برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، ١٣ - ٢٠٠١/٢/١٦

مخططات الإستراتيجيات القطرية

البند ٧ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

مخطط الاستراتيجية القطرية لبهوتان

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2001/7/4
10 January 2001
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير عمليات إقليم آسيا وأوروبا الشرقية (OAE):	Mr J. Powell	رقم الهاتف: 066513-2209
مستشار المسائل الإنمائية (OAE):	Ms C. R	رقم الهاتف: 066513-2723

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

بهوتان بلد صغير، ومن أكثر بلدان العالم جبالا وانتشارا للسكان على مسافات واسعة. وتصنف بهوتان من أقل البلدان نموا، ومن بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، إذ بلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٥٥١ دولارا في عام ١٩٩٨[١]. ويغلب النشاط الزراعي على اقتصادها إلى حد بعيد، إذ يعيش أكثر من ٨٠ في المائة من السكان البالغ عددهم ٠٠٠ ٦٥٨ نسمة تقريبا (تقدير على أساس الرقم الذي قدمته الحكومة في عام ١٩٩٨، والبالغ ٠٠٠ ٦٣٨) في مستوطنات ريفية متناثرة، ويعتمدون على زراعة الكفاف. ويصنف التقرير الوطني للتنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ بهوتان ضمن بلدان التنمية البشرية المتوسطة، في المرتبة ١٣٠[٢].

وفي عام ١٩٩٦، أجاز المجلس التنفيذي **للبرنامج** مخطط الاستراتيجية القطرية لبهوتان (WFP/EB.3/96/6/Add.2)، الذي أوصى بدراسة إمكانات الإنهاء التدريجي للمساعدة التي يقدمها **البرنامج**. وقد قدمت هذه التوصية بناء على تفاؤل التنبؤات الاقتصادية، وقلق الحكومة إزاء الاعتماد على المعونة الخارجية. وفي عام ١٩٩٩، وبناء على طلب الحكومة، أوفد **البرنامج** بعثة ميدانية لمراجعة السياسات. وأوصت البعثة بأن يواصل **البرنامج** تقديم المساعدة لبهوتان طوال الخطة الخمسية التاسعة، وبإعداد برنامج قطري.

ويقدر أن نحو سدس سكان بهوتان يعيشون في أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي بشكل موسمي ومزمن. وهذه الأسر هي أساسا أسر مزارعين يعيشون على زراعة الكفاف في مناطق نائية، وأسر من العاملين الذين ليس لهم أراض ويعملون في صيانة الطرق الرئيسية في المناطق الريفية. ومعدلات التقزم الإجمالية بالنسبة للأطفال دون سن الخامسة مرتفعة جدا (٤٠ في المائة)، وهي إشارة على سوء التغذية المزمن. كما أن قدرة الأطفال على النمو تتأثر بالحالة التغذوية للأمهات؛ حيث تعاني امرأة واحدة من بين كل خمس نساء في سن الحمل في بهوتان من سوء التغذية.

والهدف من البرنامج القطري المقترح (يوليو/تموز ٢٠٠٢ – يونيو/حزيران ٢٠٠٧) هو تحسين الأمن الغذائي بشكل مستدام بالنسبة لأشد فئات المجتمع انعداما للأمن الغذائي. وعملا بقرار المجلس التنفيذي رقم ١٩٩٩/م ت–س/٢، يركز **البرنامج** أنشطته الإنمائية على خمسة أهداف. وسيتصدى البرنامج القطري للأهداف الأول والثاني والثالث (تمكين صغار الأطفال والحوامل والمرضعات من تلبية الاحتياجات التغذوية الخاصة والصحية المرتبطة بالتغذية؛ وتمكين الأسر الفقيرة من الاستثمار في الرصيد البشري من خلال التعليم والتدريب؛ وتمكين الأسر الفقيرة من اكتساب الأصول المادية والحفاظ عليها).

(١)حكومة بهوتان الملكية. بهوتان ٢٠٢٠: رؤية للسلام والرخاء والسعادة، ١٩٩٩.

(٢)التقرير الوطني للتنمية البشرية لبهوتان لعام ٢٠٠٠. ويصنف التقرير العالمي للتنمية البشرية لعام ١٩٩٩ بهوتان في المرتبة ١٤٥ فقط، إذ يبلغ مؤشر التنمية البشرية ٠,٤٥٩، حيث تستند العمليات الحسابية إلى رقم غير واقعي لتعداد السكان قدره ١,٩ مليون نسمة.

وسيجري **البرنامج** ، لدى إعداد البرنامج القطري، دراسات قاعدية بشأن انعدام الأمن الغذائي، مما سيساعد الوكالات المنفذة على تحديد معايير اختيار المستفيدين وتحديد المجتمعات المحلية والأسر والأفراد الأشد انعداما للأمن الغذائي. وستبحث هذه الدراسات أيضا معايير أخرى هامة لتحديد المستفيدين مثل توفر الشركاء، والقدرات التنفيذية، والفعالية الاقتصادية.

ويقترح مخطط الاستراتيجية القطرية هذا ثلاثة أنشطة للبرنامج القطري:

(١) تقديم الدعم للعاملين الذين لا يملكون أراض والذين يعملون في بناء الطرق الريفية. وقد كان هذا النشاط ضروريا للعاملين بالطرق، إذ أنه مكنهم من تلبية الاحتياجات الغذائية وغير ذلك من احتياجات الكفاف لأفراد أسرهم، على الرغم من أنه لم يؤد إلى إنشاء أصول تتصل اتصالا مباشرا بالتغلب على انعدام أمنهم الغذائي. وسيستمر هذا النشاط خلال مرحلة انتقالية، وسيتوقف تدريجيا بحلول عام ٢٠٠٥ . واتفقت الحكومة على أن توفر الأموال لدفع أجور هؤلاء العاملين في حين تلقيهم الدعم من **البرنامج** في إطار عناصر موجهة بدقة من النشاطين الثاني والثالث.

(٢) تقديم الدعم للتعليم في شكل وجبات لأطفال المدارس وحصص غذائية منزلية للنساء المنتميات لأسر العاملين بالطرق للمواظبة على فصول للتعليم غير النظامي، مما ينشئ ويعزز الرصيد البشري للسكان الضعفاء، ويسد الفجوات القائمة بين الجنسين في معرفة القراءة والكتابة.

(٣) تقديم الدعم للمبادرات المتكاملة للأمن الغذائي، وهو نشاط جديد سينفذ في مناطق نائية ومنعدمة الأمن الغذائي. وسيركز على المجتمعات المحلية وسيعزز الأمن الغذائي من جهتين: من خلال عنصر الغذاء مقابل العمل لإنشاء أصول مجتمعية وعنصر النشاط التغذوي، وتكاملها قدر الإمكان مع خدمات التثقيف في مجال الصحة والتغذية، مما يستهدف تحقيق التعاون بين البرامج بإنشاء أصول مادية، والتصدي لدورة سوء التغذية المشتركة بين الأجيال.

وسيجري السعي إلى التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للمشروعات الإنتاجية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد)، ومنظمة اليونيسيف لتنفيذ البرنامج القطري بما يتسق و إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. ويتوقع أن يبدأ تنفيذ البرنامج القطري في يوليو/تموز ٢٠٠٢، تنسيقا مع دورات برامج وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

مشروع القرار

أجاز **المجلس** مخطط الاستراتيجية القطرية لبهوتان (الوثيقة WFP/EB.1/2001/7/4) وفوض الأمانة في الشروع في إعداد برنامج قطري يأخذ في الاعتبار ملاحظات **المجلس**.

انعدام الأمن الغذائي والفقراء والجوعى

معلومات أساسية

١- مملكة بهوتان بلد غير مطل على البحر صغير وشبه جبلي كلية، ويرتفع عن مستوى سطح البحر نحو ٢٠٠ متر في الجنوب حتى جبال الهملايا في الشمال، التي ترتفع ما يزيد على ٠٠٠ ٧ متر. وبهوتان من أحد عشر "بقاع ساخنة" للتنوع البيولوجي في العالم، إذ تغطي الغابات ٧٢ في المائة من أراضيها.

٢- ويعيش نحو ٠٠٠ ٦٥٨ نسمة في بهوتان. وبهوتان من أقل بلدان العالم من حيث الكثافة السكانية، إذ يعيش ١٣,٧ شخص/كم^{٢}. بيد أنه نظرا لأن ١٦ في المائة فقط من الأرض صالحة للزراعة، وأن ٧,٧ في المائة فقط من البلد يجري زرعه، فإن الضغط السكاني أعلى كثيراً في الواقع من الرقم المشار إليه: إذ يبلغ ٩٠ شخصا/كم^{٢} تقريبا. ومع زيادة السكان بمعدل ٣,١ في المائة سنويا، فإن هذا الضغط يمكن أن يزيد ليصل إلى ما يربو على ١٥٠ شخصا/كم٢ بحلول عام ٢٠١٨.

٣- ونقص الطرق يظل يشكل أحد العقبات الأساسية في طريق التنمية. وعلى الرغم من وجود شبكة طرق يزيد طولها على ٤٠٠ ٣ كم، تم تطويرها على مدى الـ ٤٠ عاما الماضية، فإن نسبة كبيرة من القرى في شتى الأماكن تظل على مسافة تتراوح بين ساعات وأيام من السير على الأقدام من أقرب طريق. فشبكة الطرق الفرعية وطرق المزارع لا تزال محدودة جدا، مما يجعل قرى كثيرة منقطعة عن الأسواق، والتجارة، والخدمات الاجتماعية. والانزلاقات الأرضية المتواترة في فصل المطر، وسقوط الثلج في الشتاء يجعل الاتصالات البرية أصعب في كثير من الأحيان.

٤- ولم يبدأ التوسع الحضري والتصنيع إلا مؤخرا، حيث يعيش أكثر من ٨٠ في المائة من السكان في المناطق الريفية، ويعيش معظمهم على زراعة الكفاف، وتربية الحيوانات، والحراجة. ولم يبدأ التنوع الاقتصادي الأوسع نطاقا إلا في آواخر الثمانينات، باستغلال القوة المائية في البلد على نطاق واسع، مما مهد الطريق لتصدير الفائض من الطاقة إلى الهند. وظهرت الصناعة كقطاع رائد للنمو الاقتصادي. وارتفع نصيبها من ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٨٠ إلى ٢٤ في المائة في عام ١٩٩٨، بينما انخفض نصيب الزراعة من ٥٣ في المائة إلى ٣٥ في المائة.

٥- وقُدر إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية بزهاء ٨٥ مليون دولار في عام ١٩٩٩. وقُدرت في العام ذاته المساعدة التي قدمها **البرنامج** بنحو ١,٥ مليون دولار، وتشمل ما يزيد على ٨٠٠ ٤ طن من المعونة الغذائية.

٦- ولا يوجد في البلد تمييز صريح ضد النساء، سواء كان ذلك على الصعيد الاجتماعي، أو الاقتصادي، أو السياسي، أو القانوني. بيد أن المؤشرات الإنمائية المصنفة حسب الجنس تبين وجود فجوة كبيرة في معرفة القراءة والكتابة، إذ يبلغ معدل معرفة القراءة والكتابة ٢٨ في المائة بالنسبة للإناث مقابل ٥٧ في المائة بالنسبة للرجال. وحيث إنه لم تجر دراسات استقصائية بشأن معرفة القراءة والكتابة، فإن الأرقام تتباين وفقا للمصادر وأساليب حسابها. ومن ثم، فإن جميع أرقام معرفة القراءة والكتابة المصنفة حسب الجنس هي مجرد "تخمينات". والإناث منقوصات التمثيل أيضا في قطاع التعليم والقطاع المدني وهيئات اتخاذ القرار. وعلى الرغم من أن هذه الفوارق بين الجنسين تتلاشى بشكل مطرد، فإن فوارق أخرى قد تظهر في عملية التحديث. وربما يكون لسمات التغير الاجتماعي، مثل زيادة تنقل السكان، وزيادة الاحتياجات التعليمية، وإيجاد فرص عمل في القطاعات الناشئة الجديدة، أثر متباين على النساء

والرجال. فتقاليد إرث المرأة، على سبيل المثال، لمنازل وأراضي الأجداد تمكنها من امتلاك أصول منتجة والسيطرة عليها، ولكنها تقلل في الوقت ذاته من تنقلها، وتثقل كاهلها بأعباء المسؤوليات المزدوجة في المنزل وفي المزرعة، ولا تدع لها وقتا في كثير من الأحيان للتعليم. ومن ثم، فالرجل، وليس المرأة، هو الذي يرفض المهن التقليدية في الأرض، ويهاجر سعيا وراء تحسين فرص العمل ومستويات المعيشة.

التنمية البشرية

٧- تولي حكومة بهوتان أولوية عالية لمواصلة تطوير قطاعي الصحة والتعليم، والتنمية البشرية بشكل عام، حسبما يتضح من هدف "السعادة الوطنية الإجمالية". وفي عام ١٩٥٩، كان ٤٤٠ تلميذا فقط يدرسون في ١١ مدرسة ابتدائية. وفي عام ١٩٩٨، صار هنالك ٣٢٢ مؤسسة تعليمية و٥٤ مركزا تعليميا غير نظامي بها ٢٠٠ ١٠٠ تلميذ[٣]. وأحرزت خطوات عملاقة لضمان تحقيق زيادة مطردة في التحاق البنات، الذي كان منعدما تقريبا في الستينات. وفي العقد الماضي، ارتفع معدل التحاق البنات بالمدارس الابتدائية بدرجة أكبر بكثير من معدل التحاق البنين، بمعدل سنوي متوسطه ٩,١ في المائة. ويقدر حاليا إجمالي معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية بـ ٦٢ في المائة بالنسبة للبنات، و٨٢ في المائة بالنسبة للبنين (٧٢ في المائة بالنسبة للجنسين). وأبرز انخفاض في الفوارق بين الجنسين قد حدث على مستوى المدارس الثانوية ومدارس المرحلة الأولى من التعليم الثانوي. وتمثل البنات الآن نحو ٤٦ في المائة من أطفال المدارس الابتدائية ومدارس المرحلة الأولى الثانوية، و٤١ في المائة من أطفال المدارس الثانوية، بينما تشكل البنات بالكاد ثلث التلاميذ في المستوى بعد الثانوي (الصفين الحادي عشر والثاني عشر). وبين التلاميذ الداخليين، تقل نسبة البنات بشكل كبير عادة عن نسبتها بين طلبة المدارس النهارية.

٨- إن المدارس الداخلية من السمات التقليدية والضروريات الأساسية للتعليم في بهوتان نتيجة لطوبوغرافية البلد، وانخفاض الكثافة السكانية، وأنماط المستوطنات المتناثرة على مسافات واسعة. ووفقا للنظم الرسمية، يجب أن يكون مسكن التلاميذ الداخليين على مسافة تزيد على ٥ كيلو مترات من المدرسة، ولكن من الناحية العملية، فإن سير مسافة ٥ كيلو مترات يمكن أن يستغرق ما يصل إلى ساعتين أو ثلاث ساعات. و٢١ في المائة من جميع التلاميذ حتى الصف العاشر هم من التلاميذ الداخليين، ولكن الطلب على هذه الترتيبات يتجاوز بكثير الحيز المتاح لاستقبال التلاميذ. ونتيجة لذلك، فهناك كثير من التلاميذ الداخليين "غير النظاميين"، حتى في المدارس النهارية. ومعظم هؤلاء التلاميذ من مناطق ريفية نائية تكون مدارسها بها مستجمعات للأمطار كبيرة بشكل خاص، ويزداد فيها انعدام الأمن الغذائي والفقر. ويعيش كثير منهم في أكواخ بدائية مبنية بالجهود الذاتية بالقرب من المدارس. وتجلب الإمدادات الغذائية مرة واحدة في الأسبوع عادة، ولكنها كثيرا ما تكون محدودة وتقتصر على المواد الأساسية تماما. ونقص مرافق المدارس الداخلية، وأوضاعها المكتظة وغير الصحية تمثل عاملا آخر يمنع الآباء من إرسال بناتهم إلى المدارس.

٩- وبينما يحق للتلاميذ الداخليين ابتداء من الصف السابع فصاعدا الحصول على راتب من الحكومة، يجب على الآباء أن يدفعوا في المدارس الداخلية الابتدائية عن جميع الوجبات التي لا يقدمها **البرنامج**، وكذلك عن حطب الوقود المستخدم في الطهي. وهذه المدفوعات تمثل عبئا هائلا على كثير من الأسر (التي لديها عادة أكثر من طفل في المدرسة) حيث إن هذه المدفوعات تضاف إلى تكاليف أخرى مثل الزي المدرسي، أو بناء المدارس وصيانتها، أو

(٣) يبدأ التعليم الأساسي في بهوتان بالمدارس قبل المرحلة الابتدائية في سن السادسة عادة. وتشمل المدارس الابتدائية من المرحلة قبل الابتدائية حتى الصف السادس؛ وتشمل مدارس المرحلة الأولى من التعليم الثانوي مرحلة ما قبل الابتدائي حتى الصف الثامن، وتشمل المدارس الثانوية من مرحلة ما قبل الابتدائي حتى الصف العاشر. وتوجد أربع كليات جامعية من المرحلة الأولى تدرس الصفين الحادي عشر والثاني عشر. وتبنى المدارس في المجتمعات المحلية بناء على مبادرة المجتمعات المحلية وبواسطتها، وتدرس عادة حتى الصف الثالث أو الرابع. ومع زيادة الالتحاق بالمدارس، يتزايد نقصان المدارس "الابتدائية" حيث يتم ترقيتها إلى مدارس من المرحلة الأولى من التعليم الثانوي ثم إلى مدارس ثانوية.

سداد رسوم مدرسية أخرى. وعلاوة على ذلك، فإن تكاليف الفرص البديلة من حيث العمالة مرتفعة، ذلك أن العمل من الموارد النادرة في بهوتان. ونظرا لأنه يتعذر على كثير من الأسر الفقيرة أن تقيد جميع أطفالها في المدارس، فإن البنات هن أول من يبقى في المنزل، ويحملن المسؤولية عن المساعدة في رعاية الأخوات الصغار وفي الأعمال المنزلية، وأيضا في الأرض والمنزل اللذين سيرثنهما في المستقبل.

١٠- وبينما تواصل الحكومة تحسين نوعية التعليم، فإنها قد حددت هدف الالتحاق العام بالمدارس الابتدائية بحلول عام ٢٠٠٢، والالتحاق الكامل بمدارس المرحلة الأولى من التعليم الثانوي (حتى الصف الثامن) بحلول عام ٢٠٠٧. واعتبارا من عام ٢٠٠٢، سيوسع نطاق التعليم الأساسي ليشمل ما يصل إلى الصف العاشر. ومن المحدد تحقيق هدف الالتحاق الكامل حتى الصف العاشر بحلول عام ٢٠١٢. وسيتطلب تحقيق هذه الأهداف الطموحة توسيع نطاق نظام التعليم بشكل مستمر وكبير على جميع المستويات. فعدد التلاميذ في المستوى الابتدائي قد زادت في السنوات الأخيرة بمعدل سنوي متوسطه ٧,٧ في المائة، وسيتعين على الأقل المحافظة على هذه الزيادة للتوصل إلى التغطية الشاملة. ومن ثم، فالحكومة قلقة جدا من زيادة تكاليف التعليم، ومنشغلة تماما بإيجاد سبل لتمويل زيادة توسيع نطاق النظام التعليمي دون تعريض نوعية التعليم للخطر. وتخصص الحكومة بالفعل ١٢,٧ في المائة من إجمالي مواردها للتعليم. والتحدي الكبير هو إيجاد سبل لخفض التكاليف وتقاسمها، مع المحافظة في الوقت ذاته على توفير تعليم جيد يكون في متناول الجميع، لا سيما الأطفال الفقراء في المناطق النائية في بهوتان.

١١- لقد أنشأت بهوتان نظاما صحيا لامركزيا يوفر الرعاية الصحية الأساسية بالمجان لما يقرب من ٩٠ في المائة من سكان البلد المتناثرين بشكل كبير. وكانت النتائج مدهشة: فبينما كان معدل وفيات الأطفال قبل ٤٠ عاما ٢٠٣ أطفال بين كل ٠٠٠ ١ مولود حي، وهو من أعلى المعدلات في جنوب آسيا وفي العالم، فإن هذا المعدل قد انخفض بنسبة الثلثين ليصل إلى ٧٠ في عام ١٩٩٤. وانخفض معدل وفيات الأطفال إلى النصف خلال عشر سنوات فقط، من ٧٧٠ إلى ٣٨٠ بين كل ٠٠٠ ١٠٠ مولود حي. وقد أسهم مشروع ناجح جدا دعمه **البرنامج** في الثمانينات والتسعينات في هذه التطورات الإيجابية. ومع ذلك، فإن معدلات الوفيات مرتفعة بشكل غير مقبول. ويمكن منع المضاعفات في حالات الحمل والولادة التي يمكن أن تؤدي إلى الوفاة، والناجمة عن عدم كفاية كمية الحديد المأخوذة (الأنيميا). وكشفت دراسة استقصائية أجرتها منظمة اليونيسيف في عام ١٩٩٣[٤] عن أن أكثر من نصف الحوامل تعاني من أعراض الأنيميا.

١٢- ونتيجة لاجتماع عنصري انخفاض معدلات الوفيات وارتفاع معدل الإخصاب البالغ ٥,٦ في المائة، فإن المعدل السنوي للزيادة السكانية يبلغ ٣,١ في المائة تقريبا، وهو أعلى من المعدل المسجل خلال الثمانينات والبالغ ٢,٦ في المائة. وارتفاع معدلات الإخصاب له آثار حادة على الصحة التناسلية للمرأة، لا سيما المرأة التي تعيش في مجتمعات محلية صغيرة ونائية، التي تظل فيها معدلات وفيات الأمهات تميل إلى الارتفاع. ففي تلك المجتمعات تضيف العزلة بعدا إضافيا على صعوبة توفير الأغذية والرعاية الصحية بشكل كاف وتلقي الدعم من الخدمات الصحية، مع التعايش مع ارتفاع معدلات سوء تغذية الرضع والأطفال.

توفر الأغذية على مستوى القطر

١٣- إن الإمداد بالأغذية في بهوتان على مستوى القطر يستند إلى حد بعيد إلى الإنتاج المحلي، وبدرجة أقل إلى الواردات من الهند. ولا يوجد سوى بيانات محدودة جدا عن الإنتاج والاستهلاك الغذائيين، وذلك عن سنوات معينة

(٤) Levitt and Ugen Doma. الأمومة في بهوتان: الممارسات الصحية للأمومة بين النساء البهوتانيات بعد الوضع، منظمة اليونيسيف، بهوتان، ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٣.

فقط، مما يجعل من الصعب جدا بشكل عام تحليل الاتجاهات، أو مقارنة البيانات، أو إجراء إسقاطات. وتمثل الذرة والأرز وحدهما ٦٢ في المائة من مجموع مناطق المحاصيل السنوية، وأكثر من ٨٠ في المائة من مجموع إنتاج الحبوب. وبينما يزرع الأرز أساسا في وسط وجنوبي البلد، فإن الذرة يتركز في الشرق والحنطة السوداء في الشمال. ويبدو أن إنتاج المحصولين الرئيسيين (الأرز والذرة) لم يرتفع على مدى العشر سنوات الماضية إلا بدرجة طفيفة، بمعدل أقل من معدل الزيادة السكانية (٣,١ في المائة)؛ وأن الأرز قد تجاوز الذرة من حيث الكمية المنتجة. وفي الآونة الأخيرة، زادت أهمية مجموعة واسعة من المحاصيل النقدية، مثل التفاح والبرتقال، والخضروات، والنباتات الطبية، والهال، وعشب الليمون، والفطريات.

١٤- وبينما يعتبر أن البلد يحقق الاكتفاء الذاتي في إنتاج الحبوب الخشنة، فإن نحو ٣٥ في المائة من الحبوب الناعمة تستورد من الهند[٥]. وتشير المقارنة ببيانات الواردات لعام ١٩٩٠[٦] إلى أن الواردات من الأرز والذرة قد زادت بشكل كبير ، بنسبة ١٠٠ في المائة و٦٠ في المائة على التوالي. ويرجع هذا إلى حد بعيد إلى التغيير في العادات الغذائية من الحبوب الخشنة إلى الحبوب الناعمة. وتتناول مؤسسة بهوتان الغذائية شبه الحكومية جزءا من الواردات. فتشتري مؤسسة بهوتان الغذائية الحبوب من مؤسسة الأغذية في الهند، بأسعار اقتصادية، تقارب أسعار السوق العالمية أو حتى تفوقها. كما تدخل البلد حصة متزايدة من الحبوب الناعمة عبر قنوات خاصة.

١٥- ويقدر أن مجموع الإمداد المحلي بالأغذية من الإنتاج والاستيراد يؤدي إلى ما متوسطه ٥٥٠ ٢ سعرا حراريا من الطاقة للفرد يوميا، وتوفر الحبوب ٧٥ في المائة منها تقريبا[٧]. ونظرا لعدم توزيع الأغذية بشكل متساو داخل البلد وبين مختلف الفصول الزراعية، فإن نحو ٠٠٠ ٢٠ أسرة تعاني من انعدام الأمن الغذائي بشكل مزمن، أو على الأقل موسمي (تقديرات وزارة الزراعة، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠). ففي شرقي البلد مثلا، تقدر متوسط الحصة الغذائية بما يتدنى إلى ٩٠٠ ١ سعر حراري يوميا. وربما تؤدي معدلات النمو الاقتصادي إلى تطور في نمط الغذاء نحو مزيد من المنتجات الحيوانية؛ وسيلزم مزيد من الحبوب لعلف الماشية. ومن المرجح أن يؤدي هذا العامل، إلى جانب ارتفاع معدل الزيادة السكانية، إلى زيادة حادة في الطلب على الحبوب. ولمواجهة الطلب على الحبوب في المستقبل، سيتعين على بهوتان إما أن تزيد إنتاجها، أو أن تتراجع عن هدف زيادة الاكتفاء الذاتي، وأن تزيد استيرادها. وكلا الخيارين صعب التنفيذ.

١٦- إن نطاق زيادة الإنتاج المحلي للأغذية يواجه عقبات كأداء بسبب العوامل التالية:

- يعد معدل نصيب الفرد من الأراضي الزراعية في بهوتان من أقل المعدلات في العالم، على الرغم من انخفاض الكثافة السكانية بشكل عام. ذلك أن ١٦ في المائة من الأرض فقط صالحة للزراعة، من بينها ٧,٧ في المائة فقط يزرع حاليا. وتوسيع نطاق الحدود الزراعية من شأنه أن يؤدي إلى تدهور البيئة، وأن يزيد من الضغط على التوازن الأيكولوجي الهش في البلد.
- نقص الطرق، ومن ثم شدة صعوبة الوصول إلى الأسواق، يعوق شراء المحاصيل وتسويق المنتجات.
- انخفاض إنتاجية الأرض حيث تقسم الحيازات الزراعية في كثير من الأحيان إلى ما يصل إلى خمس قطع على مسافات مختلفة من المسكن، ولا تتوفر بسهولة المدخلات الزراعية.

---

(٥) أبلغ أن مجموع الواردات في عام ١٩٩٨ تبلغ ٨١٣ ٣٤ طنا من الأرز، و٣٦٩ ٦ طنا من القمح، و٤٩٩ ٣ طنا من دقيق القمح.
(٦) Ugyen Gonphel، تقرير البحوث الزراعية الاقتصادية، ١٩٩٨.
(٧) Ugyen Gonphel 1998، وحسابات المكتب القطري.

- ارتفاع الخسائر قبل الحصاد وبعده. ومعظم الخسائر التي تحدث قبل الحصاد تكون بسبب الحيوانات البرية، في حين أن الخسائر التي تحدث بعد الحصاد تنجم عن عدم كفاية مرافق التخزين.
- ندرة العمل، خاصة خلال موسم الحصاد. فهجرة ما يقرب من ٢٠ في المائة من أفراد الأسر الريفية إلى المناطق الحضرية تؤدي إلى تفاقم الحالة، وأغلبية من يبقون للقيام بأعمال المزرعة هم من النساء.

١٧- وقد تؤدي الواردات الغذائية الكبيرة، وهو الخيار الأكثر واقعية لتغطية الزيادة المتوقعة في الطلب على الأغذية، إلى الاعتماد على العوامل الخارجية والتأثر بها. والهند هي أكبر شريك تجاري ، إذ أنها تمثل ما يزيد على ٩٠ في المائة من إجمالي صادرات بهوتان، ونحو ٧٠ في المائة من وارداتها. ونظرا لأن مستوى النغولتروم البهوتاني مثبت على أساس مستوى الروبية الهندية، ولأنه لا توجد قيود تقريبا على التجارة بين بهوتان والهند ، فإن تحركات الأسعار في بهوتان تعكس بشكل وثيق تحركات الأسعار في الهند.

١٨- وتمثل الطرق أهمية حاسمة لتطوير الاقتصاد الكلي في بهوتان بشكل عام، ولتحقيق الأمن الغذائي بشكل خاص. وقد فتحت شبكة الطرق التي تم تشييدها منذ الستينات إمكانية الوصول إلى الأسواق المحلية والأجنبية، والخدمات الاجتماعية، وفرص العمل، مما مكن جزءا كبيرا من السكان من الاندماج في صلب عملية التنمية. والطرق هي أيضا مفتاح الأمن الغذائي، حيث إنها لا تمثل حافزا لإنتاج فائض للأسواق المحلية والأجنبية فحسب، ولكنها أيضا شرط أساسي لإعادة توزيع الأغذية من المناطق التي لديها فائض إلى المناطق التي تعاني من عجز، والإمداد على نطاق البلد بالأغذية المستوردة.

الأمن الغذائي الأسري

١٩- يرتبط انعدام الأمن الغذائي والفقر على مستوى الأسرة في بهوتان الريفية ارتباطا وثيقا بملكية الأرض والماشية. ويعمل ٧٠ في المائة تقريبا من الأسر الريفية بزراعة الكفاف لاستهلاكها الذاتي. ويقدر أن ٩٥ في المائة من الأسر تمتلك البقر أساسا لتسميد الحقول والحصول على اللبن. ويحتفظ في أغلب الأحيان باللحوم وغير ذلك من منتجات الماشية للاستهلاك الأسري، والفائض الذي يسوق محدود. ولا يوجد في البيئة الجبلية وغير الساحلية سوى عدد محدود من فرص العمل المجدية، وتؤدي موارد الدخل مثل زراعة البساتين والحراجة والأنشطة خارج المزرعة (العمل بالأجر، والتجارة بالنثريات، والنساجة) أدوارا ثانوية فقط بشكل عام. وقد كشفت دراسة الدخل والنفقات الأسرية (١٩٩٢) أن متوسط الدخل النقدي منخفض ، وأن أكثر من ٧٠ في المائة من الدخل النقدي ينفق عادة على الأغذية.

٢٠- وبإيجاز، يقدر أن سدس سكان البلد يعيشون في أسر تواجه انعدام الأمن الغذائي بشكل موسمي ومزمن. ومعظم هذه الأسر تعيش في أماكن نائية يقل فيها الإنتاج المحلي للحبوب، وعدد الماشية فيها قليل، ولا يوجد فيها فرص عمل أخرى تذكر. ولما كانت الأسر تكرس كافة الموارد والوقت لضمان تلبية الاحتياجات الدنيا من الأغذية، فإنها غير قادرة على استغلال فرص التنمية والاستثمار في مستقبلها. وعبء العمل كبير بشكل خاص بالنسبة للمرأة، بل ويزداد هذا العبء في الأسر التي تعاني من ارتفاع معدل الاعتماد، مثل الأسر التي ترأسها امرأة. وعلى الرغم من عدم وجود حرج من أن يقوم الرجل بما ينظر إليه على أنه من أعمال المرأة والعكس بالعكس، فإن المرأة هي التي تعمل عموما داخل البيت وفي المزرعة التي ترثها. وتعمل المرأة يوميا عددا من الساعات أكثر من الرجل.

٢١- وعلى الرغم من أن جيوب انعدام الأمن الغذائي المزمن والموسمي يمكن أن توجد في أي مكان في البلد، فإن نتائج تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها تشير إلى أن المنطقتين الجنوبية والشرقية بهما أكبر أعداد من الناس الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. وتتسم المنطقة الشرقية بارتفاع نسبي في الكثافة السكانية، وبأقل معدل لمنطقة

المحاصيل/الأسرة، وانخفاض عدد البقر للأسرة عن المتوسط ، وشدة ضعف إنتاجية الأرض إذ تبلغ نحو طن واحد من الحبوب (أساسا الذرة) للهكتار الواحد. وعلاوة على ذلك، فإن مشكلة عدم كفاية مرافق التخزين واضحة بشكل خاص هناك، مما يتسبب في تكبد خسائر كبيرة بعد الحصاد. ويصل مجموع الخسائر (بعد الحصاد بشكل أساسي) في بعض المناطق إلى أكثر من ٥٠ في المائة من إنتاج الحبوب. ويقل متوسط الإمداد بالطاقة للفرد من الإنتاج المحلي للحبوب عن ٣٠٠ ١ سعر حراري. ويبدو أن هذا الرقم منخفض جدا نظرا لأن الحبوب تشكل أكثر من ثلثي الغذاء، وأن الجزء الرئيسي من الحبوب المستهلكة تأتي من الإنتاج المحلي.

٢٢- وتضيف عدم كفاية المخزونات من الأغذية بعدا آخر "للطابع الموسمي" لمشكلة انعدام الأمن الغذائي، وتنشئ وضعا شديد الهشاشة بالنسبة للفلاحين الفقراء. وعدم كفاية مرافق التخزين هو السبب في انخفاض مستويات مخزونات الأغذية خلال الموسم الزراعي الأعجف، وفي ارتفاع الخسائر بعد الحصاد. والموسم بين شهري مايو/أيار ويوليو/تموز هو فترة نشاط زرعي مكثف يتضمن فلاحة الأرض، وغرس البذور، والتخلص من الحشائش الضارة، حيث يكون الطلب على العمالة في ذروته وتوفر الأغذية عند أدنى حد. وإن لم يكن لدى الأسر مخزونات غذائية كافية، فلا يمكنها سلك الطريق المعتاد لتقديم العمل مقابل الغذاء في المجتمع المحلي، ولا يمكنها تلبية احتياجاتها الغذائية. وللتصدي للعجز الغذائي، تقترض الأسر الحبوب من الأقارب أو الجيران، أو تقايضهم، أو تجمع غلة الغابات[٨]. وثمة استراتيجية تصدي جديدة نوعا ما هي العمل بشكل مؤقت خلال الشتاء أو الاشتغال بالعتالة. وللتعايش مع ندرة العمل، يعمل الرجال والنساء مدة أطول في مزارعهم، أو يقللون حيازتهم التشغيلية. والخيار الأول يضيف عبئا على عبء العمل الثقيل أصلا في الأسر المزارعة، بينما يمكن أن يدفع الخيار الثاني أسر المزارعين بشكل أكبر في تجزئة الأراضي، وما ينجم عن ذلك من الوقوع في فخ الفقر.

٢٣- وثمة فئة أخرى من السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في البلد هم الذين لا يملكون أي أصول ويعتمدون كلية على عملهم لكسب الرزق. وأكبر مجموعة من هؤلاء الناس هم إلى حد كبير الذين يعملون في الطرق الريفية الرئيسية. ومن أجل صيانة الطرق الموجودة وبناء طرق جديدة، عينت إدارة الطرق قوة عمل وطنية قوامها ٦ ٢٠٠ فرد. وهؤلاء العاملون في الطرق وأسرهم هم من بين أفقر الناس في البلد لا من حيث الدخل والعمل وأوضاع المعيشة فحسب، ولكن أيضا من حيث فرص تنمية قدراتهم. ويعيش معظمهم على طوال الطرق دون مياه للشرب أو مرافق صحية ملائمة، وانتفاعهم بالمرافق الصحية والمدرسية والسوقية محدود، ويبعدون أحيانا مسافة تصل إلى ٤٠ كيلو مترا من أقرب متجر للبيع بالتجزئة. ويعملون ستة أيام في الأسبوع، ويبدءون العمل مبكرا للغاية في الصباح ويعودون متأخرا في المساء. ويكرسون يوم عطلتهم الوحيد لجمع حطب الوقود وقطع مسافات طويلة لشراء بنود غذائية تكميلية. وأطفال العاملين بالطرق يعيشون في بيئة قاسية ويعرضون في كثير من الأحيان بدرجة كبيرة للإصابات وحالات الإسهال والأمراض التنفسية. وقد كشفت دراسة أن نحو ٥٧ في المائة فقط منهم يذهبون إلى المدرسة؛ وهذه النسبة تقل بكثير عن المتوسط الوطني. وتشكل المرأة ٣٠ في المائة تقريبا من القوة العاملة. وتواجه حياة أشد جفاء من حياة الرجل، إذ أنه يجب عليها، إلى جانب عملها في الطرق الزراعية، التصرف حيال حالات الحمل ورعاية الأطفال والعمل المنزلي. وعلى الرغم من أن العاملين بالطرق يعملون على أساس التفرغ، فقلما يكسبون دخلا كافيا لشراء الأغذية التي يحتاجونها للتمتع بحياة صحية ونشطة.

(٨) يمكن جمع أكثر من ٩٥ نوعا صالحا للأكل من الغابات، بما في ذلك أنواع مختلفة من بطاطس وفطريات الغابات.

استخدام الأغذية: تغذية النساء والأطفال

٢٤- تتوقف كيفية استخدام الغذاء داخل الأسرة على التوزيع الداخلي للغذاء، والحالة الصحية، وممارسات التغذية ورعاية الأطفال. وتؤكد الثقافة البهوتانية مساواة جميع أفراد الأسرة في الحصول على الغذاء، وفي تناول طعام واحد في وقت واحد، مما يتغاضى عن الاحتياجات التغذوية الخاصة للنساء والأطفال خلال الفترات الحرجة في حياتهم. وعلاوة على ذلك، فإن ممارسات تغذية الرضع غير سليمة في كثير من الأحيان. فبينما تمتد فترة الرضاعة الثديية لمدة طويلة، فإن التغذية الثديية وحدها خلال الشهور الأولى من الحياة لا تمارس على نطاق واسع. فكثيرا ما تبدأ التغذية التكميلية سريعا بعد الولادة. ولا يعطى اللبأ الذي يتسم بالأهمية لبناء جهاز المناعة في الجسم. وابتداء من سن ستة أشهر وحتى سن عامين أو ثلاثة أعوام يغذى الرضع، إلى جانب لبن الثدي، بالأرز أو الدقيق المقليين، الذين يفتقران إلى العناصر المغذية الدقيقة الأساسية. وينظر إلى زيادة ضغط عبء العمل على الأسر العادية، لا سيما على المرأة، على أنه عائق كبير للتغذية المثلى للرضع.

٢٥- وتتأثر أيضا قدرة الأطفال على النمو بالحالة التغذوية لأمهاتهم؛ فامرأة من بين كل خمس نساء في سن الحمل في بهوتان تعاني من سوء التغذية[٩]. وفي عام ١٩٩٨، وجد أن ٢٣ في المائة من الـ ٦٣٣ ٢ رضيعا يزنون عند الولادة في المستشفيات والوحدات الصحية الأساسية أقل من ٥٠٠ ٢ غرام. ونظرا لأن ٩٠ في المائة من حالات الولادة تحدث في المنزل، فمن الصعب تقديم إحصاءات دقيقة عن انخفاض الوزن عند الولادة في بهوتان، ولكن يفترض أن يكون الانتشار الفعلي لانخفاض الوزن أكبر بكثير من الأرقام الرسمية. ويحتمل أن تلد البنات والنساء اللاتي عانيتن من سوء التغذية خلال فترة الرضاعة أو الطفولة أو المراهقة أو الحمل، أطفالا منخفضي الوزن يرجح أن يعانوا بدورهم من التقزم خلال الطفولة المبكرة. وهكذا، فإن دورة سوء التغذية المشتركة بين الأجيال تدوم من خلال الأمهات اللاتي يعانين من سوء التغذية.

٢٦- إن الاضطرابات الناجمة عن نقص اليود، ونقص فيتامين ألف، والأنيميا الناجمة عن نقص الحديد، واسعة الانتشار وتؤثر بشكل أكثر خطورة على الحوامل والمرضعات والأطفال الصغار[١٠]. ومما يثير القلق بشكل خاص هو ارتفاع معدلات سوء التغذية بين الأطفال دون سن الخامسة. وقد كشفت دراسة عن مقاييس الإنسان (انظر الجدول أدناه)[١١] أن معدلات سوء تغذية الأطفال دون سن الخامسة بينما كانت قد انخفضت في التسعينات، فلا تزال حالات التقزم خاصة منتشرة جدا، وهذه إشارة على الأرجح لسوء التغذية المزمنة.

(٩) بنك التنمية الآسيوي. الاستراتيجية التشغيلية القطرية لبهوتان (مشروع)، يناير/كانون الثاني ٢٠٠٠.
(١٠) ستتوفر قريبا نتائج الدراسة الاستقصائية الوطنية لعام ١٩٩٩عن فتامين ألف، وستعطي صورة أكثر تفصيلا وأدق عن مشكلة فيتامين ألف.
(١١) Pem Namgyal and Nyima Yoezer. الحالة التغذزية للأطفال البهوتانيين: نتائج دراسة استقصائية عن مقاييس الإنسان، ١٩٩٩.

الجدول: سوء التغذية دون سن الخامسة حسب المنطقة والجنس (١٩٩٩)

المنطقة والجنس	التقزم الطول مقارنا بالعمر في المائة	نقص الوزن الوزن مقارنا بالعمر في المائة
الشرق	٤٧,٧	١٩,٣
الغرب	٣٣,٦	١٣,٧
الجنوب	٣١,١	١٥,٠
الوسط	٣٤,٩	١٦,٦
المتوسط الوطني	٤٠,٠	١٨,٧
إناث	٣٧,٣	١٧,٢
ذكور	٤٢,٨	٢٠,١

٢٧- ومما يزيد من تفاقم سوء استخدام الأغذية هو عدم الوصول إلى الغذاء وعدم توفره بالقدر الكافي. ووفقا لعملية لتحليل الارتباط أجرتها وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها في بهوتان يتضح أن هناك ارتباطا قويا بين الفقر (من حيث الحيازات الزراعية) ونصيب الفرد من إنتاج الحبوب، من ناحية، وسوء تغذية الأطفال، من ناحية أخرى.

الأولويات والسياسات الإنمائية للحكومة

٢٨- تتبع بهوتان مسارا حذرا نحو التنمية بالتركيز على ضرورة المحافظة على التوازن بين النمو الاقتصادي، والمحافظة على البيئة، والقيم الثقافية، والحكم الرشيد. ومن السمات المميزة للسياسة الإنمائية للحكومة هي الأهمية التي تعلقها على:

- **القيم غير المادية**، كما يتجسد ذلك في مفهوم السعادة الوطنية الإجمالية، المستخدم كبديل للناتج المحلي الإجمالي؛
- **المحافظة على الموارد الطبيعية**، كما ينص الشرط القاضي بالمحافظة على ٦٠ في المائة على الأقل من الأراضي الحرجية؛ و٧٢ في المائة من الأراضي يشملها حاليا الغطاء الحرجي؛
- **العدالة**، كما يتجسد في الالتزام بـ "التوزيع العادل لثمار التقدم الاجتماعي الاقتصادي على نطاق واسع"[١٢]. ويتصل هذا الالتزام أيضا بالمساواة بين الجنسين.
- **الاكتفاء الذاتي** من منظور اقتصادي، بمعنى تخفيض العجز التجاري والعجز في الحساب الجاري[١٣].

(١٢) حكومة بهوتان الملكية. بهوتان ٢٠٢٠: رؤية للسلام والسعادة، ١٩٩٩.

(١٣) هذه مهمة عسيرة إذا ما أخذنا في الاعتبار أنه منذ السنة المالية ١٩٩٥/١٩٩٤ حتى السنة المالية ١٩٩٩/١٩٩٨، زاد العجز التجاري من ٢٧ مليون دولار إلى ٥٩ مليون دولار، بينما زاد العجز في الحساب الجاري من ١٣,٥ في المائة إلى ٢٨,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

- **تحقيق اللامركزية** باعتبارها قوة دافعة للتمكين من اتخاذ القرار على المستوى المحلي. وفي النصف الثاني من التسعينات، تم دعم دور الهيئات المنتخبة، ومكنت عملية مواصلة التنازل عن السلطة الوحدات الإدارية على المستوى الأدنى. وهذه العملية تسجل تحولا هاما في الهيكل السياسي لبهوتان، وتبذل حاليا جهود كبيرة لبناء القدرات المؤسسية، بدعم تقني ومالي من منظمات الأمم المتحدة والجهات المانحة الأخرى.

- **التعليم الابتدائي الشامل** وفقا لالتزام الحكومة بهدف "التعليم للجميع". فقد حددت الحكومة رقما مستهدفا للالتحاق الشامل بالتعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠٠٢ (نهاية الخطة الخمسية الثامنة)، وبالمرحلة الأولى من التعليم الثانوي (حتى الصف الثامن) بحلول عام ٢٠٠٧ (نهاية الخطة الخمسية التاسعة)، مع مواصلة تحسين معايير النوعية المرتفعة بالفعل.

٢٩- وتتجسد بوضوح مبادئ السياسات الواردة أعلاه في الخطة الخمسية الثامنة (يوليو/تموز ١٩٩٧-يونيو/حزيران ٢٠٠٢)، وفي وثيقة الاستراتيجية طويلة الأجل "بهوتان ٢٠٢٠: رؤية للسلام والرخاء والسعادة". وتعترف أيضا الوثيقة الأخيرة بأنه على الرغم من تقاسم ثمار التنمية على نطاق واسع، فإن التنمية "قد تجاهلت مجموعات في وطننا إلى حد بعيد". "وتعاني هذه المجموعات في كثير من الأحيان بسبب أماكنها النائية، وتعاني بشكل خاص من الضعف إزاء اللايقينيات المرتبطة بقسوة البيئة التي تعيش فيها". ويعتزم البرنامج القطري المقبل التوجه بترو نحو هذه المجموعات في إطار النشاط المتكامل للأمن الغذائي.

سياسات الأمن الغذائي

٣٠- تستهدف الحكومة كفالة الأمن الغذائي على المستويين الوطني والإقليمي من خلال سياسة التنمية الزراعية المستدامة وتحديد الواردات. وقد تم التخلي عن الهدف السابق الرامي إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي في الإمداد بالحبوب لصالح هدف أكثر واقعية يرمي إلى تغطية ٧٠ في المائة من الطلب على الحبوب من خلال الإنتاج المحلي، و٣٠ في المائة من خلال الاستيراد من الهند بحلول عام ٢٠٠٢. ومفهوم الاكتفاء الذاتي يعني في هذا السياق القدرة على تمويل استيراد الأغذية بإيرادات الصادرات، وباستغلال المزايا النسبية للبلد (زراعة البساتين، والطاقة المائية). بيد أن مستوى الاكتفاء الذاتي الحالي، وقدره ٦٥ في المائة، يتناقص.

٣١- وتعتبر الحكومة الطرق، لا سيما طرق المزارع، مفتاح الأمن الغذائي في البلد. وعلى ذلك، انتقلت مؤخرا مهمة تشييد طرق المزارع من إدارة الطرق إلى وزارة الزراعة. ويستهدف توسيع نطاق شبكة طرق المزارع جعل مناطق الإنتاج والمزارعين أقرب إلى الأسواق والمرافق الاجتماعية الأخرى، وفتح مناطق إنتاج محتملة لزراعة أكثر تكثيفا. وسيجري اختيار طرق المزارع وتشييدها وصيانتها على أساس تشاركي.

٣٢- تحاول الحكومة أن تكفل على المستوى الأسري حصول جميع الأسر على الغذاء من خلال نظام توزيع حكومي مدعوم. وتستورد مؤسسة بهوتان الغذائية البنود الغذائية الأساسية من الهند وتبيعها في "متاجر الأسعار العادلة" بأسعار تقل بشكل عام عن أسعار السوق المحلية. ولكن معظم المناطق بها متجر واحد فقط. وفي المناطق النائية، يشترك التجار من القطاع الخاص في الإمداد بالأغذية ولكن بقدر ما تظل هذه العملية مربحة بالنسبة لهم، وبأسعار ليست في متناول الأسر الأشد فقرا في أغلب الأحيان.

٣٣- وعلى سبيل الاستعداد لحالات الطوارئ، تحتفظ الحكومة بمخزون وطني احتياطي قدره ٥ ٠٠٠ طن من الحبوب في عشرة مستودعات في البلد.

سياسات المعونة الغذائية

٣٤- **البرنامج** ليس هو المصدر الوحيد للمساعدة الغذائية الخارجية. وبينما تستخدم الحكومة المعونة الغذائية على نحو سليم، فإن سياستها هي ألا تعتمد على المعونة، وأن تستغني عنها تدريجيا بمجرد ما تصل إيرادات توليد القوة الكهربائية وإيرادات الصادرات المستويات المتوقعة.

تقييم أداء برنامج الأغذية العالمي حتى الآن

٣٥- منذ عام ١٩٧٥، قدم **البرنامج** المساعدة لبهوتان في تنفيذ مشاريع إنمائية قيمتها الإجمالية ٤٨,٩ مليون دولار. وبدأت مساعدة **البرنامج** لبهوتان في مجال التعليم، ولكن نطاقها قد اتسع بعد ذلك ليشمل الاتصالات (بناء الطرق وصيانتها، ومسارات للبغال، وجسور معلقة)، والصحة (تغذية الأطفال، والحوامل والمرضعات، ومرضى المستشفيات)، والزراعة (الحراجة، وتنمية منتجات الألبان، ونظم الري، والمخزون الوقائي)، وخطط إعادة التوطين. وقيمت المعونة الغذائية المقدمة لبهوتان في المجالين اللذين تلقيا أكبر قدر من المساعدة – التعليم والاتصالات – بأنها كانت ناجحة بشكل خاص في إنشاء رصيد بشري وتحسين الوصول المادي في المناطق النائية وإلى الفقراء الجوعى.

٣٦- وفي أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٦، وافق المجلس التنفيذي **للبرنامج** على مخطط استراتيجية قطرية لبهوتان (WFP/EB.3/96/6/Add.2)، أوصى بالإنهاء التدريجي العمليات **البرنامج** بحلول عام ٢٠٠٢. بيد أن بعثة استعراض السياسات لعام ١٩٩٩ قد أوصت بأن يظل **البرنامج** في بهوتان للأسباب التالية: (١) تظل مسألة انعدام الأمن الغذائي الأسري قضية وطنية؛ (٢) لقد اعتمدت الحكومة الآن استراتيجية منقحة، على عكس قلقها فيما سبق من الاعتماد على المعونة الخارجية، وترى أن أنشطة المساعدة في المعونة الغذائية تشكل جزءا لا يتجزأ من الجهود الإنمائية العامة؛ (٣) المشاريع التي ساعد في تنفيذها **البرنامج** تحقق نجاحا في البلد.

المشاريع الجاري إنجازها

⇦ *التعليم*

٣٧- بدأ دعم **البرنامج** لتعليم الأطفال في بهوتان في عام ١٩٧٥، وشمل ما يزيد بقليل على ١ ٠٠٠ تلميذ في تسع مدارس منتشرة في جميع أنحاء البلد. وبحلول عام ١٩٩٩، كانت تغطية **البرنامج** قد زادت لتشمل ٣٠ ١٠٠ تلميذ تقريبا، منهم ١١ ٨٠٠ بنت، في ١٣٢ مدرسة. وثمة اعتراف واسع النطاق بنجاح مشروع التغذية المدرسية في الإسهام بشكل كبير لا في زيادة الالتحاق والمواظبة فحسب، ولكن أيضا في سرعة تطوير التعليم الحديث في البلد. ونظروا لأن ٤٠ في المائة فقط من المستفيدين هم من الإناث، فإن **البرنامج** لم يحقق بعد الرقم المستهدف الذي حدده في التزاماته تجاه المرأة (تستفيد البنات من ٥٠ في المائة من الموارد المخصصة في إطار نشاط التعليم)، ولكن مشاركة البنات تزداد باطراد.

٣٨- وتمثل الوجبات التي يقدمها **البرنامج** حافزا هاما للآباء ليسجلوا أطفالهم بالمدارس، وعاملا مساعدا في توسيع نطاق الغطاء التعليمي في بهوتان، حيث يقدر اليوم إجمالي معدل القيد بالتعليم الابتدائي بـ ٧٢ في المائة. وقد مكن دعم **البرنامج** للمدارس الداخلية، بما فيها المدارس الابتدائية، من جعل التعليم في متناول الأطفال من المناطق النائية في

البلد، والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وقد قيمت دراسة[١٤] أجريت مؤخرا عواقب الإنهاء التدريجي للمساعدة التي يقدمها **البرنامج** للمدارس. ولن يتمكن إلا قليل جدا من الآباء من دفع مصروفات الغذاء. ويتوقع أن ينقطع عن المدرسة من خمس إلى ربع التلاميذ، دون تمييز بين التلاميذ الداخليين والتلاميذ النهاريين. ويتوقع أن يكون معدل الانقطاع أكبر في المجتمعات المحلية النائية والفقيرة.

⇦ *تشييد الطرق*

٣٩- قدم **البرنامج** المعونة الغذائية كأجر جزئي للعاملين في الطرق بإدارة الطرق في إطار وزارة الاتصالات منذ عام ١٩٧٩. وكانت الأهداف على المدى الطويل ترمي إلى الحد من انعدام الأمن الغذائي الإقليمي من خلال المساعدة في بناء الطرق الريفية، بما في ذلك تحسين الطرق وتثبيتها وصيانتها، مع إلحاق أقل ضرر ممكن بالبيئة. ويستفيد حاليا زهاء ٦ ٢٠٠ عامل بالطرق الريفية الفرعية، منهم ٣٠ في المائة من النساء، من حصص **البرنامج**. ويتقاضى العاملون إناثا وذكورا أجرا متساويا.

٤٠- ويوزع الغذاء مقابل خصومات من الأجر على أساس أسعار مدعومة جدا للأغذية. وبذلك يتلقى العاملون بالطرق من الأغذية ما هو أكثر مما كان بوسعهم أن يشتروا بالمبلغ المخصوم نقدا من الأجر. وتحول مختلف الأقسام الإقليمية للطرق الأموال إلى تيمفو حيث تودع في حساب بفائدة. وتتخذ قرارات الإنفاق بصورة مشتركة بين الحكومة و**البرنامج**. واستخدم **البرنامج** فعالية الأموال المولدة في اتخاذ تدابير من شأنها أن تحسن أوضاع المعيشة والعمل للعاملين بالطرق ولأفراد أسرهم. وقد أوجد ذلك بدوره إدراكا جديدا في إدارة الطرق، التي تركز الآن بشكل متزايد على البعدين الاجتماعي والإنساني في مخيمات العاملين بالطرق. وأنفق جزء كبير من الأموال المولدة على الإسكان، أو شراء أجهزة الأمان، أو تحسين صنابير المياه ومرافق الطهي والمراحيض، أو إنشائها، لصالح أسر بأكملها، لا سيما النساء. ويتمتع موظف للرفاه الاجتماعي معين خصيصا من إدارة الطرق بسلطة تخصيص ٢٠ في المائة من الموارد المولدة لأنشطة تستفيد منها المرأة. وقد أنشئت هذه الوظيفة كجزء لا يتجزأ من التزامات الحكومة المحددة في خطة العمليات ، وتمولها الحكومة. ومن ثم، يمكن استخلاص أنه قد تم تحقيق التزام **البرنامج** بإنفاق ٢٥ في المائة على الأقل من الأموال المولدة على المرأة، بل تم تجاوز هذا الالتزام بكثير. كما تبذل جهود لتشجيع العاملات على الدخول في الميادين التقنية التي يسيطر عليها الرجال تقليديا، وتدريبهن على أن يصبحن سائقات، أو مشغلات آلات، أو بناءات. بيد أن الأمية تحول دون تأهيل المرأة لتصبح عاملة ماهرة.

٤١- إن المساعدة التي قدمها **البرنامج** لإنشاء شبكة طرق طولها ٤٠٠ ٣ كم تقريبا تسهم بشكل كبير في زيادة الأمن الغذائي على الصعيدين الوطني والإقليمي. ولكن تقديم الدعم لصيانة شبكة الطرق بشكل منتظم ودوري يتسم أيضا بأهمية كبيرة. وتتأثر بهوتان تأثرا بالغا بالأضرار الكبيرة خلال الرياح الموسمية السنوية، حسبما اتضح في صيف عام ٢٠٠٠ عندما تعرض للخطر الإمداد الغذائي للبلد برمته. والهيمالايا جبال حديثة جدا، ومن ثم معرضة جدا للتحات. ولا يمكن المحافظة على أن تظل الطرق مفتوحة إلا من خلال الصيانة المستمرة. وقد مكن هذا المشروع بالتأكيد العاملين بالطرق الضعفاء والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي من النهوض بأعباء أسرهم بتلبية احتياجاتهم من الأغذية وغير ذلك من المواد المعيشية، ولكنه لم ينشئ أصولا مباشرة للتغلب على انعدام الأمن الغذائي الذي يعانون منه، بغض النظر عن المخصصات النقدية في إطار الأموال المولدة. ولذلك سيستمر هذا النشاط خلال فترة انتقالية

(١٤) Tenzin Chhoeda. المعونة التي يقدمها **البرنامج** للمدارس في بهوتان – تقييم الفوائد وتقديم توصيات للبرامج المقبلة، أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨.

فقط، وسيتوقف تدريجيا بحلول عام ٢٠٠٥. وخلال الفترة الانتقالية، سيقدم الدعم للتنمية البشرية لأشد أفراد أسر العاملين بالطرق ضعفا، بإتاحة الفرصة لهم للمشاركة في أنشطة تعليمية وتغذوية معانة بالأغذية.

مساعدات البرنامج السابقة

٤٢- بدأت مساعدة **البرنامج** للأنشطة المتصلة بالصحة في عام ١٩٧٧ بمشروع "تغذية الرضع والحوامل والمرضعات والمرضى بالمستشفيات"، بتكلفة إجمالية قدرها ٢,٩ مليون دولار. وقد أسهمت المساعدة الغذائية من خلال الوحدات الصحية الأساسية وعيادات التوعية المتنقلة في زيادة غطاء التحصين وتحسين الوعي الصحي بين الناس. وركزت المساعدة في المقام الأول على تشجيع الأمهات والأطفال في سن ما قبل المدرسة على ارتياد مراكز صحة الأمومة والطفولة، والوحدات الصحية الأساسية، وعيادات التوعية المتنقلة، وتقديم الدعم المالي للحكومة لتغذية المرضى بالمستشفيات. وأحرز تقدم مدهش في هذا المجال؛ فيبلغ غطاء التحصين حاليا ٨٠ في المائة. وتوقف دعم **البرنامج** للوحدات الصحية الأساسية وعيادات التوعية المتنقلة في نهاية عام ١٩٩٤، وانتهت المساعدة المقدمة لدعم التغذية في المستشفيات في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٨. وعلى الرغم من زيادة استخدام الخدمات الصحية، فإن الحالة التغذوية للنساء والأطفال، خاصة في المناطق النائية، تبعث عل القلق. ولذلك، فمن المزمع التصدي في إطار البرنامج القطري الجديد لمسألة التغذية والاحتياجات التغذوية المتصلة بالصحة للسكان الذين يعانون بأكبر درجة من انعدام الأمن الغذائي.

الفعالية الاقتصادية

٤٣- يشتري **البرنامج** الأغذية من مؤسسة بهوتان الغذائية، وهي مؤسسة شبه حكومية مسؤولة عن استلام الأغذية وتخزينها ومناولتها ونقلها وتسليمها. وهذا نظام فعال **للبرنامج** حيث إن الأغذية التي تشترى محليا تميل إلى أن تكون أرخص، وتسلم في الوقت المحدد بمزيد من الدقة، وتتعرض للخسائر بدرجة أقل، وأنسب لذوق السكان المحليين واختيارهم.

٤٤- إن النقل البري للسلع وتخزينها ومناولتها، بسعر موحد قدره ٩٢ دولارا للطن منذ عام ١٩٩٧، مكلف نسبيا، ولكنها تظل في النطاق العادي للأسعار إذا ما قورنت بغيرها من أقل البلدان نموا. ويوفر **البرنامج** النقد لتغطية ٥٠ في المائة من هذه التكاليف، أو ٤٦ دولارا للطن.

الأثر على الأسواق والإنتاج المحلي

٤٥- طالما كان إمداد **البرنامج** لبهوتان بالأغذية يمثل جزءا محدودا من مجموع الأغذية المستوردة، إذ يبلغ متوسطه نحو ٤ ٠٠٠ طن سنويا، ويمثل أقل من ٢ في المائة من الإنتاج المحلي للحبوب. ونظرا لأن الزراعة البهوتانية يغلب عليها طابع الكفاف، فإن الفائض الذي يمكن تسويقه من الأرز والبقول والزيت النباتي وحتى الذرة محدود للغاية. ومن ثم، فإن الكميات المحدودة نسبيا المقدمة في إطار هذا البرنامج لا يحتمل أن تحل محل الأسواق المحلية أو الواردات التجارية.

الرصد والتقييم

٤٦- يتألف نظام الرصد الحالي من جمع البيانات وتصنيفها للاستعانة بها في التقارير المرحلية الفصلية، وهي تقارير فصلية عن السلع الأساسية تعدها مؤسسة بهوتان الغذائية، وفي تقارير نصف سنوية عن تنفيذ المشاريع بشأن الإنجازات الإنمائية يعدها المنسق الحكومي للمشاريع المعني بمشاريع **البرنامج**. ويجري حاليا استعراض استراتيجيات ونماذج الرصد، التي تشمل بيانات نوعية وكمية. وثمة اعتراف بأنه سيلزم في المستقبل زيادة التركيز على عمليات مختارة للرصد الميداني على مستوى الأسرة. بيد أن نقص البيانات قد حال دون تحديد نتائج المشروع. وفي عام ٢٠٠٠، بدأت عملية لتحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها. وفي نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠، استفاد المكتب القطري **للبرنامج**، وكذلك نظراؤه، من تدريب قطري في مجال الأطر المنطقية، التي سيجري تطبيقها في إعداد البرنامج القطري.

٤٧- إن هناك ندرة في البيانات الاجتماعية الاقتصادية في بهوتان. ويركز التقييم القطري الموحد على هذا الأمر، ويخلص إلى أن "من الواضح أنه يلزم مواصلة تحسين قاعدة البيانات المشتركة، وكذلك تنقيح البيانات؛ وبالمثل، يجب توسيع نطاق التعاون من أجل جمع المعلومات المعروفة وتحليلها وتقاسمها لسد أي فجوات، بما في ذلك البيانات الكمية والنوعية المصنفة حسب الجنس". بيد أنه يتوقع، نظرا لأنه من المزمع إجراء عدد من الدراسات الاستقصائية في عام ٢٠٠١، أن يتحسن بشكل كبير الأساس الذي يستند إليه في تحديد المستفيدين والبرمجة والرصد والتقييم، لا بالنسبة **للبرنامج** فحسب، ولكن أيضا بالنسبة للحكومة وجميع الشركاء الإنمائيين. ويعتزم **البرنامج** إجراء دراسة بالتعاون مع الحكومة في سياق عملية لإعادة تحديد المدارس المستفيدة. ويضع حاليا مصرف التنمية الآسيوي تقريرا عن الفقر في بهوتان في شكله النهائي، ويتضمن بيانات على مستوى التجمعات. وتجري وزارة الزراعة تعدادا زراعيا على مستوى البلد في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠ – يناير/كانون الثاني ٢٠٠١. ويعتزم تكرار هذا التعداد كل خمس سنوات. وتنوي الحكومة إجراء دراسة على نطاق البلد بشأن التمايز بين الجنسين بالتعاون مع **البرنامج**، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة اليونيسيف، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، ويحتمل مع مصرف التنمية الآسيوي، لتقييم الحالة من خلال مجموعة مسائل ، مثل تقسيم العمل، والحصول على الفرص والموارد، والعنف، والتشريع. وستستقي هذه الدراسة المعلومات من عينات نموذجية للسكان، عن طريق دراسات استقصائية أسرية ومناقشات جماعية على المستوى المجتمعي.

توجه المساعدة التي يقدمها البرنامج في المستقبل

٤٨- إن توجه **البرنامج** في المستقبل هو ثمرة عملية استشارية بين **البرنامج** والحكومة وشركاء آخرين. وتستند هذه العملية إلى تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، بما في ذلك عملية لتحديد ملامح هشاشة الأوضاع على أساس تشاركي، وعملية الأطر المنطقية. وتشير دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها التي أجراها المكتب القطري إلى أن المنطقتين الأكثر ضعفا هما الجنوب والشرق، إلى جانب جيوب من الفقر في جميع أنحاء البلد. ونظرا لأن بهوتان بلد صغر جدا، فإن **البرنامج** لن يستهدف إجراء التوجيه الجغرافي بالمعنى الدقيق. ولكن **البرنامج** سيركز عوضا عن ذلك على تحديد معايير اختيار المستفيدين. وستجرى قبل صياغة البرنامج القطري دراسات قاعدية عن الأمن الغذائي، ستساعد الوكالات المنفذة على تحديد المجتمعات المحلية والأسر والأفراد الأكثر انعداما للأمن. وتتناول

هذه الدراسات أيضا معايير أخرى هامة لتحديد المستفيدين، مثل توفر الشركاء، والقدرات التنفيذية، والفعالية الاقتصادية.

٤٩- ويقترح أن يشمل البرنامج القطري ثلاثة أنشطة:

(١) **تقديم الدعم للعاملين** الذين ليس لهم أراض والذين يعملون في بناء الطرق الريفية. وهذا النشاط ضروري لتمكين العاملين بالطرق من تلبية الاحتياجات الغذائية وغير ذلك من احتياجات الكفاف لأفراد أسرهم، على الرغم من أنه لم يؤد إلى إنشاء أصول تتصل اتصالا مباشرا بالتغلب على انعدام الأمن الغذائي الذي يعانون منه. وسيستمر هذا النشاط خلال مرحلة انتقالية، وسيتوقف تدريجيا بحلول عام ٢٠٠٥. واتفقت الحكومة على أن توفر بشكل متزايد الأموال اللازمة لدفع أجور هؤلاء العاملين ، بينما سيقدم **البرنامج** لهم الدعم في إطار عناصر موجهة بدقة من النشاطين ٢ و٣.

(٢) **تقديم الدعم للتعليم** في شكل وجبات لأطفال المدارس وحصص منزلية للنساء المنتميات لأسر العاملين بالطرق لحضور فصول التعليم غير النظامي، ومن ثم بناء و دعم الرصيد البشري للسكان الضعفاء، وسد الفجوات بين الجنسين في مجال معرفة القراءة والكتابة.

(٣) **تقديم الدعم للمبادرات المتكاملة للأمن الغذائي**، وهو نشاط جديد سينفذ في المناطق النائية والمنعدمة الأمن الغذائي. وسيركز هذا النشاط على المجتمعات المحلية وسيعزز الأمن الغذائي من جهتين: من خلال مشروع الغذاء مقابل العمل لإنشاء أصول مجتمعية ، وكذلك من خلال عنصر النشاط التغذوي، الذي سيدمج، قدر الإمكان، في خدمات التثقيف في مجال الصحة والتغذية، مما يستهدف تحقيق التعاون بين البرامج إنشاء أصول مادية والتصدي لدورة سوء التغذية المشتركة بين الأجيال.

٥٠- ومن المزمع أن يوسع نطاق البرنامج القطري ليشمل ما متوسطه ٥٠٠ ٤٣ مشارك في البرنامج أو ٠٠٠ ٧٧ مستفيد من المعونة الغذائية سنويا. وسيصل الدعم المقدم خلال البرنامج القطري للعاملين بالطرق إلى ٣٠ في المائة من المستفيدين، ولتعليم الأطفال والنساء إلى ٤٠ في المائة، وللمبادرات المتكاملة للأمن الغذائي إلى ٣٠ في المائة. ويتوقع أن تشكل النساء والبنات نحو نصف جميع المستفيدين من المعونة الغذائية، وسيوازن انخفاض عدد البنات المستفيدات من التغذية المدرسية ارتفاع عدد الإناث المستفيدات من عنصر نشاط التغذية.

النشاط ١ : تقديم الدعم للعاملين الذين ليس لهم أراض والذين يعملون في بناء الطرق الزراعية (الإنهاء التدريجي)

٥١- بينما يستفيد البلد استفادة كبيرة من مشروع الطرق الزراعية، ويستفيد العاملون بالطرق وليس لهم أراض بشكل كبير من توفير حصص غذائية مدعومة بشكل كبير، فإن هذا النشاط سيتوقف تدريجيا. واتفقت الحكومة على أن تبدأ في دفع الأجور النقدية بالكامل للقوة العاملة الوطنية اعتبارا من عام ٢٠٠٢، بينما ستتوقف تدريجيا الحصص الغذائية التي يقدمها **البرنامج**، بمعدل سنوي قدره ٢٥ في المائة تقريبا، إلى حين توقفها بشكل كامل بحلول عام ٢٠٠٥.

٥٢- بيد أن المساعدة الغذائية المقدمة لهؤلاء الناس الذين يعانون من هشاشة الأوضاع بشكل كبير ستستمر من خلال عناصر موجهة بدقة من النشاطين ٢ و٣ وتركز على تعليم النساء والأطفال وتغذيتهم. وستنشأ شبكة مراكز للرعاية النهارية للرضع والأطفال في المرحلة قبل المدرسية. وستوفر هذه المراكز مكانا لإدارة الخدمات الصحية لتحصين الأطفال ورصد نموهم. وستتضاعف المراكز باعتبارها مراكز تعليم غير نظامي، وستعطى النساء اللاتي يحضرن

حصصا غذائية منزلية. و ٧٠ في المائة من طلبة مراكز التعليم غير النظامي على الصعيد الوطني هم من النساء. ويبلغ معدل الالتحاق لأطفال العاملين بالطرق البالغين سن المدرسة ٥٧ في المائة، وهو ما يقل عن المتوسط الوطني بـ ١٥ في المائة. وستبذل جهود متضافرة لرفع هذا المعدل من خلال دعم تعليم الأطفال بتقديم معونة غذائية. وبحلول نهاية البرنامج القطري، ستوجه المساعدة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** لأسر العاملين بالطرق، للنساء والأطفال فقط في شكل تغذية للرضع والأطفال في سن ما قبل المدرسة في مراكز الرعاية النهارية، وتغذية مدرسية للأطفال، وحصص منزلية للنساء المواظبات على مراكز التعليم غير النظامي.

النشاط ٢ : تقديم الدعم لتعليم الأطفال والنساء (التصدي للأولوية ٢ من سياسة تحفيز التنمية)

٥٣- سيواصل **البرنامج** تقديم الدعم للتغذية المدرسية وتعزيزه، ويمكن بذلك الأسر الفقيرة من الاستثمار في الرصيد البشري من خلال التعليم. وسيكرس الجزء الأكبر من الموارد الغذائية في إطار البرنامج القطري للتغذية المدرسية. ونظرا لأن التعليم يتسم بأهمية بالغة لمكافحة الجوع والفقر وتحسين نوعية الحياة لأشد الناس ضعفا، سيواصل **البرنامج** وسيعزز تقديم الدعم في شكل وجبات مدرسية لطلبة المدارس النهارية والداخلية الابتدائية، والمجتمعية، والمرحلة الأولى الثانوية ، والثانوية. وستعزز عملية تحديد المستفيدين في الوقت ذاته لتجنب ضم واستبعاد أفراد بالخطأ. وسيعوض الغذاء عن تكاليف الفرص البديلة وسيمكن الأسر من إرسال أطفالهم إلى المدارس. وبالتصدي على المدى القصير لمشكلة الجوع في المدرسة، سيزيد الغذاء أيضا الفوائد التي يجنيها الأطفال من المواظبة على المدرسة. وإضافة إلى ذلك، ستكون المعونة الغذائية أمرا أساسيا لتحسين وصول التلاميذ الداخليين غير النظاميين إلى المدرسة وتيسير تعليمهم. وسيستخدم جزء محدود من الغذاء في أنشطة التعليم غير النظامي للنساء المنتميات لأسر العاملين بالطرق.

٥٤- وتساعد المعونة التي يقدمها **البرنامج** لتعليم الأطفال الحكومة على مواصلة سياستها لتوسيع نطاق التعليم الأساسي، وبذلك تحقيق أهداف مؤتمر قمة التعليم للجميع لعام ١٩٩٠، والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة في عام ١٩٩٥: الالتحاق العام بالمدارس الابتدائية في موعد أقصاه عام ٢٠١٥ (حددت بهوتان حدا زمنيا أكثر طموحا حتى هو عام ٢٠٠٢)، وتقليل الفجوات بين الجنسين في مجال التعليم. واستثمار الحكومة في التعليم ضخم بالفعل، والتكاليف المتكررة تمثل عبئا متزايدا. وأكثر من ٦٠ في المائة من النفقات التعليمية المتكررة في عام ١٩٩٨ كانت للمدارس الابتدائية. ويحدد تقرير[١٥] مؤخر للحكومة نقص الموارد على أنه إحدى المشاكل المواجهة في محاولة التوفيق بين توسيع نطاق نظام التعليم لتلبية طلبات المجتمعات المحلية، والمحافظة على نوعية التعليم. ويخلص التقرير إلى أن مسألة الموارد حاسمة الأهمية حيث إن المعونة الداخلية والخارجية على السواء ستظل تشغل جزءا هاما من الخطة الإنمائية في العقد القادم. بيد أن **البرنامج** يتوقع أن يستقر إجمالي معدلات الالتحاق في نهاية الخطة الخمسية التاسعة في عام ٢٠٠٧، وأن تكون إيرادات بهوتان ودخل الأسر قد وصل إلى مستوى قد يسمح **للبرنامج** أن يوقف نشاطه تدريجيا.

٥٥- ودون دعم **البرنامج**، لكانت الحكومة ستحتاج إلى إسهام كبير من الآباء المثقلين بالأعباء أصلا. ولعل هذا الإسهام يثني كثيرا من الآباء، لا سيما من فئات السكان الأشد فقرا، عن السماح لأطفالهم بمواصلة تعليمهم. ومن المرجح أن يسحب الآباء بناتهم من المدارس. فالمساعدة التي يقدمها **البرنامج** تعمل على تيسير التحاق البنات بالمدارس واستبقائهن فيها، لا سيما في المدارس الداخلية من المرحلة الأولى الثانوية والثانوية.

(١٥) حكومة بهوتان الملكية، وزارة الصحة والتعليم، إدارة التعليم. التعليم للجميع. تقييم للتقدم المحرز. نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٩.

٥٦- إن نشاط التغذية المدرسية يتمشى مع سياسات **البرنامج** (المبادئ التوجيهية لمساعدات **البرنامج** في مجال التعليم، والتزامات **البرنامج** تجاه النساء). ووفقا للمبادئ التوجيهية في مجال التعليم، يمكن **للبرنامج** أن يقدم المساعدة للمدارس الداخلية الابتدائية والثانوية التي تخدم فئات من السكان ما كان بوسعهم، لولا هذه المساعدة، الحصول على التعليم، مثل حالة المناطق المتفرقة المأهولة، حيث تكون المدارس متناثرة على مسافات كبيرة[١٦]. وهذه الاستثناءات تنطبق بالتأكيد على حالة بهوتان. والتلاميذ الداخليون، الذين يمثلون حاليا نحو ٧٠ في المائة من المستفيدين، هم عادة من مناطق نائية، وبالتالي أشد فقرا وانعداما للأمن الغذائي.

٥٧- وسيوفر **البرنامج** ما يعادل وجبتين يوميا لجميع التلاميذ الداخليين حتى الصف العاشر (وهذه زيادة من وجبة إلى وجبتين في المدارس الثانوية)، على أن تدفع الحكومة الوجبة الثالثة وأجور الطهاة وحطب الوقود. وسيعامل *التلاميذ الداخليون غير النظاميين* مثل التلاميذ الداخليين، أي أنهم سيتلقون وجبتين يوميا. وهذا سيسمح للأطفال من مناطق نائية ومنعدمة الأمن الغذائي، ويعيشون بعيدا عن المدارس، ولكن ليس بعيدا بالقدر الكافي لاعتبارهم طلبة داخليين نظاميين، من الالتحاق بالمدارس والبقاء فيها حتى وإن لم تكن المرافق الداخلية متاحة لهم. ويعيش التلاميذ الداخليون غير النظاميين حاليا في أكواخ مبنية بالجهود الذاتية بالقرب من المدارس؛ وتجري حاليا مناقشات لبناء مأوى أنسب لهم. وسيتلقى التلاميذ النهاريون وجبة واحدة يوميا. ولتحديد المدارس النهارية المؤهلة على مستوى التعليم الأساسي، يقترح إجراء عملية ذات شقين لتحديد المستفيدين. أولا، يجب تحديد المناطق ثم مجموعات المناطق منعدمة الأمن الغذائي، التي تقل فيها معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية عن المتوسط الوطني البالغ ٧٢ في المائة. ثانيا، ستختار المدارس التي بها عدد كبير من التلاميذ الذين يضطرون إلى أن يمشوا لأكثر من ساعة للوصول إلى المدرسة، و/أو عدد كبير من التلاميذ الداخليين غير النظاميين، لتلقي المساعدة الغذائية. وستعتمد عملية الاستعراض اللازمة لحالة كل مدرسة على حدة (التي ستجريها إدارة التعليم) على عملية إعادة تحديد المستفيدين لعام ١٩٩٤ التي استخدمت المعايير ذاتها.

٥٨- وإضافة إلى المعونة الغذائية، هناك حاجة إلى بنود غير غذائية أخرى (مثل المرافق المدرسية والداخلية، وأطقم الفراش، والمخادع، والمساعدة التقنية) لتوسيع نطاق الأنشطة التعليمية. وبغض النظر عما تقدمه الحكومة، هناك هيئات مثل البنك الدولي، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية، ومنظمة اليونيسيف تساعد في تلبية هذه الاحتياجات. وسينسق **البرنامج** أنشطته بشكل وثيق مع المرحلة المقبلة لمشروع التعليم الأساسي الجاري إعداده حاليا مع الجهتين المانحتين الرئيسيتين وهما البنك الدولي والوكالة السويسرية للتعاون الإنمائي.

النشاط ٣ : تقديم الدعم للمبادرات المتكاملة للأمن الغذائي (التصدي للأولويتين ١ و٣ من سياسة تحفيز التنمية)

٥٩- سينصب تركيز النشاط الثالث على تمكين الأسر الفقيرة من اكتساب الأصول والحفاظ عليها (الأولوية ٣ من سياسة تحفيز التنمية)، وسيشرع في محاولة للتصدي لدورة سوء التغذية المشتركة بين الأجيال (الأولوية ١ من سياسة تحفيز التنمية). وسينفذ العنصران في نفس المجتمعات المحلية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي عملا على تحقيق التعاون بين البرامج.

---

(١٦) الفقرتان ١ و ٢ من الجزء الأول من الفصل الثالث من كتيب التغذية المدرسية المشترك بين **البرنامج**/اليونسكو/منظمة الصحة العالمية، روما ١٩٩٩: لن يقدم **البرنامج** المساعدة للمدارس الثانوية النهارية. وربما تجرى استثناءات [...] للمدارس الداخلية (الابتدائية والثانوية) التي تخدم السكان الفقراء المحددين بوضوح، والذين ما كانوا ليحصلوا لولا ذلك على التعليم (مثل [...] المناطق المأهولة المتفرقة التي تتناثر فيها المدارس على مسافات كبيرة). وسينظر في هذه الاستثناءات على أساس كل حالة على حدة".

٦٠- وستوجه الموارد الغذائية نحو الذين يعانون بشدة من انعدام الأمن الغذائي في المجتمعات المحلية النائية والمنعزلة التي لم يصبح فيها الاقتصاد نقديا بعد، والتي تتسم فيها المعونة الغذائية بمميزات فريدة قياسا بسائر أشكال المساعدات. وتتمثل أسباب انعدام الأمن الغذائي المزمن والموسمي في هذه المناطق في انخفاض الإنتاجية، والخسائر في المحصول الناجمة عن عدم كفاية مرافق التخزين، والافتقار إلى تكامل السوق. وعلاوة على ذلك، فإن حصة المواد الغذائية التي تحصل عليها الحوامل والمرضعات والرضع غير كافية في كثير من الأحيان، فضلا عن أن عبء العمل الثقيل يجعل من الصعب توفير الرعاية الكافية للأطفال، ولا يدع متسعا من الوقت لانتهاز فرص التنمية. وسيتصدى **البرنامج** لأوجه القصور هذه بعناصر من نشاطين:

(١) ببناء أصول للمجتمع المحلي من خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل التي ستعمل، بالاشتراك مع مدخلات من جهات مانحة أخرى، على تمكين السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي من إنشاء أصول مجتمعية ذات صلة بالأمن الغذائي؛

(٢) بنشاط تغذوي مباشر يتصدى لدورة سوء التغذية المشتركة بين الأجيال من خلال التغذية التكميلية للحوامل والمرضعات والأطفال الصغار، التي ستدمج في خدمات التثقيف في مجال الصحة والتغذية، قدر الإمكان.

⇦ *عنصر الغذاء مقابل العمل لإنشاء أصول للمجتمع المحلي*

٦١- سيواجه الغذاء في هذا العنصر تكاليف الفرص البديلة للأسر التي تعيش على زراعة الكفاف لدى مشاركتها في أنشطة الغذاء مقابل العمل من أجل إنشاء أصول مجتمعية. ولهذه الأصول القدرة على المدى المتوسط على أن تحسن حياة المجتمع بأسره وأمنه الغذائي بشكل مستدام.

٦٢- وسينفذ هذا النشاط في بادئ الأمر كمشروع تجريبي في مجتمعات مختارة تعاني من انعدام الأمن الغذائي وتطلب الدعم للاستثمار في أصول مجتمعية. ومن أمثلة الأنشطة الملائمة بناء طرق للمزارع أو طرق فرعية، وممرات للبغال أو الثيران، ومرافق لتخزين الأغذية (للتصدي للخسائر الكبيرة بعد الحصاد)، ومرافق للري، وأحواض أسماك. ويرجح أن يتمثل الجزء الأعظم من هذه الأصول في إنشاء طرق المزارع أو الممرات. وتؤكد نتائج دراسات غير رسمية أجريت لدى المستفيدين أن المجتمعات المحلية تعتبر أن هذه الأنشطة هي أهم أولوية لتعزيز تنمية قراها أو تجمعاتها. وستتولى وزارة الزراعة، التي تولت مؤخرا مهمة بناء طرق المزارع ووضعت مبادئ توجيهية لهذا الغرض، المسؤولية عن هذه الأنشطة. وتنص هذه المبادئ التوجيهية على أن الإحساس بالملكية من جانب المجتمعات المحلية المستفيدة ومشاركتها أمر حاسم الأهمية، وعلى ضرورة اشتراك المستفيدين في تحديد الطرق وصيانتها. وسيتم اختيار المواقع على أساس طلب المجتمعات المحلية، التي سيطلب منها في المقابل أن تسهم بالعمالة لبناء الطرق، وأن تشكل مجموعة أو تعاونية مسؤولة عن الصيانة. وفي الوقت ذاته، سينظر أيضا قبل إجراء الاختيار في قدرة المجتمعات المحلية على تنفيذ أنشطة.

٦٣- وسيقدم **البرنامج** من خلال هذا العنصر الدعم لسياسة الحكومة للامركزية، وسيعتمد عليها. وقدرة التجمعات المفوضة حديثا، والإدارات على مستوى المناطق، على تخطيط وتنفيذ برامج إنمائية لا تزال ضعيفة نسبيا. ولذلك، سينفذ **البرنامج** أنشطته في نفس الوقت الذي سينفذ فيه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نشاطه في مجال الدعم المؤسسي، وتنفيذ صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية لمشروع صندوق التنمية المحلي. وعلاوة على ذلك، سيستطلع **البرنامج** نطاق التعاون مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، الذي بدأ مؤخرا في تنفيذ المشروع الثاني للمنطقة الزراعية الشرقية في ست مناطق شرقية على فترة ثمان سنوات.

⇦ عنصر نشاط التغذية

٦٤- من المقرر أن ينصب تركيز العنصر الثاني على كسر دورة سوء التغذية المشتركة بين الأجيال، والتي تتجلى في انخفاض الوزن عند الولادة وانتشار التقزم بين الأطفال. ومن أجل الحد من انتشار التقزم بين الأطفال، ونقص العناصر المغذية الدقيقة (نقص فيتامين ألف واليود والحديد والفوليت) بين الحوامل والمرضعات، ومنع حدوثهما، سينظر **البرنامج** في تنفيذ نشاط تغذوي مباشر. ومن المزمع توفير أغذية مخلوطة مقواة بالعناصر المغذية الدقيقة للحوامل والمرضعات والأطفال الصغار الذين يعيشون في مجتمعات محلية نائية تعاني من شدة انعدام الأمن الغذائي ومدعومة في إطار عنصر الغذاء مقابل العمل لإنشاء أصول مجتمعية، وللذين ينتمون لأسر العاملين بالطرق. وربما يقدم الدعم أيضا لأطفال المدارس الابتدائية في المناطق التي تشهد ارتفاعا كبيرا في معدلات سوء التغذية.

٦٥- والوحدات الصحية الأساسية وعيادات التوعية المتنقلة من بين القنوات الممكن استخدامها لتوفير الأغذية المقواة والجاهزة والمخلوطة إلى جانب خدمات صحية للأطفال والحوامل والمرضعات. وبالنسبة لأمهات وأطفال أسر العاملين بالطرق، ستقدم الأغذية المقواة من خلال مراكز رعاية نهارية تمهيدية لمراكز التعليم غير النظامي. وستشمل الخدمات التحصين، ورصد النمو، والتثقيف في مجال التغذية والصحة. وسيمكن الغذاء المخلوط الأمهات من إعداد وجبات مغذية منخفضة التكلفة، وسيتيح الوقت لرعاية الأطفال بشكل أكبر وأفضل. ويتوقع أن يكون لأنشطة الأغذية المخلوطة والصحة العامة للحوامل والمرضعات أثر إيجابي على وزن الرضع عند الولادة. وسيستهدف هذا النشاط، قدر الإمكان، تبني نهج متكامل لتوفير خدمات صحية وتغذوية وخدمات تثقيف في مجال الصحة، وبذلك تحقيق التعاون لتحسين الحالة الصحية للنساء والأطفال.

٦٦- وقد لقي مخطط تجريبي لهذا العنصر نجاحا كبيرا من حيث قبول واستخدام أغذية مقواة مخلوطة مستوردة من الهند (Indiamix). ووجدت دراسة أجريت في المناطق التجريبية[١٧] أن ٣٥ في المائة من الأطفال المستفيدين كانوا يعانون من نقص الوزن، وأن كثيرا من الأمهات تتوقف عن أخذ أطفالهن إلى الوحدات الصحية الأساسية وعيادات التوعية المتنقلة بمجرد الانتهاء من برنامج التحصين. ونتيجة لذلك، فإن رصد النمو يتوقف في كثير من الأحيان مبكرا جدا. وخلصت الدراسة إلى أن من المفيد للغاية تنفيذ مشروع يوفر أغذية تكميلية سهلة الإعداد ومتوفرة بسهولة للأطفال الصغار والحوامل والمرضعات. وأوصى التقرير أيضا بأن ينسق نشاط التغذية التكميلية بشكل وثيق مع البرامج التغذوية الأخرى الجارية في البلد، ومع جهد في مجال الدعوة لتحسين الممارسات الغذائية. وهناك مجال واسع للتعاون مع منظمة اليونيسيف في هذا الميدان.

٦٧- ولدى إعداد البرنامج القطري، سيتشاور **البرنامج** مع إدارة الخدمات الصحية ومنظمة اليونيسيف لتصميم تلك الدراسات القاعدية المفضية إلى تحديد المستفيدين. وإضافة إلى ذلك، سيتقصى **البرنامج** إمكانية إنشاء ودعم الإنتاج المحلي للأغذية المخلوطة المقواة بالعناصر المغذية الدقيقة في بهوتان، ووضع استراتيجية اجتماعية للتسويق.

٦٨- وسيلتمس **البرنامج** مساعدة منظمة اليونيسيف، وإدارة الخدمات الصحية، ومؤسسات تقنية أخرى في جمع بيانات قاعدية أدق عن الحالة التغذوية للأطفال الصغار، وانتشار نقص العناصر المغذية الدقيقة بين الحوامل والمرضعات في المناطق المعتزم فيها اتخاذ مبادرات متكاملة للأمن الغذائي. ومن المقرر جمع البيانات قبل تنفيذ الأنشطة وبعد مدة ٦ شهور إلى ١٢ شهرا من تنفيذ الأنشطة.

---

(١٧) Ugen Doma. تقرير عن دراسة تجريبية للأغذية المخلوطة، تيمفو، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٠.

تخصيص الموارد واستراتيجية وقف الأنشطة

٦٩- في إطار البرنامج القطري الجديد (يوليو/تموز ٢٠٠٢ – يونيو/حزيران ٢٠٠٧)، المنسق مع الخطة الخمسية التاسعة للحكومة، سيخصص نحو نصف الموارد للتغذية المدرسية. ويتوقع أن يقابل الوقف التدريجي للمساعدة المقدمة للعاملين بالطرق بحلول عام ٢٠٠٥،البدء التدريجي لعنصرين جديدين في إطار النشاط المتكامل للأمن الغذائي. وسيزيد إجمالي المخصصات الغذائية بنحو ٦ في المائة سنويا لاستيعاب الطلب المتزايد على الوجبات المدرسية الناجم عن زيادة معدلات الالتحاق. ومن المتوقع أن تتمكن الحكومة من زيادة الدخل بشكل كبير على مدى الخطة الخمسية التاسعة. وفي سياق تقييم البرنامج القطري، سيستعرض **البرنامج** إمكانيات الوقف التدريجي للمساعدة الغذائية لبهوتان.

الشراكات

٧٠- كانت الشراكات وستظل مفتاحا للنجاح. وسيظل الشريك الرئيسي هو الحكومة، إلى جانب الهيئات الثنائية ومتعددة الأطراف، والمجتمعات المحلية ذاتها. وهناك تعاون وثيق في مجال الدراسات المشتركة. بيد أن هناك أيضا أنشطة تجريبية يعتزم **البرنامج** التعاون فيها مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية بشأن ترميم ممرات البغال والثيران، ومع منظمة اليونيسيف بشأن مراكز الرعاية النهارية والرعاية الصحية للأمومة والطفولة، بما في ذلك أنشطة التغذية التكميلية. وتم إعداد تقييم قطري موحد، كما بدأ العمل مع إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. ويتوقع أن تكون هذه الوثيقة جاهزة قبل الانتهاء من وثائق برنامج منظومة الأمم المتحدة في آواخر عام ٢٠٠١. ومن أجل زيادة جمع الموارد والحصول على مزيد من الخبرة التقنية من برامج أخرى، ربما يتعين على **البرنامج** أن يكيف توجهه المفضل في بعض المجالات.

المشكلات الرئيسية والمخاطر

٧١- من الواضح أن إدرار الدخل لتغطية التكاليف المتكررة مسألة هامة، وفي الوقت ذاته خطر سيتعين مواجهته في الخطة الخمسية التاسعة (يوليو/تموز ٢٠٠٢ – يونيو/حزيران ٢٠٠٧). وسيتعين على الحكومة تمويل مسؤوليتها المتزايدة عن دفع أجور العاملين بالطرق. وإضافة إلى ذلك، فإن هدف الحكومة الطموح الرامي إلى توفير تعليم ابتدائي جيد للجميع يتطلب زيادة مستمرة في المخصصات النقدية. وتحقيق الالتحاق العام بمدارس المرحلة الأولى الثانوية (حتى الصف التاسع) بحلول عام ٢٠٠٧ سيتطلب مزيدا من الجهود المالية للاستثمار الرأسمالي (مثل بناء وتوسيع المدارس)، والتكاليف المتكررة الناجمة عن ذلك (لا سيما رواتب المدرسين). وإضافة إلى ذلك، إذا لم تتمكن الحكومة من تغطية مرتبات التلاميذ الداخليين غير النظاميين، فسيكون من الصعب على **البرنامج** أن يضمهم في المستفيدين، نظرا لاشتراط معاملتهم على قدم المساواة مع التلاميذ الداخليين النظاميين.

٧٢- إن قدرة النشاط المتكامل للأمن الغذائي على استيعاب الأغذية محدودة بسبب تناثر المجتمعات المحلية على مسافات كبيرة وصعوبة الوصول إليها وصغر حجمها، حيث لا تشمل في كثير من الأحيان أكثر من خمسة منازل. ومن الصعب في ظل هذه الظروف تحقيق معدلات معقولة للفعالية الاقتصادية. بيد أنه يمكن تسويغ الارتفاع النسبي في التكاليف نظرا لأهمية الفوائد المنتظرة (مثل الحصول على التعليم الأساسي، وتحسين التغذية، وزيادة الأمن الغذائي) بالنسبة للسكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي المقيمين في هذه المناطق. والشراكات المزمعة في النشاط المتكامل للأمن الغذائي، لا سيما في مجال الدعم المؤسسي، تتسم بأهمية حيوية لتحقيق الأهداف.