larsson. 1994. 10:-

5. Cattle Keeping and the Rural Poor in Botswana  
The Impact of Beef Trading Arrangements with the European Union  
av G Richardson. Minor Field Study 1994
6. Community under threat – a restudy of Tasbapanni, an Atlantic Coastal Village, Nicaragua  
av C Kindblad. Minor Field Study 1994

## Övrigt material

### Befolkningsfrågorna inför 90-talet

En artikelsamling

Utkom 1993. 15:-

Människor – inte bara siffror

Om världens befolkningsfrågor inför 2000-talet. 1993. 10:-

### Befolkningsfrågorna – ett tema utan gränser

i Den Ny Verden 26 1993:3

138 sidor. 60:-

### Understanding reproductive change:

Kenya, Tamil Nadu, Punjab, Costa Rica

av B Egerö, M Hammarskjöld (eds). Utkom 1994. Lund University Press. 154:-

## Alla publikationer kan beställas från

PROP – Programmet för befolkningsfrågor

Box 114, 221 00 Lund

Tel 046-222 43 71, fax 046-222 43 72



# Forum Syd

Enskilda organisationers biståndssamverkan

**F**ORUM SYD tar den 1 juli 1995 över den verksamhet som hittills bedrivits av BIFO, Bistånd och Information genom Frivilliga organisationer, och SVS, Svensk Volontärsamverkan.

**Forum Syd** är en mötesplats för organisationer och människor med olika idéer och erfarenheter som gemensamt arbetar för global rättvisa. Runt nittio svenska organisationer är medlemmar i Forum Syd.

**Forum Syd** har övertygelsen att folkrörelser, i ordets vidaste mening, är avgörande för utvecklingen i hela världen. Lösningarna på jordens och mänsklighetens problem ser inte likadana ut överallt. Och de kan inte komma uppifrån. De måste byggas på människors eget ansvar och deltagande och vara förankrade i en lokal verklighet.

**Forum Syd** arbetar med:

- bistånd och kompetensutveckling
- nätverk och erfarenhetsutbyte
- information och opinionsbildning
- ungdomsarbete
- idé- och utvecklingsarbete

Verksamheten finansieras till största delen genom bidrag från SIDA.

Forum Syd, Box 17510, 118 91 Stockholm  
Tel 08-702 77 00, fax 08-702 90 99

# Böcker från Forum Syd

**Folkrörelsemas bistånd**

Årsbok 1993/94

Av Eva Åhlström

En sammanställning av svenska folkrörelsernas bistånd under ett budgetår. Intervjuer varvas med hårdfakta i form av tabeller.

Utkom 1995. 102 sidor. 140:-

**Svartvitt**

Möten mellan unga i Sverige och Zimbabwe

Av Ingrid Alstermark

Porträtt av sex svenska & zimbabwiska ungdomar som träffades en sommar och lärde sig att livet varken är svart eller vitt.

Utkom 1995. 127 sidor. 60:-

**Dags att lämpa av bördan vid vägkanten**

Om biståndsdebatten i 90-talets Sverige

Av Hans Månsson

Analys av den nya biståndskritiken och kraven på systemskifte inom biståndet.

Utkom 1994. 86 sidor. 100:-

**Uppbrott**

Om u-länder, bistånd och solidaritet inför sekelskiftet

En debattantologi med bl a Stefan de Vylder, Björn Hettne, Lasse Berg, Maria Leissner och Carl Tham.

Utkom 1991. 253 sidor. 145:-

**Broarna och murarna**

Om Europa, EU och tredje världen

Två debattantologier som utifrån olika ståndpunkter för in de globala frågorna i EU-debatten.

Del 1. Skribenter från Sverige. Utkom 1993. 148 sidor. 120:-

Del 2. Debattörer från tredje världen och några EU-länder.

Utkom 1994. 166 sidor. 120:-



### **Riskornet**

En antologi om kunskapsutveckling i biståndsarbetet

Biståndsarbetare skriver om sina erfarenheter av kunskapsutveckling och detta kompletteras av pedagogen Peter Emsheimers analyser.

Utkom 1994. 196 sidor. 140:-

### **Ideologiernas farväl**

Om det civila samhället i nittioalets Centralamerika

Av David Isaksson

Genom reportage och intervjuer diskuteras folkrörelsernas växande betydelse i ett Centralamerika på väg mot fred.

Utkom 1994. 148 sidor. 120:-

### **Om folkrörelser i Afrika**

Ett kritiskt perspektiv

Av Anders Närman

En bok som översiktligt presenterar olika folkrörelsetraditioner i Afrika och som diskuterar makten över rörelserna.

Utkom 1993. 95 sidor. 95:-

### **Mellan svärdet och kalken**

Om folkrörelser och demokrati i Latinamerika

Av Anna-Karin Gauding

En bok som berättar om nya och gamla folkrörelser i Latinamerika.

Utkom 1992. 133 sidor. 95:-

### **Moderna martyrer**

Om Ignacio Ellacuria och andra jesuiters kamp för fred och rättvisa i El Salvador

Av Micael Lindholm

En bok om händelserna kring mordet på sex jesuitpräster 1989 i El Salvador. Utgiven av Diakonia och SVS.

Utkom 1992. 197 sidor. 95:-

### **Alla böcker kan beställas från**

Forum Syd, Box 17510, 118 91 Stockholm.

Tel 08/702 77 00, fax 08/702 90 99