

University of New Mexico

UNM Digital Repository

Himalayan Research Papers Archive

Nepal Study Center

7-30-2008

Cooperative Federal Structure: A Workable Political-economy Approach for a New Nepal

Alok Bohara

Follow this and additional works at: https://digitalrepository.unm.edu/nsc_research



Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Economics Commons](#), and the [Public Administration Commons](#)

Recommended Citation

Bohara, Alok. "Cooperative Federal Structure: A Workable Political-economy Approach for a New Nepal." (2008). https://digitalrepository.unm.edu/nsc_research/79

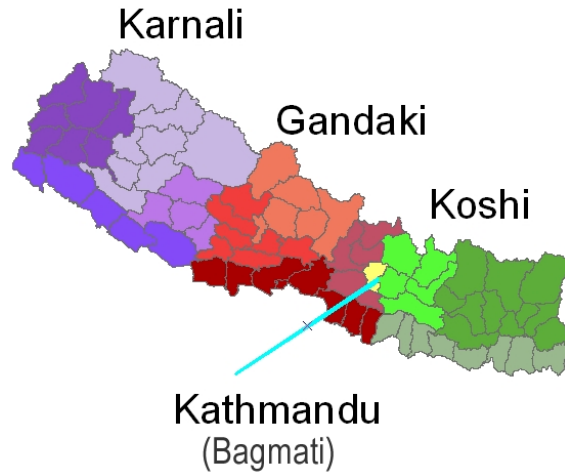
This Article is brought to you for free and open access by the Nepal Study Center at UNM Digital Repository. It has been accepted for inclusion in Himalayan Research Papers Archive by an authorized administrator of UNM Digital Repository. For more information, please contact disc@unm.edu.

Cooperative Federal Structure
A Workable Political-economy Approach for a New Nepal

सहकारी संघीय संरचना
नयाँ नेपालका लागि व्यवहारिक राजनीतिक-आर्थिक अवधारणा

Prepared for Submission to the Honorable Members of the Constituent Assembly of
the Federal Republic of Nepal

संघीय गणतान्त्रिक नेपालको संविधानसभाका सम्माननीय सदस्यहरू समक्ष प्रस्तुत गरिएको



July 30, 2008

Dr. Alok K Bohara
Professor
University of New Mexico

जुलाई ३०, २००८

डा. आलोक के. बोहरा
प्राध्यापक,
न्यू मेक्सीको विश्वविद्यालय

Cooperative Federal Structure
A Workable Political-economy Approach for a New Nepal

**Prepared for Submission to the Honorable Members of the Constituent Assembly of
the Federal Republic of Nepal**

July 30, 2008

Dr. Alok K Bohara

Professor
University of New Mexico

bohara@unm.edu

Preface

Election is a necessary but not a sufficient condition to create a vibrant democracy. Many successful democracies around the world have also focused on strong institutions, the rule of law, social justice, independent judiciary, personal freedom, economic freedom, and minority rights. I have been expressing my views on these issues over the last seven years and this is the culmination of that effort.

What I have proposed needs much more research, debate and analysis. What is clear is that crafting a viable federal system is a complex exercise. A country like Nepal, with over 100 ethnic groups and 80 languages, search for a sustainable federal system cannot be based solely on ethnicity. But, we also cannot continue to ignore the plight of the millions of citizens of ethnic and political minorities who have not had a fair share of the Nepali pie. It is equally important not to overlook the interests of millions of individuals belonging to the the most vulnerable categories such as the Dalits, Janjatis, and the women. The challenge for us is to come up with a workable solution that empowers people by promoting local governance, reduces ethnic tension, preserves ethnic pride, promotes economic cooperation, and solidifies the national territorial integrity and the environment for the benefit of everyone.

I would like to thank many distinguished individuals for their feedback and encouragement: Kul C. Gautam, Dr. Devendra Panday, Dr. Shankar Sharma, Dr. Surya Subedi, Dr. Pramod Kantha, Dr. Jeffrey Drope, Puran Agrawal, and Dr. Doleswar Bhandari. Dr. Mani Nepal deserves my sincere acknowledgement for his help in generating maps used in this paper. Finally, I would like to thank the members of the Nepalnews management team: Divesh Rana, Sanjib Rajbhandary, and, especially Ram Humagain for his help in Nepali translation.

Thank you!

July 30, 2008

Dr. Alok K. Bohara
Professor
University of New Mexico
Bohara@unm.edu

FOREWORDS

Kul C. Gautam

Former UN Assistant Secretary-General and Deputy Executive Director of UNICEF

The issue of federalism has become highly emotionally charged in Nepal's political discourse these days. Dr. Alok Bohara's article offers a rational, dispassionate analysis and recommendations that are sensitive to legitimate aspirations of various communities without pandering to their populist demands. I would recommend this article to all members of Nepal's Constituent Assembly for their serious consideration.

Dr. Devendra Raj Panday

Civil Society Activist, (Former Finance Minister)

Prof. Alok Bohara has been writing on the prospects and promises of federalism in Nepal for some time. He has full grasp of the principles and practices of federalism as practiced around the world and of the political economy issues relevant for our country. As a Nepali living and working in an academic environment in the US and constantly thinking about his homeland, Dr Bohara is guided by both his head and his heart as he thinks about the country and its development potential. Unfortunately, thinking with one's head or the heart is not the forte of our political leaders. Even when they emote, they generally do so keeping only their own self-serving interests in mind. On federalism, I have rarely heard any politician discuss the substantive issues and aspirations behind the demand for federalism and autonomy, which is about discarding the monopoly of interests and groups belonging to some specific communities and geographic regions on political and economic resources of the country. It is about liberating the people from institutions and practices that have subjugated the powerless among the Madhesis, Janjatis, Dalits and other oppressed communities including women. It is about generating political resources for the poor and the deprived in all communities and regions of the country.

As a remedy, the very notion of "cooperative federalism" suggested by Dr. Bohara can be alien to politicians of different hue if they are to campaign for an autonomous state for one specific "community". Any consideration of this idea will first require a framework to guide us on how all the federal states are to be constituted for the empowerment of all oppressed people and the country as a whole. Federalism is indeed about "common destiny" and "equal opportunity" and it is about facilitating without discrimination the right of all people to pursue their social and economic upliftment. The beauty lies in having each of the federating states equal in political power, right to social identity and economic opportunities to bring about the change mandated by the Jana-Andolan II. Together the powerful and resourceful states and the diverse people must contribute to a "powerful" and resourceful Nepal.

I do not expect everyone to agree with the analyses and recommendations of Dr. Bohara. In particular, his idea of locating regions along the river basins can be interpreted by the concerned people in the Tarai as a legacy of the ancient regime. Be that as it may, there is

plenty in Dr. Bohara's paper to illuminate the discussion in the Constituent Assembly sessions and to produce many agreeable outcomes. I hope every member will have a chance to read and digest it as they finally settle down to work on the constitution of Federal Democratic Republic of Nepal.

Dr. Shankar Sharma
Former Vice-Chair of the Nepal Planning Commission

Nepali people will enormously benefit if the CA members, in addition to political and cultural concerns, realize the importance of cooperative federal state structure and give considerations in finding solutions of our common problems like poverty, inequality, common resources, and exclusion etc., while drafting the new Constitution of Federal Nepal. I believe this Cooperative Federalism proposal will help CA members to think about it.

Professor Surya P. Subedi
Professor of International Law, University of Leeds, UK and Chairman, Britain-Nepal Academic Council, London

Professor Bohara has come up with a fascinating article dealing with one of the most complex issues facing the nation today. The ideas that he has advanced in this article are worthy of serious consideration by our decision and policy makers. His proposals are timely, well thought out and persuasive. I was impressed by his clarity of thought and would like to thank him for such a well-researched article.

Dr. Pramod Kantha
Assistant Professor of Political Science, Wright State University, Dayton, Ohio

The framework does present many important talking points to start serious discussions about ways to restructure the Nepali state into a federal system. I liked Dr. Bohara's idea of regional tier where ethnic enclaves could come up with names that have some ethnic flavor. The idea of leaning on resource interdependence to optimize access to resources and opportunities and minimize potential conflict is definitely critically important. To that end, Dr. Bohara's attempt in creating a cooperative administrative umbrella framework in the form of four states based-on Nepal's massive river basin may be a viable platform to start a productive debate. Further refinements in the division of power and responsibilities among the various tiers will require further research of other successful federal systems and incorporation of the points of views of the major political stakeholders.

Puran Agrawal
Lecturer (Ret.) in Business Studies, University of Ulster, Northern Ireland, UK

There is almost a universal agreement that Nepal's new constitution must have some kind of federal structure. The crucial issue, however, is 'What is the most suitable structure for a small country like Nepal?' Of all the proposals available to-date, Dr. Bohara's *Cooperative Federal structure: A workable politico-economic approach for New Nepal* is, in my view, the most viable one. It admirably caters for the twin purposes of any federal structure: (1) to allow all minority groups a voice in running the day-to-day affairs that affect their lives directly and substantially and (2) to preserve the political and economic integrity of the country as a unified nation by taking into account the richness and complementarity of its natural resources, geography, and the people. Any structure based purely on ethnic and/or linguistic lines will both administratively and economically be unviable and could, in the long run, lead the country on a slippery path. I would, therefore, urge all involved in framing the new constitution, especially the present government and the CA, to give serious consideration to Dr. Bohara's proposal.

The management team of the Nepalnews has sponsored this project to compile, translate, print and disseminate this document.

Cooperative Federal Structure

A workable political-economy Approach for a New Nepal

Summary

The two main ethnocentric proposals for a federal structure –9 ethnic enclaves [CPN (M)] and the 1000 KM long east-west narrow corridor(s) [e.g., Madhesi parties’s demand for a single Terai state] as state(s)— are the two formal proposals that have drawn much attention of the lawmakers. Many, including this author, are of the view that the restructuring of the state needs to go beyond the cultural sentiment to incorporate many other issues such as: ecological interdependence, economy of scale, ethnic harmony, and comparative resource endowments. To that end, a cooperative federal structure proposed here takes the twelve ethnic regional enclaves and groups them into four states along the line of our river basins – Karnali, Gandaki, Koshi, and Kathmandu. [For consistency, Kathmandu valley state could be renamed as Bagmati] Member regions within each state will send their elected representatives to the state assembly (e.g., Karnali State). These regional representatives can use their ecological comparative advantages –mining, tourism, water, forest, cash crops, hydropower, agro-business, and industries-- for the developmental benefit of the entire population base. Similarly, these regions are forced to form a regional unity under a common state governing apparatus (including an elected governor) to solve wider problems such as: social injustices, across-the-board poverty, migration, joblessness, higher education, drought, food security, deforestation, soil erosion, and flooding.

Also, the population shares within this proposed structure (see table in Appendix) reflect a fine balance between the Terai and the Mountain regions. For example, the population shares of the three Terai regions within each of the following states --Karnali, Gandaki, and Koshi-- are 46%, 50%, and 61% as compared to their respective hilly counterparts.

A cooperative membership model of ethnic regions under a resourcefully diverse state umbrella of, for example, Karnali, Gandaki, and Koshi will also reduce potential resource conflicts. This type of resource conflict currently being waged in many other parts of the world (e.g., Sudan, Zimbabwe, Sierra Leon) over water, precious metals, lands, and oil cannot be ruled out for an emotionally charged country like Nepal where the food security issue and drought are likely to continue to force the people from the erosion-prone mountainous regions to migrate down to the flood-prone fertile plains.

Furthermore, these ethnic enclaves can enjoy some forms of carefully crafted socio-economic and cultural autonomy (e.g., schooling, language, and cultural practices) without jeopardizing the ethnic harmony and the territorial integrity of the entire nation.

I. Introduction

Recent events regarding the delay in forming the first government in the newly declared Republic of Nepal have made it clear that the solution to Nepali problems must be much broader, and should go beyond the wishes and the ideological visions of a few major parties. Any political party or parties wishing to lead the nation must now take note of the new emerging issues, and should be ready to practice the politics of compromise.

Genuine grievances put forth by the Madhesi parties, for example, must be seriously deliberated to come to a rational meeting point. It is also equally important to deliberate important issues in front of the elected CA body rather than taking it to the streets or deciding them behind the closed doors. Similarly, other disadvantaged groups like the Dalits, women, and the Janjatis are also raising their voices against the establishment for social and economic justice. To that end, this author thinks that a devolutionary cooperative federal mechanism may be the single most important anchor to address many of the emerging issues.

Currently there are two federal structure models being proposed by the political parties. CPN (M) has proposed to divide Nepal into 9 ethnic enclaves, whereas the Madhes-based parties have emphasized in creating a single stretch of Terai as an autonomous state. The other major parties like NC and UML have not articulated any specific proposal of their own, but have shown reservation to both forms of federal structure. Other groups in the Terai region (Churebhawar and Tharus) have come out in opposition to a single Terai state proposal.

Both models reflect some genuine sentiments. But they also show some serious shortcomings, and lack a broader set of elements essential in forming a viable federal unit. For example, ignoring ecological interdependence of the three belts – Mountains, Hills, and Terai— and forming them into, for example, three separate (e.g., east-west) states cannot provide a long-lasting solution. Likewise, the smaller fragmented ethnic enclaves proposed by the Maoists without any umbrella structure and/or central supervision could be detrimental for the unity of the country. This paper attempts to provide a balance between all of these cultural sentiments, and provides a workable solution by taking into account other important elements such as demography, geography, complementary resource endowments, and ecological interdependence.

In essence, this author proposes a structure with four states – Karnali, Gandaki, Kathmandu, and Koshi with four-tier system: center, state, region, and villages (see Section IV for details and a map). Under this proposal, each Federal State is also allowed to have 3 to 4 ethnic enclaves known as regions which are along the line of the CPN (M)'s proposed ethnic structure. On the basis of population, these regions will send their representatives to form the State Legislative Assembly, whereas the Governor can be elected directly. Once it is agreed upon on principle, details can be worked out later (e.g., size of the state assembly and the electoral process). This paper uses various charts, maps, and statistics to argue that the vast majority of the Nepalis do face the same problems, and share the same destiny.

Importantly, under a state umbrella, a group of ethnic enclaves use their comparative advantages and form a cooperative to harness their complementary resources – tourism, mining, hydro power, water, cash crop potential, agriculture, industries-- for the collective benefit of their people. This cooperative federal state also forces its ethnic member regions to set aside ethnic rivalry and find solutions to their common problems -- migration, joblessness, health epidemic, drought, food security, flooding, erosion, and water management.

Emulating the US and or the Swiss models to solve the Nepali problem without taking into account our own cultural, historical, ecological, and socio-economic conditions may not be very wise and long-lasting. This author does not claim that the proposed structure is flawlessly perfect. It is presented as a viable talking point to spark a debate.

II. Our Common Destiny

Common problems require common solutions

Take for example the issue of the Madhes versus Pahad. Frankly, many Pahadis want the same thing that the Madhesis want - economic justice, fairness, and liberty. Many have struggled and died for these ideals. Similarly, millions of the Pahadi and Madhesi dalits are in the same sinking boat when it comes to dealing with injustices of a handful of the Pahadi and Madhesi elite castes. Above all, for 50 percent of the Nepali population of women, restructuring of Nepal will have very little meaning, unless we break the social subjugation of the women.

The Pahadi and Terai people are also bound by other socio-economic circumstances. For example, the chronic food production deficit in the hills and the mountains is likely to push the migration pattern down to the plains. An enhanced population pressure and the poverty-induced deforestation in the hills will worsen the flooding problem in the plains. Thus the ecological interdependence of these belts cannot be brushed aside. These are our common problems without any ethnic faces.

Looking beyond ethno-federalism

It is the institution that makes a long-lasting difference in the making of a nation and the people. Any division of the nation solely based on ethnicity and without any regard for its natural resources, comparative advantage, economy of scale, carrying capacity, geography or a long-run pragmatism will not be very wise. Furthermore, dividing up the country along the ethnic line into 5 or 3 ethnic regions (along the line of Pahadis versus Madhesis), or 9 or more ethnic enclaves, would hardly be practical in incorporating all of the ethnic and cultural aspirations of a nation of 100 ethnic groups and 80 languages. Similarly, creating a 3-ecological belt model of federal structure will not be acceptable to many ethnic groups. A single 1000 KM narrow corridor as a Terai or Madhesi State,

which runs parallel to our southern border touching 5 vast Indian States (e.g., Utaranchal, Uttar Pradesh, Bihar, West Bengal, and Sikkim), is hardly practical.

That said, grievances coming out of the various ethnic quarters must not be automatically dismissed, nor should there be any attempt to sweep them under the rug. The Terai uprising has opened the eyes of many Nepalis, and it has added a new political dimension to our national discourse. But is it a Madhesi versus Pahade issue? This article looks at the across-the-board poverty and socio-economic dimension, and concludes that our problems are neither Pahadi nor Madhesi; it is a common Nepali problem. The constructive debate must continue, however, to come up with a common solution that we all can live with for generations to come as a citizen of Nepal.

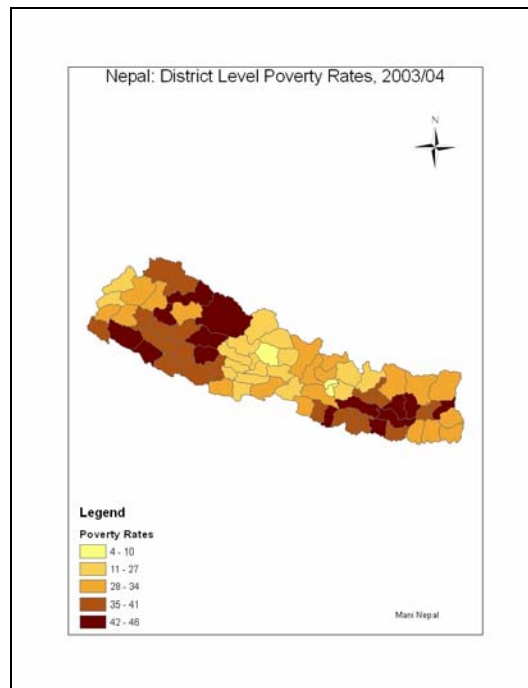
III. Equal Opportunity Poverty

Across-the-board poverty

Nepal is one of the most ethnically heterogeneous countries with geography to match. Despite its much potential in hydropower, tourism, cash crop, and stunning beauty and bio-diversity, the country has remained impoverished for centuries. Regardless of how we divide the country, the daunting task of creating a New Nepal cannot be realized without looking at it in a larger context beyond ethnicity, color and creed.

Our rugged geography, landlocked-ness, feudal practices, and the Kathamandu-centric power and politics have all contributed to our misery. It is true that the Nepalis of the Madhesi origin have been in the receiving end of much social and economic injustice by a few feudal elites, but it is equally true that the outcomes of such injustices were not confined to the Terai belt. Of the bottom 25 poorly ranked districts, 16 come from the hills and the mountains, and 2 come from the Eastern Terai.

This is corroborated by the following poverty mapping too. Using the percent of head-counts (people below a poverty line) as a measure of poverty status, the following map shows a pervasiveness of deprivation.



The dark colored districts represent the higher percentage of the people under poverty. The districts in the mid-west and the far-west spanning all ecological belts seem to have the most people under poverty. Even the relatively prosperous eastern and central regions have pockets of poor districts in the hilly and Terai regions.

Shaping destinies or promoting non-cooperative games?

Some argue that a federal structure on the basis of the Pahad versus Madhes (e.g., one Madhes/Terai) regions will rather give the people of different regions a right and opportunity to shape their destiny on their own. What destiny could the people of Humla, Jumla and Rolpa chart, when all they have are the rugged mountains and not much else? Plus, how would the lumping of a Rai with the Magar and the Dalits and the Sherpa and the Bahun and the Chhetri be more logical? Would that not flare the ethnic tension further, and prompt migration down to the plains, in case if the hardship in the hills continues? Or, are we going to solve their problem by creating a culture of centrally controlled fiscal handouts?

With a weak central government in Kathmandu, what would happen if some resourceful Pahad region like the Limbuwan province bypasses the Terai region to sell its hydropower to the neighboring Indian region and keeps all the proceeds? Would the Terai region retaliate by reaping all the employment, tax receipts, and custom revenue benefit of the industrial parks along its border? If the current Pahade-Madhese mindset continues coupled with the economic deprivation that the Hilly areas face on a regular basis, what incentive would the Pahadis have to be cooperative on the flooding issue that

plagues the Terai belt? What about all the millions of low caste Dalits and the indigenous groups? Where do they fit in this equation?

Per capita expenditure level

The bottom line is that the level of poverty (headcount) is wide-spread all across the landscape that includes both the “Madhesi’s Terai” and the “Pahade’s Hills”, and it spans east to west. This picture is not even close in describing the conditions of those who are at the bottom of the social strata. Thus we draw upon two statistics to highlight the economic condition of the people of Nepal by ethnicity. First, we present the household welfare in terms of per capita household expenditure. We will focus on the rural Nepal which accounts for 83% of the total population.

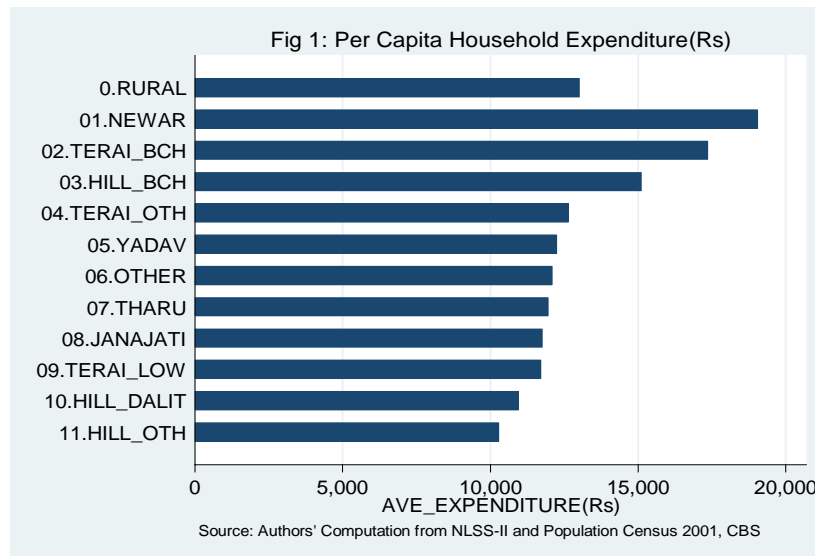
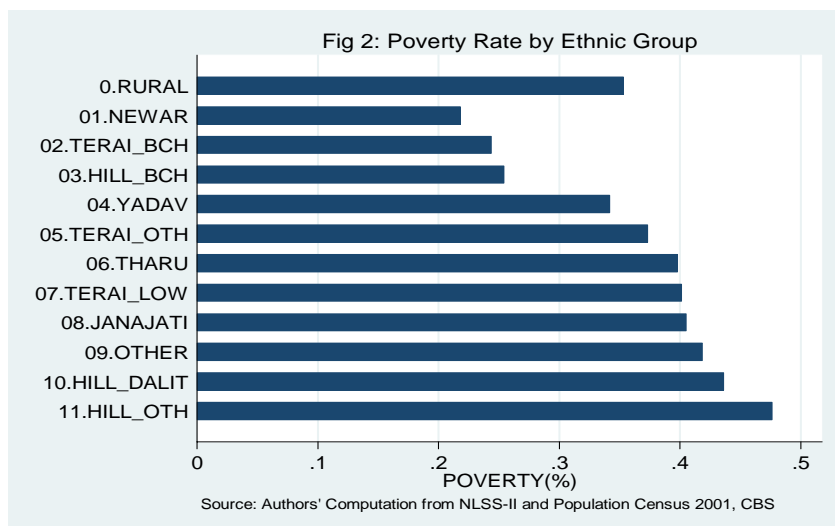


Figure 1 shows three groups as having the highest level of per capita consumption expenditure --Newar, Rs19.0K, Madhesi/Bahun, Rs 17.5K; and Pahade Bahun/Chhetri, Rs. 15.1. At the lower end are the Hill and Terai Dalits (Rs. 11.0K, and Rs. 11.7K), and the Janjatis (Rs. 11.8K). To understand the disparity within each group, we present the poverty rate and the head counts of the poor.

Poverty rate by ethnicity

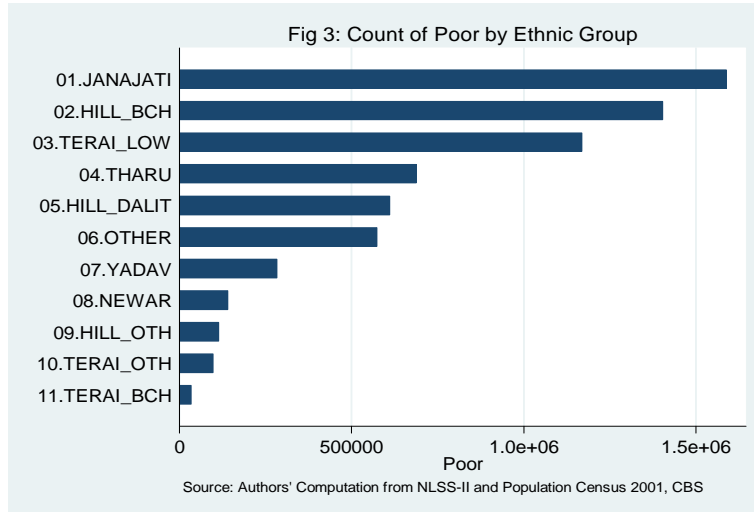
Figure 2 presents the percentage of people under the poverty line by ethnicity.



In Figure 2, the poverty level measured as a head-count also reflects a similar ranking with the three ethnic groups (Newar, Madhesi/Bahun, and Pahade Bahun/Chhetri) leading the pack with only around 22%, 24%, and 25% of the respective population below the poverty line. On the other hand, the poverty status is worst among the Hill Dalits (44%) closely followed by the Hill Janjatis (41%) and the Terai Dalits (41%). Other indigenous caste in the Hills and the Terai do not fare any better. That is, poverty is neither a just Madhesi problem nor a just Pahade problem. In fact, a vast number of people totaling in the millions from each group are poor and deprived.

Counting the poor by ethnicity

Of the total rural population of 19 million people, seven million (35%) fall below the poverty line. Again, the picture is quite bleak all across the ethnic landscape.



In absolute term, Hill Dalits, Tharus, and the lower caste Madhesis all have a vast majority of them (2.5 million) under the poverty line, whereas the Pahade Bahun/Chhetris and Janjatis with more than a million each suffer the similar fate. Similarly, Madhesi Yadavs do quite poorly against the Madhesi Bahuns (Fig 3). That is, millions have fallen victim to poverty and deprivation regardless of their ethnicity.

Who gets what and how much?

We can blame each other, our culture, a few elites, the feudal way of power and politics, neighboring India and even PN Shah, but the bottom line is that everyone is in the same boat. So, how are we going to divide the country and in how many ways? Which part of the country are we going to set aside for the Hill Dalits and the lower caste Madhesis? What about the millions of poor Phades of Bahun Chhetris and other origins, who also equally suffered through out the ages? What guarantee do we have that an ethnic division can do a better job in uplifting the economic status of the women (50% of the total population)?

These statistics are not presented to undermine the plight of the Madhesis, nor should anyone defend the age-old feudal Kathmandu-centric power politics. The sole purpose of this analysis is to remind all of us that the ethnically clustered administrative entities alone many not be very practical to solve a vast array of socio-economic problems that we face as a Nepali.

Erasing Hill versus Terai division

Once we settle for the political issues, economic issues will resurface again. Political solution that is also viable economically would provide lasting solution for several problems that we are facing today. Time has come for the Teraibasis to look to the north

and see a vast array of potential in its bio-diversity, natural resources, water, hydropower, minerals, forest products, herbs, and cash crop as a way of complementing it with its own agriculture production, fisheries, and industrial activities.

The Hill people on the other hand should also look at a Madhesi as a Nepali brother and sister and not treat them as a second class citizen. The ecological comparative advantage of the three belts, if harvested properly, can be a uniting force to solve many of the other problems in each community. Such a north-south federated system should accommodate ethnic and population balance in each regional unit to create a more representative electoral system to satisfy ethnic and cultural aspiration to the extent possible.

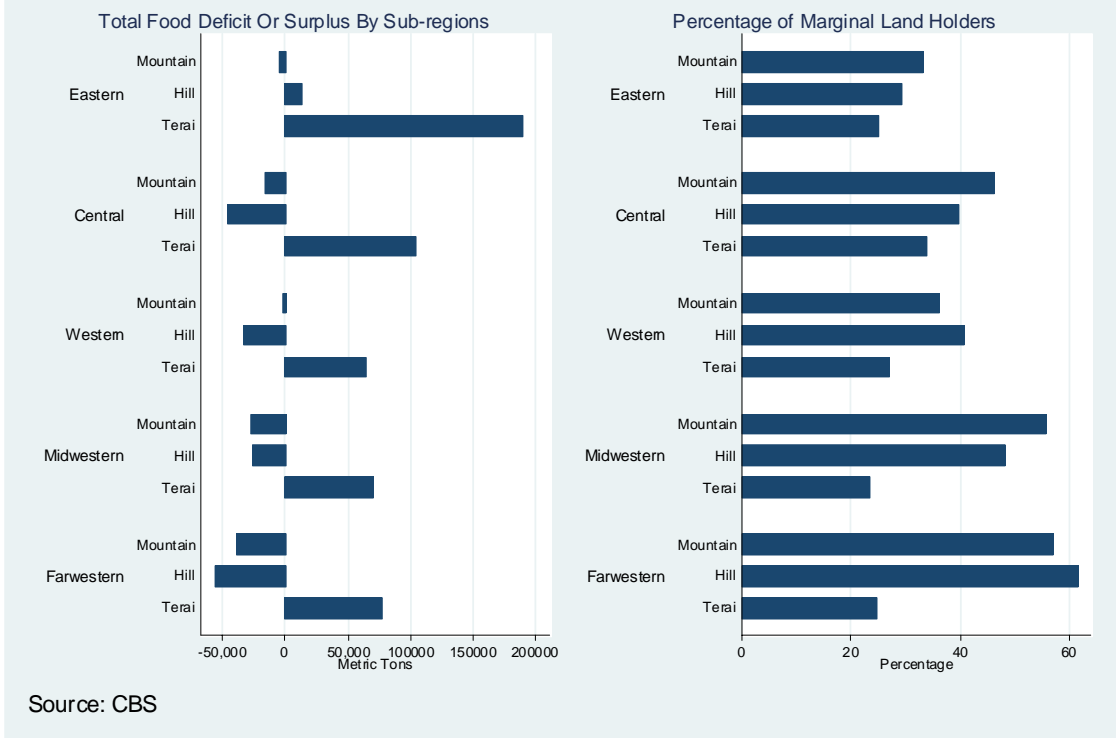
Also, just dividing up the nation in some geography will not provide the complete answer. In addition, other institutional arrangements such as the division of tasks, mixed proportional representation system of election, strong and caring central government, internal democracy, stable governance mechanism, and the strong rule of law are all equally important.

Resource conflict

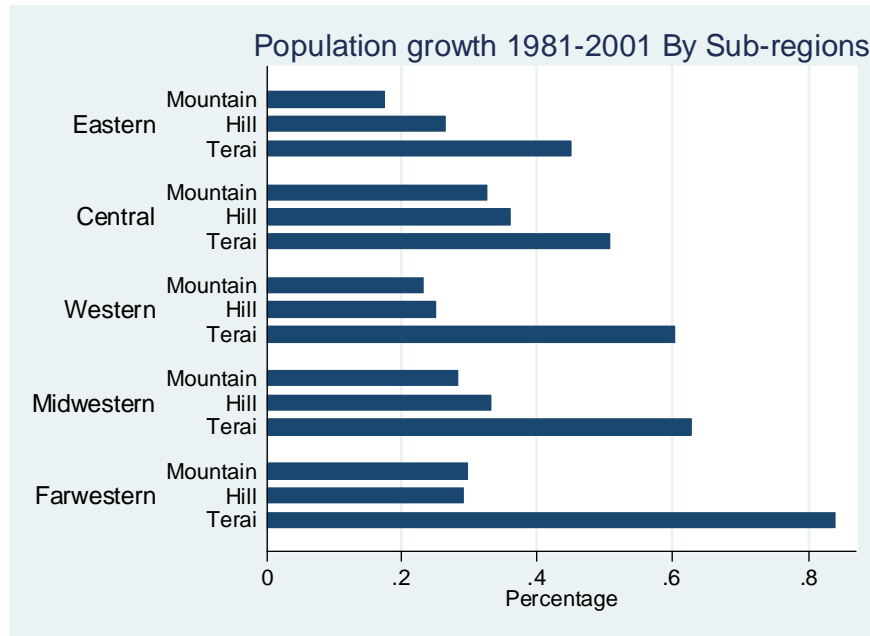
Narrowly defined ethnocentric federal divisions are also more likely to incite resource conflicts in the future. There are numerous examples of such conflicts all over the world (e.g., Zimbabwe, Angola, Chiapas, Congo, Indonesia, Liberia, Sierra Leone, Somalia and Sudan) over resources such as oil, arable lands, precious minerals, and fresh water. This type of resource conflict cannot be ruled out for an emotionally charged country like Nepal where the food security issue and drought are likely to continue to force the people from the erosion-prone mountainous regions to migrate down to the flood-prone fertile plains.

For example, percentage of households holding marginal piece of land in the hilly area is much greater than in the Terai belt (right column). The subsistence farming in the Western and Far-western regions does seem quite serious in affecting food production. The left hand side column of the following graph shows that the hilly belt from east to west has chronic food deficit. The Terai belt, on the other hand, seems to live up to its reputation for being a food basket of Nepal. The eastern Terai region with the tallest bar clearly leads the nation in food surplus.

Food Deficit and Marginal Land Holders

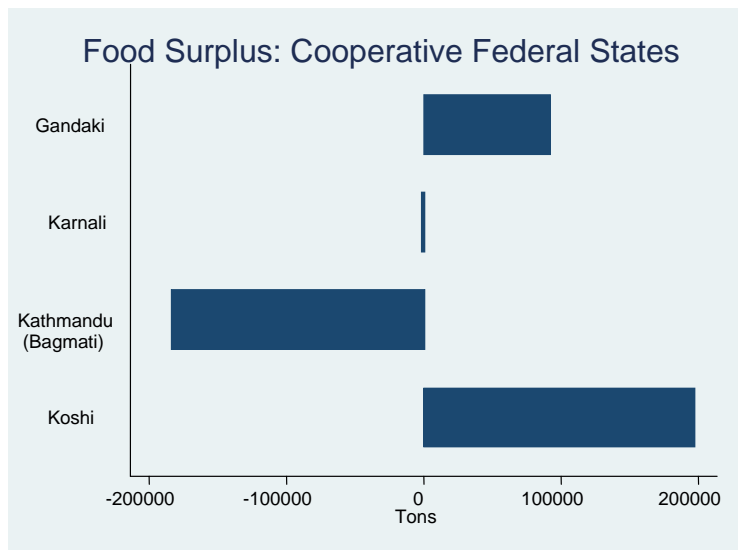


One consequence of such a food production disparity could be on the population growth dynamics. That is, the fertile lands in the Terai belt and the economic opportunities may have resulted in a faster population growth in this area as compared to the hilly region. The following graph reflects the change in the population dynamics in the three ecological belts.



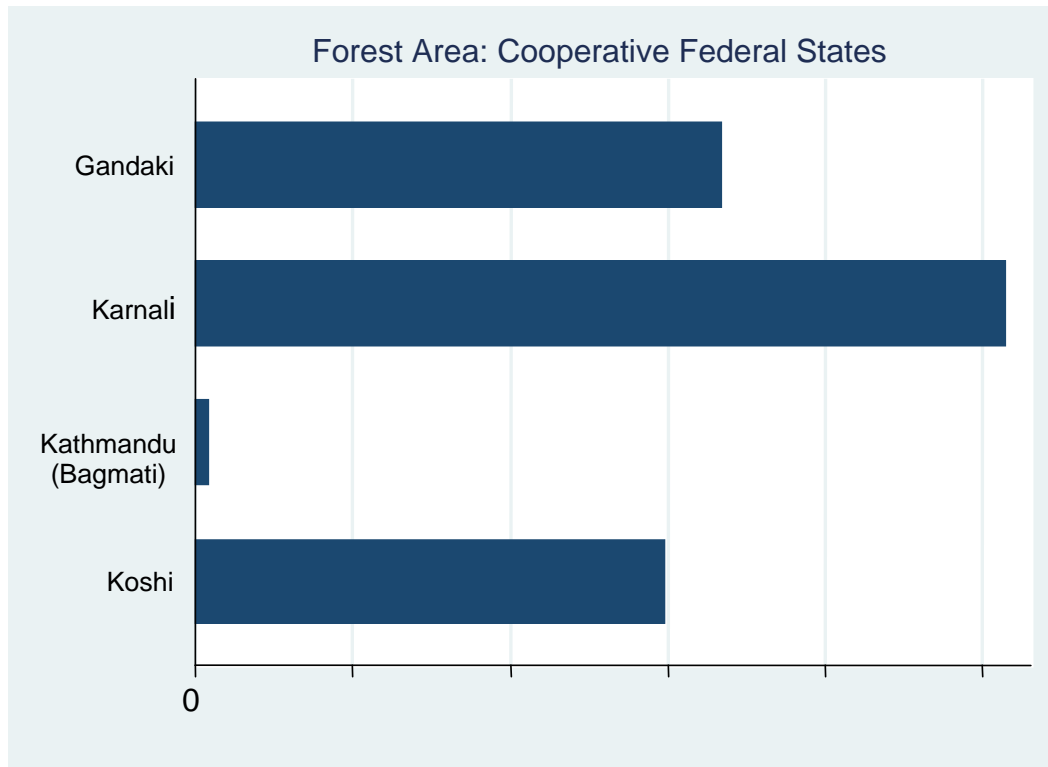
The above graph shows that the Terai regions have experienced faster population growth and pressure as compared to their hilly counterparts.

Next, when you look at the food production situation from the point of view of the cooperative federal states it seems to provide a completely different picture. Collectively, the Terai and the hilly regions taken together do seem to be self-sufficient in food production (see graphs below).



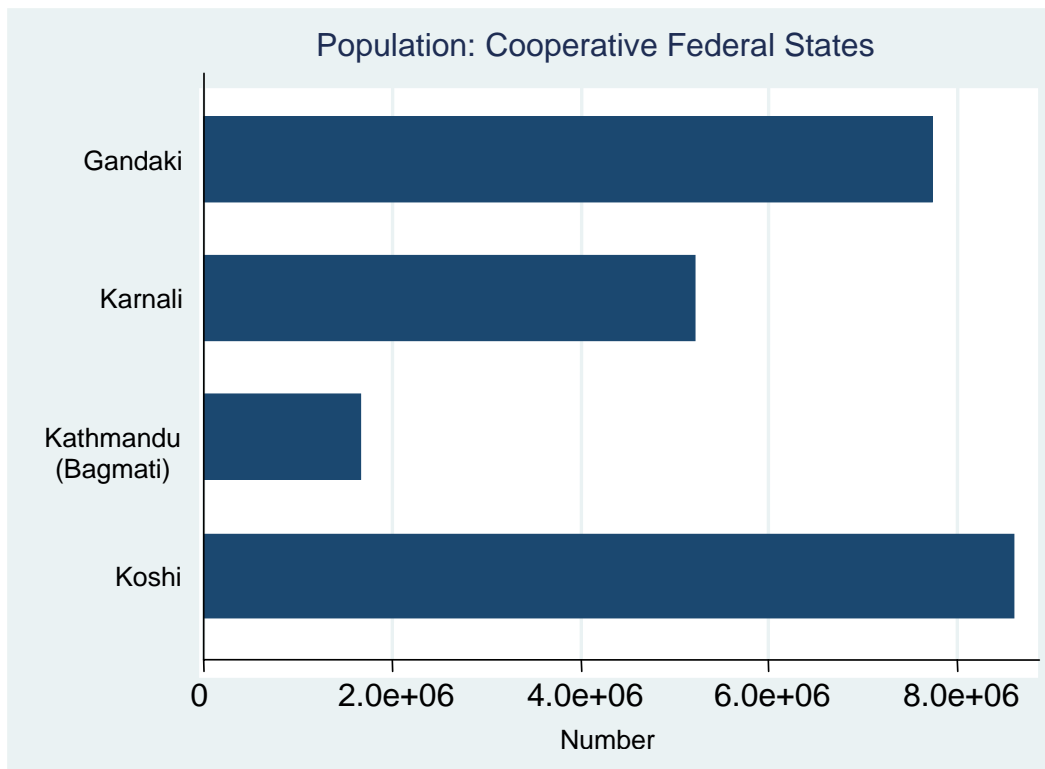
With the exception of the urban area like Kathmandu valley that shows food deficit, the bars on the right for the three federated states do show food surplus when we combine the Terai and Hilly regions.

Similarly, these federated states when collectively taken together do also enjoy rich forest resource endowment.



Nepal has over 5 million hectares of forest land. The bar could be considered as relative shares in forest resources. The Karnali state, for example, has about 2.5 million hectares of forest land whereas the other two states – Gandaki and Kosi—have about 1.5 million hectares each. Although there are productivity differences between hill and Terai, overall distribution of land among states appears to be equitable.

Finally, the following graph shows the relative population size of the proposed states. Again, with the exception of Kathmandu valley, the population density of the remaining three federal states seems more comparable and balanced.



Also, the population shares within this proposed structure (see table in Appendix) reflect a fine balance between the Terai and the Mountain regions. For example, the population shares of the three Terai regions within each of the following states --Karnali, Gandaki, and Koshi-- are 46%, 50%, and 61% as compared to their respective hilly counterparts.

The point about this analysis is to underscore the fact that the ethnically separated administrative units without any regard for other important elements --multidimensional ecological interdependence-- are bound to create more complications in the long-run. These complications could include: migratory imbalance and pressure, lopsided food insecurity, and potential conflicts. A cooperative membership model of ethnic regions under a resourcefully diverse state umbrella seems to be more balanced, economically viable and sustainable in the long-run. Under this model, the people from the Terai and the Hills can enjoy their cultural identity by virtue of having their own ethnic regions, but are bound by a common destiny within a larger federated statehood.

Ethnic regions within each state can come together to create a formidable resource pool to solve common problems of the hills and the Terai, and enjoy the benefit of each other's comparative advantages in food production capacity, water resources, forest resources, land, and population size.

IV. Possible Solutions

Meaning of federalism

Federalism must be interpreted in a broader sense, and should not be confined to just language and ethnicity. It is also about the administrative structure, division of power and responsibility, economy of scale, and the efficient use of common resources. Sharing of the “goods” as well as the “bads” is also equally important in a federated system. Because of our unique geography, taking a 1000 KM fertile strip of low land and creating a federal state will make the people from the rugged mountains in the north quite vulnerable. Similarly, taking a few barren mountain peaks to create an ethnic enclave will not be economically viable.

Other competing models of federalism

Many proposals that are being floated suggest dividing Nepal into five to nine ethnic regions that includes a latest demand for a single Terai strip as a State. For example, the federal structure of the CPN (M) has nine ethnic regions, whereas some Madhesi leaders prefer five regions along the line of the Madhesi (southern Terai) versus Pahadi (northern Hill/Mountain) identities. Some even argue for a three-strip ecological based state system - terai, hill, and mountain. The CPN (M) model attempts to recognize the diverse “Pahadi” ethnic identities (Magar, Gurung, Tamang, Newar, Sherpa, Rai, Limbu, etc) and categorizes Nepal's 100 ethnic identities into seven Hill and Mountain states, and two terai states.

Constitutional expert like Yash Pal Ghai (Kathmandu Post, February 25, 2007) and Professor Lok Raj Baral (March 14, 2007, Kantipur) warn us against putting too much emphasis on ethnicity. But, Professor Baral proposes three terai regions, however. Then there are others who seem to prefer a unitary system with central control, and fear that ethnically fragmented Nepal may lead to disintegration of the country.

Similarly, Dr Om Gurung (Kathmandu Post, March 19, 2007), who heads the Nepal Federation of Indigenous Nationalities (NFIN), opposes the Madhes/Pahad type east-west federal structure as proposed by the Madhesi People's Rights Forum (MPRF). He offers a compromise to vertically divide the country into 14 zones and 54 districts. Keshab Suryabansi Magar, deputy general secretary of the Rastriya Janamukti Party, too does not favor dividing the nation along the ethnic line (Himal Khabarpatrika, 15-29, March, 2007).

Dr. Devendra Raj Panday, a prominent leader associated with the Citizens' Movement For Democracy and Peace (CMDP) and Transparency International, argues against using ethnicity and self-determination a basis for federalism (Kathmandu Post, April 2, 2007), but sees geography and economic viability as being equally important factors in such decision.

Proposed cooperative federal structure: a workable solution?

This proposal takes a middle of the road approach and takes into account numerous characteristics that include geography, resources, ecology, economy of scale, and ethnicity. The proposed devolutionary scheme divides Nepal into four cooperative federal states. Within each of these states, there will be three to five regions. These regions within each state could be based on the ethnic demography as proposed by the CPN(M).

For example, in western Nepal, the river systems such as Mahakali, Seti, Karnali, Bheri, and Rapti can be used to cover roughly about 25 districts in this Western State. Dolpa, Rukum, Rolpa, Pyuthan, and Dang may form the eastern border districts of the Karnali state.

Within this state, the southern terai districts (Kanchanpur, Kailali, Bardia, Banke, and Dang) can form a Tharu-dominated region. The hills and the mountains will also be divided into three to four regions according to ethnic, geographic and population consideration. These three to four regions covering 25 districts will form a basis of the western state to be known as the Cooperative Federal State of Karnali (Or simply known as Karnali State).

Each region within the Karnali state will use its population base to send elected representatives (e.g., from each region) to the State Assembly using the method of mixed proportional electoral system. Details of the electoral process can be worked out later, but the sparsely populated Mountain region must be protected with a minimum number of seats in such a State Assembly. The European parliamentary model could serve us as a guideline. These regions can also be used to send the representatives to the national parliamentary body at the center.

This Cooperative Federal State of Karnali could elect its governor through a direct electoral mechanism. No region within the state will have a right to secede. Furthermore, only the central government can raise the army. The division of responsibility and tasks among the various layers of the federal state has been presented in another section below.

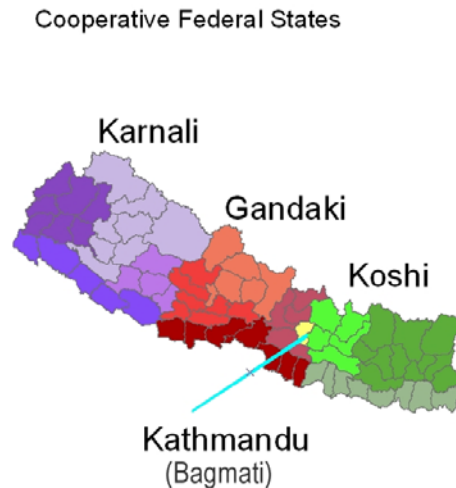
The Cooperative Federal State of Gandaki can be formed based on the following river systems: Kali, Narayani, Trishuli, and Bagmati. The seven southern districts in terai such as Kapilbastu, Rupandhehi, Nawalparasi, Chitwan, Parsa, Bara, and Rautahat can form a single southern region, and a suitable name can be assigned to this block. Rasuwa, Nuwakot, Dhading, Makawanpur, and Rautahat could be the eastern border districts of the Gandaki State.

Similarly, in the eastern front, the predominantly Maithali speaking belt (Sarlahi, Mahottari, Dhanusha, Siraha, Sunsari, Saptari, and also Morang, and Jhapa) can be used as a guideline to form an Eastern terai region within the Cooperative Federal State of

Koshi. The western border districts of this state may consist of Sindhupalchok, Kavre, Sindhuli, and Sarlahi.

The final and the fourth Cooperative Federal State of Kathmandu will comprise of the three regions in the capital of Kathmandu valley (Kathmandu, Lalitpur, and Bhaktapur).

A tentative map of the proposed structure is presented below:



The structure of the current districts within each of the State and/or the Region can be retained as development planning districts or development cantonments. This will save a vast amount of administrative cost, and the current well-established district structure can be used for administrative operations and planning.

Division of tasks

The new Constitution needs to be very specific about which powers go to the federal units. If the new federal system does end up based on language and/or ethnicity (regional level, e.g.), it seems reasonable to devolve education to the sub-national entities. Perhaps, we could also consider healthcare and some justice issues (based on regional concerns). But we need to be very careful with taxation however. Though we know this to be the norm in most federal systems, the fundamental inequality that frames the Nepali context is going to make this a very important and potentially explosive issue.

While devolution sounds great, we are still going to have to have a strong central government to even things out. There is a very good reason that Mississippi and New Mexico (in USA) do reasonably well in the grand scheme of things. Washington DC policy makers make sure that the rich states like Massachusetts and New York cough up lots of money to subsidize them. It's part of the reason that this country doesn't fall apart.

After a thorough research, a clear division of power and responsibility must be spelled out, as some countries do, in the Constitution across the four layers of governments – center, state, regions, and villages. The following list is presented as an illustration.

Center: income taxes, VAT, airways, aviation fees, innovation and patents, international trade, border custom and import/export duties, postal service, Nepal Army and national defense, SAARC-related regional and international matters, citizenship, science and technology, immigration, treaties, human rights, national highways, disaster managements, environmental regulations, public health and epidemic, monetary policy, national parks and forests, land-use management, and research and development, water resources, and larger scale hydro power and dams.

Cooperative State: medium and small scale hydropower, electric utilities, mining, tourism, autonomous universities, north-south/east-west regional feeder roads, forest resources, state parks and lands, state police, flood control, waterways and navigation.

Region: sales taxes, vehicle registrations, business registration fees, schools, vocational schools, health, community forest, local law and order.

Village/urban centers: property taxes, health posts, local pathways, animal shelters, entertainment fees and duties, sanitation fees, local traffic, parking fees, primary schools, local tourism etc.

The center must come up with a mechanism to distribute revenues in an equitable manner. Countries like Canada and Italy have spelled out these tasks in their constitutions. An alternate approach would be to pass several by-laws after much research and negotiation instead of codifying them in the constitution.

Reducing instability: constructive vote of no-confidence

Numerous countries around the world have adopted some form of the proportional system, and Nepal's move towards this form of electoral system is a right move. But, the PR system by itself is not a magic bullet, and there is a real chance that the country will begin to see coalition governments as a rule rather than an exception. This generally leads to instability. Our post-1990 period was also marred with frequent changes in government. The post-CA delay in forming a government is another example.

For example, it took New Zealand five months to form its government after it replaced the first-past-the post system (currently practiced in countries like India, and the United States) with the 50/50 mixed proportional system. However, there are some safety valves that can be installed to prevent such political volatilities.

First, the party vote electoral shares must be based on some minimum voting percentage (e.g. 2-5%). Under this system, a party must have at least 2 to 5% national vote to claim any share of the parliamentary seats. The Israel system has a restriction like this. This

avoids fragmentation of party polity, and discourages individuals from forming a token party to be a parliament member without any significant grass-roots base.

Secondly, in order to avoid frequent changes in governments that are more likely under the PR system, the parliament may adopt a "constructive vote of no-confidence" system. Under this system as in Germany, the opposition party is required to present a slate of the incoming government before filing for a vote of no-confidence motion. This system discourages the opposition from attempting to table frivolous no-confidence bills. This German system is also under consideration in India for adoption to stop frequent changes in the government.

A free-for-all pure PR system without any checks and balances will encourage horse trading and fragile coalitions. A super jumbo parliament with 601 members is a complete waste for a poor and small country like Nepal. A giant federal system like the United State just has 435 members in its Congress. Nepal does not need to have more than 200 parliament members to create an efficient and functional government.

Benefits of cooperative regional federal state

The economy of scale of the federated states like Karnali, Gandaki, and Koshi will have stronger bargaining power against the central government when it comes to harnessing and sharing of revenues from its collective resources like mining, forest products, herbs, wildlife, parks and recreation, wetlands, mountaineering, hydro, and water resources. Each federal state will have enough economic clout to run, for example, independent university system, one for each of the belts.

The cooperative federal system can involve all of its member regions, who can band together to cope with the natural disasters like famine, flooding, and food shortages. An economically viable federated state rather than the smaller ethnic regions are better suited to coordinate and cooperate to deal with these common problems. A newly released World Bank report also shows that the hydro revenue for Nepal could be around \$4-6 billion. Dividing it across the three river basins (Karnali, Gandaki, and Koshi), a billion dollar each revenue stream can bring a lot of prosperity to the people of the three states.

V. Concluding Remarks

Creating federal units on ethno-linguistic bases is immediately going to exacerbate tensions that are a result of the inequality between these groups. We should be concerned that resources are not going to be shared equitably, which echoes the point about the geographical interdependence between the topographical regions.

For example, federal units in Switzerland, relatively speaking, may have likely started at a much higher socioeconomic level than probably any group in Nepal. Nepal is far more

complex than Switzerland in terms of caste issues and gender issues just for starters. Again, the point of comparison is poor. It's similar to when people expect any developing country to adopt a U.S.-style political system and expect it to work. Ironically, the Swiss model that has entered into the vocabulary of some of our political personalities did not allow its women to vote until 1971. That is, we need to find our own solution. Switzerland had to deal with three to four languages, whereas Nepal's linguistic landscape is filled with more than 50 languages and 100 ethnic groups. Importantly, Switzerland came into existence initially as a result of a loose union of the three powerful and battle hardened states (cantons). This union was primarily created to stave off the outside threat. This model of a rich and prosperous country with a mature institutional history is not going to be easy to emulate in a poor and heterogeneous country like Nepal. That said, some salient feature of the Swiss model that recognizes the ethnic pride in language and culture, and the philosophy of civic volunteerism and the shared governance at the local level can be useful within the proposed state apparatus.

Furthermore, there are just a far greater number of groups to bring together in the Nepali context. That is, here is some threshold of the number of groups a federal system can bring together. Look at Belgium or Canada-- they're trying to bring together just two or three groups each (Canada: French and English; Belgium: Dutch/Flemish, French, and German) and both countries continue to struggle. And these are countries with incredible wealth and capacity.

What I have proposed needs much more research, debate and analysis. What is clear is that crafting a viable federal system is a complex exercise. A country like Nepal, with over 100 ethnic groups and 80 languages, search for a sustainable federal system cannot be based solely on ethnicity. But, we also cannot continue to ignore the plight of the millions of citizens of ethnic and political minorities who have not had a fair share of the Nepali pie. It is equally important not to overlook the interests of millions of individuals belonging to the the most vulnerable categories such as the Dalits, Janjatis, and the women. The challenge for us is to come up with a workable solution that empowers people by promoting local governance, reduces ethnic tension, preserves ethnic pride, promotes economic cooperation, and solidifies the national territorial integrity and the environment for the benefit of everyone.

Nepali leaders/society are confronted today with a clear choice: learn from the past to forge a new, more prosperous and united Nepal by crafting institutions and promoting values that mirror the diversity and aspirations of all Nepali people or remain saddled by the nostalgia as well as bitterness of the past and keep drifting away from our common destiny. Nepal has made a grand new beginning by electing the first President and vice-President of the new Republic and the Chair of the Constituent Assembly from marginalized communities. The success of the historic Constituent Assembly now will depend on redefining Nepal's "nationhood" and its political structures in ways that inspire people to see their economic, ethnic, regional, linguistic and cultural identities as coexisting rather than conflicting with the new Nepali State.

References

- 1 International Center for Integrated Mountain Development. 1997. Districts of Nepal: Indicators of Development, Kathmandu, 1997
2. CBS (Central Bureau of Statistics), Nepal Living Standards Survey (NLSS-II) CD-ROM, Kathmandu: CBS, 2004.
3. CBS (Central Bureau of Statistics), Nepal Population Census CD-ROM, Kathmandu: CBS, 2001.
4. Bohara, Alok K., "Empowerment Crisis: Regional Governance and the Mixed Proportional Representation System of Election," in *Nepal Tomorrow: Voices and Visions*, D.B. Gurung (eds.), pages 694, Kathmandu: Koselee Prakashan, 2003, pp. 86-101.

Notes

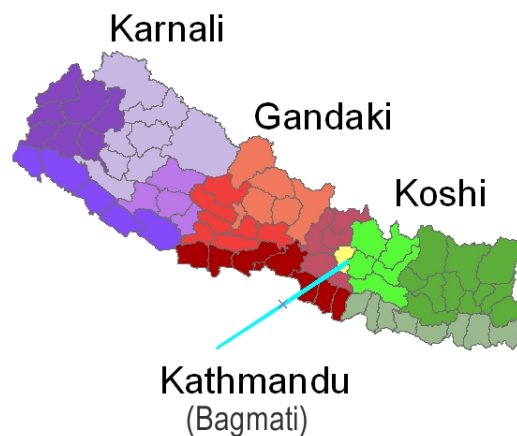
Acknowledgement: This author acknowledges valuable feedback given by Kul C. Gautam, Dr. Devendra R. Panday, Professor Jeff Drope, Dr. Pramod Kantha, and Dr. Doleswar Bhandari. This author is especially thankful to Dr. Mani Nepal for his contribution in preparing the maps used in this paper.

Some versions of this article appeared in Kathmandu Post 2007-04-03 <http://kantipuronline.com/kolnews.php?&nid=105529>, and Nepali Times: Equal opportunity poverty: Identity politics obscures all-round deprivation by Dr. Alok K. Bohara and Mani Nepal <http://www.nepalitimes.com/issue/338/Nation/13285>

Earlier versions of this paper were presented at Columbia University's conference on *Nepal--The Himalayan Hotspot. From Shangri-la to...?* March 22, 2006, and at *Nepal Forum* (ANA convention, Los Angeles, California, July 2006).

Appendix

District Groupings by Ethnic Regions and States and Population Estimates



Appendix A: Summary table of the cooperative federal structure

STATE (Districts)	Regions	Major River System	Population in Thousands	
			Regional	State Total
KARNALI (24)	North Mountain	Mahakali, Karnali, Bheri, and Rapti	805 (16%)	4,890
	East Mountain		671 (14%)	
	West Mountain		1,188 (24%)	
	Terai		2,226 (46%)	
GANDAKI (24)	North Mountain	Budhi Gandaki, Kali Gandaki, Narayani, Trishuli, Bagmati	1,029 (13%)	7,709
	East Mountain		1,065 (14%)	
	West Mountain		1,789 (23%)	
	Terai		3,826 (50%)	
KOSHI (24)	West Mountain	Dudh Koshi, Tama Koshi, Bhote Koshi, and Arun	1,291 (15%)	8,428
	East Mountain		2,035 (24%)	
	Terai		5,102 (61%)	
KATHMANDU (BAGMATI)- (3)	Kathmandu		1,081 (65%)	1,644
	Lalitpur		338 (21%)	
	Bhaktpur		225 (14%)	

Note: Rounding errors may exist. *Data Source:* Situation Update 26, Conflict Study Center, February 22, 2007

Appendix 2: Details Reconfigurations by Districts

I. KARNALI STATE (4 regions)

1. Karnali North Mountain Region

<i>Districts</i>	<i>Population in thousands</i>
Humla	41
Mugu	31
Dolpa	22
Jumla	69
Kalikot	12
Jajarkot	135
Dailekh	225
Surketh	270
<i>Sub-total</i>	<i>805</i>

2. Karnali East Mountain Region

Rukum	188
Salyan	61
Rolpa	210
Pyuthan	212
<i>Sub-total</i>	<i>671</i>

3. Karnali West Mountain Region

Darchula	122
Bajhang	167
Bajura	101
Baitadi	234
Doti	207
Achham	231
Dadeldhura	126
<i>Sub-total</i>	<i>1,188</i>

4. Karnali Terai Region

Kanchanpur	378
Kailali	617

Bardia	383
Banke	386
Dang	462
<i>Sub-total</i>	2,226
Grand Total	4,890

II. GANDAKI STATE (4 regions)

1. Gandaki North Mountain Region

Mustang	15
Manang	10
Kaski	381
Lamjung	177
Gorkha	288
Parbat	158
<i>Sub-total</i>	1,029

2. Gandaki East Mountain Region

Rasuwa	45
Nuwakot	288
Dhading	339
Makwanpur	393
<i>Sub-total</i>	1,065

3. Gandaki West Mountain Region

Myagdi	114
Baglung	269
Gulmi	297
Arghakhachi	208
Palpa	269
Syanja	317
Tanahu	315
<i>Sub-total</i>	1,789

4. Gandaki Terai region

Kapilbastu	482
Rupandehi	708
Nawalparasi	563
Chitwan	472
Parsa	497
Bara	559
Pauthat	545
<i>Sub-total</i>	<i>3,826</i>
Grand Total	7,709

III. KOSHI STATE (3 regions)

1. Koshi West Mountain Region

Sindhupalchok	240
Dolkha	176
Kavre	386
Ramechhap	212
Sindhuli	277
<i>Sub-total</i>	<i>1,291</i>

2. Koshi East Mountain region

Taplejung	135
Sankhuwasabha	159
Solukhumbu	108
Okhaldhunga	157
Khotang	231
Udaypur	288
Bhojpur	203
Dhankuta	166
Ilam	283
Terhathum	113
Panchthar	202
<i>Sub-total</i>	<i>2,035</i>

3. Koshi Terai Region

Jhapa	633
Morang	843
Sunsari	626
Saptari	570
Siraha	570
Dhanusha	671
Mahotari	553
Sarlahi	636
<i>Sub-total</i>	<i>5,102</i>
Grand Total	8,428

IV. KATHMANDU (BAGMATI) STATE (3 regions)

1. Kathmandu Region

Kathmandu	1,081
-----------	-------

2. Lalitpur Region

Lalitpur	338
----------	-----

3. Bhaktpur Region

Bhaktpur	225
----------	-----

Grand Total	1,644
--------------------	--------------

सहकारी संघीय संरचना
नयाँ नेपालका लागि व्यवहारिक राजनीतिक-आर्थिक अवधारणा

संघीय गणतान्त्रिक नेपालको संविधानसभाका सम्माननीय सदस्यहरू समक्ष प्रस्तुत
गरिएको

जुलाई ३०, २००८

डा.आलोक के.बोहरा
प्राध्यापक,
न्यू मेक्सीको विश्वविद्यालय
bohara@unm.edu

अनुवाद: राम हुमागाईं
huma@mos.com.np

दुई शब्द

चुनाव गरेर मात्र लोकतन्त्रको विकास हुँदैन । संसारका धेरै जस्तो सफल प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुले चुनावको साथसाथै अरु धेरै कुराहरुलाई पनि विकास गर्दै आएका छन् । बलिया संस्थाहरु, शान्ती-सुरक्षा, सामाजिक समानता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, वाक स्वतन्त्रता, आर्थिक स्वतन्त्रता, र अल्पमतको कदर जस्ता कुराहरु पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । यिनै कुराहरुलाई मन्थनगर्दै मैले सात वर्षदेखि नेपाली पत्रपत्रिकामा आफ्ना भावना पोख्दै आएको छु ।

जे कुरा मैले प्रस्तावित गरेको छु त्यसका लागि थप अनुसन्धान, छलफल र विश्लेषण आवश्यक छ । के कुरा स्पष्ट छ भने संघीय संरचना निर्माण गर्ने कार्य त्यती सरल छैन । सरल वाटो रोजेर नेपाल जस्तो विविध जाती र भाषा भएको मुलुकका लागि जातीयताका आधारमा मात्र संघिय राज्य बनाउन व्याहारिक हुन्न । तर पनि लाखौंको संख्यामा रहेका जातीय तथा राजनीतिक अल्पसंख्यकहरु जसले नेपालमा न्यायपूर्ण हिस्सा पाउन सकेका छैनन् उनीहरुको चाहनालाई पनि उपेक्षा गर्नु पनि न्यायोचित हुँदैन । साथै अतिनै जोखिमपूर्ण अवस्थामा रहेका दलित, जनजाती र महिलाहरुलाई हामीले वेवास्ता गर्न नहुने पक्ष पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छ । हाम्रा लागि चुनौती भनेको हामीले व्याहारिक समाधान खोज्नु छ जसले स्थानिय शासनलाई सुधृढ पारोस, जातीय तनाव कम गरोस, जातीय गौरवलाई बढाओस, आर्थिक सहयोग प्रवर्द्धन गर्न सकोस, वातावरण तथा राष्ट्रिय भूमिको अक्षुण्डता लाई बचाओस, ताकि हामी सबै नेपालीको उन्नती होस ।

यो प्रस्तावनालाई तयार गर्ने क्रममा सहयोग गर्नुभएका धेरै महानुभावहरुलाई म धन्यवाद ग्यापन गर्न चाहान्छु : कुल चन्द्र गौतम, डा. देवेन्द्र राज पाण्डे, डा. शंकर शर्मा, डा. सुर्य सुवेदी, डा. प्रमोद कण्ठ, डा. जेफ्री डोप, पुरण अग्रवाल र डा. डोलेश्वर भण्डारी । साथै, नक्साहरुको लागी म डा. मणी नेपाललाई धन्यवाद दिन्छु । अन्त्यमा, नेपालन्युजको व्यवस्थापन समुहको सहयोगको लागि यस्का सदस्यहरु दिवेश राण, सन्जिव राजभण्डारी, र राम हुमागाइ (अनुवादक) प्रति म आभार व्यक्त गर्दछु । धन्यवाद !

जुलाई ३०, २००८

डा.आलोक के.बोहरा

प्राध्यापक,

न्यू मेक्सीको विश्वविद्यालय

bohara@unm.edu

प्राक्कथन

कुलचन्द्र गौतम

राष्ट्र संघका पूर्व सहायक महासचिव तथा युनिसेफका उप कार्यकारी निर्देशक

संघीयताको विषय अहिलेको नेपाली राजनीतिक बहसमा अति नै गम्भीर रूपमा देखा परेको छ । डा. आलोक बोहराको लेखले सान्दर्भिक र सन्तुलित विश्लेषण प्रस्तुत गर्नुका साथै प्रस्तुत सुभावहरू विभिन्न समुदायका जायज वैधानिक चाहना प्रति सम्बेदनशील छन् । क्षणिक रूपमा लोकप्रिय हुने विभिन्न समुदायका पूर्वाग्रहपूर्ण मागभन्दा माथि उठेर सम्पूर्ण नेपालीहरूको दीर्घकालीन कल्याण हुने खालको दूरदर्शी प्रस्ताव लेखकले प्रस्तुत गर्नु भएको छ । म नेपालका संविधानसभाका सबै सदस्यहरूलाई यस लेखप्रति गम्भीर विचार गर्न आग्रह गर्दछु ।

डा. देवेन्द्रराज पाण्डे

नागरिक समाजमा सक्रिय (पूर्व अर्थमन्त्री)

प्राध्यापक डा.आलोक बोहराले केही समयदेखि नेपालमा संघीयताको संभावना र भविष्यका बारेमा कलम चलाउँदै आउनुभएको छ । विश्वमा अभ्यास भईरहेका संघीयता सम्बन्धी सिद्धान्त र व्यवहारहरूका बारेमा र मुलुकका सान्दर्भिक अर्थराजनीतिक मुद्दाहरूबारे उहाँमा निकै राम्रो जानकारी छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाको प्राज्ञिक वातावरणमा बसोवास तथा काम गरीरहनुभएका एक नेपाली भएकाले र आफ्नो मातृभूमिका बारेमा निरन्तर चिन्तनशील भएका नाताले आफ्नो देश र त्यहाँको विकासको संभावनाका बारेमा गर्ने विश्लेषणमा उहाँ सधैं आफ्नो मस्तिष्क र हृदयबाट निर्देशित हुनुहुन्छ । दुर्भाग्यवस, आफ्नै हृदय र मस्तिष्कबाट सोंच्ने कुरा हाम्रा नेताहरूको सवल पक्ष बन्न सकेन । उनीहरू भावुक भई हाले भने पनि सामान्यतः आफ्नो स्वार्थको कुरालाई मस्तिष्कमा राखेर मात्र त्यसो गर्ने गर्छन् । संघीयताका बारेमा कुरा गर्दा संघीयता र स्वायत्तता बीचको सम्बन्ध महत्वपूर्ण हुन्छ । यो चाहना देशको राजनीतिक र आर्थिक स्रोतसाधन माथि कुनै निश्चित समुदाय र भौगोलिक क्षेत्रसँग सम्बन्धित समूहहरूको रहि आएको एकाधिकार अन्त्य गर्नका लागि हो । आखिर, संघीय राज्यको आवश्यकता त महिला, मधेसी, दलित, जनजाती लगायतका बञ्चित समुदायहरूको मुक्ति र मुलुकको राजनीतिक, आर्थिक स्रोत साधनमा तिनको पहुँच पुऱ्यानु न हो । यस्ता विषयमा कुनै राजनीतिक व्यक्तिले विशेष छलफल गरेको मैले मुश्किलले मात्र सुनेको छु ।

यस विषयमा एउटा समाधानका रूपमा डा.बोहराले प्रस्ताव गर्नुभएको “सहकारी संघीयता” को ठोस अवधारणा विभिन्न चरित्रका राजनीतिज्ञहरूका लागि अनौठो हुनसक्छ, जसमध्ये एउटा निश्चित “समुदाय”का लागि स्वायत्त राज्यको पक्षमा मात्र अभियान चलाइरहेका पनि पर्छन् । यस विषयमा कुनै पनि सोंच बनाउँदा सबैभन्दा पहिला सबै उपेक्षित जनता र समग्र देशको सशक्तिकरणका लागि कसरी सम्पूर्ण संघीय राज्यहरू गठन गरिनु पर्छ भन्ने कुरा अहम हुन्छ । यो कामलाई अघि बढाउन निर्देशित गर्ने एउटा संरचनागत ढाँचाको आवश्यकता हुन्छ । संघीयता वास्तवमै हाम्रो निम्ति एउटा “साभ्का गन्तव्य” र “समान अवसर” हो । साथै सामाजिक तथा आर्थिक अभिवृद्धि हासिल गर्नका लागि कुनै भेदभाव विना सबै मानिसको अधिकारको सहजीकरण गर्ने माध्यम पनि हो । संघीयतामा निहित सुन्दरता भनेको नै राजनीतिक शक्ति, सामाजिक पहिचानको अधिकार र जनआन्दोलन दोस्रोले निर्देश गरेको परिवर्तन ल्याउनका लागि आवश्यक आर्थिक अवसरहरू जस्ता विषयमा हरेक संघीय राज्यहरूले समान व्यवहार पाउनु हो । यसका साथै यस्ता शक्तिशाली र स्रोतसाधनयुक्त राज्यहरू र विविधता युक्त जनताले मिलेर “शक्तिशाली” र स्रोत साधनयुक्त नेपालको निर्माणमा योगदान गर्ने संभावना र आवश्यकता पनि यसको विशेषता हो

डा.बोहराको विश्लेषण र सुझावहरूप्रति सबै सहमत हुनु पर्छ भन्ने अपेक्षा म राख्दिन । विशेष गरी उहाँको नदी जलाधार क्षेत्रका आधारमा क्षेत्रहरू निर्धारण गर्ने सोंचलाई तराइका सरोकारवाला मानिसले पुरातन सत्ताको विरासतको रूपमा व्याख्या गर्न सक्छन् । त्यसो भई हालेमा पनि संविधानसभाको बैठकहरूमा छलफल गर्न र स्वीकार्न सकिने खालका विषयहरू डा. बोहराको लेखमा प्रसस्त छन् । आखिरमा संविधानमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक नेपालको विषयलाई टुङ्गो लगाउनु पर्ने हुँदा हरेक सदस्यले यी सुझावहरूलाई पढ्ने र बुझ्ने अवसर पाउनु हुने छ भन्ने विश्वास छ ।

डां शंकर शर्मा

राष्ट्रिय योजना आयोगका पूर्व उपाध्यक्ष

संघीय नेपालको नयाँ संविधान निर्माण गर्दा संविधानसभाका सदस्यहरूले राजनीति र संस्कृतिक सारोकार बाहेक सहकारी संघीय राज्य संरचनाको महत्वको अनुभूति गर्ने र गरीबी, असमानता, साभ्का स्रोत साधन र उपेक्षा आदि जस्ता साभ्का समस्याको समाधान पत्ता लगाउने विषयमा ध्यान दिइएमा नेपाली जनता अत्याधिक

रूपमा लाभान्वित हुन सकछन् । मलाई विश्वास छ यो सहकारी संघीयताको प्रस्तावले संविधानसभा सदस्यहरूलाई यस विषयमा सोचन सहयोग पुऱ्याउने छ ।

प्राध्यापक सूर्यप्रसाद सुवेदी

अन्तर्राष्ट्रिय कानुनका प्राध्यापक, लिडस् विश्वविद्यालय, बेलायत र बेलायत नेपाल प्राज्ञिक परिषद्, लण्डनका अध्यक्ष

प्राध्यापक बोहराले देशले सामना गरी रहेको एक अति नै जटिल मुद्दाका बारेमा महत्वपूर्ण लेख तयार गर्नु भएको छ । उहाँले यस लेखमा सुभाब दिनुभएको सोचहरू हाम्रा नीति निर्माता तथा निर्णय कर्ताहरूले गम्भीर ध्यान दिनु पर्ने खालका छन् । उहाँका प्रस्तावहरू समय सापेक्ष, राम्रो विचार पुऱ्याइएका तथा प्रभावकारी छन् । उहाँको सोचको स्पष्टताबाट म प्रभावित भएको थिएँ र यस किसिमको व्यवस्थित अनुसन्धानमूलक लेखका लागि धन्यवाद दिन चाहान्छु ।

डा.प्रमोद कण्ठ

राजनीति शास्त्रका सहायक प्राध्यापक, राइट स्टेट युनिभरसिटी, डेटन ओहाइयो

प्रस्तुत ढाँचाले नेपाललाई संघीय प्रणालीमा पुनःसंरचना गर्ने तरिकाका विषयमा गम्भीर छलफललाई अगाडि बढाउनका लागि धेरै महत्वपूर्ण बुँदाहरू प्रस्तुत गरेको छ । डा. बोहराको सहकारी संघिय अवधारणा जसमा जातीय प्रदेशहरू त्यहाँको जातीय स्वरुप अनुसारको नामबाट विकसित हुन सक्ने छन्, त्यो मलाई मन परेको छ । स्रोधसाधन र अवसरको पहुँचलाई वृद्धि गर्न र संभावित द्वन्द्वलाई कम गर्न अगाडि ल्याइएको स्रोतसाधनको अन्तरनिर्भरता सम्बन्धी उदार सोच निश्चय नै महत्वपूर्ण छ । तसर्थ डा.बोहराको नेपालका ठूला नदीका जलाधार क्षेत्रहरूमा आधारित चार राज्यको स्वरुप सहितको प्रशासनिक सहकारी संघिय संरचना स्थापना गर्ने सोच एउटा फलदायी छलफल प्रारम्भका लागि उपयुक्त हुन सकछ । संघिय राज्यभित्रका विभिन्न तहहरूबीच शक्ति र जिम्मेवारीहरूको बाँडफाँडको विषयलाई अझ सुधार गर्न, अन्य सफल संघीय प्रणालीहरूका बारेमा थप अनुसन्धान गर्नु र अन्य मुख्य राजनीतिक अगुवाहरूको विचारलाई समावेश गर्नु आवश्यक छ ।

पुरण अग्रवाल

लेक्चरर (भ.पु.) विजनेस स्टडिज, अल्सुटर विश्व विद्यालय, उत्तरी आयरल्याण्ड,
संयुक्त अधिराज्य ।

नेपालको नयाँ संविधान संघीय हुनुपर्छ भनेर लगभग सबैले स्वीकारेका छन् । तर नेपालको लागी कस्तो खालको संघीय ठीक हुन्छ भनेर आएका विचारहरुमा डा. वोहराले प्रस्ताव गर्नु भएको सहकारी संघीय संरचना धेरै सांघर्विक लाग्यो । यसमा वहाँले दुईवटा विषयहरुलाई एक साथ उठाउनु भएको छ । एउटा अल्प संख्यामा रहेका विभिन्न जातीहरुको आवाजलाई दैनिक राज्य संचालमा कसरि समेट्न सकिन्छ भन्ने र अर्को नेपालको अक्षुण्डतालाई दह्रो पार्न भौगोलीक क्षेत्रको अन्तरनिर्भरता र श्रोत साधनको वाँडफाँडलाई कसरी व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ भन्ने । विशुद्ध भाषगत वा जातीगत हिसावले देशलाई विभाजन गर्दा आर्थिक तथा प्रशासनिक कठिनाई त पर्छ नै फन भविष्यमा यसले देशलाई तल धकेल्नेछ । त्यसैले म संविधान निर्माणको जिम्मेदारी संहाल्ने संपुर्ण संस्था व्यक्ति खासगरी अहिलेको सरकार, र सिंगो संविधानसभालाई डा. वोहराको प्रस्तावनामाथी गहन चिन्तन मनन गर्न अनुरोध गर्दछु ।

यो प्रतिवेदनको संयोजन, अनुवाद, छपाइ र प्रचारप्रसार कार्य नेपालन्यूज डटकम को व्यवस्थापन टोलीको सौजन्यमा भएको हा ।

सहकारी संघीय संरचना नयाँ नेपालका लागि सुहाउँदो राजनीतिक-आर्थिक अवधारणा

साराशं

संघीय संरचनासम्बन्धी जातीयतामा आधारित दुई मुख्य अवधारणा अगाडी आएका छन् । एउटा नेकपा (माओवादी)को ९ देखि १३ जातीय राज्य र अर्को मधेशी दलहरूले अघि सारेको पूर्व पश्चिम १००० किलोमिटर दुरीमा फैलिएको एक मधेश प्रदेश सम्बन्धी राज्य । राज्यको पुनसंरचना गर्ने कुरामा सांस्कृतिक भावना भन्दा माथि उठेर पर्यावरणीय अन्तरनिर्भरता, आर्थिक सन्तुलन, जातीय सौहार्द्रता र स्रोत साधनको साझा उपयोग जस्ता विषयलाई ख्याल गर्नु जरुरी छ । यो संघीय संरचनाको प्रस्तावले सालाखाल १२ जातीय क्षेत्रीय राज्यलाई हाम्रा तीन मुख्य नदी कर्णाली, गण्डकी, कोशीको जलाधार क्षेत्र र काठमाडौं गरी चार राज्यको प्रस्ताव गरेको छ । काठमाडौं राज्यलाई बागमती नामाकरण गर्न पनि सकिन्छ । हरेक राज्यभित्रका इकाइहरूले आफ्नो निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई राज्यसभामा पठाउँछन् । जस्तै कर्णाली राज्यका इकाइहरूले कर्णाली राज्य सभामा आफ्ना प्रतिनिधि पठाउछन् । ती क्षेत्रका प्रतिनिधिहरूले आफ्नो पर्यावरणीय विविधता जस्तै: खानी, पर्यटन, पानी, जङ्गल, नगदे बाली, जलविद्युत, कृषिमा आधारित व्यवसाय र उद्योगलाई संपूर्ण जनसंख्याको विकासका लागि उपयोग गर्न सक्छ । त्यसैगरी ती क्षेत्रहरू विभिन्न समस्याहरू जस्तै सामाजिक विभेद, गरबी, बसाइ सराइ, बेरोजगारी, उच्च शिक्षा, खडेरी, खाद्य सुरक्षा, वन फडानी, भूक्षय र बाढी आदिको समाधानका लागि (निर्वाचित एक जना राज्यपाल सहित) संयुक्त राज्य संचालन प्रणालीमा आधारित क्षेत्रीय एकता कायम गर्न बाध्य हुन्छन् ।

साथै, यस प्रस्तावित संरचना भित्रको जनसंख्याको बाँडफाँड (अनुसूचीको तालिका हेर्नुहोस्) ले तराई र हिमाली क्षेत्रबीचको सन्तुलनलाई ध्यान दिएको छ । उदाहरणका लागि कर्णाली, गण्डकी र कोशी प्रत्येक राज्य अन्तर्गतका तराई क्षेत्रको जनसंख्या क्रमशः ४६%, ५०%, र ६१% हुन आउँछ र यो समष्टिमा समानुपातिक नै देखिन्छ ।

स्रोत साधनयुक्त विविधतापूर्ण जातीय क्षेत्रहरूको सहकारी सदस्यतामा आधारित छाता राज्य प्रणाली (जस्तै कर्णाली, गण्डकी र कोशी) अन्तर्गतको संघीय प्रणालीले स्रोतसाधनसम्बन्धी संभाव्य द्वन्द्वलाई कम गर्न सक्छ । यस किसिमका पानी, बहुमूल्य धातु, जमिन र तेल जस्ता स्रोतसाधनको उपयोगसम्बन्धी द्वन्द्वहरू हालैका दिनहरूमा विश्वका अन्य धेरै भाग (जस्तै सुडान, जिम्बावे, सियरालिओन) मा फैलिइ रहेका छन् । जुन कुरा सम्बेदनशील अवस्थामा रहेका तथा खाद्य सुरक्षाको समस्या र खडेरी

जस्ता समस्याका कारण निरन्तर रुपमा भूक्षयको खतरा रहेको पहाडी क्षेत्रबाट बाढीको जोखिम भएको उर्वर समथर जमिनमा मानिस भर्न वाध्य हुने गरेको नेपाल जस्तो देशमा पनि नहोला भन्न सकिदैन ।

यस बाहेक, यी जातीय क्षेत्रहरूले सिङ्गो देशको जातीय सदभाव र राष्ट्रिय एकतामा आँचा नआउने गरी सावधानीपूर्वक तयार गरिएको सामाजिक-आर्थिक र सांस्कृतिक स्वायत्तता (जस्तै: शिक्षा दिक्षा, स्थानिय भाषा तथा संस्कृति) को उपयोग गर्न सक्ने छन् ।

१) परिचय

नयाँ गणतान्त्रिक नेपाल घोषणा पछिको पहिलो सरकार गठनमा ढिलाई हुनमा हालैका दिनमा देखापरेका घटनाहरूले देशका समस्याहरूको समाधानका उपाय अझ बढी व्यापक र फाराकिलो हुनु पर्छ र केही मुख्य दलहरूको चाहना र वैचारिक दृष्टिकोणभन्दा माथी उठ्नु पर्छ भन्ने कुरालाई स्पष्ट गरेका छन् । कुनै पनि एक राजनीतिक दल अथवा दलहरू जसले राष्ट्रलाई नेतृत्व दिने चाहना राख्छन् उनीहरूले अहिलेका जल्दाबल्दा मुद्दाहरूलाई ख्याल गर्नु पर्छ र सहमतिको राजनीतिको अभ्यासका लागि तयार हुनु पर्छ ।

उदाहरणका लागि मधेशवादी दलहरूले अघि सारेका गम्भीर असन्तुष्टीहरूका विषयमा उचित समाधानको विन्दुमा पुग्न तिनलाई गम्भीर रुपमा लिइनु पर्छ । साथै कुनै पनि महत्वपूर्ण विषयलाई सडकमा लैजानु वा वन्द कोठामा बसेर त्यसको समाधान निकाल्नु भन्दा निर्वाचित संविधानसभा समक्ष प्रस्तुत गर्नु त्यतिकै महत्वपूर्ण छ । यसैगरी अन्य उपेक्षित समुदायहरू जस्तै दलित, महिला, र जनजातीहरूले पनि सामाजिक र आर्थिक न्यायका लागि आवाज उठाइ रहेका छन् । यस लेखकको विचारमा विकेन्द्रिकृत र सहकारीतामा आधारित संघीय प्रणाली अहिले उठिरहेका धेरैजसो मुद्दाको सम्बोधनका लागि एउटै मात्र अति महत्वपूर्ण उपाय हुन सक्छ ।

अहिले राजनीतिक दलहरूले दुईवटा संघीय संरचना सम्बन्धी ढाँचाहरूलाई अघि सारेका छन् । नेकपा (माओवादी) ले नेपाललाई ९ देखि १३ वटा जातीय प्रदेशमा विभाजन गर्ने प्रस्ताव अघि सारेको छ भने तराइका राजनीतिक दलहरूले तराईलाई एउटा ठूलो सिङ्गो स्वायत्त राज्य बनाउनु पर्ने कुरामा जोड दिई रहेका छन् । तर अन्य दुईवटा मुख्य राजनीतिक दलहरू नेपाली काँग्रेस र नेकपा (एमाले) ले भने आफ्नो

कुनै एउटा निश्चित प्रस्ताव अघि ल्याएका छैनन उनीहरूले बरु यी दुबै खाले संघीय संरचनासम्बन्धी अवधारणाप्रति आफ्नो केही असहमति व्यक्त गरीरहेका छन् । तराइका अन्य समुदायहरू (चुरे भावर र थारुहरू) एक मधेश एक प्रदेशको प्रस्तावको विपक्षमा देखिएका छन् । दुवै अवधारणाहरूले आंशिक रूपमा जनभावनाको प्रतिनिधित्व गरे पनि तिनमा पनि केही गम्भीर कमी कमजोरीहरू र एउटा दिगो संघीय एकाइको गठनका लागि आवश्यक विस्तृत दृष्टिकोणको कमी देखिएको छ । उदाहरणका लागि हिमाली, पहाडी तथा तराइ क्षेत्रका तीनवटा खण्डहरूको पर्यावरणीय अन्तरनिर्भरतालाई र तिनलाई एक ठाउँमा ल्याउने कुरालाई वेवास्ता गरिएको छ । उदाहरणका लागि पूर्व पश्चिम फैलिएका तीनवटा राज्यले दिर्घकालीन समाधान दिन सक्दैनन् । त्यसैगरी माओवादीले प्रस्ताव गरेको कुनै एउटा छाता संरचना बिनाको अथवा केन्द्रिय सुपरिवेक्षण बिनाको साना छरिएका जातीय प्रदेशहरूले देशको एकतामा आँच पुऱ्याउन सक्छन् । यस कार्यपत्रले यी सबै सांस्कृतिक भावनाहरूबीचमा सन्तुलन प्रदान गर्न र जनसंख्या, भूगोल, स्रोत साधनको सन्तुलित बाँडफाँड र पर्यावरणीय अन्तरनिर्भरता जस्ता अन्य महत्वपूर्ण तत्वहरूलाई समेत ख्याल गरेर कार्यान्वयन हुन सक्ने खालको समाधान दिने प्रयास गरेको छ ।

सारमा भन्नुपर्दा यो लेखकले चार तहः केन्द्र, राज्य, क्षेत्र र गाउँहरू भएको (विस्तृत विवरण र नक्साका लागि खण्ड चार हेर्नुहोस्) चारवटा राज्य कर्णाली, गण्डकी, कोशी र काठमाडौं अथवा बाग्मती प्रस्ताव गरेको छ । यस प्रस्ताव अनुसार हरेक संघीय राज्यभित्र ३ देखि ४ वटा जातीय प्रदेश बनाउन सकिन्छ जुन क्षेत्रका रूपमा चिनिन्छ र सो नेकपा (माओवादीले) प्रस्ताव गरे जस्तै जातीय संरचनासँग मिल्दो जुल्दो हुन जान्छ । जनसंख्याका आधारमा ती क्षेत्रहरूले राज्यसभा (विधायिका) गठनका लागि प्रतिनिधिहरू पठाउँछन् जहाँ राज्यपाल (गर्भरनर) सिधै निर्वाचित हुन पनि सक्ने गराउन सकिन्छ । अथवा भारतमा जस्तो मुख्यमन्त्रीको व्यवस्था पनि गर्न सकिन्छ । यदि यसमा सैद्धान्तिक रूपमा सहमत हुने हो भने विस्तृत कार्ययोजना (जस्तैः राज्यसभाको आकार निर्वाचन प्रणाली) पछि तयार गर्न सकिन्छ । यस कार्यपत्रमा धेरै सूची तथा नक्सा र तथ्याङ्कहरू प्रयोग गरिएका छन् ,जसले हामी क्षेत्रिय वा जातिय रूपमा भिन्न भएर पनि हाम्रा समस्याहरू एकै प्रकारका छन् भन्ने देखाउँदछ ।

महत्वपूर्ण कुरा के छ भने एउटा छाता राज्यको मातहतमा जातीय प्रदेशहरूको एउटा समूहले आफ्नो तुलनात्मक लाभ उपयोग गर्छ र उसले स्थानीय स्रोतका रूपमा रहेको पर्यटन, खानी जलविद्युत, सिंचाइ, नगदेबालीको संभावना, कृषि, उद्योग जस्ता कुरालाई आफ्ना नागरिकहरूको सामुहिक हितका लागि उपयोग गर्न एउटा

सहकारीको गठन गर्न सक्छन् । यस्तो सहकारी संघीय राज्यले आफ्ना संघीय सदस्य राज्यहरूलाई जातीय भिन्नता भन्दा माथी उठेर हाम्रा समा समस्याहरू वसाइ सराइ, वेरोजगारी, स्वास्थ्यसम्बन्धी महामारी, खडेर, खाद्य सुरक्षा बाढी भूक्षय र जल व्यवस्थापन जस्ता कुराहरूको हल गर्न केन्द्रित हुनेछ ।

हाम्रो आफ्नै सांस्कृतिक, ऐतिहासिक, पर्यावरणीय र सामाजिक-आर्थिक अवस्थालाई ख्याल नगरी हामीले नेपाली समस्या समाधानका लागि अमेरिकी अथवा स्वीट्जरल्याण्डको ढाँचालाई अनुसरण गरेमा त्यो त्यति धेरै बुद्धिमानी नहुने र त्यो दीर्घकालीन नहन सक्छ । यो प्रस्तावित संरचना पूर्ण रूपमा उपयुक्त छ भन्ने दावी यो लेखकको छैन । तर यसलाई एउटा बहस र छलफलका लागि प्रारम्भ विन्दुका रूपमा प्रस्तुत गरिएको हो ।

२) हाम्रो साभ्ना गन्तव्य

साभ्ना समस्याका लागि साभ्ना समाधान

समष्टिमा भन्नुपर्दा मधेश र पहाड दुवै ठाउँका मान्छेहरूका चाहानाहरू फरक छैनन् । आर्थिक न्याय, निशपक्षता र स्वतन्त्रता जस्ता जे कुरा मधेशीहरूले चाहेका छन् धेरै पहाडीहरूले पनि त्यही चाहन्छन् । धेरैले यही आदर्शका निम्ति संघर्ष गरेका र ज्यानको आहुती दिएका छन् । त्यसैगरी केही मुठीभर उच्च वर्गका पहाडी तथा मधेशीले गरेका थिचोमिचोका दृष्टिले हेर्न हो भने लाखौं पहाडी तथा मधेशी दलितहरू दुवै वर्गबाट सोषित भएका छन् । त्यसरी, नेपालको कुल जनसंख्याको ५० प्रतिशत महिला छन् र महिला माथि हुने सामाजिक थिचोमिचोको संस्कारलाई नतोडेसम्म नेपालको पुनसंरचनाको खासै अर्थ रहँदैन ।

पहाड र तराइका जनताहरू अन्य खालका सामाजिक-आर्थिक परिवन्धबाट पनि जकडिएका छन् । उदाहरणका लागि पहाडी र हिमाली क्षेत्रको खाद्य उत्पादनमा वृद्धि नहुँदा उत्पन्न अभावले तराइमा वसाइसर्न वाध्य पारेको छ । बढ्दो जनसंख्याको चाप र गारीबीका कारण उत्पन्न बन विनासले तराइमा हुने बाढीको समस्यालाई भन बढाउन सक्छ । त्यसैले यी क्षेत्रहरूको पर्यावरणीय परनिर्भरतालाई हामीले ध्यान दिनु जरुरी छ । हामी जातीय रूपमा विविध भए पनि हाम्रा समस्याहरू एकै प्रकारका छन् ।

जातीय संघीयता भन्दा माथी उठेर हेर्दा

हामी कस्तो संरचनामा जाने भन्ने कुराले दुरगामी असर पार्छ । राज्यको प्राकृतिक स्रोतसाधन, तुलनात्मक लाभ, आर्थिक स्तर, बहन गर्ने क्षमता, भूगोल अथवा एउटा दीर्घकालीन सोच विना खाली जातीयताका आधारमा मात्रै राज्यहरूको विभाजन गर्नु त्यति बुद्धिमानी नहुन सक्छ । कुल १०० जातीय समुदाय र ८० भाषा भएको देशका सबै जातीय तथा सांस्कृतिक विचारहरूलाई एकीकृत गर्ने कुरा देशलाई ३, ५ अथवा १२ टुकामा विभाजित गर्नु व्यवहारिक नहोला ।

यसै गरी तीन पर्यावरणीय क्षेत्रमा आधारित संघीय संरचनाको (हिमाल, पहाड र तराई) अवधारणा धेरै जातीय समुहका लागि स्वीकार्य नहुन सक्छ । भारतका पाँचवटा ठूला राज्यहरू (जस्तै: उत्तराञ्चल, उत्तर प्रदेश, विहार, पश्चिम बंगाल र सिक्किम) छोएर दक्षिण सीमासँग समानन्तर हुने गरी एउटै १,००० किमी लामो तराई या मधेश एउटा राज्य नेपाल जस्तो भूपरिवेष्ठित देशलाई त्यतिको व्यवहारिक हुँदैन ।

त्यस्तै, विभिन्न जातीय समुदायबाट आएका गुनासाहरू स्वतः अस्वीकार गर्ने वा त्यसलाई वेवास्ता गर्ने कुनै पनि खाले कोशिश गर्नु हुँदैन । तराईमा भएको विद्रोहले धेरै नेपालीको आँखा खोलिदिएको छ र यसले हाम्रो राष्ट्रिय राजनीतिमा नयाँ राजनीतिक आयम स्थापित गरेको छ । तर के यो पहाडी विरुद्धको मधेशी मुद्दा होर? यो लेखले गरीबी र सामाजिक-आर्थिक आयामहरूलाई पनि हेर्छ र हाम्रा समस्याहरू भनेको न त पहाडी न मधेशीको हो यो त आम नेपालीको हो भन्ने दावी गर्छ । यस्तो सकारात्मक छलफललाई निरन्तरता दिनै पर्छ, र जसरी भए पनि समाधानमा पुग्नै पर्छ जसले गर्दा हामी सबैले पुस्तौंसम्म एउटा सिङ्गो नेपालको नागरिक भएर बाँच्न सकौं ।

३) गरीबीको पहुँच

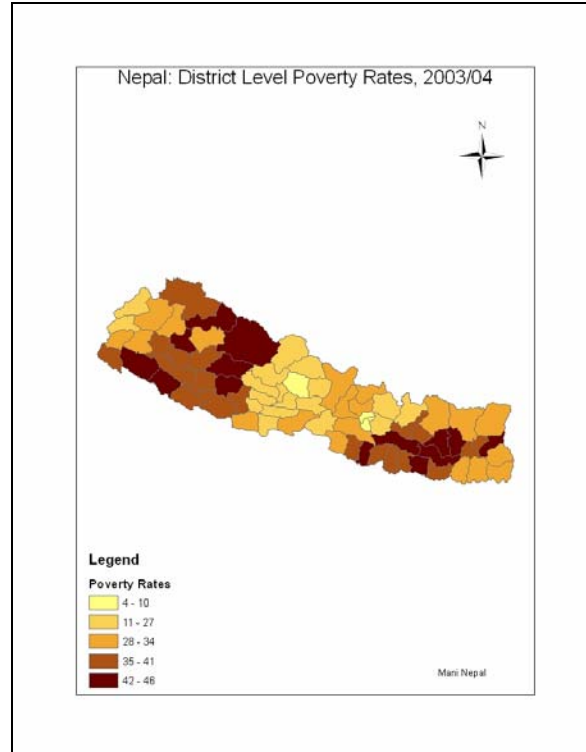
जताततै गरीबी

नेपाल भौगोलिक जस्तै जातीय हिसावले पनि विविधतायुक्त एउटा मुलुक हो । यहाँको जलविद्युत्, पर्यटन, नगदेवाली र प्राकृतिक सुन्दरता र जैविक विविधताको प्रसस्त संभावना भएर पनि यो मुलुक वर्षौंसम्म गरीब मुलुकका रूपमा रहयो ।

हामीले देशलाई विभाजन गर्दा जाति, वर्ण र लिङ्ग भन्दा माथि उठेर वृहत् दृष्टिकोणबाट नहेरेसम्म नयाँ नेपाल निर्माण गर्ने गहन जिम्मेवारीलाई पुरा गर्न सक्दैनौं ।

हाम्रो आफ्ठयारो भौगोलीक वनोट, भूपरिवेष्ठित अवस्था, सामान्ती संस्कार र काठमाडौं केन्द्रित शक्ति र राजनीतिले गर्दा हामीले दुःख पाइ रहेका छौं । मधेशी मुलका नेपालीहरू मात्र सामन्ति टाठाबाठाको थिचोमिचोमा परेका छन् भन्ने होइन तर त्यस्तो थिचोमिचो मधेश-पहाड जताततै छ । उदाहरणका लागि २५ वटा गरीब जिल्लाहरूको सूची हेर्ने हो भने सबैभन्दा तल १६ वटा पहाडी र हिमाली भेगका जिल्लाहरू पर्दछन् र दुई वटा मात्र पूर्वी तराइका जिल्ला पर्न आउँछन् ।

यो कुरालाई तलदिइएको गरीबीको नक्साङ्कनले पनि पुष्टि गर्छ । यो नक्साले राष्ट्रव्यापी रुपमा रहेको अभावको एउटा गम्भीर अवस्थालाई देखाउँछ ।



सबैभन्दा गाडा रङ्ग लगाइएका जिल्लाले गरीबीको प्रतिशत सबैभन्दा बढी भएको बुझाउँछ । मध्य पश्चिम र सुदूर पश्चिमका जिल्लाहरूका धेरै जसो मानिसहरूमा

गरीबी रहेको देखिन्छ । साथै तुलनात्मक रूपमा सम्पन्न मान्नीयता पनि पूर्वी तथा मध्य क्षेत्रका पहाडी र तराइका जिल्लाहरू पनि गरीबीको सूचीमा परेका छन् ।

भाग्य बनाउने कि ऋगडाको वीउ रोप्ने ?

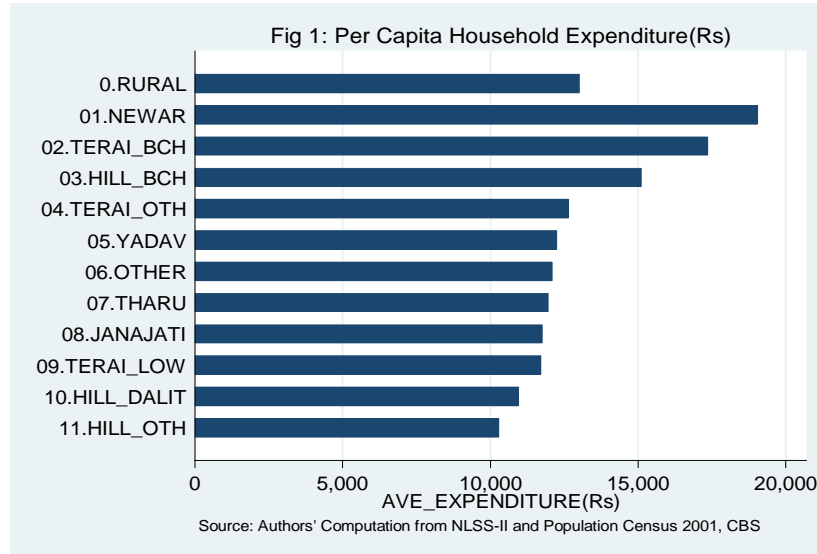
कसैको तर्क के छ भने मधेश र पहाडलाई छुट्याएर आफ्नै तरीकाले विकास गर्न दिने हो भने राम्रो हुन्छ । तर चट्टानी भूबनोट रहेको विकट हुम्ला, जुम्ला र रोल्पाका मानिसले कस्तो भविष्यको रेखा कोर्ने ? यसै गरी जात जातीहरूको पहिचानलाई विषेर सवैलाई एउटै आँखाले हेनु पनि सान्धर्विक नहोला । यदि पहाडमा आर्थिक कठिनाई कायमै रही रहयो भने के त्यसले थप जातीय तनाव नबढाउला साथै तल तिर बसाइ सर्ने कुरालाई बढवा नदेला ? अथवा, के हामीले केन्द्रबाट नियन्त्रित आर्थिक अनुदानको आधारमा मात्रै उनीहरूको समस्या समाधान गर्न सकौला ?

काठमाडौंमा कमजोर केन्द्रिय सरकार भएका अवस्थामा यदि केही स्रोतसाधनले सम्पन्न पहाडी क्षेत्र जस्तै लिम्बुवान प्रान्तले तराइ क्षेत्रलाई किनारा लगाएर आफ्नो जलविद्युत छिमेकी भारतलाई विक्री गरी त्यसको आमदानी आफूले मात्र लिन थाल्यो भने के होला ? के तराई क्षेत्रले सबै रोजगारी, कर असुली, र भन्सार महशुल यसको सीमा क्षेत्रमा रहेको औद्योगिक क्षेत्रबाट आउने मुनाफालाई कब्जा गरेर त्यसको प्रतिवाद गर्ला ? यदि अहिलेको पहाडी-मधेशीको सोचले निरन्तरता पाएमा अनि पहाडी क्षेत्रले नियमित रूपमा भैल्दै आएको आर्थिक विपन्नता निरन्तर रूपमा कायम रही रहने हो भने तराई क्षेत्रलाई पीडित बनाउँदै आएको बाढीको समस्याप्रति पनि पहाडीहरू सहयोगी बन्नका लागि तयार होलान त ? लाखौंको संख्यामा रहेका तल्लो जात भनिएका दलितका साथै आदिवासी समूहका बारेमा के होला ? यो समीकरणमा उनीहरू कहाँ समाहित हुन्छन् ?

प्रति व्यक्ति खर्चको स्तर

प्रतिव्यक्ति खर्चको आधारमा हेर्दा गरीबी पहाड देखि तराइ सम्म र पुर्व देखि पश्चिम सम्मै व्यापक छ । यो लेखमा जातीयताका आधारमा नेपाली जनताको आर्थिक अवस्थालाई देखाउने दुई खाले तथ्याङ्क प्रस्तुत गरिएको छ । पहिलो, प्रतिपरिवार खर्चका रूपमा घरपरिवारको हित वा कल्याणलाई प्रस्तुत गरिएको छ । यो तथ्याङ्कमा

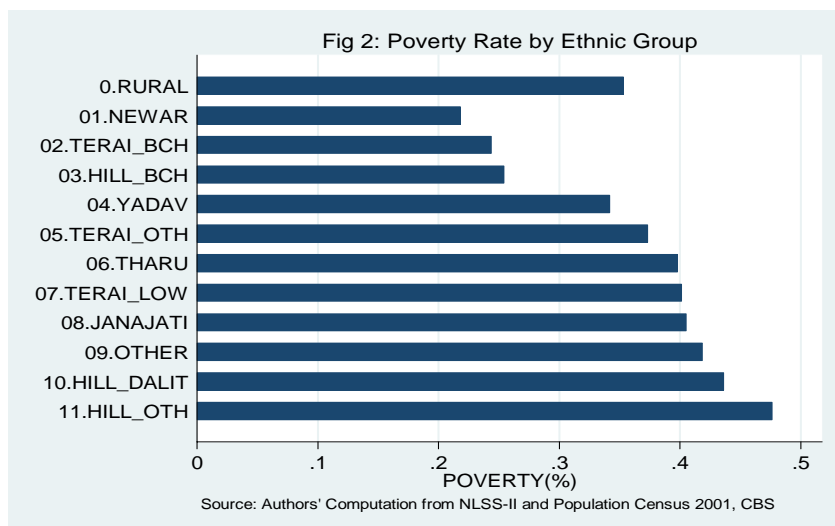
नेपालको ग्रामीण क्षेत्र जसले कुल जनसंख्याको ८३ % ओगटेको छ, त्यसमा केन्द्रित गरिएको छ ।



माथीको चित्र १ ले सवैभन्दा बढि खर्च गर्ने हैसियत भएका तीन वटा समूहको प्रतिव्यक्ति उपभोग खर्च देखाएको छ, जसमा नेवार जातीको प्रतिव्यक्ति सालाखाला खर्च १९.० हजार रुपियाँ, मधेशी बाहुन जातीको १७.५ हजार रुपियाँ र पहाडी क्षेत्री बाहुन जातीको १५.१ हजार रुपियाँ छ । निम्न स्तरको हैसियतमा भने पहाडी र तराइ क्षेत्रका दलितहरू पर्छन् जस्को प्रतिव्यक्ति खर्च क्रमशः ११.० हजार रुपियाँ र ११.७ हजार रुपियाँ रहेका छन् र जनजातीहरूको भने ११.८ हजार रुपियाँ रहेको छ । हरेक समूहभित्रको फरकलाई बुझ्न हामीले गरीबीको दर र गरीवहरूको संख्यालाई प्रस्तुत गरेका छौं ।

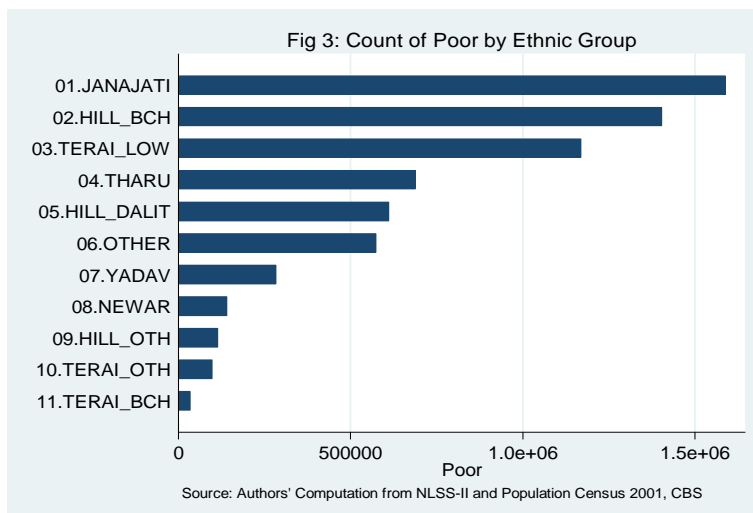
जातीयताका आधारमा गरीबी

तल दिइएको चित्र २ ले जातीयताका आधारमा गरीबीको रेखामुनी रहेका मानिसको प्रतिशत देखाउँछ ।



चित्र २ मा गरीबीको स्तरको मापन प्रतिव्यक्तिखर्च गर्न सक्ने हैसियतका आधारमा गरिएको र यसले तीनवटा जातीय समूह (नेवार, मधेशी बाहुन, र पहाडे क्षेत्री बाहुन) को एउटै खाले अवस्थालाई प्रतिबिम्बित गर्छ जसमा सम्बन्धित समूहको कुल जनसंख्याको क्रमशः २२%, २४% र २५% प्रतिशत गरीबीको रेखामुनी रहेका पाइन्छ । अर्कातर्फ पहाडी क्षेत्रका दलितको गरीबीको अवस्था धेरै नाजुक (४४%) रहको छ जुन पहाडी क्षेत्रका जनजाती (४९%) र तराइका दलित (४९%) को हाराहारीमा छ । पहाड र तराइका अन्य आदिवासीको अवस्था पनि खासै यो भन्दा राम्रो छैन । त्यसैले गरीबी नत खाली मधेशीको समस्या हो न त खाली पहाडेको समस्या हो । वास्तवमा हरेक समूहका लाखौं लाख मानिसहरु गरीबीको मारमा छन् ।

जातीयताका आधारमा गणना गर्दा कुल एक करोड ९० लाख ग्रामीण जनसंख्या मध्ये ७० लाख (३५%) गरीबीको रेखा मुनी छन् । पुनः जातीय भूभागको सिङ्गै चित्र पनि निराशाजनक नै छ ।



समग्रमा भन्दा पहाडका दलित र तराइका थारु, तथा तल्लो जात भनिएकाहरु बहुसंख्यक (२५ लाख) गरीबीको रेखा मुनी छन् । यसैगरी दशलाख भन्दा धेरै पाहाडका क्षेत्री बाहुन र जनजाती हरेकले त्यस्तै गरीबीको समस्या भोगेका छन् । त्यसै गरी आंकडाले मधेशी यादवहरु मधेशी बाहुनहरु भन्दा धेरै गरीब रहेका देखाउँछ (चित्र ३ हेर्नुहोस्) । त्यसैले जातीयता जे भए पनि लाखौ मानिसहरु गरीबीको चपेटामा परेका छन् ।

कसले के र कति पाउँछ ?

हाम्रो यो दुरावस्थाको दोष अब कसमाथी थोपर्ने ? एकले अर्कालाई ? हाम्रो संस्कृतिलाई ? संभ्रान्तहरूलाई ? सामान्ति राजनितिलाई ? वा छिमेकी भारतलाई ? कि यो दोष पृथ्वी नारायाण शाह लाई दिने ? हामी सबै एउटै डुङ्गामा छौं किनकि हाम्रो भविष्य एक आपसमा गाँसिएको छ । अनि हामी देशलाई कति टुक्रामा र कसरी बाँड्ने त ? देशको कुन भाग पहाडका दलितका लागि र तल्लो जात भनिएका मधेशीका लागि छुट्याउन गईरहेका छौं त ? लाखौंका संख्यामा रहेका पहाडका बाहुन/क्षेत्री र अन्य समुदायको बारेमा के हुने जो आफ्नो जीवनभर अरु सरह प्राताडित भएका छन् ? जातीय विभाजनले जनसंख्याको आधा आकास रहेका महिलाहरुको को आर्थिक अवस्था उठाउन सक्छ भन्ने कुराको सुनिश्चित गर्ने कुरा के छ हामीसँग ?

यी तथ्याङ्कहरू मधेशीहरूको दुःख र पिडालाई होच्याउनका लागि प्रस्तुत गरिएका होइनन् न त वर्षौंसम्मको काठमाडौं केन्द्रित सामन्ति सत्तामा आधारित राजनीतिको वकालत गर्न खोजेको हो । यो विश्लेषणको एक मात्र उद्देश्य भनेको हामी सबैलाई के कुराको स्मरण गराउनु हो भने जातीयताको आधारमा मात्रै तय गरिएको प्रशासनिक इकाइ—व्यापक मात्रामा भोगीरहेका सामाजिक र आर्थिक समस्याको समाधानमा धेरै व्यवहारिक नहुन सक्छन् ।

पहाड र तराइको विभाजनलाई मेटाउने प्रयास

जब हामीले राजनीतिक मुद्दाको समाधान गछौं आर्थिक मुद्दा पुनः उठन थाल्छ । आर्थिकरूपले पनि उपयुक्त खालको राजनीतिक समाधानले अहिले हामीले भोगेका धेरै समस्याहरूको दीर्घकालीन समाधान दिनसक्छ । तराइबासीले उत्तरतर्फ फर्किएर हेर्ने बेला आएको र त्यहाँ व्यापक संभावनाका रूपमा रहेको जैविक विविधता, प्राकृतिक स्रोत साधन, पानी, जलविद्युत् खनिज वस्तुहरू, वन फेदावार, जडीबुटी र नगदेवालीलाई तराइका आफ्नै उत्पादन कृषि , माछापालन र औद्योगिक गतिविधिको पूरकको रूपमा हेर्नु पर्छ ।

अर्कोतर्फ पहाडका वासिन्दाले मधेशीहरूलाई दोस्रो दर्जाको नागरिकको रूपमा व्यवहार नगरी नेपाली दाजुभाइ दिदीबहिनीका रूपमा हेर्नु पर्छ । तीन वटा क्षेत्रको त्यो पर्यावरणीय तुलनात्मक लाभलाई यदि ठिक किसिमले उपयोग गर्न सकेमा हरेक समुदाय लाभान्वीत हुन सक्छन् । यस किसिमको जातीय तथा सांस्कृतिक चाहानालाई सन्तुष्ट बनाउन प्रतिनिधिमूलक निर्वाचन प्रणाली निर्माण गर्दा उत्तर-दक्षिण एकीकृत प्रणालीले हरेक क्षेत्रीय एकाइमा जातीय तथा जनसंख्याको सन्तुलनलाई संभव भएसम्म मिलाउनु आवश्यक हुन्छ ।

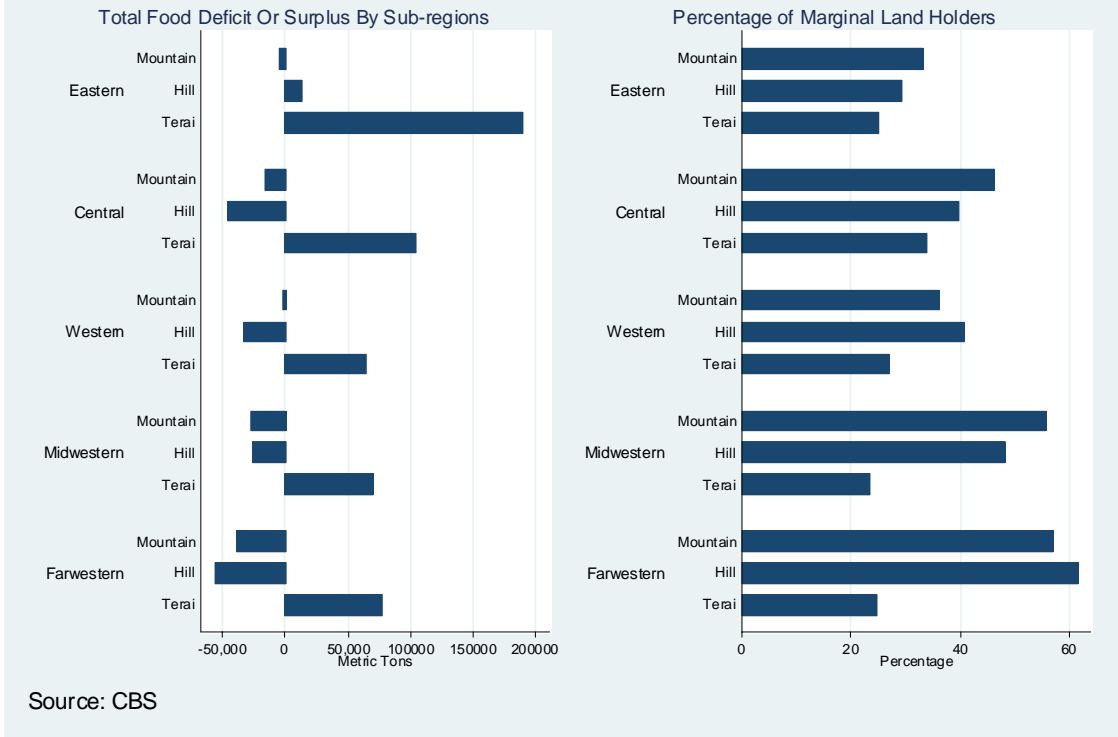
साथै, हाम्रो जस्तो जातिय विविधता रहेको मुलुकमा भौगोलिक विभाजन नै सबै समस्याको रामवाण हो भन्नु युक्ति संगत नहोला । यस बाहेक अन्य संस्थागत व्यवस्था जस्तै जिम्मेवारीको विभाजन, मिश्रित समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली, बलियो र जिम्मेवार केन्द्रिय सरकार, आन्तरिक प्रजातन्त्र, स्थिर सुशान प्रणाली र बलियो विधिको शासन पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छन् ।

स्रोतसाधनसम्बन्धी द्वन्द्व

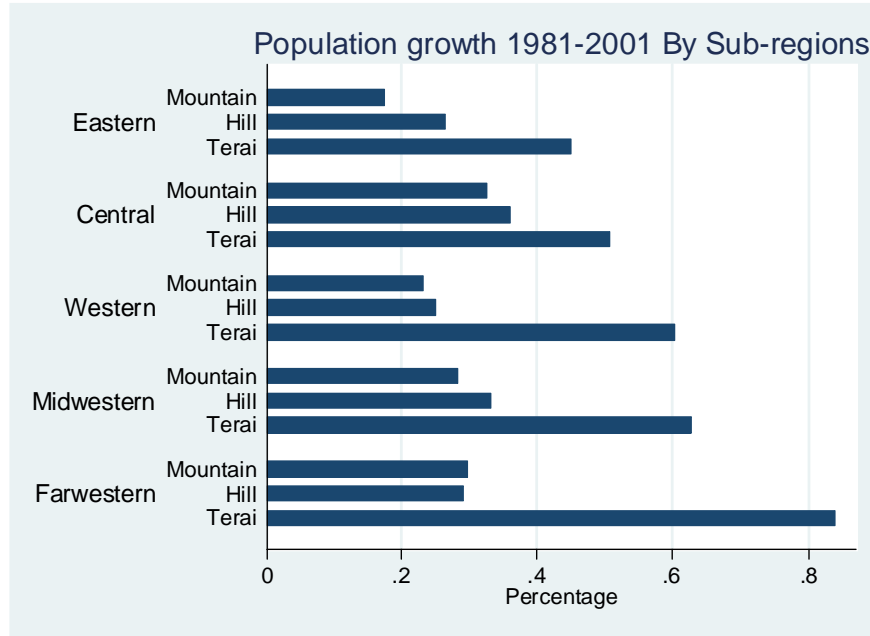
साँघुरो सोच राखेर गरिएको जातीयतामा आधारित संघीय विभाजनले भविष्यमा हुन सक्ने स्रोत साधनको द्वन्द्वलाई बढावा दिन सक्छ । तेल, कृषियोग्य जमिन, मूल्यवान खनिज, र सुदृढ पानी जस्ता स्रोत साधनका विषयमा त्यस्ता द्वन्द्व भएका विश्वमा धेरै उदाहरणहरू छन् (जस्तै जिम्बावे, अङ्गोला, छियापस (मेक्सीको), कंगो, इण्डोनेसिया, लाइबेरिया, सियरालिओन, सोमालिया र सुडान) । यस्तो प्रकारको स्रोत साधनको द्वन्द्वको कारणले नेपाल जस्तो भावनात्मक रूपमा सजिलै वहकिने मुलुकमा द्वन्द्व नवढाउला भन्न सकिन्न । नेपालमा खाद्य सुरक्षाको मुद्दा र खडेरी आदिले मानिसलाई निरन्तर रूपमा भूक्षयको जोखिम भएको पहाडी क्षेत्रबाट बाढीको खतरा भएको उर्वर तराइमा बसाइ सर्न निरन्तर रूपमा बाध्य बनाउन सक्छ ।

उदाहरणका लागि, न्यूनतम कृषियोग्य जग्गा लिई जीविका चलाउनेहरूको संख्या तराइमा भन्दा पहाडमा बढी छ भनि देखिन्छ (चित्रमा देखाइएका कोलमहरू हेर्नुहोस्) अर्थात् तलको तालिकाको बायाँतर्फको कोलमले के देखाउँछ भने पूर्व पश्चिम फैलिएको पहाडी क्षेत्रमा गम्भीर खाद्य संकट छ । अर्कातर्फ तराइ क्षेत्रलाई मात्रै हेर्ने हो भने यस चित्र(बायाँ तर्फको कोलम) ले नेपालको खाद्य भण्डारका स्रोत तराइ नै हो भन्ने देखाउँछ । पूर्वी तराइ क्षेत्रको अग्लो रेखाले देशलाई खाद्य वचतमा स्पष्ट रूपमा अग्रता दिएको छ ।

Food Deficit and Marginal Land Holders

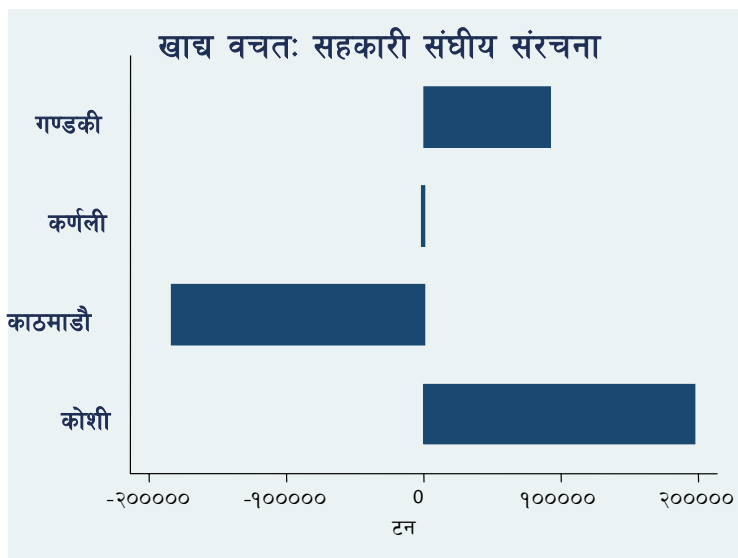


यस किसिमको खाद्य उत्पादनको असमानता प्रभाव जनसंख्या वृद्धि प्रक्रियामा पर्न सक्छ । त्यसमा तराई क्षेत्रका उर्वर जमिन र आर्थिक अवसरका कारण त्यस क्षेत्रमा पहाडी क्षेत्रको तुलनामा द्रूत गतिमा जनसंख्याको चाप हुन सक्छ । तलको तालिकाले तीन पर्यावरणीय क्षेत्रको जनसंख्याको अवस्थालाई प्रतिबिम्बित गरेको छ ।



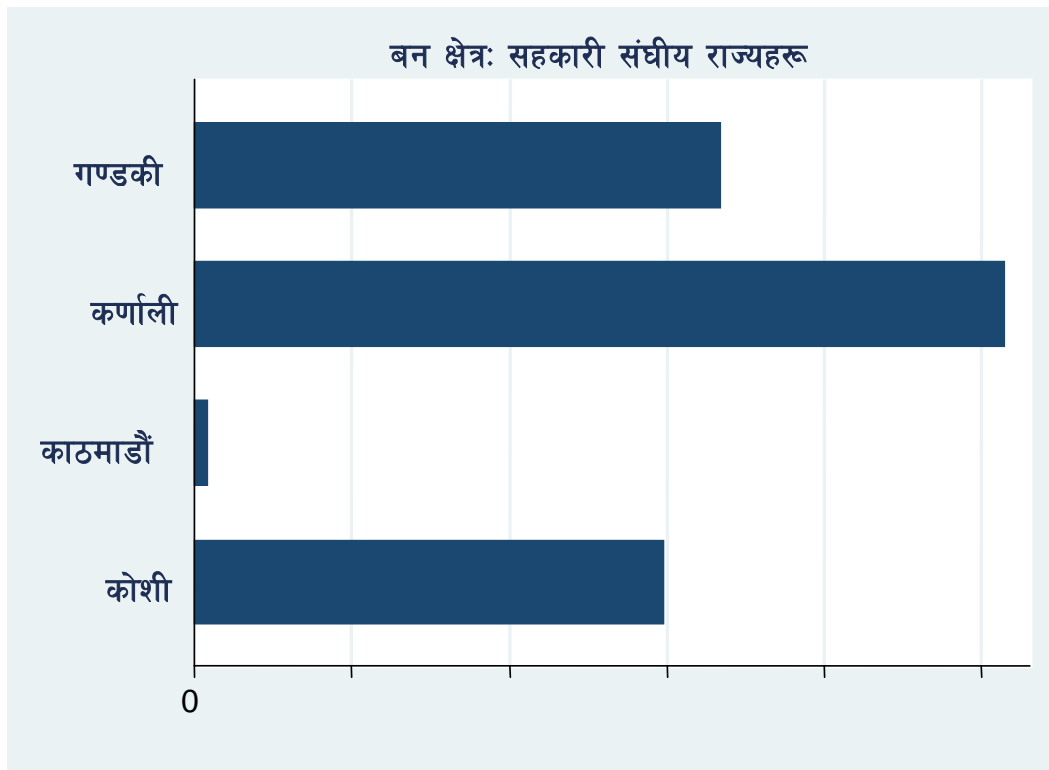
माथिको तालिकाले पहाडको तुलनामा तराई क्षेत्रको जनसंख्या धेरै नै वढि भएको देखाउदछ ।

तर जब खाद्य उत्पादनको अवस्थालाई सहकारी संघीय राज्यको दृष्टिकोणबाट हेरिन्छ, यसले पूर्णरूपमा भिन्न तस्वीर देखाउँन सक्छ । समग्रमा, तराई र पडाडी क्षेत्र दुबैलाई एकै साथ राख्दा खाद्य उत्पादनमा अत्मनिर्भर जस्तो देखिन्छ (तलको तालिका हेर्नुहोस)



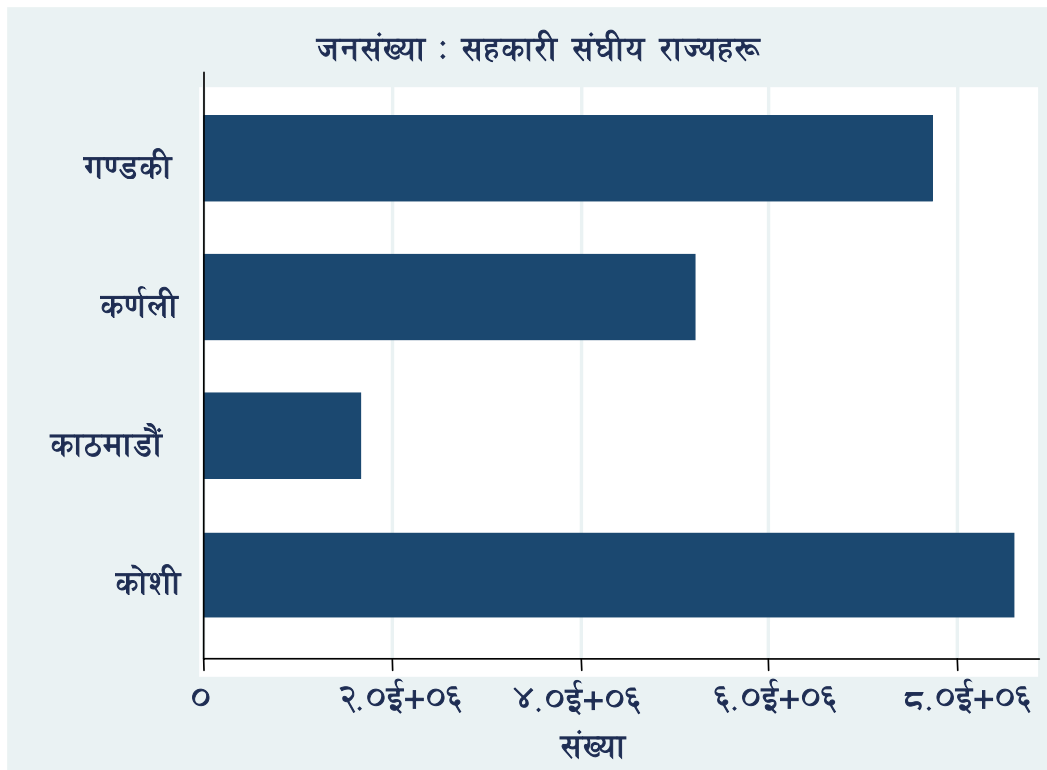
अपवादको रूपमा काठमाडौं उपत्यका देखिन्छ । यहाँ भने खाद्य अभाव देखिन्छ र यो शहर क्षेत्र भएकाले यस्तो हुनु कुनै नौलो कुरो होइन तर तीन संघीय राज्यका तराइ र पहाडलाई एक स्थानमा राख्दा नेपालको उत्पादनले यहाँको खाद्यान्नको मागलाई पूरा गर्ने देखिन्छ । (चित्रमा दायाँ तर्फको बार हेर्नुहोस् ।

त्यसै गरी यी संघीय राज्यहरूलाई एकै ठाउँमा संयुक्त रूपमा राख्ने हो भने त्यसबाट बने पैदावरमा पनि धनी देखिन्छ ।



नेपालमा ५० लाख हेक्टरभन्दा बढी बने जंगल रहेको छ । यस रेखाचित्रले हरेक संघीय राज्यको बनेजंगलको क्षेत्रफल देखाएको छ । हुनेत पहाड र तराईको बनेको उत्पादकत्व एकै हुँदैन । तर समग्रमा काठमाण्डौं बाहेकका राज्यहरूमा बनेको क्षेत्रफल समानुपातिक किसिमले नै बाँडिने देखिन्छ । उदाहरणका लागि कर्णाली राज्यमा मात्रै २५ लाख हेक्टर जंगल क्षेत्र छ, त्यस्तै अन्य दुई राज्यहरू गण्डकी र कोशीमा करिब १५ लाख हेक्टर रहेको छ ।

अन्तमा, तलको चित्रले प्रस्तावित राज्यहरूको जनसंख्याको तुलना गरेको छ । फेरि काठमाडौं उपत्यकालाई अपवादका रूपमा लिने हो भने बाँकी रहेका तीनवटा राज्यको जनसंख्या उस्तै उस्तै र सन्तुलित पनि देखिन्छ ।



साथै, यस प्रस्तावित संरचना भित्रको जनसंख्याको बाँडफाँड (अनुसूचीको तालिका हेर्नुहोस्) ले तराई र हिमाली क्षेत्रबीचको स्पष्ट सन्तुलनलाई देखाउँछ । उदाहरणका लागि पहाडको तुलनामा कर्णाली, गण्डकी र कोशी राज्य अन्तर्गतका तराई क्षेत्रको जनसंख्या क्रमशः ४६%, ५०%, र ६१% हुन आउँछ, जो समानुपातिक पनि छ ।

यस विश्लेषणको चुरो कुरा भनेको अन्य महत्वपूर्ण तत्वहरू जस्तै बहुपक्षीय पर्यावरणीय अन्तरनिर्भरतालाई कुनै विचार नगरी जातीयताका आधारमा प्रशासनिक एकाइहरूलाई छुट्याउँदा त्यसले दीर्घकालमा थप जटिलता थप्न सक्छ भन्ने हो । ती जटिलताहरूमा असन्तुलित बसाइँसराइको चाप, भोकमारी र संभावित द्वन्द्वलाई पनि लिन सकिन्छ । एउटा सहकारी सदस्यताको ढाँचामा आधारित स्रोतसाधनयुक्त विविधतापूर्ण छाता राज्य अन्तर्गतका जातीय क्षेत्रहरू बढी सन्तुलित, आर्थिक रूपमा सक्षम र दिगो रहन सक्छन् । यस्तो ढाँचा अन्तर्गत तराई र पहाडका मानिसहरूले

आ-आफ्नो जातीय क्षेत्रका आधारमा आफ्नो सांस्कृतिक परिचयलाई कायम राख्न त सक्छन्, अझ उनीहरू ठूलो संघीय राज्यप्रणाली भित्रको साभ्ना लक्ष्यमा पनि आवद्ध हुने छन् । हरेक राष्ट्रभित्रका जातीय क्षेत्रहरूले पहाड र तराइका साभ्ना समस्याहरू समाधान गर्नका लागि उपयुक्त खालको स्रोतसाधन जर्गेना गर्न र खाद्य उत्पादन क्षमता, जलस्रोत बन पैदावार, भूमि र जनसंख्या जस्ता कुरामा एक अर्काको तुलनात्मक लाभ हासिल गर्न सक्छन् ।

४) संभाव्य समाधान

संघीयताको अर्थ

संघीयतालाई व्यापक अर्थमा व्याख्या गरिनु पर्छ र खाली जातीयता र भाषाका आधारमा मात्र सीमित गरिनु हुँदैन । यो प्रशासनिक संरचनामा, शक्ति र जिम्मेवारीको बाँडफाँड, आर्थिक पक्ष र साभ्ना स्रोतसाधनको प्रभावकारी उपयोग साथै संघीय प्रणालीमा “राम्रो” र “नराम्रो” -(गुदी र वोक्रो) को बाँडफाँडआदिको भूमिका पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छ । हाम्रो विशेष खालको भौगोलीक वनोटले गर्दा १००० किलोमिटरलामो एउटै तराइ राज्य बनाउँदा खेति योग्यजमिन कम भएको पहाडका मानिसहरू पूरै जोखिममा पर्न सक्छन् । त्यसै गरी केही उजाड हिमाली चुचुराहरूलाई लिएर जातीय प्रदेश बनाउँदा त्यो आर्थिक रुपमा सुहाउँदो नहुन सक्छ ।

संघीयताका विभिन्न ढाँचाहरू

हाल संघीयताका धेरैखाले प्रस्तावहरू आइरहेका छन् । यीनले नेपाललाई ३ देखि १३ वटासम्म राज्यमा विभाजन गर्ने प्रस्ताव गर्छन् । उदाहरणका लागि नेकपा (माओवादी) को संघीय संरचनामा ९ वटादेखि १३ जातीय क्षेत्र रहेका छन् साथै केही मधेशी नेताहरूले मधेशी (दक्षिण तराइ) र पहाडी (उत्तरी पहाड/हिमाली) पहिचानका आधारमा पाँच क्षेत्रको प्रस्ताव गरेका छन् भने केहीले त तीन पर्यावरणीय आधारमा राज्य प्रणाली तराई, पहाड र हिमाल गरी विभाजन गर्न सुझाव दिएका छन् । नेकपा (माओवादीको) ढाँचाले विविधखाले पहाडी जातीय पहिचान (मगर, गुरुङ्ग, तामाङ्ग, नेवार, शेर्पा, राई, लिम्बु आदि) लाई मान्यता दिएको र नेपालका करिब १०० जातीय समुहलाई सात वटा पहाडी र हिमाली राज्यमा र दुई वटा तराइ राज्यहरूमा विभाजन गरिएको छ ।

संविधानविद् जस्तै यस पल घई (काठमाडौं पोष्ट, फेब्रुहरी २५, २००७) र प्रोफेसर लोकराज बराल (मार्च, १४, २००७, कान्तिपुर) ले जातीयतामा धेरै बढी जोड नदिनु सचेत गराउनुभएको छ । प्रोफेसर बरालले पनि जातीयतालाई बढी जोड नदिनु भनेता पनि तराइलाई तीन भागमा बाँड्ने प्रस्ताव गर्नु भएको छ । त्यस्तै केही अरूहरूले भने एकात्मक प्रणालीमा आधारित केन्द्रिय नियन्त्रणलाई प्राथमिकता दिनु पर्छ भन्ने तर्क गर्दै जातीयताका आधारमा विभाजित नेपालले देशलाई विभाजनतर्फ धकेल्ने आशंका व्यक्त गरेका छन् ।

यसैगरी, डा.ओम गुरूङ्ग जो नेपाल राष्ट्रिय जानजाती महासंघको अध्यक्ष पनि हुनुहुन्छ (काठमाडौं पोष्ट, मार्च १९, २००७) उहाँ मधेशी जनअधिकार फोरमले प्रस्ताव गरे अनुसारको पूर्वदेखि पश्चिमसम्म फैलिएको स्वायत्त मधेश/प्रदेशमा आधारित संघीय संरचना संग सन्तुष्ट हुनुहुन्छ । उहाँले देशलाई ठाडो रूपमा १४ अञ्चल र ५४ जिल्लामा विभाजन गर्ने विषयमा छलफल अगाडि बढाउन आग्रह गर्नु भएको छ । राष्ट्रिय जनमुक्ति पार्टीका उपमहासचिव केशव सूर्यवंशी मगर पनि देशलाई जातीयताका आधारमा विभाजन गर्ने कुराको पक्षमा हुनुहुन्छ (हिमाल खबर पत्रिका, १५-२९ मार्च, २००७)

लोकतन्त्र र शान्तिका लागि नागरिक अभियान र ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलसंग आवद्ध नेता डा.देवेन्द्रराज पाण्डे पनि जातीयता र आत्मनिर्णयलाई संघीयताको आधारका रूपमा प्रयोग गर्ने कुराको विपक्षमा हुनुहुन्छ (काठमाडौं, पोष्ट, अप्रिल २ २००७) तर उहाँले भूगोल र आर्थिक संभाव्यता यस किसिको निर्णयका लागि उत्तिकै महत्वपूर्ण पक्ष रहेको पनि देखाउनुभएको छ ।

सहकारी संघीय संरचना: एउटा व्यवहारिक समाधान ?

यो प्रस्तावले मध्यमार्गी अवधारणा लिएको र यसले थुप्रै विशेषताहरू जस्तै: भूगोल, स्रोतसाधन, पर्यावरण, अर्थिक अवस्था, र जातीयता जस्ता कुरालाई ख्याल गरेको छ । प्रस्तावित संक्रमणकालीन योजनाले नेपाललाई चारवटा सहकारी संघीय राज्यमा विभाजन गरेको छ । यस भित्रका हरेक राज्यहरूमा त्यहाँ ३ देखि ५ वटासम्म क्षेत्रहरू रहने छन् । हरेक राज्यभित्रका यी क्षेत्रहरू नेकपा (माओवादीले) प्रस्ताव गरे अनुसारको जातीय जनसंख्यामा आधारित हुन सक्छन् ।

उदाहरणका लागि, पश्चिमी नेपालमा महाकाली, सेती, कर्णाली, भेरी र राप्ती नदि प्रणालीलाई मोटामोटी रूपमा २४ जिल्लालाई ढाक्ने गरी त्यसलाई पश्चिमी राज्यका रूपमा लिन सक्छौं । डोल्पा, रुकुम, रोल्पा, प्युठान र दाङलाई कर्णाली राज्यको पूर्वी सीमाका जिल्लाका रूपमा लिन सक्छौं । सम्पूर्ण जिल्लाहरूकोको बाँडफाँड यो लेखको अनुसूची २ मा दिइएको छ ।

यस राज्यभित्र, दक्षिणी तराइका जिल्ला (कञ्चनपुर, कैलाली, बारा, बाँके र दाङ) लाई थारूहरूको बाहुल्यता भएको क्षेत्रका रूपमा गठन गर्न सक्छौं । जातीयता, भूगोल र जनसंख्यालाई विचार गरेर पहाड र हिमाली भागलाई पनि तीन वा चार क्षेत्रमा विभाजन गर्न सक्छौं । यी तीनदेखि चारवटा क्षेत्रले २४ जिल्लालाई समेटेर पश्चिमी राज्यका रूपमा कर्णाली सहकारी संघीय राज्य (अर्थात् साधारण अर्थमा कर्णाली राज्य) बनाउन सकिन्छ ।

कर्णाली भित्रका हरेक राज्य अन्तर्गतका क्षेत्रहरूले जनसंख्याको आधारमा मिश्रित समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीका माध्यमबाट राज्यसभामा निर्वाचित प्रतिनिधिहरू (पठाउन सक्छन् । (हामीले युरोपेली संसदीय नमुनाबाट पनि धेरै कुरा सिक्न सक्छौं।) यी जातीयताको आधारमा बनेका क्षेत्रहरूले केन्द्रमा रहेको राष्ट्रिय संसदका लागि प्रतिनिधि पठाउन सक्छन् ।

यो कर्णाली सहकारी संघीय राज्यले आफ्नो राज्यपाल (गर्भनर)लाई प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीका माध्यमबाट छनोट गर्न सक्छ । संघीय राज्यभित्रका कुनै पनि क्षेत्रलाई नेपाल राष्ट्रबाट विभाजित हुने अधिकार हुने छैन । सेनाको जिम्मा केन्द्र सरकारको मातहतमा हुनेछ । संघीय राज्यका विभिन्न तहका जिम्मेवारी तथा कामको विभाजनलाई तल अर्को खण्डमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

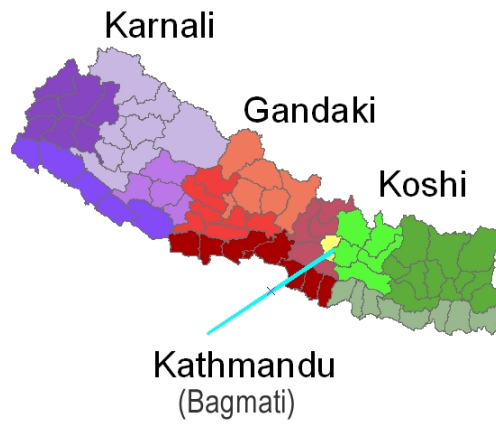
त्यस्तै नदिप्रणालीमा आधारित भएर काली, नारायणी, त्रिशुली र बागमती मिलाएर गण्डकी सहकारी संघीय राज्य बनाउन सकिन्छ । तराइमा रहेका सातवटा दक्षिणी जिल्लाहरूमा कपिलवस्तु, रुपन्देही, नवलपरासी, चितवन, पर्सा, बारा, र रौतहटलाई मिलाएर एउटा दक्षिणी क्षेत्र बनाउन सकिन्छ र यस खण्डलाई उपयुक्त नाम दिन सकिन्छ । रसुवा नुवाकोट, धादिङ्ग, मकवानपुर, र रौतहट गण्डकी राज्यको पूर्वी सीमाका जिल्ला हुन सक्छन् ।

यसैगरी पूर्वमा मुख्य रूपमा मैथली बोल्ने क्षेत्रमा पर्ने सर्लाही, महोत्तरी, धनुषा, सिराहा, सप्तरी, सुनसरी साथै मोरङ्ग र भापालाई कोशी सहकारी संघीय राज्य

भित्रको पूर्वी तराई क्षेत्र निर्माण गर्न सकिन्छ । यो राज्यको पश्चिमी सीमानमा सिन्धुपाल्चोक, काभ्रे, सिन्धुली र सर्लाही हुनेछन् ।

अन्तिम तथा चौथो सहकारी संघीय राज्य राजधानी काठमाडौं उपत्यकाका (काठमाडौं भक्तपुर र ललितपुर) गरी तीन वटा क्षेत्रका आधारमा निर्माण हुन सक्छ । यसको नामाकरण बागमती राज्य गरे पनि हुन्छ ।

प्रस्तावित संरचनाको एउटा प्रारम्भिक नक्सा तल प्रस्तुत गरिएको छ :



हरेक राज्य/क्षेत्रभित्र परेका अहिलेको जिल्ला संरचनाहरूलाई स्थानिय विकास का आयेजनाको रुपमामा उपयोग गर्न सकिन्छ । यसले ठूलो मात्रामा प्रशासनिक मूल्य बचाउन सक्छ र हालको चलन चल्तीमा आइसकेका स्थापित प्रशासनिक संरचनालाई प्रशासनिक काम र योजना निर्माण कार्यमा प्रयोग गर्न सकिन्छ ।

कार्य विभाजन

नयाँ संविधान कुन चाहिँ शक्ति कुन संघीय एकाइमा जाने भन्ने कुरामा स्पष्ट हुन पर्छ । यदि नयाँ संघीय प्रणालीलाई भाषिक तथा जातीयता (उदाहरणका लागि क्षेत्रीय रुपमा) आधारित भएर सम्पन्न गरिएन भने शिक्षाको जिम्मेवारी राज्य अन्तर्गतका क्षेत्रहरूलाई दिदा राम्रो होला । सायद स्वास्थ्य र न्यायका अधिकार पनि यीनै क्षेत्रलाई दिन सकिन्छ । तर कर प्रणालीका बारेमा भने हामी धेरै होसियार हुनु पर्छ । आधारभूत असमानताले नराम्रोसँग गाँजेको नेपालजस्तो देशलाई कर प्रणाली निकै महत्वपूर्ण र संभवत विष्फोटक मुद्दा वन्न सक्छ ।

विकेन्द्रिकरणको प्रक्रिया राम्रोसंग सुचारु भए पनि हामीलाई बलियो केन्द्रिय सरकार हुनु आवश्यक छ । अमेरिकामा मिसिसिपी र न्यू मेक्सिकोको जस्ता गरीब राज्यलाई केन्द्रले राम्रै तरिकाले सन्तुलित रूपमा हेरेको छ । वासिङटन डीसीका नीति निर्माताहरूले म्यसाच्युटेस्ट र न्यूयोर्क जस्ता धनी राज्यहरूपनि अरू गरीब राज्यहरूसंग राम्रैसंग मिलेर हिडाएका छन् । अमेरिकाको केन्द्रीय सरकारले यस्तो किसिमको सन्तुलित व्यवस्थालाई धेरै ध्यान दिएको छ । संघीय व्यवस्थाको यो एउटा महत्वपूर्ण विशेषता हो ।

एउटा व्यवस्थित अध्ययन र छलफल पछि संविधानमा केन्द्र, राज्य, क्षेत्र र गाउँ स्तरका चारवटा तहबीचमा शक्ति र जिम्मेवारीको स्पष्ट विभाजन हुन अति आवश्यक छ । उदाहरणका लागि निम्न अनुसारको कामको विवरणको सूची प्रस्तुत गरिएको छ ।

केन्द्र: आय कर, मूल्यअभिवृद्धि कर, हवाई सेवा, उड्डयन शुल्क, आविश्कार र प्रतिलिपि अधिकार, अन्तराष्ट्रिय व्यापार, सीमा भन्सार र अयात निर्यात भन्सार, हुलाक सेवा, नेपाली सेना र राष्ट्रिय सुरक्षा, दक्षिण एशियाली क्षेत्रीय संगठनसंग सम्बन्धित क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय मामिला, नागरिकता, विज्ञान तथा प्रविधि, अध्यागमन, सन्धिहरू, मानव अधिकार, राष्ट्रिय राजमार्गहरू, प्राकोप व्यवस्थापन, वातावरणीय नियमहरू, जन स्वास्थ्य र प्रकोप, मौद्रिक नीति, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा पार्कहरू र वन जंगल, भूउपयोग तथा व्यवस्थापन, अनुसन्धान र विकास, जलस्रोत, र ठूला खाले जलविद्युत र बाँध निर्माण ।

सहकारी राज्य : मध्यम र साना खाले जलविद्युत, विद्युतको उपयोगिता, खानी, पर्यटन, स्वातन्त्र विश्वविद्यालयहरू, उत्तर-दक्षिण/पूर्व पश्चिम क्षेत्रीय सडकहरू, वनजन्य संसाधन, राज्यस्तरका पार्क र जमिन, राज्य प्रहरी, बाढी नियन्त्रण, जलमार्गहरू र जलयात्रा

क्षेत्र : विक्री कर, सवारी दर्ता, व्यवसाय दर्ता शुल्क, विद्यालय, व्यवसायिक विद्यालयहरू, स्वस्थ, सामुदायिक वन, स्थानीय कानून व्यवस्था, संस्कृति र स्थानीय भाषाको संरक्षण र प्रवर्द्धन ।

गाउँ/शहरी केन्द्र: सम्पत्ती करहरू, स्वास्थ्य चौकीहरू, स्थानीय सडकहरू, जानवारको वासस्थान, वातावरणीय शुल्क र करहरू, सरसफाइ शुल्क, स्थानीय सवारी साधन, पार्किङ्ग शुल्क, प्राथमिक विद्यालयहरू, स्थानीय पर्यटन आदि ।

केन्द्रले समतामूलक ढङ्गले राजश्वलाई वाँड्ने प्रणालीको विकास गर्नु पर्छ । क्यानडा र इटाली जस्ता मुलुकहरू आफ्ना यी जिम्मेवारीहरूलाई संविधानमा लेखेका छन् । यी कुराहरूलाई संविधानमा उल्लेख गर्नुको साटो यसको अर्को विकल्पका रूपमा धेरै अनुसन्धानहरू र छलफल गरेर थुप्रै विनियमहरू पारित गरेर पनि गर्न सकिन्छ ।

अस्थिरता घटाउन: रचनात्मक अविश्वासको मत

विश्वका धेरै मुलुकहरूले विभिन्न खाले समानुपातिक प्रणालीलाई अँगालेका छन् र नेपालको यस खाले निर्वाचन प्रणाली तर्फको प्रयास सही छ । तर समानुपातिक प्रणाली आफैमा कुनै जादुको छडी होइन यस्तो प्रणालीमा धेरै जसो मिलिजुली सरकार गठन हुने सम्भावना हुने हुँदा यसले देशलाई सामान्यतया अस्थिरतातर्फ धकेल्न सक्छ । हाम्रो २०४६ साल पछिको समय पनि पटक पटक सरकार परिवर्तनको चपेटामा पर्‍यो । संविधानसभाको निर्वाचन पछि सरकार गठनमा भएको ढिलाइ पनि अर्को एउटा उदाहरण हो ।

न्यूजिल्याण्डले बहुमतीय (बढी मत ल्याउने निर्वाचित हुने) प्रणाली लाई हटाएपछि त्यहाँ सरकार गठन गर्न पाँच महिना लाग्यो । अहिले त्यहाँ ५०/५० मिश्रित प्रणाली छ । तर पनि यस किसिमका राजनीतिक तरलता कम गर्न त्यहाँ केही वैकल्पिक उपायहरूलाई अपनाइएको छ ।

पहिलो, दललाई प्राप्त मतको आधारमा आफ्नो सदस्यताको हिस्सा दावीका लागि केही न्यूनतम मतप्रतिशत प्राप्त गरेपछि मात्र पाउने व्यवस्था हुनु पर्छ । यस प्रकारको प्रणाली अन्तर्गत एउटा दलले संसदीय सिटका लागि दावि गर्न अनिवार्य रूपमा कम्तिमा पनि २ देखि ५% सम्म राष्ट्रियस्तरको मत प्राप्त गरेको हुनु पर्छ । इजरायले पनि यस्तै गरेको छ । यसले दलीय राजनीतिमा विभाजनलाई र कुनै पनि व्यक्तिले उल्लेख्य मात्रामा तल्लो स्तरमा राजनीतिक आधार नबनाइ व्यक्तिगत रूपमा संसद सदस्य बन्नका लागि सानो दल खोल्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्छ ।

दोस्रो, समानुपातिक प्रणालीमा प्रायः हुने पटक पटक सरकार परिवर्तनको समस्यालाई टार्न संसदले “रचनात्मक अविश्वासको मत” प्रणाली अपनाउन सक्छ । यस प्रकारको प्रणाली अन्तर्गत जर्मनीमा विपक्षी दलले अविश्वासको मत दर्ता गर्नु पहिले नै आउँदो सरकारको खाका प्रस्तुत गर्नु पर्छ । यस किसिमको प्रणालीमा विपक्षी दलहरूलाई राजनीतिक खेलका लागि सरकारप्रतिको अविश्वासको मत दर्ता गर्ने तर्फ

निरुत्साहित गर्ने छ । जर्मनीको जस्तो प्रणालीलाई भारतमा पनि लागु गर्ने कुराको वहस भारतमा भै रहेको छ ।

नितीले नवाँधेको र जस्ले जे गरे पनि हुने अवस्थाले राजनितीलाइ फोहोरी खेल वनाउन सक्छ । नेपालको अहिलेको संसदलाइ हेर्ने हो भने यो धेरै नै ठूलो ६०१ सदस्यीय संसद नेपाल जस्तो सानो र गरीब मुलुकका लागि पूर्ण रुपमा अनावश्यक हो । अमेरिका जस्तो विशाल संघीय प्रणाली भएको देशको कांग्रेसमा खाली ४३५ सदस्य रहेका छन् । नेपालका लागि प्रभावकारी र सक्रिय सरकार निर्माणका लागि २०० भन्दा बढी संसद सदस्यहरू आवश्यक छैन ।

सहकारी संघीय राज्यका फाइदाहरू

संघीय राज्यहरू जस्तै कर्णाली, गण्डकी र कोशीको आर्थिक सवालमा केन्द्रीय सरकारसँग यसका खानी, जंगल, जडीबुटी, वन्यजन्तु, पार्क र मनोरञ्जन, सिमसार, पर्वतारोहण, जलविद्युत र जलस्रोत जस्ता स्रोतसधान र राजस्व संकलन र बाँडफाँड सँग मोलतोल गर्ने (बार्गेनिङ्ग) शक्ति बलियो हुन सक्छ । साथै हरेक संघीय राज्यसँग राज्य सञ्चालनका लागि पर्याप्त मात्रामा आर्थिक गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने अवसर र सक्षमता हुन्छ । उदाहरणका लागि हरेक क्षेत्रका लागि एक एक वटाका दरले विश्वविद्यालय खोल्न सकिन्छ ।

सहकारी संघीय प्रणालीले यसका सबै सदस्य क्षेत्रहरूलाई प्राकृतिक प्रकोपहरू जस्तै खडेरी, बाढी, र खाद्य संकटसँग जुद्धन आपसमा सहभागी गराउन सक्छ । एउटा सानो जातीय क्षेत्रमाभन्दा आर्थिकरूपमा सक्षम संघीय राज्यहरूमा यस किसिमका साभ्का समस्यालाई हल गर्न आपसमा समन्वय र सहयोग गर्न बढी सजिलो हुन्छ । भरखरै सार्वजनिक भएको विश्व बैंकको प्रतिवेदनमा के देखाइएको छ भने नेपालका लागि जलस्रोतको क्षेत्रबाट प्राप्त हुने राजश्व (४ देखि ६ अर्ब अमेरिकी डलर) बराबर हुन सक्छ । यसलाई तीनवटा नदी जलाधार क्षेत्रमा आधारित क्षेत्र (कर्णाली, गण्डकी र कोशी) मा विभाजन गर्दा त्यसबाट अबौँ डलर राजश्व प्राप्त गरी यी तीन राज्यका जनताका लागि पर्याप्त लाभ हासिल गर्न सकिन्छ ।

५) अन्तिम निचोड

जातीय र भाषाका आधारमामात्र संघीय एकाइ गठन गर्दा यी समूहहरूबीचको असमानताका कारणले तत्कालै तनाव बढ्न सक्छ । हामीले याद गर्नु पर्छ कि स्रोत साधनहरू समतामूलक ढङ्गले बाँडफाँड गर्न त्यति सजिलो छैन र त्यसलाई हाम्रो भौगोलिक क्षेत्रहरूकाबीचको भौगोलिक अन्तरनिर्भरतालाई ध्यानमा राख्नै पर्छ । उदाहरणका लागि स्वीट्जरल्याण्डलाई लिन सकिन्छ । तुलनात्मक रूपमा कुरा गर्दा स्वीट्जरल्याण्डको संघीय एकाइको शुरूवात नेपालका कुनै पनि समूहको भन्दा उच्च समाजिक आर्थिक अवस्थाबाट भएको थियो । नेपालमा जातीय र लैङ्गिक मुद्दा भरखरै शुरूवात भएका कारण नेपालको अवस्था स्वीट्जरल्याण्डभन्दा निकै जटिल छ । स्वीट्जरल्याण्ड संसारको सबैभन्दा धनी देशमा आउँछ, र त्यहाँको व्यवस्था सयौं वर्षको अनुभवले गर्दा निकै परिक्व छ । स्वीट्जरल्याण्डमा चार किसिमका भाषा-भाषि छन् भने नेपालमा ५० वटाभन्दा बढी छन् । त्यती व्यावहारिक नभए पनि स्वीट्जरल्याण्डको उदाहरण हाम्रा नेताहरूको मुखबाट पनि सुनिन थालेको छ । तर त्यति धनी तथा प्रजातान्त्रिक देश हुँदा हुँदै पनि त्यहाँका महिले सन् १९७१ सम्म पनि मतदान गर्न पाएका थिएनन् ।

अझ महत्वपूर्ण कुरा के छ भने शुरूमा स्वीट्जरल्याण्ड तीनवटा शक्तिशाली र युद्धबाट खारिएका राज्यहरू (क्यान्टोनस) बाट अस्थित्वमा आएको हो । त्यस प्रकारको एकता बाहिरी हमलाहरूबाट जोगीन तयार गरिएको हो । परिक्व संस्थागत विकासको इतिहास भएको, धनी र सम्पन्न मुलुकको ढाँचा नेपाल जस्तो गरीब तथा विविधतायुक्त नेपाल जस्तो मुलुकमा अपनाउन त्यति सजिलो हुने छैन । त्यसैले स्वीस ढाँचाका केही गौण पक्षहरू जसले भाषा र संस्कृतिको जातीय गौरव, स्वयं सेवी भावन र स्थानीयस्तरमा सुशासनलाई मान्यता दिन्छ त्यो कुरा प्रस्तावित राज्यहरूको संरचनामा उपयोगी हुन सक्छ । त्यसैले हामीले हाम्रो आफ्नै समाधान खोज्नु पर्छ ।

यस बाहेक, नेपालमा निकै बढी संख्यामा रहेका समूहहरूलाई एकै ठाउँमा ल्याउनु त्यति सजिलो छैन । बेल्जियम अथवा क्यानडालाई हेरौं उनीहरूले दुई वा तीन समूहलाई एकै स्थानमा ल्याउन खोजेका छन् (क्यानडा: फ्रेन्च र अंग्रेजी, बेल्जियम: डच/फिल्मिस, फ्रेन्च र जर्मन) र धनाढ्य हुँदा हुँदै पनि दुबै मुलुकले अझै सघर्ष गरी रहेका छन् ।

जे कुरा मैले प्रस्तावित गरेको छु त्यसका लागि थप अनुसन्धान, छलफल र विश्लेषण आवश्यक छ । के कुरा स्पष्ट छ भने संघीय संरचना निर्माण गर्ने कार्य त्यती सरल छैन । सरल वाटो रोजेर नेपाल जस्तो विविध जाती र भाषा भएको मुलुकका लागि जातीयताका आधारमा मात्र संघीय राज्य बनाउन व्यावहारिक हुन्न । तर पनि लाखौंको संख्यामा रहेका

जातीय तथा राजनीतिक अल्पसंख्यकहरू जसले नेपालमा न्यायपूर्ण हिस्सा पाउन सकेका छैनन् उनीहरूको चाहनालाई पनि उपेक्षा गर्नु पनि न्यायोचित हुदैन । साथै अतिनै जोखिमपूर्ण अवस्थामा रहेका दलित, जनजाती र महिलाहरूलाई हामीले वेवास्ता गर्न नहुने पक्ष पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छ । हाम्रा लागि चुनौती भनेको हामीले व्याहारिक समाधान खोज्नु छ जसले स्थानिय शासनलाई सुधृढ पारोस, जातीय तनाव कम गरोस, जातीय गौरवलाई बढाओस, आर्थिक सहयोग प्रवर्द्धन गर्न सकोस्, वातावरण तथा राष्ट्रिय भूमिको अक्षुण्डता लाई बचाओस, ताकि हामी सबै नेपालीको उन्नती होस ।

हाम्रा नेताहरूले विगतबाट पाठ सिक्नु जरुरी छ । विगतका तीता र नराम्रा अनुभवलाई दोहो-याउनु हुदैन । हाम्रा अगाडिको विकल्प भनेको मनमा पीडा अनि साभ्का गन्तव्यबाट विभुख रहेका सबै नेपालीहरूको विविध चाहनालाई प्रतिविम्बित गर्न सक्ने संस्थाहरूको गठन गर्न र तदनुरूपको मूल्य मान्यता प्रवर्द्धन गरी नयाँ, अभ्क सम्मुन्नत र एकीकृत नेपाल निर्माण गर्ने हो । गणतान्त्रिक नयाँ नेपालको पहिलो राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति तथा संविधानसभाको अध्यक्षमा विगतमा छाँयामा पारिएका वा हेपिएका समुदायका व्यक्तिहरूलाई निर्वाचित गरेर नेपालले सहायिन नयाँ कामको शुरूवात गरेको छ । नेपालको राष्ट्रियपन र यसको राजनीतिक संरचनालाई आम नेपालीको जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक र सांस्कृतिक परिचयहरू राज्यहरूबीच नबाभिने गरी सहअस्तित्वपूर्ण ढङ्गले सम्पन्न गर्ने गरी पुनःपरिभाषित गर्न सकेमा मात्र ऐतिहासिक संविधानसभाको सफलता मानिने छ ।

References

1. International Center for Integrated Mountain Development. 1997. Districts of Nepal: Indicators of Development, Kathmandu, 1997
2. CBS (Central Bureau of Statistics), Nepal Living Standards Survey (NLSS-II) CD-ROM, Kathmandu: CBS, 2004.
3. CBS (Central Bureau of Statistics), Nepal Population Census CD-ROM, Kathmandu: CBS, 2001.
4. Bohara, Alok K., "Empowerment Crisis: Regional Governance and the Mixed Proportional Representation System of Election," in *Nepal Tomorrow: Voices and Visions*, D.B. Gurung (eds.), pages 694, Kathmandu: Koselee Prakashan, 2003, pp. 86-101.

Notes

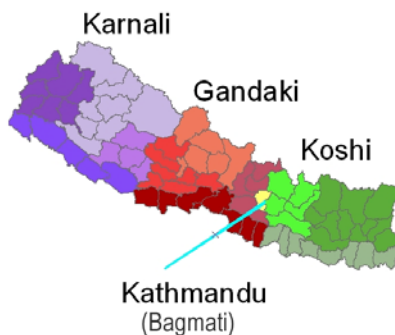
Acknowledgement: This author acknowledges valuable feedback given by Kul C. Gautam, Dr. Devendra R. Panday, Professor Jeff Drope, Dr. Pramod Kantha, and Dr. Doleswar Bhandari. This author is especially thankful to Dr. Mani Nepal for his contribution in preparing the maps used in this paper, and to Dr. Doleswar Bhandari for proof reading the Nepali translated version.

Some versions of this article appeared in Kathmandu Post 2007-04-03 <http://kantipuronline.com/kolnews.php?&nid=105529>, and Nepali Times: Equal opportunity poverty: Identity politics obscures all-round deprivation by Dr. Alok K. Bohara and Mani Nepal <http://www.nepalitimes.com/issue/338/Nation/13285>

Earlier versions of this paper were presented at Columbia University's conference on *Nepal--The Himalayan Hotspot. From Shangri-la to...?* March 22, 2006, and at *Nepal Forum* (ANA convention, Los Angeles, California, July 2006).

अनुसूची

जातीय क्षेत्रहरू, राज्यहरू र अनुमानित जनसंख्याका आधारमा जिल्लाहरूको वर्गीकरण



अनुसूची क : सहकारी संघीय संरचनाको संक्षिप्त तालिका

राज्य (जिल्लाहरू)	क्षेत्रहरू	मुख्य प्रणाली	नदि	जनसंख्या (हाजरमा [CHECK SPELLING])	
				क्षेत्रीय	राज्य कुल
कर्णाली (२४)	उत्तर हिमाल	महाकाली, कर्णाली, भेरी र राप्ती		८०५(१६%)	४,८९०
	पूर्वी हिमाल			६७१ (१४%)	
	पश्चिम हिमाल			१,११८ (२४%)	
	तराइ			२,२२६(४६%)	
गण्डकी (२४)	उत्तर हिमाल	बुढी गण्डकी, कालीगण्डकी, नारायणी, त्रिशुली, वाग्मती		१,०२९ (१३%)	७,७०९
	पूर्वी हिमाल			१,०६५ (१४%)	
	पश्चिम हिमाल			१,१७८९ (२३%)	
	तराइ			३,८२६ (५०%)	
कोशी (२४)	पश्चिम हिमाल	दूधकोशी, भोटे तामाकोशी कोशी र अरुन		१,२९१ (१५%) ¹	८,४२८
	पूर्वी हिमाल			२,०३५(२४%)	
	तराइ			५,१०२(६१%)	
काठमाडौं (बाग्मती) (३)	काठमाडौं			१,०८१ (६५%)	१,६४४
	ललितपुर			३३८ (२१%)	
	भक्तपुर			२२५(१४%)	

नोट: तथ्याङ्कमा [समान्य भूलचुक हुन सक्छ। Data Source: Situation Update 26, Conflict Study Center, February 22, 2007

अनुसूची २ : जिल्लागत रुपमा विस्तृत पुनःसंयोजन

क कर्णाली राज्य (४ क्षेत्रहरू)

१ कर्णाली उत्तरी हिमाली क्षेत्र

जिल्लाहरू	जनसंख्या (हजारमा)
हुम्ला	४१
मुगु	३१
डोल्पा	२२
जुम्ला	६९
कालिकोट	१२
जाजरकोट	१३५
दैलेख	२२५
सुर्खेत	२७०
<i>जम्मा</i>	<i>८०५</i>

२ कर्णाली पूर्वी हिमाली क्षेत्र

रुकुमा	१८८
सल्यान	६१
रोल्पा	२१०
प्युठान	२१२
<i>जम्मा</i>	<i>६७१</i>

३ कर्णाली पश्चिमी हिमाली क्षेत्र

दार्चुला	१२२
बझाङ	१६७

बाजुरा	१०१
बैतडी	२३४
डोटी	२०७
अक्षाम	२३१
डढेलधुरा	१२६
<i>जम्मा</i>	<i>१,१८८</i>

४ कर्णाली तराइ क्षेत्र

कञ्चनपुर	३७८
कैलाली	६१७
बर्दिया	३८३
बाँके	३८६
दाङ्ग	४६२
<i>जम्मा</i>	<i>२,२२६</i>
कुल जम्मा	४,८९०

ख गण्डकी राज्य (चार क्षेत्रहरू)

१ गण्डकी उत्तरी हिमाली क्षेत्र

मुस्ताङ	१५
मनाङ	१०
कास्की	३८१
लमजुङ्ग	१७७
गोर्खा	२८८
पर्वत	१५८

जम्मा १,०२९

२ गण्डकी पूर्वी हिमाली क्षेत्र

रसुवा ४५
नुवाकोट २८८
धादिङ्ग ३३९
मकवानपुर ३९३

जम्मा १,०६५

३ गण्डकी पश्चिमी हिमाली क्षेत्र

म्याग्दी ११४
बाग्लुङ्ग २६९
गुल्मी २९७
अर्घाखाँची २०८
पाल्पा २६९
स्याङ्गजा ३१७
तनहुँ ३१५

जम्मा १,७८९

४ गण्डकी तराइ क्षेत्र

कपिलवस्तु ४८२
रुपन्देही ७०८
नवलपरासी ५६३
चितवन ४७२
पर्सा ४९७
बारा ५५९
प्युठान ५४५

जम्मा ३,८२६

कुल जम्मा ७,७०९

ग कोशी राज्य (३ क्षेत्रहरू)

१ कोशी पश्चिमी हिमाली क्षेत्र

सिन्धुपाल्चोक २४०

दोलखा १७६

काभ्रे पलाञ्चोक ३८६

रामेछाप २१२

सिन्धुली २७७

जम्मा १,२९१

२ कोशी पूर्वी हिमाली क्षेत्र

ताप्लेजुङ्ग १३५

संखुवासभा १५९

सोलुखुम्बु १०८

ओखलढुङ्ग १५७

खोटाङ्ग २३१

उदयपुर २८८

भोजपुर २०३

धनकुटा १६६

इलाम २८३

तेह्रथुम ११३

पाँचथर २०२

जम्मा २,०२५

३ कोशी तराइ क्षेत्र

भापा	६३३
मोरङ्ग	८४३
सुनसरी	६२६
सप्तरी	५७०
सिराहा	५७०
धनुषा	६७१
महोत्तरी	५५३
सर्लाही	६३६

जम्मा ५,१०२

कुल जम्मा ८,४२८

४ काठमाडौं वा वाग्मती (३ क्षेत्रहरू)

१ काठमाडौं क्षेत्र

काठमाडौं १,०८१

२ ललितपुर क्षेत्र

ललितपुर ३३८

३ भक्तपुर क्षेत्र

भक्तपुर २२५

कुल जम्मा १,६४४