

## ปาฐกถา “ ประชากรและการพัฒนาในประเทศไทยภายหลังช่วง ICPD”

Jerrold W. Huguet<sup>1</sup>

แสดงในการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2557

21 พฤศจิกายน 2557

### POPULATION AND DEVELOPMENT IN THAILAND BEYOND ICPD

Jerrold W. Huguet

Keynote Address in 2014 Annual Population Conference

21, November 2014

#### **Madame Chair, Fellow Population Specialists, Ladies and Gentlemen,**

I feel honoured to be able to address this conference of the Thailand Population Association and especially to share the rostrum with my long-time colleague and good friend, Dr. Nibhon Debavalya. The organizers have asked me to talk about “Thailand and post-ICPD”.

I will review the importance of the Programme of Action adopted at the International Conference on Population and Development, held in Cairo in September 1994. I will also look at the Programme of Action in the context of relevant regional and global processes concerning population and development, including some of the political aspects of those processes. I will focus on international-level decisions, with the understanding that other presenters during this conference will give greater attention to the ways in which those mandates affect population programmes and research in Thailand.

The ICPD Programme of Action has served for twenty years as a remarkable guide for addressing issues of population and development. The strengths of the

---

<sup>1</sup> Independent Consultant Former Chief of the Population and Development Section, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)

Programme of Action are that it is comprehensive, it shifts the scope of fertility interventions from family planning to reproductive health, it is rights-based and it emphasizes the importance of gender. Progress in implementation of the Programme of Action has been reviewed every five years since its adoption, and key actions for the further implementation of the Programme of Action were adopted at a special session of the General Assembly in 1999.

The Programme of Action contains chapters on (a) interrelationships between population, sustained economic growth and sustainable development; (b) gender equality, equity and empowerment of women; (c) the family, (d) population growth and structure; (e) reproductive rights and reproductive health; (f) health, morbidity and mortality; (g) population distribution, urbanization and internal migration; (h) international migration; and (i) population, development and education. Although the Programme of Action addresses each of these areas in considerable detail, there has been a perception that the United Nations Population Fund (UNFPA) concentrated its funding on reproductive health, to the relative neglect of the other areas.

Paragraph 7.6 of the Programme of Action specifies the components of reproductive health, including “abortion as specified in paragraph 8.25, including prevention of abortion and the management of the consequences of abortion”. Several countries, especially in Latin America and the Middle East, submitted written reservations on the inclusion of abortion as part of reproductive health.

The chapter on gender refers only to women and men (whereas any ride on the BTS in Bangkok demonstrates a few other social constructs of gender). Gender was a sensitive issue at the ICPD and the Programme of Action cautiously broke new ground. The chapter on the family begins with the sentence “While various forms of the family exist in different social, cultural, legal and political systems, ....” That formulation was too strong for several countries who expressed written reservations stating that a family can be formed only by the union of a man and woman.

Following the ICPD in 1994, funding from UNFPA and numerous other international donors focused on reproductive health and brought about unprecedented

declines in fertility, maternal mortality and infant mortality. In Asia as a whole, the total fertility rate declined from 3.0 during the period 1990-1995 to 1.7 during 2010-2015. In Thailand, the decline in TFR over the same period was from 2.0 to 1.4, using United Nations figures. Infant mortality in Asia as a whole declined from 55 to 31 during the same 20 year period, and in Thailand it declined from 23 to 10.

These achievements are a testament to what can be achieved by the international community and governments when they have clear objectives and work together. The historic achievements in the area of population over the past 20 years have prompted some people to view the ICPD virtually as the beginning of time but we should recall that the United Nations had organized global conferences on population and development in Bucharest in 1974 and in Mexico City in 1984. These conferences did much to propel the debates on population and development. Those opposed to the strong emphasis on family planning in those conferences argued that “development is the best contraceptive”. Thus, the “paradigm shift” that is claimed for the ICPD Programme of Action is somewhat exaggerated.

Fertility and mortality in many countries had been falling since well before 1994. In the 10-year period prior to 1990-1994, the total fertility rate in Asia had already declined from 3.7 to 3.0. In Thailand, the decline was from 3.0 to 2.0. Similarly, the infant mortality rate in Asia as a whole had declined from 71 to 55 and in Thailand had fallen from 43 to 23.

The ICPD brought a new openness to the international discussion about population by introducing the term “sexuality”, referring to unsafe abortion and emphasizing women’s empowerment. Nonetheless, the ten-year review of the World Population Plan of Action that had been adopted at the United Nations World Population Conference in Bucharest in 1974 noted that “Concern for the status of women in the World Population Plan of Action focused on all aspects of women’s lives, including education,

employment and political participation, as well as their domestic and maternal roles.”<sup>1</sup> Another review conducted by the United Nations Population Division of the outcomes of the population conferences in Bucharest, Mexico City and Cairo concluded that, “It is difficult to see how a meaningful intergovernmental dialogue could have been established without three crucial elements of the World Population Plan of Action: the framing of population issues within a developmental context, respect for national sovereignty in population matters and the centrality of human rights.”<sup>2</sup> Thus, countries were far from inventing the wheel when they adopted the ICPD Programme of Action.

Asian and Pacific countries have met to discuss population and development issues since the 1950s. The first Asian Population Conference was convened in 1963, prior to the creation of the United Nations Fund for Population Activities. That conference has since been named the Asian and Pacific Population Conference and has been convened every ten years. The Fourth APPC was convened in Bali in 1992 by Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) when Dr. Nibhon Debavalya was the Director of the ESCAP Population Division. The outcome of the Fourth APPC was the “Bali Declaration on Population and Sustainable Development”, which served as a valuable input to the formulation of the ICPD Programme of Action.

In some instances, these regional conferences could address issues affecting Asia and the Pacific better than could the global conferences. For example, the Fifth Asian and Pacific Population (APPC) recognized that most international migration in the region is for temporary employment and not permanent settlement, whereas the Programme of Action emphasizes the integration of documented migrants and ways of reducing the number of undocumented migrants, refugees and asylum-seekers.

---

<sup>1</sup> United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, *Review and Appraisal of the World Population Plan of Action*, Population Studies, No. 99, ST/ESA/SER.A/99, New York, 1986, p. 19.

<sup>2</sup> United Nations Population Division, *Population Consensus at Cairo, Mexico City and Bucharest: An Analytical Comparison*, ST/ESA/SER.R/142, New York, 1995, p.3.

In spite of the great successes achieved in implementing the Programme of Action, when the United Nations General Assembly held a special session on the ICPD on 22 September this year, it did not adopt a resolution reaffirming the Programme of Action or calling for its further implementation. What are the reasons for letting the Programme of Action expire with nothing to take its place? I can suggest three possible reasons.

The first is that the Programme of Action had achieved many of its goals. Fertility and mortality rates have fallen to low levels in most regions of the world so population issues defined in terms of population growth seem less urgent.

A second reason for the General Assembly deciding not to issue any new mandate in the population area might be that United Nations Population Fund (UNFPA) has focused its efforts on reproductive health rather than a broader population and development perspective. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families entered into force in 2003 and there are efforts to propose an international convention for older persons but these are viewed as critical issues in their own right rather than as components of population and development although both issues are incorporated in the ICPD Programme of Action.

A third reason for the failure of a resolution to emerge from the General Assembly special session could also be that resistance had developed to efforts to expand the scope of the Programme of Action, particularly with regard to the sensitive issues of gender and sexuality.

As an example of this subtle expansion, a report prepared by ESCAP and UNFPA titled, *Implementing the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: The Asia-Pacific 20-year Review* stated in the first paragraph that the ICPD has “recognized that women’s empowerment and the right to sexual and reproductive health (SRH) are intrinsically linked with population and development”. Yet the Programme of Action never uses the SRH formulation nor does it refer to sexual rights. In the section on human sexuality and gender relations, the Programme of Action states that the objective is “To ensure that women and men have access to the information, education and services needed to achieve good sexual health

and exercise their reproductive rights and responsibilities” (paragraph 7.36). In fact, paragraph 1.15 of the Programme of Action states that it “does not create any new international human rights”.

Resistance to the subtle expansion of the scope of the Programme of Action to include “sexual rights” was manifested at the Sixth Asian and Pacific Population Conference, held at the United Nations Conference Centre in Bangkok in September 2013. When that Conference adopted the Asian and Pacific Ministerial Declaration on Population and Development, Bangladesh, Indonesia, Iran, Malaysia, the Russian Federation and even the United States of American submitted written reservations stating that they did not accept the concept of sexual rights expressed in the Declaration. Azerbaijan, Iran and the Russian Federation voted against the Declaration, a very rare occurrence in an ESCAP meeting, where outcomes are nearly always agreed by consensus.

Several country delegations also submitted written reservations concerning two paragraphs of the Declaration (no’s 8 and 84) that refer to discrimination based on “sexual orientation and gender identity”. The Russian Federation also objected to paragraph 59, which notes that “comprehensive sexuality education” is essential for adolescents and young people to make responsible and informed decisions.

The United Nations Commission on Population and Development, at its session in April this year conducted an assessment of the status of implementation of the ICPD Programme of Action, and adopted an outcome document. The Commission *reaffirmed* the Programme of Action and took note of the outcome documents from the regional conferences on population and development. The outcome document of the Commission refers to “ensuring access of adolescents and youth to full and accurate information and education on sexual and reproductive health, including evidence-based comprehensive education on human sexuality” (paragraph 11). The document also refers to “gender-based violence” (paragraph 13), which is a broader concept than “violence against women and girls”.

At the same time, the Commission reaffirmed “the sovereign right of each country to implement the recommendations of the Programme of Action or other proposals in the present resolution, consistent with national laws and development priorities, with full respect for the various religious and ethical values and cultural backgrounds of its people” (paragraph 2). Furthermore, the Commission recognized the “rights, duties and responsibilities of parents and other persons legally responsible for adolescents to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the adolescent, appropriate direction and guidance on sexual and reproductive matters” (paragraph 10).

The General Assembly conducted a one-day special session on population and development on 22 September this year. Among the countries giving statements, 20 were from Asia and the Pacific. According to the *précise* prepared by the Department of Public Information, Mongolia was the only country to refer to the Sixth Asian and Pacific Population Conference. Although the special session ran over its scheduled time by three and a half hours, the Russian Federation and the United States, among others, did not receive time to speak, although the delegations of Benin, Gambia, Iceland, Sao Tome and Principe, and Togo, for example, did intervene.

As already noted, the General Assembly did not adopt any resolution reaffirming the Cairo Programme of Action or calling for its continued implementation. In contrast, the General Assembly held a concurrent two-day conference on indigenous peoples that did adopt an Outcome Document.

In lieu of a commitment from the General Assembly to continue the implementation of the ICPD Programme of Action, will there be a global mandate concerning population? Currently, the most comprehensive global development mandate is the outcome document called, “The Future We Want” adopted by the United Nations Conference on Sustainable Development, or Rio+20, which met in Rio de Janeiro in June 2012. That document contains a section on health and population that addresses communicable and non-communicable diseases, and sexual and reproductive health. It calls for the full and effective implementation of the Beijing Platform for Action and the ICPD Programme of Action. In “The Future We Want”, countries commit to reducing maternal and child

mortality and to systematically consider population trends and projections in their national, rural and urban development strategies and policies. The document also refers to addressing the challenges associated with demographic change, including migration. While these commitments are welcome, the nine paragraphs on health and population in the Rio+20 outcome cannot be considered an adequate replacement for the ICPD Programme of Action.

Because the target date for the Millennium Development Goals is 2015, the United Nations system and the international community are actively considering the format and scope of a post-2015 development agenda. The MDGs are likely to be replaced by a set of sustainable development goals.

It is likely that the post-2015 development agenda, aside from adopting a less clumsy name, will incorporate the key elements of the Beijing Platform for Action, the ICPD Programme of Action and the Rio+20 outcome. Whether the sustainable development goals will be a short list of high-priority goals, as were the Millennium Development Goals, or a lengthy compendium of objectives remains to be seen. Apparently the current drafts tend toward the latter, thus pleasing everyone but satisfying no one. It is also too early to know how important population dynamics will be in the sustainable development goals.

It seems reasonable to conclude, however, that the global processes are unlikely to provide a significant post-ICPD mandate in the population field other than “do more of the same”.

What should be the objectives of population policy in the twenty-first century? I would like to refer to a stimulating paper on that topic by Wolfgang Lutz in the most recent issue of *Population and Development Review*. He argues that replacement-level fertility is not a meaningful goal, that educational levels are more important than age structure in realizing the benefits of the demographic dividend and that meeting unmet need for family planning is likely to have only a modest impact on fertility. These findings lead him to conclude that “strengthening the human resource base of societies should be the priority focus of twenty-first century population policies”.



Now I would like finally to turn to the topic that the organizers had requested I address: Thailand and post-ICPD. Rather than address the topic from the perspective of policy makers, however, I would like to approach it from the point of view of demographers or population researchers.

I believe that population research will need to be more interdisciplinary – thus demographers will need to work closely with economists, anthropologists and environmental specialists. Let's begin by following the suggestion of Wolfgang Lutz and study the human resources of the Thai population – of how educational levels and qualifications are related to development, especially in the context of the ASEAN Economic Community.

Demographers can tell us much about the agricultural labour force in Thailand. Why does agriculture still occupy so much of the labour force, given the relatively high level of economic development in the country? Do most agricultural workers own their own land or are they employees? What are the changes in this regard over the past two or three decades? How much of farmers' earnings come from off-farm work? Is the average age of Thai farmers increasing?

Both internal and international migration are important to the economy of Thailand. It is time for a new National Migration Survey that would examine short-term and repeat migration as well as permanent moves. There have been some excellent studies on the situation of children left behind by migrating parents but this is likely to continue to be an important topic.

Too little remains known about the children of international migrants and about child migrants in Thailand. I remain surprised that there is no scientific attempt to estimate the number of irregular migrant workers in Thailand.

I have the impression that marriage in Thailand is not as permanent as in the past but I am not aware of any demographic studies on the issue.

Studies of the non-Thai population in Thailand, largely the highland population and other ethnic minorities, tend to be carried out by anthropologists but demographers have not given enough attention to those population groups.

Finally, the linkages between population and the environment will be of much greater significance in the twenty-first century and demographers need to be at the centre of that research.

I believe that the discipline of demography offers an invaluable approach to understanding the key issues of social and economic development and I look forward to listening to the other presentations at this conference.

### เรียนประธาน ผู้เชี่ยวชาญทางด้านประชากรศาสตร์ และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ผมรู้สึกเป็นเกียรติที่ได้มากล่าวในงานประชุมของสมาคมนักประชากรไทย และได้มาแบ่งปันในเวทีนี้กับเพื่อนร่วมงานที่ทำงานมาด้วยกันเป็นเวลานาน และเพื่อนที่ดีของผม รองศาสตราจารย์ ดร. นิพนธ์ เทพวัลย์ ในงานประชุมครั้งนี้ คณะผู้จัดงานได้ขอรับรองให้ผมพูดเรื่อง “ประเทศไทยหลังการประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนา”

ผมจะทบทวนความสำคัญของแผนปฏิบัติการที่ถูกลำเอียงมาใช้ในการประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนา ที่จัดขึ้นที่กรุงไคโร เมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ.1994 ผมจะพิจารณาแผนปฏิบัติการในบริบทของกระบวนการในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เกี่ยวข้องกับประชากรและการพัฒนา รวมถึงมุมมองในด้านการเมืองของกระบวนการเหล่านั้นด้วย มุ่งเน้นไปที่การตัดสินใจในระดับนานาชาติ ซึ่งผมเข้าใจว่า ผู้นำเสนอท่านอื่นๆ ในงานประชุมนี้จะให้ความสนใจว่า ประเด็นเหล่านี้ส่งผลต่อแผนประชากรและงานวิจัยในประเทศไทยอย่างไร

แผนปฏิบัติงานของการประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนา ทำหน้าที่เป็นคู่มือที่ดีเยี่ยมในการระบุประเด็นปัญหาเรื่องประชากรและการพัฒนามาเป็นเวลา 20 ปี จุดแข็งของแผนปฏิบัติการคือแผนปฏิบัติการนี้มีความครอบคลุม เปลี่ยนขอบเขตเรื่องการแทรกแซงทางการเจริญพันธุ์จากการวางแผนครอบครัวสู่อนามัยการเจริญพันธุ์ อยู่บนฐานของเรื่องสิทธิและเน้นเรื่องความสำคัญของเพศ ความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ได้รับการทบทวนทุกห้าปี นับตั้งแต่มีการเริ่มการปฏิบัติและการดำเนินการที่สำคัญสำหรับการดำเนินงานต่อไปของแผนปฏิบัติการ ได้รับการรับรองพิเศษในที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในปี ค.ศ.1999

แผนปฏิบัติการประกอบไปด้วยหลายบท ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างประชากร การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) ความเท่าเทียมกันทางเพศ ความเสมอภาค และการเพิ่มพลังในผู้หญิง 3) ครอบครัว 4) สิทธิการเจริญพันธุ์ และอนามัยการเจริญพันธุ์ 5) สุขภาพ

การเจ็บป่วยและการเสียชีวิต 6) การกระจายของประชากร ความเป็นเมือง และการย้ายถิ่นภายในประเทศ 7) การย้ายถิ่นข้ามประเทศ และ 8) ประชากร การพัฒนา และการศึกษา แม้แผนปฏิบัติการจะระบุถึงแต่ละประเด็นอย่างละเอียด แต่ก็ยังมีความเข้าใจว่ากองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) เน้นการให้ทุนในเรื่องอนามัยการเจริญพันธุ์ โดยละเลยประเด็นอื่นๆ

ย่อหน้าที่ 7.6 ของแผนปฏิบัติการระบุถึง องค์ประกอบของอนามัยการเจริญพันธุ์ รวมถึง “เรื่องการยุติการตั้งครรภ์ (การทำแท้ง) ตามที่ระบุไว้ในย่อหน้าที่ 8.25 รวมถึงการป้องกันการยุติการตั้งครรภ์และการจัดการผลที่ตามมาของการทำแท้ง” ในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลาตินอเมริกา และตะวันออกกลาง ได้รวมเรื่องการทำแท้งเข้าเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องอนามัยการเจริญพันธุ์

บทที่กล่าวถึงเรื่องเพศ กล่าวถึงแค่ประเด็นเรื่องเพศในหญิงและชายเท่านั้น (ในขณะที่หากได้นั่งรถไฟในกรุงเทพฯ เราก็จะเห็นว่ายังมีโครงสร้างทางสังคมของอีกหลายเพศ) เรื่องเพศเป็นประเด็นละเอียดอ่อนในการประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนา และแผนปฏิบัติการได้เปิดประเด็นใหม่อย่างรอบคอบ บทที่กล่าวถึงเรื่องครอบครัวเริ่มต้นด้วยประโยคที่ว่า “ในขณะที่ความหลากหลายของรูปแบบของครอบครัวมีให้เห็นอยู่ในสังคม วัฒนธรรม ระบบกฎหมายและการเมืองที่แตกต่างกัน...” ซึ่งมากเกินไปสำหรับบางประเทศที่ยอมรับข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรว่าครอบครัวมีเพียงรูปแบบของการอยู่ร่วมกันของชายและหญิงเท่านั้น

หลังจากงานประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนาในปี ค.ศ. 1994 เงินทุนจาก UNFPA และผู้ให้ทุนสากลอื่นๆ มุ่งเน้นไปที่ประเด็นอนามัยการเจริญพันธุ์ ซึ่งทำให้เกิดการลดลงของการเจริญพันธุ์ การตายของมารดา และการตายของทารกอย่างเป็นทางการ ในภาพรวมของเอเชีย อัตราการเจริญพันธุ์รวมลดลงจาก 3.0 ในช่วงปี ค.ศ.1990 -1995 เป็น 1.7 ในช่วงปี ค.ศ. 2010 -2015 ในประเทศไทย อัตราการเจริญพันธุ์รวมในช่วงเวลาเดียวกันลดลงจาก 2.0 เป็น 1.4 โดยอ้างอิงจากข้อมูลขององค์การสหประชาชาติ การตายของทารกในเอเชียในภาพรวมลดลงจาก 55 เป็น 31 ในช่วงเวลาเดียวกันรอบ 20 ปี และในประเทศไทยการตายของทารกลดลงจาก 23 เป็น 10

ความสำเร็จเหล่านี้ เป็นเครื่องพิสูจน์ถึงสิ่งที่สามารถทำได้โดยประชาคมระหว่างประเทศ และรัฐบาลเมื่อพวกเขา มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีการทำงานร่วมกัน ความสำเร็จในประวัติศาสตร์ในสาขาวิชาประชากรศาสตร์ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้กระตุ้นให้หลายๆ คนมองว่า งานประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนา (ICPD) เปรียบเสมือนการเริ่มต้น อย่างไรก็ตาม เราควรระลึกถึงงานประชุมระดับโลกในเรื่องประชากรและการพัฒนา ที่จัดขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติที่เมืองบูคาเรสต์ ในปี 1974 และเมืองเม็กซิโก ในปี ค.ศ. 1984 งานประชุมเหล่านี้มีส่วนในการชี้ทิศทางของประเด็นถกเถียงในเรื่องประชากรและการพัฒนาเป็นอย่างมาก พวกที่มีความเห็นขัดแย้งกับการ

วางแผนครอบครัวในงานประชุมเหล่านั้น ได้แย้งว่า “การพัฒนาคือการคุมกำเนิดที่ดีที่สุด” ดังนั้น ในการ “เปลี่ยนแปลงรูปแบบ (paradigm)” ที่อ้างว่าเกิดจากแผนปฏิบัติการของการประชุมนานาชาติ ประชากรและการพัฒนา (ICPD) จึงเป็นการกล่าวอ้างที่เกินจริง

การเจริญพันธุ์และการตายในหลายๆ ประเทศลดลงตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1994 ในช่วง 10 ปี ก่อนช่วงปี ค.ศ. 1990 - 1994 อัตราการเจริญพันธุ์รวมได้ลดลงจาก 3.7 เป็น 3.0 ในประเทศไทยได้ลดลงจาก 3.0 เป็น 2.0 เช่นเดียวกัน อัตราการตายของทารกในเอเชียโดยรวมลดลงจาก 71 เป็น 55 และในประเทศไทยลดลงจาก 43 เป็น 23

การประชุมนานาชาติประชากรและการพัฒนา (ICPD) ได้นำไปสู่ประเด็นใหม่ในการอภิปรายในเรื่องประชากร โดยได้มีการแนะนำประเด็น “sexuality” ซึ่งหมายถึงการยุติการตั้งครรรภ์ (ทำแท้ง) อย่างไม่ปลอดภัย และเน้นย้ำในเรื่องการสร้างพลังอำนาจในตนเองของผู้หญิง (women's empowerment) อย่างไรก็ตาม การทบทวน 10 ปีในเรื่องแผนปฏิบัติการประชากรโลกที่ถูกนำมาใช้ ในการประชุมประชากรโลกขององค์การสหประชาชาติที่เมืองบูคาเรสต์ ในปี ค.ศ. 1974 กล่าวว่า “ความกังวลในเรื่องสถานะของผู้หญิงในแผนปฏิบัติการโลกมุ่งเน้นในทุกด้านของชีวิตผู้หญิง ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องการศึกษา การจ้างงาน การมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมถึงบทบาทในครอบครัวและ บทบาทความเป็นแม่” ในงานทบทวนอีกงานหนึ่ง ซึ่งจัดทำโดยกองประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Population Division) ในเรื่องของผลลัพธ์จากการประชุมประชากรในเมือง บูคาเรสต์ เม็กซิโก และโคโร สรุปรว่า “เป็นเรื่องยากที่จะมองเห็นว่าการเจรจาระหว่างรัฐอย่างมีความหมายจะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างไร หากขาดองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการของแผนปฏิบัติการ ประชากรโลก ซึ่งได้แก่ กรอบของประเด็นประชากรในบริบทของการพัฒนา ความเคารพในอธิปไตย ของแต่ละประเทศในเรื่องประชากร และศูนย์กลางของสิทธิมนุษยชน” ดังนั้น หลายประเทศจึงทำในสิ่งที่ได้ทำมาแล้วจะไม่มีการปรับปรุงใดๆ เมื่อยอมรับนำแผนปฏิบัติการ ICPD ไปใช้

ประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิกได้มีการประชุมกัน เพื่ออภิปรายประเด็นเรื่องประชากร และการพัฒนาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1950 งานประชุมประชากรของเอเชียได้จัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1963 ก่อนที่ สหประชาชาติกองทุนเพื่อกิจกรรมประชากร (United Nations Fund for Population Activities) จะก่อตั้งเสียอีก งานประชุมครั้งนั้นได้ถูกเรียกว่างานประชุมประชากรเอเชียและแปซิฟิก (Asian and Pacific Population Conference) และได้ถูกจัดขึ้นทุกๆ 10 ปี งานประชุมประชากร เอเชียและแปซิฟิก (APPC) ครั้งที่ 4 ได้ถูกจัดขึ้นที่บาหลีในปี ค.ศ. 1992 โดย Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) ในขณะนั้นที่ Dr. Nibhon Debavalya ซึ่งดำรง ตำแหน่งผู้อำนวยการของกองประชากร ของ ESCAP กล่าวว่า ผลลัพธ์จากงานประชุม APPC ครั้งที่

4 คือ “ปฏิญญาบาห์ลีประชากรและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งเป็นข้อมูลอันมีค่าในการกำหนดแผนปฏิบัติงาน ICPD

ในบางกรณี งานประชุมในระดับภูมิภาคเช่นนี้ สามารถกล่าวถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเอเชียและแปซิฟิกได้ดีกว่างานประชุมในระดับโลก ยกตัวอย่างเช่น งานประชุม Asian and Pacific Population Conference (APPC) ครั้งที่ 5 ได้ระบุว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติในภูมิภาค เป็นการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่การย้ายถิ่นเพื่อตั้งรกรากถาวร ในขณะที่แผนปฏิบัติการเน้นย้ำเรื่องการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของแรงงานต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้ว หนทางที่จะลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ผู้ลี้ภัย และผู้ขอลี้ภัย

แม้การดำเนินการของแผนปฏิบัติการจะประสบความสำเร็จอย่างมาก แต่เมื่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจัดสมัยการประชุมพิเศษใน ICPD เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2557 กลับไม่มีการยอมรับมติยืนยันแผนปฏิบัติการหรือเรียกร้องให้มีการดำเนินการต่อไป เหตุผลที่ทำให้แผนปฏิบัติการสิ้นสุด โดยที่ยังไม่มีอะไรจะมาแทนที่คืออะไร ผมขออนุญาตนำเสนอสาเหตุที่เป็นไปได้สามประการ

ประการแรก คือ แผนปฏิบัติการได้บรรลุเป้าหมายหลายข้อแล้ว อัตราการเจริญพันธุ์และการตายได้ลดลงมาสู่ระดับที่ต่ำแล้วในหลายๆ ภูมิภาคในโลก ดังนั้น ปัญหาประชากรเรื่องการเติบโตของประชากรจึงไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนอีกต่อไป

เหตุผลประการที่สอง ที่ทำให้การประชุมสมัชชาตัดสินใจไม่ออกอาณัติใหม่ในเรื่องประชากรอาจจะเป็นเพราะ United Nations Population Fund (UNFPA) มุ่งเน้นความสนใจไปที่เรื่องอนามัยการเจริญพันธุ์มากกว่าประเด็นที่กว้างกว่าในเรื่องประชากรและการพัฒนา อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เริ่มมีการใช้เมื่อปี ค.ศ. 2003 และมีความพยายามที่จะเสนอให้มีการประชุมระหว่างประเทศสำหรับผู้สูงอายุ แต่ประเด็นนี้ยังถูกมองว่าเป็นเรื่องสิทธิส่วนบุคคลมากกว่าเป็นองค์ประกอบของประชากรและการพัฒนา ถึงแม้ว่าทั้งสองประเด็นนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในแผนปฏิบัติการของ ICPD ก็ตาม

เหตุผลประการที่สาม ที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของการแก้ปัญหา ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นในการประชุมสมัชชาในสมัยประชุมพิเศษอาจจะเป็นเพราะมีการต่อต้านความพยายามในการขยายขอบเขตของแผนปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นละเอียดอ่อนอย่างเรื่องเพศภาวะและเพศวิถี (gender and sexuality)

เพื่อเป็นตัวอย่างของการขยายขอบเขตไปในประเด็นละเอียดอ่อน รายงานจัดทำขึ้นโดย ESCAP และ UNFPA ภายใต้อำนาจ การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการของการประชุมระหว่าง

ประเทศว่า ด้วยประชากรและการพัฒนา: การทบทวนช่วง 20 ปีในเอเชียแปซิฟิก ได้กล่าวในย่อหน้าแรกว่า ICPD “ได้รับรู้ว่าการสร้างพลังอำนาจในตนเองของผู้หญิงและสิทธิในเรื่องเพศ และอนามัยการเจริญพันธุ์มีความเชื่อมโยงพื้นฐานกับประชากรและการพัฒนา” แต่แผนปฏิบัติการก็ยังไม่เคยมีการกำหนดเรื่องอนามัยการเจริญพันธุ์ หรือกล่าวถึงสิทธิทางเพศเลย ในหมวดที่เกี่ยวข้องกับเพศภาวะและเพศวิถีของมนุษย์ วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการคือ “เพื่อให้แน่ใจว่าชายและหญิงสามารถเข้าถึงข้อมูล การศึกษาและบริการที่จำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งสุขภาพทางเพศที่ดี พร้อมทั้งใช้สิทธิและความรับผิดชอบในเรื่องการเจริญพันธุ์” (ย่อหน้าที่ 7.36) ในความเป็นจริง ย่อหน้าที่ 1.15 ของแผนปฏิบัติการระบุว่าตัวแผนปฏิบัติการเองไม่ได้มีการสร้างสิทธิมนุษยชนสากลใหม่แต่อย่างใด

การต่อต้านการขยายขอบเขตของแผนปฏิบัติการเพื่อครอบคลุมประเด็นละเอียดอ่อน เช่น สิทธิทางเพศนั้น เกิดขึ้นที่งานประชุมประชากรเอเชียและแปซิฟิกครั้งที่ 6 ที่จัดขึ้นที่ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติในกรุงเทพฯ เมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2013 เมื่อในที่ประชุมมีการยอมรับนำประกาศทางการทูตเอเชียและแปซิฟิก (Asian and Pacific Ministerial Declaration) ว่าด้วยเรื่องประชากรและการพัฒนาไปใช้ บังกลาเทศ อินโดนีเซีย อิหร่าน มาเลเซีย สหพันธรัฐรัสเซีย และแม้กระทั่งสหรัฐอเมริกา ได้ทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ไม่ยอมรับแนวคิดเรื่องสิทธิเพศที่ระบุในประกาศอาเซอร์ไบจาน อิหร่าน และสหพันธรัฐรัสเซียลงเสียงคัดค้านประกาศฉบับนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่บ่อย โดยส่วนใหญ่แล้ว ในที่ประชุมจะมีความเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นทางการ

คณะผู้แทนจากหลายประเทศยื่นลงบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับย่อหน้า 2 ย่อหน้า ในประกาศ (ย่อหน้าที่ 8 และ 84) ที่อ้างถึงการเลือกปฏิบัติในเรื่อง “รสนิยมทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศ” สหพันธรัฐรัสเซียยังคัดค้านย่อหน้า 59 ที่กล่าวว่า “การศึกษาเรื่องเพศวิถีที่ครอบคลุม” เป็นสิ่งจำเป็นต่อวัยรุ่นและเยาวชนในการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบและมีข้อมูลในการตัดสินใจ

คณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติเรื่องประชากรและการพัฒนา จัดทำการประเมินสถานะของการนำแผนปฏิบัติการ ICPD ไปปฏิบัติ และการยอมรับรายงานเรื่องผลการดำเนินงาน ในงานประชุมเมื่อเดือนเมษายนที่ผ่านมา คณะกรรมการรับรองแผนปฏิบัติการอีกครั้ง และทำการบันทึกเอกสารที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานจากการประชุมเรื่องประชากรและการพัฒนาในระดับภูมิภาค เอกสารที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของคณะกรรมการได้กล่าวถึง “การสร้างความมั่นใจว่าวัยรุ่นและเยาวชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูล รวมถึงการศึกษาในเรื่องเพศและการเจริญพันธุ์ที่ถูกต้องได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ครอบคลุมถึงการศึกษาในเรื่องเพศของมนุษย์บนพื้นฐานของหลักฐานอย่าง

ครอบครัว” (ย่อหน้าที่ 11) นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึง “ความรุนแรงบนพื้นฐานทางเพศ (gender-based violence)” (ย่อหน้าที่ 13) ซึ่งเป็นแนวคิดที่กว้างกว่า “ความรุนแรงต่อสตรีและเด็กหญิง”

ในขณะเดียวกัน คณะกรรมาธิการได้ยืนยันเรื่อง “อำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของแผนปฏิบัติการ หรือข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่อยู่ในข้อสรุปในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศและลำดับความสำคัญในการพัฒนา โดยเคารพเรื่องความหลากหลายทางศาสนา คุณค่าทางจริยธรรม และพื้นฐานทางวัฒนธรรมของประชาชนของประเทศตน” (ย่อหน้าที่ 2) นอกจากนี้คณะกรรมาธิการยังรับรู้ถึง “สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของพ่อแม่และบุคคลอื่นๆ ที่มีสิทธิตามกฎหมายในการดูแลวัยรุ่น ในการศึกษาที่เหมาะสมและให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องเพศและการเจริญพันธุ์ในลักษณะที่สอดคล้องกับความสามารถในการพัฒนาของวัยรุ่น” (ย่อหน้าที่ 10)

การประชุมสมัชชาทั่วไปจัดสมัยการประชุมพิเศษ 1 วัน ในเรื่องประชากรและการพัฒนา เมื่อวันที่ 22 กันยายนปีนั้น ในบรรดาประเทศที่ให้แถลงการณ์ทั้งหมด มี 20 ประเทศที่มาจากเอเชียและแปซิฟิก ตามข้อมูลจัดทำโดยกรมข้อมูลสาธารณะ (Department of Public Information) มองโกเลียเป็นประเทศเดียวที่อ้างถึงงานประชุมประชากรเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 6 แม้การประชุมจะเลยเวลาที่กำหนดไว้ถึง 3 ชั่วโมงครึ่ง ในบรรดาประเทศต่างๆ สหพันธรัฐรัสเซียและสหรัฐอเมริกาไม่มีเวลาให้คำแถลง แม้คณะผู้แทนของประเทศเบนิน แกมเบีย ไชล์แลนด์ เซาตูเมและปรินซิปี และโตโกจะทักท้วงแล้วก็ตาม

ดังที่กล่าวไปแล้ว การประชุมสมัชชาทั่วไปไม่ได้ยอมรับข้อสรุปใดๆ ในการยืนยันของแผนปฏิบัติงาน หรือเรียกร้องให้มีการดำเนินงานต่อไป ในทางตรงกันข้ามการประชุมสมัชชาทั่วไปกลับจัดงานประชุมเป็นเวลา 2 วันในช่วงเวลาเดียวกันในเรื่องชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งได้มีการยอมรับ Outcome Document แทน

จะมีข้อบังคับระดับโลกในเรื่องประชากรมาแทนความมุ่งมั่นของการประชุมสมัชชาทั่วไปในการดำเนินแผนปฏิบัติงานของ ICPD ต่อไปหรือไม่? ปัจจุบันภูมิทัศน์ความครอบคลุมเรื่องการพัฒนาในระดับสากลมากที่สุดคือ เอกสารที่เรียกว่า “อนาคตที่เราต้องการ (The Future We Want)” ซึ่งได้มีการยอมรับในงานประชุมขององค์การสหประชาชาติ เรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Rio +20 ที่จัดขึ้นที่เมืองริโอ เดอ จานีโร เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2012 เอกสารฉบับนี้ประกอบไปด้วยหมวดเรื่องสุขภาพและประชากรที่กล่าวถึงโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อ และอนามัยการเจริญพันธุ์และสุขภาพทางเพศ นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องให้มีการนำ Beijing Platform for Action และแผนปฏิบัติงาน ICPD ไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ใน “อนาคตที่เราต้องการ” ประเทศต่างๆ จะมุ่งมั่นเพื่อลด

การตายของทารกและมารดา และเพื่อพิจารณาแนวโน้มและการประมาณประชากรในประเทศของตนเอง รวมถึงนโยบายและกลยุทธ์เรื่องการพัฒนาเมืองและชนบท และยังได้มีการกล่าวถึงความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากร รวมถึงการย้ายถิ่นด้วย แม้ว่าความมุ่งมั่นเหล่านี้จะเป็นที่น่ายินดี แต่ย่อหน้า 9 ย่อหน้าในเรื่องสุขภาพและประชากรใน Rio+20 outcome ก็ไม่สามารถแทนที่แผนปฏิบัติงานของ ICPD ได้อย่างสมบูรณ์

เนื่องจากวันที่เป็นเป้าหมายของเป้าหมายการพัฒนาที่ 5 (Millennium Development Goal) คือปี ค.ศ. 2015 ระบบสหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศกำลังพิจารณารูปแบบและขอบเขตของวาระการพัฒนาล้างปี ค.ศ. 2015 อย่างกระตือรือร้น เป้าหมายการพัฒนาที่ 5 มีแนวโน้มว่า จะถูกแทนที่โดยชุดเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

มีความเป็นไปได้ว่า วาระการพัฒนาล้างปี ค.ศ. 2015 จะรวมเอาองค์ประกอบสำคัญจาก Beijing Platform for Action และแผนปฏิบัติการ ICPD และ Rio+20 outcome ไม่ว่าเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะถูกจัดอยู่ในเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงสุดอย่างไร เป้าหมายการพัฒนาที่ 5 หรือจะกลายเป็นบทสรุปของวัตถุประสงค์อันยาวเหยียด เรายังคงต้องจับตาดูกันต่อไป

อาจจะเป็นการเหมาะสมที่จะสรุปว่า กระบวนการของโลกไม่น่าจะมีการเตรียมการผ่านข้อบังคับที่ความสำคัญหลัง ICPD ในประเด็นทางประชากร นอกจากจะ “ทำสิ่งเดิมๆ เพิ่มขึ้นอีก”

วัตถุประสงค์ของนโยบายประชากรในศตวรรษที่ 21 คืออะไร? ผมจะขออนุญาตอ้างถึงบทความในประเด็นนี้ ที่เขียนโดย Wolfgang Lutz ที่ตีพิมพ์ในวารสาร Population and Development Review ฉบับล่าสุด Lutz ได้แย้งว่า ระดับทดแทนภาวะเจริญพันธุ์ไม่ใช่เป้าหมายที่สำคัญ ระดับการศึกษาต่างหากที่มีความสำคัญมากกว่าโครงสร้างอายุในการตระหนักถึงว่าประโยชน์ของการปันผลประชากร และการตอบสนองความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนองในเรื่องการวางแผนครอบครัวมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อภาวะเจริญพันธุ์น้อยมาก ข้อค้นพบนี้นำไปสู่ข้อสรุปของ Lutz ว่า “การเสริมสร้างฐานทรัพยากรมนุษย์ของสังคมควรจะทำให้ความสำคัญกับนโยบายประชากรในศตวรรษที่ 21 สืบเสียด”

ต่อไปผมจะกล่าวถึงประเด็นที่ผู้จัดงานประชุมได้ขอให้ผมมากล่าวในวันนี้ คือ ประเทศไทยหลัง ICPD แทนที่จะกล่าวถึงประเด็นนี้ในมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย ผลจะกล่าวถึงประเด็นนี้ในมุมมองของนักประชากรศาสตร์หรือนักวิจัยประชากรศาสตร์แทน

ผมเชื่อว่า การวิจัยทางประชากรศาสตร์จำเป็นจะต้องมีความเป็นสหวิทยาการมากขึ้น ดังนั้น นักประชากรศาสตร์จำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับนักเศรษฐศาสตร์ นักมานุษยวิทยา และผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อม เราสามารถเริ่มต้นได้ โดยการทำตามคำแนะนำของ Wolfgang



Lutz และคณาจารย์พยากรณ์ของประชากรไทย ระดับการศึกษาและคุณสมบัติมีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาอย่างไร โดยเฉพาะในบริบทของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นักประชากรศาสตร์สามารถบอกเราได้มากมายในเรื่องกำลังแรงงานในเกษตรกรรมในประเทศไทย ทำไมภาคการเกษตรยังคงครองกำลังแรงงานจำนวนมากในประเทศ ทั้งที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง? แรงงานในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตัวเอง หรือเป็นเพียงลูกจ้างเท่านั้น? มีความเปลี่ยนแปลงอะไรบ้างในประเด็นนี้ในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา? เกษตรกรมีรายได้นอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเท่าไร? เกษตรกรไทยมีอายุโดยเฉลี่ยสูงขึ้นหรือไม่?

การย้ายถิ่นทั้งระหว่างประเทศและภายในประเทศต่างมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยทั้งสิ้น ถึงเวลาแล้วที่การสำรวจการย้ายถิ่นระดับชาติ (National Migration Survey) ครั้งใหม่จะต้องศึกษาการย้ายถิ่นในระยะสั้น ความย้ายถิ่นซ้ำๆ และการย้ายถิ่นถาวรด้วย มีการศึกษาที่ดีมากมายงานในเรื่องสถานการณ์ของเด็กที่ถูกทอดทิ้งโดยพ่อแม่ที่ย้ายถิ่น แต่ประเด็นนี้มีแนวโน้มว่าจะยังคงเป็นประเด็นที่สำคัญอยู่

เรื่องของลูกของแรงงานย้ายถิ่นต่างชาติและเด็กย้ายถิ่นในประเทศไทยยังเป็นเรื่องที่มีการศึกษาน้อยอยู่ ผมค่อนข้างประหลาดใจที่ยังไม่พบว่า มีความพยายามในการประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทยในการวิจัยทางวิชาการ

ผมมีความรู้สึกว่าการแต่งงานในประเทศไทยเป็นการแต่งงานที่ไม่ถาวร ไม่เหมือนกับในอดีต และผมยังไม่เห็นว่ามีกรวิจัยทางประชากรศาสตร์ในประเด็นนี้สักเท่าไร

การศึกษาเรื่องประชากรที่ไม่ใช่คนไทยในประเทศไทย โดยส่วนมากเป็นชาวเขาและชนกลุ่มน้อย มักจะเป็นการศึกษาโดยนักมานุษยวิทยา แต่นักประชากรศาสตร์ยังไม่ได้ให้ความสนใจในประชากรกลุ่มนี้มากนัก

สุดท้าย ความเชื่อมโยงระหว่างประชากรและสิ่งแวดล้อมจะมีความสำคัญมากขึ้นมากในศตวรรษที่ 21 และนักประชากรศาสตร์จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของงานวิจัยประเด็นนี้

ผมเชื่อว่า องค์ความรู้ของนักประชากรศาสตร์มีวิธีการที่ทรงคุณค่าต่อความเข้าใจประเด็นสำคัญของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ และผมจะตั้งใจคอยฟังการนำเสนอในงานประชุมนี้ต่อไป