

Federalisme in Ethiopië en Nigeria

Thijs van Rijn
Studentennummer: 0778788
Bachelorproject
Aantal woorden: 7999
Docent: dr. Erk

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Theoretisch kader	5
Inter- en intrastatelijke verhoudingen	5
Het verschil tussen is en ought	6
De constitutie	8
Ethiopië	8
Nigeria	9
De politieke praktijk	11
Intrastatelijke verhoudingen in Ethiopië	11
Interstatelijke verhoudingen in Ethiopië	12
Intrastatelijke verhoudingen in Nigeria	13
Interstatelijke verhoudingen in Nigeria	15
Juridisch systeem	17
Ethiopië	17
Nigeria	19
Fiscale verhoudingen	21
Ethiopië	21
Nigeria	22
Conclusie	25
Literatuur	27
Bijlage 1	29

Inleiding

Het overdragen van bevoegdheden en macht van de staat naar subnationale overheden is in Afrika een duidelijk zichtbare trend (Fessha en Kirkby 2008, 248). Ethiopië en Nigeria zijn al een wat langere tijd federaties en kunnen als voorbeeld dienen voor andere landen. Nu Afrikaans federalisme een recent begrip is dient gekeken te worden welke problemen beide landen hebben en welke oplossingen ze kunnen aandragen voor vraagstukken die bij veel Afrikaanse landen spelen. Voor de landen in of onder de Sahara zijn Nigeria, het land met de grootste bevolking, en Ethiopië, een van de weinige niet-gekoloniseerde landen in Afrika (hoewel enkele jaren bezet door Italië), mogelijk van invloed op hun eigen ideeën omtrent federalisme. Wetenschappelijk gezien bieden de landen goede casussen om de voornamelijk op westerse federaties geïnspireerde literatuur in een nieuw licht te zien.

Op veel punten lijken Ethiopië en Nigeria op elkaar, zoals te zien is in tabel 1. Gesteld kan worden dat beide landen een groot oppervlakte hebben, in de Sahel liggen en tot de bevolkingsrijkste landen van het continent behoren. De inwoners zijn over het algemeen redelijk arm en de levensstandaard zoals gegeven door de Human Development Index is voor beide landen laag (UNDP 2011). De olie-inkomsten vertekenen enigszins het bbp per capita in Nigeria. Zie de bijlage voor een map van beide landen met daarin aangegeven de deelstaten.

Tabel 1.

	Ethiopië	Nigeria
Grootte in vierkante kilometers	1.104.300	923.768
Aantal inwoners in miljoenen	94	170
Bbp per capita in dollars per jaar	1.100*	2.600*

Cijfers van CIA Factbook 2012a en CIA Factbook 2012b. * cijfers uit 2011.

Ook wat betreft het aantal volkeren lijken Ethiopië en Nigeria op elkaar. Ethiopië heeft als grootste vijf etnische groepen de Oromo (34,5% van de bevolking), de Amhara (26,9%), de Tigraway (6,1%), de Sidama (4%) en de Guragie (2,5%) en meer dan zeventig volkeren die minder dan 1% uitmaken (Alesina *et al.* 2002, 15; CIA Factbook 2012a). Nigeria heeft meer

dan 250 etnische groepen waarvan de meeste ook minder dan 1% van de bevolking uitmaken. De grootste groepen zijn de Hausa en Fulani (29%), de Yoruba (21%), de Igbo of Ibo (18%), de Iljaw (10%) en de Kanuri (4%) (CIA Factbook 2012). Ook religie is heel divers: in Ethiopië is 43,5% Ethiopisch-orthodox, 33,9% islamitisch en 18,6% protestants (CIA Factbook 2012b). In Nigeria is 50% islamitisch, 40% christelijk en 10% natuurgodsdienstig. Zowel op etnisch gebied, als op religieus gebied behoren Ethiopië en Nigeria tot de meest verscheidene landen ter wereld (Alesina *et al.* 2002; 22, 24).

In dit essay zullen de intra- en intergouvernementele verhoudingen tussen federale staat en deelstaten van beide landen centraal staan. De onderzoeksvraag luidt: waarom en op welke manier zijn de begrippen *dual* en *cooperative federalism* toepasbaar op Ethiopië en Nigeria? Uit de dagelijkse politieke praktijk blijkt dat samenwerking tussen federale staat en deelstaten in beide landen weliswaar bestaat, maar dat de centrale overheid een zodanig grote rol speelt dat van *cooperative federalism* geen sprake is. Het probleem lijkt op een vicieuze cirkel. De federale staat begeeft zich te veel in het domein van de deelstaten en lijkt hen niet de bevoegdheden en het geld te geven zodat zij zich goed van hun taak kunnen kwijten. De deelstaten zijn hierdoor te zwak om zelf de macht uit te oefenen die nodig is ter vervulling van hun taken en moeten daarom verplicht aankloppen bij de federale staat. Om de bevoegdheden van de federale staat en de deelstaten en verschillende instituties te kennen wordt eerst gekeken in de grondwet. De intra- en intergouvernementele verhoudingen zullen daarna bezien worden in de wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht. Ook de financiële verhoudingen tussen federale staat en deelstaat komen aan bod.

Theoretisch kader

Federalisme behelst een staatsinrichting waarin de soevereiniteit gedeeld wordt tussen de federale staat en de deelstaten, die volgens veel politicologen leidt tot stabiliteit in landen met veel etnische groeperingen (Rodden 2005, 6). Dit betekent dat de deelstaten, vaak genoemd in de constitutie, pas opgeheven kunnen worden of kunnen ontstaan als zowel de federale staat als de deelstaat zelf het hiermee eens is. Deze definitie doet echter geen recht aan de verscheidenheid van de 22 federaties in de wereld (CIA Factbook 2012c). Ze vertelt immers niets over de formele verdeling van bevoegdheden binnen de federatie, laat staan over de praktijk.

Ghai (2000, 484) stelt dat autonomie, gedefinieerd als de mogelijkheid voor groeperingen om directe controle uit te oefenen over hun specifieke belangen terwijl een “larger entity” zorgt voor het algemeen belang, conflicten tussen groepen kan oplossen. Een federaal systeem biedt deze kans, maar dit kan op vele manieren. Volgens Belmont, Mainwaring en Reynolds (2002, 3) kunnen politieke instituten verantwoordelijk zijn voor “conflict management”, waarbij elk land zijn eigen institutioneel “design” moet scheppen. Uiteraard is er sprake van een wisselwerking: bij intensieve formele politieke contacten tussen deelstaat en federale staat is het waarschijnlijker dat ook op financieel en juridisch gebied de twee veel meer in aanraking komen. De kans is groter dat er ook formele samenwerkingsverbanden zijn bij de herverdeling van het geld en dat bij conflicten de rechter volgens de regels bepaalt welke overheidspartij gelijk heeft.

Inter- en intrastatelijke verhoudingen

Om federaties met elkaar te vergelijken wordt gewerkt met ideaaltypen en een van de werkzaamste is *cooperative federalism*. Federale staat en deelstaat werken samen om de problemen op te lossen. Vaak doet de deelstaat wat kan en de federale staat wat moet, een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel waarin elk beleid op een zo laag mogelijk niveau geregeld wordt met het idee dat het dan effectiever wordt gedaan. De tegenpool van *cooperative federalism* is *dual federalism*, dat uitgaat van twee “separate ‘spheres’ or ‘enclaves’ ” (Young 2001, 143). Aan beide overheidsorganen zijn vanuit de grondwet exclusieve taken opgedragen en ze voeren deze onafhankelijk van elkaar uit. Beide vormen van het federalisme kunnen goed werken, al lijkt *cooperative federalism* meer geaccepteerd in hedendaagse literatuur (Zimmerman 2001, 16). De meeste federaties hebben echter kenmerken van beide vormen. Hoewel *cooperative federalism* meestal wordt toegepast op westerse landen, met Duitsland als duidelijkste voorbeeld, wordt het ook in meer of mindere

mate in verband gebracht met veel intra- en intergouvernementele aspecten in Ethiopië en Nigeria (Kassaye 2010, 3; Salami 2011, 36; Yusuf 2009, 667). In hoeverre dit terecht is zal hier worden bekeken.

Simeon (1998, 5) merkt enkele van de voornaamste verschillen op met betrekking tot (de mogelijkheid tot) de onderhandelingen tussen federale staat en deelstaat. Twee zaken waarin *dual* en *cooperative federalism* verschillen zijn “interstate” verhoudingen en “intrastate” verhoudingen (Simeon 1998, 5). Het eerste aspect betreft de instituties die conflicten kunnen oplossen en beleid kunnen coördineren tussen de federale staat en de deelstaten, terwijl het tweede toeziet op de manier waarop deelstaten op het nationale niveau vertegenwoordigd kunnen zijn. Bij *dual federalism* zijn de interstatelijke verhoudingen tamelijk informeel. Het kenmerkendste aspect bij de intrastatelijke verhoudingen in een *dual federal state* is dat een vertegenwoordiging van de deelstaten in het nationaal parlement veelal ontbreekt. In zijn algemeenheid geldt dat bij *cooperative federalism* de deelstaten zich krachtiger doen gelden in een senaat, en zelfs participeren in de nationale wetgeving, die zij nadien immers zelf voor een deel moeten implementeren (Simeon 1998, 8-9).

Het zal mogelijk vanzelfsprekend zijn dat in een *cooperative federal state* eerdergenoemde zaken wel min of meer structureel vastgelegd zijn. Volgens Elazar (in Zimmerman 2001, 18-19) is “central to the idea of cooperative federalism [...] the notion that cooperation is negotiated”. Uit deze onderhandelde samenwerking vloeit voort dat de federale overheid niet onder dwang de deelstaten taken kan opleggen die zij vervolgens moeten uitvoeren, maar dat beide niveaus de ander helpt in het bereiken van de door die ander geïnitieerde plannen (Zimmerman 2001, 20). Dit betekent geenszins dat alles pais en vree is bij onderhandelingen tussen de niveaus. Er moet een juiste balans worden gevonden tussen samenwerking en competitie willen de intra- en intergouvernementele verhoudingen optimaal kunnen functioneren (Breton in Watts 1998, 130).

Het verschil tussen is en ought

De begrippen *dual* en *cooperative federalism* hebben slechts betrekking op de politieke praktijk en niet op de grondwet. De constitutie is niet de enige factor die bepaalt of de intra- en intergouvernementele verhoudingen merendeels *dual* dan wel *cooperative* zijn, en deze verhoudingen kunnen in de tijd veranderen zonder een constitutionele wijziging. Wel kan gesteld worden dat constituties de politiek een bepaalde kant opduwen door bijvoorbeeld

verschillende bevoegdheden toe te wijzen en instituten op te richten (Zimmerman 2001, 15). Toch wordt er in de literatuur hooguit impliciet een onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant het institutionele systeem waarvan de belangrijkste zaken in de grondwet te vinden zijn en aan de andere kant de praktijk. Hoe gemakkelijk het voor politicologen ook zou zijn de wereld te kunnen verklaren aan de hand van teksten, de realiteit is vaak veel weerbarstiger. Er is bijvoorbeeld geen reden om aan te nemen dat de deelstaatbelangen daadwerkelijk beter gehoord worden met een grondwet die veel in plaats van weinig formele samenwerking beoogt te bereiken of dat alle deelstaten met dezelfde constitutionele handvatten hun belangen even goed kunnen beschermen, omdat veel andere factoren deze instituties kunnen beïnvloeden. Het gevaar bestaat beide ‘verschijningsvormen’, de constitutionele en de werkelijke wereld over één kam te scheren: de aanwezigheid van veel instituten waarin de federale staat en de deelstaatregeringen elkaar kunnen ontmoeten, hoeft niet te betekenen dat deze podia ook metterdaad worden benut voor reëel overleg. De constitutionele en de werkelijke wereld vallen vrijwel nooit met elkaar samen.

Zoals hieronder betoogd zal worden, biedt Nigeria meer mogelijkheden tot samenwerking in de grondwet dan Ethiopië. De onderzoeksvraag is of dit verschil ook stand houdt in het politieke leven van beide landen en of meer formele politieke contacten financieel en juridisch van invloed is. Alleen de relevante politieke instituties en praktijk worden in het kader van inter- en intrastatelijke verhoudingen bekeken. Als dit niet het geval blijkt te zijn, moet verklaard worden waarom *dual* en *cooperative federalism* niet toepasbaar zijn in (een van) beide landen.

De constitutie

De hieronder uiteengezette verschillen in mogelijkheden tot samenwerking in Ethiopië en Nigeria, overigens een niet-limitatieve opsomming, lijken aan te tonen dat in beginsel Ethiopische deelstaten het te voeren beleid minder op de federale staat hoeven af te stemmen. De formele samenwerkingsverbanden die in Nigeria geschapen zijn lijken een overwicht aan de federale staat te geven doordat hem het laatste woord is gegeven over de verdeling van politieagenten tot de financiën.

Ethiopië

De Federale Democratische Republiek Ethiopië, is ondanks haar eeuwenoude geschiedenis, pas relatief kort een federatie. De nieuwe grondwet waarin de verhoudingen tussen de federale staat en de deelstaten vast kwam te liggen is geratificeerd op 8 december 1994 en in werking getreden op 22 augustus 1995 (CIA Factbook 2012a). Na het uiteenvallen van het militaire regime in 1991 en het afsplitsen van Eritrea in 1993, kwamen de twee toenmalig grootste partijen tot een grondwet die meer aandacht moest besteden aan de verscheidenheid van volkeren in het land. Beide partijen waren gebaseerd op etno-regionale standpunten en wilden de pas verworven vrijheid bezegelen. Ze meenden dat hun twee volkeren, de Tigray en de Oromo, werden onderdrukt door de andere grote stam, de Amhara. Verscheidene argumenten werden geuit om zich tegen Ethiopië, of althans de voormalige overheid af te zetten, van verwaarlozing van de regionale economie tot het hebben van een ander geloof dan het nationale orthodox-christelijk geloof (Selassie 2003, 62-64).

Preambules zijn zeer geschikt om te bezien wie uit de constitutie ‘spreekt’. De eerste zin van de Ethiopische grondwet (1995) zegt eigenlijk genoeg: “We, the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia”. De gebruikte meervouden tonen al het belang aan van de negen Ethiopische deelstaten en de hoofdstad Addis Ababa, dat een eigen “self-governing administration” is (artt. 47 en 49 Ethiopische constitutie). Dire Dawa bezit *de facto* dezelfde status als de hoofdstad, maar wordt niet genoemd in de grondwet (CIA Factbook 2012a). Naast alle bevoegdheden die niet genoemd worden in het rijtje van de federale staat, hebben de deelstaten een exclusieve lijst met taken die men traditioneel alleen bij de federale staat zou verwachten: ze mogen onder andere wetten uitvaardigen, belasting heffen, een politiemacht oprichten en een sociaaleconomisch beleid voeren. Ze mogen kortom, zoals nog eens expliciet gezegd in de grondwet: “establish a State administration that best advances self-government, a democratic order based on the rule of law” (art. 52 Ethiopische constitutie). Een andere grondwetsbepaling is het “unconditional right” op afscheiding,

waarvan de procedure netjes wordt uitgelegd en dat uniek is binnen federale staten (art. 39 Ethiopische constitutie; Legesse 2010, 77). De senaat in Ethiopië, het Huis van de Federatie dat samengesteld is uit vertegenwoordigers van alle volkeren, behoort niet tot de wetgevende macht, waardoor een institutie om te onderhandelen voor de deelstaten op dat niveau ontbreekt (artt. 61 en 62 Ethiopische constitutie).

Nigeria

De Federale Republiek Nigeria heeft sinds haar onafhankelijkheid in 1960 al veel verschillende federale constituties gehad, en de laatste en tevens langst bestaande dateert van 1999. Na een vijftien jaar lang militair regime en de plotselinge dood van generaal Abacha in 1998, kwamen er snel verkiezingen voor zowel de deelstaten als het parlement en het presidentschap met als uitkomst een burgerregering in mei 1999. Tevens werd er een nieuwe, democratische, grondwet geratificeerd op 5 mei 1999, die op 29 mei 1999 in werking is getreden (CIA Factbook 2012b; Adamolekun 2005, 393; Dent 2000, 158). Wat betreft de dominantie van de federale staat is toen echter niet zoveel veranderd ten opzichte van de eerdere constituties. De grondwet lijkt op veel punten op de democratische grondwet van 1979 en is ten tijde van de transitie zonder veel publieke instemming ‘opgeschoond’. De constitutie van 1979 werd echter duidelijk beïnvloed door het scheidende militaire regime die de democratische transitie leidde en die een centralistischer staat voorstond dan degene die tot de burgeroorlog eind jaren zestig had geleid (Elaigwu 2006, 210-211).

De Nigeriaanse preambule (1999) opent met de woorden “We the people of the Federal Republic of Nigeria”. Ondanks de enorme verscheidenheid aan etnische groepen wordt hier het enkelvoud gebruikt, en dat is exemplarisch voor de grondwet. Al in artikel 2 wordt vermeld dat “Nigeria is one indivisible and indissoluble sovereign state”. Een artikel verder wordt vermeld dat de federatie is opgedeeld in 36 staten en Abuja, de Federal Capital Territory (artt. 2 en 3 Nigeriaanse constitutie 1999). Het is de federale staat die belastingen mag heffen (hoewel de uitvoering door staten kan gebeuren) en de deelstaten hebben geen eigen politiemacht (Tweede schema van de Nigeriaanse constitutie 1999; Adamolekun 2005, 394). De nationale Assemblee verdeelt vervolgens het geld over de staten tot aan de honderden ‘gemeenten’. Om de bevoegdheid een politiemacht op te richten is wel gevraagd, maar de federale overheid heeft het afgewezen met het argument dat de politie gebruikt zou kunnen worden voor de intimidatie van tegenstanders. 68 functies zijn expliciet voor de federale staat en over slechts twaalf functies moeten federale staat en deelstaat

onderhandelen. Een aparte exclusieve functielijst voor de deelstaten ontbreekt (Elaigwu 2006, 211-212). Aan het einde van de grondwet zit een lijst instituten die behoren tot de uitvoerende macht waarin federale staat en deelstaten vertegenwoordigd zijn. Alle gouverneurs hebben zitting in onder andere de *Council of State*, de *Independent National Election Committee* en de *National Economic Council*, bedoeld om advies te geven over de coördinatie van beleid en het zorgen voor de publieke zaak in de federale staat en de deelstaten.

De politieke praktijk

Voor de intrastatelijke verhoudingen in Ethiopië en Nigeria wordt gekeken naar de bevoegdheden en de invulling (door partijen) van de senaat. Als de deelstaten invloed kunnen uitoefenen moeten ze immers enerzijds niet overschaduwd worden door grotere deelstaten en anderzijds de bevoegdheden hebben om wetgeving tegen te houden of althans te beïnvloeden. Het blijkt dat de mogelijkheden voor deelstaten in Ethiopië om zich te uiten klein zijn, terwijl wat betreft de interstatelijke verhoudingen zal blijken dat het onderhandelen in Ethiopië voornamelijk via de regeringspartij gebeurt terwijl in Nigeria de ambtsbekleders van federale staat én deelstaten een belangrijker rol spelen. *Dual federalism* is in beide landen niet te herkennen omdat de deelstaten niet alleen beleid bedenken en uitvoeren. Van *cooperative federalism* is ook moeilijk te spreken nu de federale staat zo'n grote invloed heeft. In Nigeria lijken de deelstaten assertiever te zijn dan in Ethiopië, maar dit leidt nog niet tot een situatie waarin federale staat en deelstaat op gelijkwaardige voet onderhandelen.

Intrastatelijke verhoudingen in Ethiopië

Wat betreft de bevoegdheden van het Huis van de Federatie blijkt het waken over de grondwet, het bekijken van verzoeken tot afscheiding en het oplossen van geschillen tussen staten enigszins symbolisch te zijn. In de grondwet staat dat het Huis minstens tweemaal per jaar bij elkaar komt, en in de praktijk is dit ook het maximum geworden waardoor de invloed in de dagelijkse praktijk klein is (art. 67 lid 1 Ethiopische constitutie; Aalen 2002, 57).

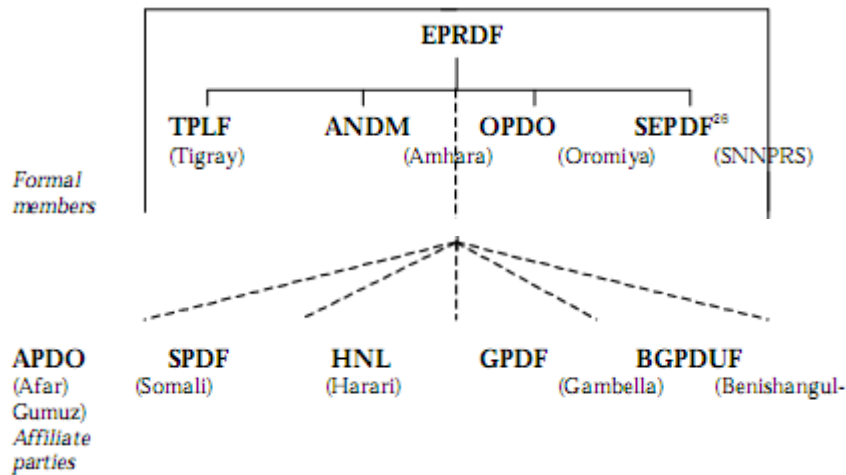
Pas als naar de uitwerking van de Ethiopische constitutie wordt gekeken, is te zien dat het Huis van de Federatie niet te vergelijken is met de Amerikaanse *Senate* of de Duitse *Bundesrat*. Ten eerste verschilt het aantal aan afgevaardigden per deelstaat erg: terwijl de kleinste deelstaat Harari slechts één vertegenwoordiger heeft, is de Southern Nations, Nationalities and Peoples' Regional State (SNNPRS) vertegenwoordigd door 50 personen (Aalen 2002, 68). Belangrijker is echter dat deze mensen 39 verschillende etnische groeperingen vertegenwoordigen, die veelal elk het door de grondwet gegarandeerde aantal van één vertegenwoordiger hebben ontvangen. Een coherente afvaardiging van de staat is het niet. De twee grootste etnische groepen in Ethiopië daarentegen hebben zeventien (voor de Amhara) of zestien (voor de Oromo) vertegenwoordigers en domineren daardoor niet alleen hun deelstaatvertegenwoordiging maar hebben tevens bijna een derde van het Huis in handen (Aalen 2002, 68). Ook de Tigraway domineren in hun deelstaat Tigra. In het Huis van de Federatie worden 57 etnische groeperingen onderscheiden (de Amhara in Oromiya bij de

andere Amhara gerekend) en het is enigszins arbitrair waarom sommige groepen wel en andere geen vertegenwoordiging hebben (Aalen 2002, 69).

Toch is de belangrijkste reden van het ontbreken van een rol voor de deelstaten op nationaal niveau niet zozeer het denken in etnische groeperingen, maar de rol van de belangrijkste politieke partij van het land. De staatsraden van waaruit het Huis wordt gekozen staan grotendeels onder invloed van de Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front (EPRDF) (Aalen 2002, 81). De rol van de partij komt echter duidelijker naar voren bij de interstatelijke verhoudingen.

Interstatelijke verhoudingen in Ethiopië

De EPRDF is opgericht in 1989 door de Tigray Liberation Front (de TPLF) in hun strijd tegen het militaire regime, als een overkoepelende partij die de strijd van de verscheidene etnische groeperingen coördineerde. Hoewel de Tigraway als overwinnaars van de junta de meeste invloed hebben binnen de EPRDF en ook het best georganiseerd zijn, werden na verloop van tijd andere partijen van de grootste etnische groeperingen lid. Tevens heeft de EPRDF deelstaatpartijen op etnische basis gelanceerd in verschillende regio's (Kefale 2009, 70). De deelstaten kunnen op verschillende manieren onder invloed van haar staan. De regeringspartijen in de grote deelstaten, Amhara, Oromiya, SNNPRS en Tigra zijn sterk genoeg om het beleid in de regio ten uitvoer te brengen, maar hebben vaak dezelfde belangen als de EPRDF, wat niet verwonderlijk is nu ze formeel lid ervan zijn. De andere deelstaten zijn zwak en worden indirect door de EPRDF bestuurd door de geassocieerde partijen die geen andere keus hebben dan het voorgeschreven beleid te volgen (Aalen 2002, 68). Zie voor een organogram van de EPRDF figuur 1.



Bron: Aalen (2002, 82-83).

De dominantie blijkt uit het aantal zetels in het Huis van Afgevaardigden: 499 van de 547 zetels zijn in handen van de partij (CIA Factbook 2012a). Het onderscheid tussen de overheid en de partij is vaak moeilijk te maken: de bureaucratie van de eerste wordt door de tweede gebruikt en de politieke elites op zowel deelstaatniveau als federaal niveau behoren bijna allemaal tot de EPRDF. De bevolking heeft soms het idee dat het niet steunen van de partij leidt tot een verslechtering van de voorzieningen (Aalen 2002; 84-85, 99). Dit sluit aan bij de autoritaire manieren die de partij gebruikt om de politieke macht te behouden: zij heeft veel land in bezit, controleert de (elektronische) media en de rechterlijke macht en verkiezingen zijn niet *free and fair* te noemen (Kefale 2009, 73).

De partij kan haar machtspositie behouden door zeer hiërarchisch te werk te gaan onder het principe van “democratic centralism”, het idee dat de macht van de politieke elite op het federale niveau rechtvaardigt (Aalen 2002, 83). Het Centraal Comité, bestaande uit in totaal zestig leden van de vier partijen en de Uitvoerende Raad (bestaande uit in totaal twintig leden van de vier partijen) maken het beleid en zorgen ervoor dat dit *top-down*, zonder veel transparantie tot op de laagste lokale overheden wordt overgebracht. De verantwoording is zodoende naar boven toe gericht, in plaats van naar het volk.

Intrastatelijke verhoudingen in Nigeria

Elk van de 36 deelstaten van Nigeria heeft drie senatoren in de Senaat. Deze gelijkheid wordt verklaard doordat elke deelstaat ongeveer even groot is en ongeveer hetzelfde aantal inwoners heeft. Hieruit vloeit voort dat geen van de deelstaten andere kan domineren, zelfs niet door samen te werken met deelstaten in de regio. De belangen tussen de deelstaten in het

land zijn hiervoor te verschillend. Nu de meeste staten immers etnisch homogeen van aard zijn vertolkt de senaat alle “parochial interests” (Suberu 2004, 343-344). Een tweede gevolg is dat elke lidstaat ongeveer evenveel macht heeft als de ander, al zou een cynicus zeggen even weinig. De Senaat heeft weliswaar wetgevende bevoegdheden, maar in de praktijk komen de senatoren slechts bij elkaar om het constitutioneel benodigde aantal van tweehonderd dagen te halen en vergaderen dan slechts een uur. Debatten zijn soms “theatrical rather than practical”: partijen gebruiken de tijd om zich te profileren, maar niet om beleid te maken (Dent 2000, 165).

De verhouding tussen de senatoren en deelstaten is niet optimaal. Verscheidene malen heeft de Senaat zich ingelaten met zaken waarmee hij zich constitutioneel niet in zou mogen laten, aldus de deelstaten. Zo wilde de Senaat de zittingsduur van de deelstaatassemblee vastleggen, maar hiermee overschreed hij zijn bevoegdheden. Aan de andere kant heeft de Senaat grondwettig de ontwikkeling van nieuwe gemeenten tegengehouden en hebben de deelstaten op dit terrein moeten inbinden (Elaigwu 2006, 223-224).

De zwakte van de Senaat wordt grotendeels verklaard door de rol van de uitvoerende macht. De president wordt rechtstreeks verkozen en heeft zo een eigen politiek mandaat. Ondanks zijn al ruime bevoegdheden passeert hij soms het parlement. Zo bepaalde hij de hoogte van het minimumloon zonder inspraak van de wetgevende macht. Door zijn invloed wordt de president vaak vereenzelvigd met de federale overheid. Dit leidt tot problemen als een ontactische president een *pars pro toto* is voor een vijandige overheid (Elaigwu 2006; 222, 225). Toch kan het presidentschap als een stabiele politieke factor worden gezien. Het presidentieel systeem is speciaal ingevoerd ter bevordering van de integratie van en consensus tussen verschillende bevolkingsgroepen. De informele uitwerking waarbij de ene keer een (islamitische) noorderling en de andere keer een (christelijke) zuiderling president wordt, die op zijn beurt belangrijke overheidsposten geeft aan de verschillende regio's van het land toont dat politici het belang van een multi-etnische federale staat inzien. De etnische achtergrond van de hoogwaardigheidsbekleders komt meestal slechts impliciet tot uiting en samen met de al even ingenieuze vinding geen enkele deelstaat te vernoemen naar een bevolkingsgroep dempt dit de mogelijkheden tot profilering (Suberu 2004, 344-345; Dent 2000, 164).

De uitvoerende macht wordt weliswaar verdeeld tussen de verschillende etnische groeperingen voor zover mogelijk, maar dit neemt niet weg dat hij dikwijls als ‘boeman’ wordt getypeerd. Onder de doctrine van ‘het federale karakter’ is het de federale overheid die het geld gelijkmatig over het land verdeelt waardoor het armere noorden ongeveer hetzelfde krijgt als het olierijke zuiden (Dent 2000, 162-163). De overheid bepaalt vaak het beleid dat eigenlijk aan de deelstaten gelaten zou moeten worden, maar dat volgens voormalige militaire regimes beter centraal geregeld kon worden. Zo zijn de akkoorden voor de publieke sector federaal geregeld, terwijl sommige deelstaten financieel niet de mogelijkheid hebben aan de looneisen te voldoen (Aiyede 2002, 27). Een hierop aansluitend probleem is dat deelstaten weliswaar bevoegdheden hebben, maar dat de zaken waarop deze bevoegdheden betrekking hebben eigendom van de staat zijn. Terwijl deelstaten verantwoordelijk zijn voor de stedelijke infrastructuur behoren de bruggen en wegen de staat zelf toe (Ejobowah 2009, 522). Dit leidt tot onvrede in het zuiden, waar zeventien gouverneurs streven naar “True Federalism”, een grondwetsverandering waardoor deelstaten meer ruimte krijgen op financieel en juridisch gebied. Tegenstanders zijn de noordelijke deelstaten, die bang zijn dat de federale overheid niet meer in staat is hen te helpen in tijden van nood. Geen van de deelstaten vraagt om een ander systeem dan federalisme, wat toont dat het politieke systeem op zich gewaardeerd wordt (Suberu 2004, 340-341).

Om te voorkomen dat partijen geheel gevormd worden op basis van etniciteit en politici slechts een regionaal in plaats van een nationaal mandaat zouden verwerven, eist de grondwet dat partijen in het hele land afdelingen hebben en dat het aantal bestuursleden uit minimaal twee derde van de 36 staten komen (Ejobowah 2009, 518-519). In de praktijk blijkt dit deels te werken, omdat alle partijen naar zowel het nationaal als het regionaal belang kijken en er baat bij hebben coalities aan te gaan. Toch zijn veel partijen slechts minimaal nationaal verspreid. De heersende PDP is de enige grote partij die gebaseerd is op verschillende regionale facties, wat als gevolg heeft dat het onduidelijk is waar de partij op welk onderwerp nu staat, vanwege de interne verdeeldheid. Partijen lijken op die manier voornamelijk een vehikel om politici in de overheid benoemd te krijgen. Dit neemt niet weg dat er een gunstige wisselwerking is tussen het deelstaatsniveau en het federale niveau. De nationale partijen hebben lokale mensen nodig om stemmen in de kiesdistricten te halen, terwijl de lokale politici via de naam en de structuren van de partij een uiteindelijk landelijke politieke carrière kunnen hebben (Ejobowah 2009, 520; Suberu 2004, 345). Het systeem zou goed functioneren als Nigeria eerlijke verkiezingen zou kunnen neerzetten, maar dit lijkt onmogelijk nu leden

van de Nationale Kiescommissie gekozen worden door de president. Het feit dat gouverneurs zitting hebben in de kiescommissie biedt dus geen garantie dat zij ook gehoord worden. Pas als de Commissie onafhankelijk kan opereren, kunnen de (in)formele regels die de Nigeriaanse politiek regelen goed functioneren, aldus Ejobowah (2009, 521-522).

De rechters, en in het bijzonder hooggerechtshoven, hebben een belangrijke rol bij intergouvernementele verhoudingen. Ze moeten onpartijdig optreden om de balans te zoeken in een land (Simeon 2009, 247-248). Zoals verwacht kent Nigeria de meeste conflicten waarover moet worden gevonnis nu de samenwerking grotendeels formeel is geregeld en conflicten aan de oppervlakte komen. De Nigeriaanse rechters steunen actief een grotere rol voor deelstaten en hun uitspraken worden gehoord. De grondwet wordt expliciet uitgelegd aan de hand van het *cooperative federalism* (Yusuf 2009, 668). Ethiopië daarentegen kent geen sterke rechtspraak en het wordt rechters ongeveer onmogelijk gemaakt te oordelen over de verhouding tussen federale staat en deelstaat. Impliciet wordt het ook voor deelstaten moeilijk hun gram te halen, nu het instituut dat wel uitspraken hierover zou kunnen doen, grotendeels onder invloed staat van de federale staat dan wel de EPRDF.

Ethiopië

Ethiopië ontbeert een hooggerechtshof die de grondwet interpreteert. De Federal Supreme Court heeft slechts het hoogste woord in financiële kwesties. Het al genoemde Huis van de Federatie en de door dit instituut benoemde Council of Constitutional Inquiry hebben expliciet de taak tot interpretatie toebedeeld gekregen (art. 80, artt. 62 jo. 83 Ethiopische constitutie). De reden van geven van het recht op interpretatie aan een deel van het parlement is dat door de grondwetgever getwijfeld werd (en wordt) aan de Ethiopische rechters, die de grondwet misschien voor hun eigen “personal filosofies” (Fiseha 2005, 16) wilden gebruiken. Een daarop aansluitende reden is dat men meent dat de volkeren, zoals vertegenwoordigd in het Huis van de Federatie, het recht hebben hun eigen grondwet te interpreteren. De bedoeling was het “counter-majoritarian problem” aan te pakken, het probleem dat rechters die niet zijn gekozen en geen verantwoording af hoeven te leggen democratisch genomen besluiten buiten toepassing kunnen laten (Fessha 2006, 54). De constitutie door de partijen die haar opstelde wordt gezien als “political contract” en daarom moet de politiek erover oordelen (Fessha 2006, 69).

Hoewel toestemming van het Huis eigenlijk noodzakelijk is voor bepaalde overheidsgedragingen binnen een deelstaat, blijkt dat zowel de uitvoerende macht als die kamer van het parlement die wel wetgevende macht heeft, het Huis van de Volksvertegenwoordigers, zo veel mogelijk de senaat omzeilt (Fessha 2010, 220). Zo

intervenieert de overheid toch vaak in een staat en worden wetten zo vormgegeven dat ze niet binnen de jurisdictie van de senaat vallen. De mogelijkheid wetten van tevoren op hun grondwettelijke merites te beoordelen ontbreekt en dit zorgt er voor dat het Huis weinig invloed kan uitoefenen op de inhoud van de wet (Fessha 2010, 223). Er worden weinig zaken aanhangig gemaakt bij het Huis, omdat de regeringspartij het federaal systeem erg beïnvloedt. Meestal wordt liever op partijniveau een oplossing gezocht, wat ook logisch lijkt nu de meeste leden van het Huis tevens ambten in de uitvoerende macht van de deelstaten bekleden en sommigen zelfs minister zijn in de federale regering (Fessha 2006, 77-78 Fiseha 2005; 28, 30). Het Huis staat in principe achter de deelstaatbesturen. De (in)directe verkiezingen die in de grondwet voor het instituut worden vereist, zijn verworpen tot een benoeming door de deelstaatsparlementen waardoor de kans op (her)benoeming aanzienlijk wordt vergroot wanneer een (aanstaand) lid de mening van de parlementen en dus van de EPRDF volgt. Ruime en vage constitutionele begrippen maken het gemakkelijk om de bevoegdheden voor de federale staat extensief te interpreteren (Fessha 2006, 72; Fessha 2010, 180).

Dat de rechterlijke macht weinig invloed heeft op de verhouding tussen federale staat en deelstaat blijkt wel uit het ontbreken van relevante jurisprudentie, literatuur over het functioneren van het systeem en vuistdikke wetboeken waarin beslissingen van rechters worden toegelicht. Het juridisch activisme van Nigeria valt nergens te bespeuren. Rechters hebben altijd veel druk ervaren van de andere machten, al was het maar omdat elk nieuw regime een nieuw rechterlijk systeem opbouwt. De reputatie van de rechters, ervan beschuldigd dat zij de “arm of the most despotic regime on earth” zijn, is nog altijd niet verbeterd en de rol die ze kunnen spelen in het brengen van stabiliteit of het aangeven van de grenzen tussen federale staat en deelstaat is klein (Fiseha 2005, 18). Rechters mogen zelf de grondwet niet interpreteren, en daarom moet elke zaak waarin het kan spelen doorverwezen worden (Fiseha 2005, 25). Zaken worden simpelweg gevonnist met een “hands-off approach” wanneer de grondwet in zicht komt; de rechter baseert zich op andere documenten, zoals statuten van de uitvoerende macht (Fessha 2006, 79). De rol van de rechterlijke macht op zowel deelstaatniveau als federaal niveau wordt nog eens beperkt doordat het parlement het begrip “law” breder neemt dan alleen de formele wetgeving: ook alle andere regels van andere organen vallen nu onder het begrip law, en het is niet aan de rechter deze aan de grondwet te toetsen. Volgens Fiseha (2005, 21) is dit onconstitutioneel, nu het woord “law” oorspronkelijk voor formele wetgeving was bedoeld en andere regelgeving wel degelijk aan rechters gelaten kon worden.

Nigeria

Nigeria heeft een Supreme Court dat gerechtigd is geschillen tussen deelstaten onderling of tussen de federale staat en deelstaten te beslechten (artt. 230 jo. 232 Nigeriaanse constitutie). Sinds het einde van het militaire regime in 1999 is het hof “the epicenter of intergovernmental contestations” geweest, en heeft het actief geprobeerd de deelstaten een grotere autonomie te geven (Yusuf 2009; 654, 668). Door middel van jurisprudentie kunnen de regels, gesteld door de uitvoerende en wetgevende macht, in het voordeel voor de deelstaten worden uitgelegd en kan enige dynamiek aan de grondwet worden gegeven (Mwalimu 2007, 304). Hoewel het niet in staat is wetten abstract te beoordelen mag een deelstaat *ex ante facto* zijn zorgen uiten bij (uiteindelijk) het hof wanneer hij meent in de toekomst geschaad te worden door nieuwe regelgeving, en in de praktijk blijkt het hof de regelgeving wat minder restrictief uit te leggen dan de bedoeling is (Yusuf 2010, 92-93).

In een zaak uit 2003 gebruikte het hof expliciet het *cooperative federalism* als nieuwe te vormen doctrine om aan te duiden dat de in de grondwet genoemde doelen behaald konden worden zonder dat de autonomie van de deelstaten verkleind hoefde te worden. Als een bevoegdheid niet uit de grondwet te herleiden is, kijkt het hof in hoeverre dit het federalisme, als “fundamental constitutional element” schaadt. Het hof is niet bang tegen de heersende mening in te gaan, zo bleek al uit de zaak in 2003, maar desondanks worden zijn uitspraken gerespecteerd (Yusuf 2009, 668-670). Soms zijn de partijen zelfs uit op een zo goed mogelijk volgen van de regels. Na de mogelijk frauduleuze presidentsverkiezingen van 2003 wilde het All Nigeria Peoples Party (ANPP) dat deze verkiezingen ongeldig werden verklaard en omdat hierdoor niet alleen de president maar ook de eerste twee van zijn opvolgers het hoogste ambt zouden moeten weigeren, zou de voorzitter van het hof president worden. Vervolgens zou die weer verkiezingen uit moeten schrijven, wat in het voordeel zou zijn voor het ANPP (Paden 2005, 155). Het hof verkoos echter een andere manier om de verkiezingen toch grondwettig te houden, een voorbeeld waarbij *power politics* boven een correcte rechterlijke uitspraak ging. Paden (2005, 142) insinueert dat in sommige zaken oude precedents werden genegeerd en nieuwe interpretaties met behulp van bij elkaar gesprokkelde juridische teksten werden gegrondvest. Een ander gevaar van dit juridisch activisme is de “politicization of the judiciary”, aldus Yusuf (2010, 174). De president en de gouverneurs hebben welgevallige rechters benoemd en lastige ontslagen, al lijkt dit zich wel op het federaal niveau respectievelijk het deelstaatniveau af te spelen en bemoeit de president zich niet met de rechters in deelstaten. Volgens Yusuf (2009; 667, 670) moet de rol van het hof gezien worden

in het licht van het nog steeds voortgaande proces van democratische transitie van het land. Waar het militaire regime slechts lippendienst bewees aan het federalisme maar Nigeria bestuurde “in a unitary fashion”, moet het land nu weer een juiste balans tussen de bevoegdheden voor de federale staat en deelstaat weten te vinden.

Nu de rechterlijke macht wat verder afstaat van het gewone dagelijkse leven en mensen nog de jaren onder militaire heerschappij in herinnering houden, heeft de rechtspraak nog altijd last van een *social legitimacy deficit*, aldus Yusuf (2010, 73). Er lijkt evenwel een kentering te komen, enerzijds doordat binnen de rechtspraak de corruptie aan het afnemen is en juristen professioneler worden, anderzijds omdat de rechter zich mengt op het politieke toneel. Deze “judicialization of politics”, zoals Yusuf (2010, 155) het noemt, lijkt op een positieve vicieuze cirkel: doordat de rechters de grenzen van de federale overheid aangeeft wekken ze weer vertrouwen bij deelstaten en met meer draagvlak kunnen ze gemakkelijker de staat beïnvloeden. De jurisprudentie geeft een lange bloemlezing over zaken die aanhangig gemaakt zijn bij het hof en veel van de in dit essay genoemde onderwerpen zijn weleens voorbij getrokken: onder andere de inkomsten van de oliewinning, het oprichten van een federaal anticorruptieagentschap, de kieswet en het fiscaal federalisme (Yusuf 2010, 158-159). Het Hof verzuchtte dan ook bij “yet another open quarrel” dat het hiermee “thoroughly familiar” was (in Yusuf 2010, 159).

De rechterlijke macht in Nigeria functioneert verder behoorlijk professioneel en is in staat veel problemen op nationaal niveau te behandelen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de instelling van sharia-rechtbanken in Noord-Nigeria. Hoewel de islamitische wetgeving volgens Suberu (2009, 558) nog wel enkele keren zal leiden tot intergouvernementele conflicten, heeft het juridische systeem met sharia-appelmogelijkheden op federaal niveau de conflicten over de sharia constructief bestuurd. Op deze manier hebben enerzijds de noordelijke staten de mogelijkheden gekregen die ze wilden terwijl anderzijds de zuidelijke staten (en de internationale gemeenschap) gerustgesteld zijn door de gegeven beroepsmogelijkheden (Suberu 2009, 556).

Financiële verhoudingen

Fiscaal federalisme houdt in dat constitutioneel is geregeld dat verschillende niveaus “perform the roles of the state in economic management” en dat er zodoende een intergouvernementele fiscale relatie is tussen die niveaus (Salami 2011, 35). In federaties met een meer *dual federalism*-aanpak hebben deelstaten de mogelijkheid belastingen zelf te innen en zelf te bepalen waaraan ze het geld uitgeven, hoewel enige herverdeling tussen de staten niet ongebruikelijk is. *Cooperative federalism* in dit gebied kenmerkt zich door een gezamenlijke belastinginning van federale staat en deelstaat en gezamenlijk besluit waarvoor dit geld gebruikt gaat worden. Fiscale autonomie in een federatie is noodzakelijk omdat het nemen van politieke beslissingen anders onderworpen is aan een “financial veto” van de centrale overheid (Simeon in Fessha en Kirkby 2008, 261). Het heeft zowel betrekking op de inkomsten als de uitgaven. Hoewel in Ethiopië deelstaten zelf belasting kunnen innen, is dit zo weinig dat van *dual federalism* niet gesproken kan worden. Tevens grijpt de federale staat in wanneer deelstaten zich niet aan federaal beleid houden. In Nigeria lijkt nog meer samengewerkt te worden, al heeft de deelstaat ook hier zeggenschap over het geld. De herverdeling in Nigeria wordt na onderhandelingen met alle deelstaten vastgesteld. De olie-inkomsten vertekenen de armoede van het land en worden door de federale staat, die het grootste gedeelte opstrijkt, letterlijk als smeermiddel gebruikt voor onderhandelingen met de deelstaten.

Ethiopië

De formeel belangrijkste belastingen, waaronder de importbelasting die 40% van het totaal uitmaakt, zijn in handen van de federale staat. De deelstaatbelastingen zijn relatief klein en zullen in de nabije toekomst niet vermeederen. Van alle andere opbrengsten gaat ook het grootste gedeelte, 80%, naar de centrale overheid (Girma Moges 2003, 127). Nu de deelstaten verantwoordelijk zijn voor 35% van de overheidsuitgaven en slechts 20% eigen inkomsten verwerven, worden de tekorten van hogerhand aangevuld, in een poging om de economische ongelijkheid van de regio's te compenseren (Girma Moges 2003; 129-130, 134). De allocatie hiervan gebeurt op ad hoc-basis en de deelstaten moeten elke keer weer vragen om geld, waardoor er grote onzekerheid heerst bij de deelstaten. De belangrijkste zaken waarnaar de centrale overheid kijkt zijn de bevolkingsgrootte en de omgekeerde ontwikkelingsindex, maar nu deze formules om de zoveel jaar veranderen kan er moeilijk gewerkt worden met een stabiele begroting. Geen van de deelstaten wordt erg bevoordeeld, zo lijkt het. Green (2011,

1098) merkt zelfs op dat gebieden niet financieel gestraft worden wanneer ze op regionaal niveau de oppositie steunen. De federale staat betaalt ongeveer 36% van de totale uitgaven, aan deelstaten.

“Fiscal federalism in Ethiopia has been put in place within the dictates of political imperatives”, aldus Girma Moges (2003, 125). De prioriteiten gesteld door de EPRDF in het vijfjarenprogramma worden grotendeels nageleefd door de deelstaten. De bestuurders ervan zijn vaak partijloyalisten en zullen het geld dat in principe door hen besteed kan worden als zij goeddunken na overleg met hoger niveau uitgeven. Op deze manier is er vaak beleidsconsensus. De keren dat een deelstaat te zeer afwijkt, wordt het teruggefloten door de federale staat en verplicht een meer gebalanceerd programma te volgen (Keller en Smith, 10-11).

Het feit dat het Ethiopische financiële stelsel zo gecentraliseerd is, heeft niet alleen maar te maken met de machtsuitoefening van het centrum. Nu de economie in veel deelstaten weinig ontwikkeld is, is het moeilijk deze te belasten, door bijvoorbeeld het ontbreken van een private sector. Zelfs al zou dit mogelijk zijn, dan ontbreekt het de deelstaten aan de administratieve capaciteiten. De federale staat kan niet zijn eigen mensen inzetten in de regio's omdat ze hun talenten niet optimaal zouden kunnen gebruiken en de hulp via training of technische assistentie te klein is vergeleken met het te beheren geld (Keller en Smith, 12). Tevens is er sprake van corruptie, dat deels te wijten is aan de opvatting van de deelstaatbestuurders dat ze geen verantwoording af hoeven te leggen aan de federale staat of de kiezer (Keller en Smith, 13-14).

Nigeria

Zowel wat betreft de inkomsten als de uitgaven zijn de deelstaten erg afhankelijk van de federale staat. Aangezien meer dan 90% van de staatsinkomsten wordt verzameld op het hoogste niveau (waarvan ongeveer 80% de olie-inkomsten zijn) en nationale wetgeving de hoogte van de meeste belastingen regelt, bepaalt de staat de hoeveelheid geld voor de deelstaten. Gemiddeld is 54% van de deelstaatinkomsten afkomstig van allocatie door de federale staat (Salami 2011, 30-32). Veel inkomsten worden eerst verzameld in de Federal Account om daarna verdeeld te worden. De Federation Account Allocation Committee, het centrale overlegorgaan waarin maandelijks vergaderd wordt, is verantwoordelijk voor het distribueren van het geld op nationaal, deelstatelijk en lokaal niveau. In dit orgaan, dat wordt

voorgezeten door de minister van Financiën, zijn alle deelstaten vertegenwoordigd. De Revenu Mobilization Allocation and Fiscal Commission zorgt ervoor dat de verspreiding “accurate, fair and transparent” verloopt (Salami 2011, 37). Een groot voordeel van deze commissie is volgens Fessha en Kirkby (2008, 262-263) dat de overdracht onvoorwaardelijk is. Hierdoor kan de deelstaat zelf bekijken waar het geld nodig is. Helaas is het steeds te weinig geld. De federale staat verkrijgt, sinds 2002, 52,7% van alle inkomsten, de deelstaten bij elkaar 26,6% en de gemeenten 20,6%, en er is een dalende trend zichtbaar in de inkomsten voor de federale staat. Wel wordt het beeld enigszins vertekend doordat de hoeveelheid geld van speciale fondsen die buiten de Federal Account worden gehouden en waaraan de federale staat veel verdient, de afgelopen decennia steeds groter is geworden (Salami 2011, 41).

Zuidelijke deelstaten hebben lang geijverd voor een groter aandeel in de olie-inkomsten, omdat zij het onterecht vinden hun rijkdom te zien verdwijnen naar de federale staat en de noordelijke staten. Sinds 1999 geldt daarom dat 13% van de olie-inkomsten weer teruggaat naar de olieproducerende staten (Salami 2011, 41). Op deze manier hebben de staten een constitutioneel verankerde verandering teweeggebracht die het hen gemakkelijker zou moeten maken zelfstandig te opereren. Toch zijn de bedragen voor de deelstaten grotendeels gelijk. 27 deelstaten kregen in 2008 tussen de 32 en 22 miljard Naira (160 miljoen en 110 miljoen euro), grotendeels op basis van het gelijkheidsbeginsel. Dit komt doordat de federale overheid alles eraan doet om de effecten van de 13%-regel te verminderen. Olie gewonnen op zee telt bijvoorbeeld niet mee en voor de allocatie wordt het dividend verminderd door “national priorities” te stellen (Fessha en Kirkby 2008, 262). De effecten van de 13% vallen hierdoor in grote mate weg en de zuidelijke deelstaten hebben nog steeds de neiging meer geld te eisen, omdat de negatieve gevolgen van de oliewinning (voor bijvoorbeeld het milieu) hen benadelen tegenover de andere deelstaten (Salami 2011, 44). De noordelijke staten echter lijken inschikkelijker. Volgens Suberu (2009, 555) leidt de afhankelijkheid wel degelijk tot een andere instelling. Om de olie-inkomsten niet te verliezen en de huidige federatie niet te laten desintegreren zijn ze bijvoorbeeld niet al te hard van stapel gelopen bij het invoeren van de sharia.

Volgens Salami (36-37, 2011) praktiseert Nigeria weliswaar het *cooperative federalism*, maar zijn de deelstaten “totally dependent” van de federale staat als inkomstenbron. Veel wetenschappers menen daarom dat Nigeria *de facto* niet als federatie functioneert, en het lijkt

er ook eerder op dat cooperative federalism een eufemisme is voor gecentraliseerde macht. Aangezien de belangrijkste belastingen zoals de btw en de bedrijfsinkomstenbelasting geheven worden door de federale overheid en de meeste belastingen herverdeeld worden is het voor de deelstaten zowel moeilijk als niet aantrekkelijk te proberen intern meer inkomsten te krijgen. Dit is een probleem voor de federale staat, nu een mechanisme ontbreekt om macro-economisch nationaal beleid om te zetten in succesvol beleid in de deelstaten en de corruptie welig kan tieren aangezien de centrale overheid niet in staat is deelstaatoverheden financieel aan te pakken (Suberu 2010, 469). Zowel de federale staat als de deelstaten zien niet toe op een effectief gebruik van het geld. Volgens Carling (in Salami 2011, 47) is één oplossing de vermindering van die bevoegdheden, zodat een kleiner takenpakket wél goed uitgevoerd worden. Dit is een aantrekkelijk alternatief om de afhankelijkheid te verminderen. Weliswaar krijgt de federale staat dan *de jure* nog meer invloed, maar de deelstaten zouden op deze manier een financieel gezond beleid kunnen gaan voeren en zo kunnen tonen dat zij in staat zijn zelfstandig te handelen. Minder bevoegdheden maken het voor federale staat en deelstaat ook gemakkelijker om toe te zien op het verminderen van de corruptie en het ontwikkelen van de interne gelden.

Conclusie

De intra- en intergouvernementele verhoudingen van Ethiopië en Nigeria laten zich moeilijk vangen in de begrippen *dual* en *cooperative federalism*. Van *dual federalism* kan helemaal niet gesproken worden nu de deelstaten slechts in heel beperkte mate hun eigen beleid bepalen. Het cruciale punt van het *cooperative federalism*, het samenwerken door middel van onderhandelingen is in beide landen weinig aanwezig. Het belangrijkste probleem hierbij is dat de federale staat dan wel wat betreft bevoegdheden dan wel in de praktijk te veel macht heeft en de deelstaten niet gezien kunnen worden als gelijkwaardige partners in de federatie. Ook is duidelijk dat de ideale situatie van beide grondwetten niet in de praktijk gerealiseerd zijn. Men kan kijken of de politieke praktijk niet als uitgangspunt genomen kan worden in de grondwet, om op die manier de deelstaatbelangen beter te behartigen. Wel kan tonen beide landen aan dat veel formele politieke contacten tussen deelstaten en federale staat leidt tot meer bemiddelingen van de rechterlijke macht en meer samenwerking bij de allocatie van gelden.

In Ethiopië speelt de EPRDF op alle niveaus van de staat een zo'n grote rol dat de staten geen eigen beleid kunnen of willen voeren. Tevens is de rechterlijke macht niet in staat de verhoudingen te balanceren doordat hij de grondwet niet mag interpreteren en regelgeving er bijna niet aan mag toetsen. Nu politieke onderhandelingen informeel zijn wordt de mening van de rechter überhaupt niet gevraagd. Wat betreft de financiën zijn de deelstaten afhankelijk van de federale gunsten en ontbreekt een formeel samenwerkingsverband. Dit heeft tot gevolg dat de federale staat met elke deelstaat afzonderlijk afspraken maakt en daardoor financieel sterker staat.

In Nigeria heeft de federale staat veel bevoegdheden waaraan de regering vasthoudt en kan elke afzonderlijke deelstaat niet veel bewerkstelligen. Toch is hier gemakkelijker samenwerking tussen federale staat en deelstaat mogelijk, doordat de deelstaten vertegenwoordigd zijn in de wetgevende macht en er ook in de uitvoerende macht rekening wordt gehouden met de verschillende delen van het land. De rechterlijke macht steunt actief het idee van *cooperative federalism* en de deelstaten zijn niet bang hun rechten op te eisen. Er wordt samengewerkt in de financiën en deelstaten kunnen samen tegen de overheid strijden, maar de problemen op dit vlak lijken toch veel op die van Ethiopië. Door te weinig geld kan het beleid dat bedacht is op nationaal niveau niet gerealiseerd worden in de deelstaten.

Zoals de meeste kwalitatieve onderzoeken is ook dit essay moeilijk te generaliseren naar andere landen. Afrika wordt soms wel eens als land opgevat in plaats van het grote continent met de vele, verschillende staten die het bevat. Toch hebben de staten ook overeenkomsten wat betreft bijvoorbeeld de grootte van het land en het ontbreken van een goed functionerende machtenscheiding. Het essay verschaft inzichten aangaande de rol die vooral de federale staat zou moeten spelen. Aangezien zijn mogelijkheden vaak groter zijn dan die van de deelstaten, zou de federale staat zich terughoudend moeten opstellen. Het subsidiariteitsbeginsel, waarbij dat wat op het lage niveau geregeld wordt wat kan, en op het federale niveau geregeld wordt wat moet, zou uitkomst kunnen bieden. Tevens moet de federale staat erop letten dat de landsgebieden zich vertegenwoordigd voelen binnen de verschillende machten en dat ze van zich kunnen laten horen mochten ze dit noodzakelijk achten.

Verschillende aspecten die de intergouvernementele verhoudingen zouden kunnen beïnvloeden zijn in dit essay niet aan bod gekomen. Aangezien er voornamelijk is gekeken naar instituties is er geen aandacht besteed aan de bevolking van beide landen. Zij kan echter een grote rol spelen in de verbetering van het stelsel door het ontwikkelen van waarden en vaardigheden voor nieuwe politici, volgens Diamond (1999, 121-122). Ook individuele politici kunnen van betekenis zijn, al was het maar door dood te gaan, zoals de laatste militaire leider van Nigeria bewees. Een derde groep *actors* waaraan weinig aandacht is besteed wordt gevormd door de internationale politiek en niet-gouvernementele organisaties. De internationale zucht naar olie is volgens Diamond (1999, 237) een belangrijk hulpmiddel geweest voor het militaire regime in Nigeria om stand te houden.

Literatuur

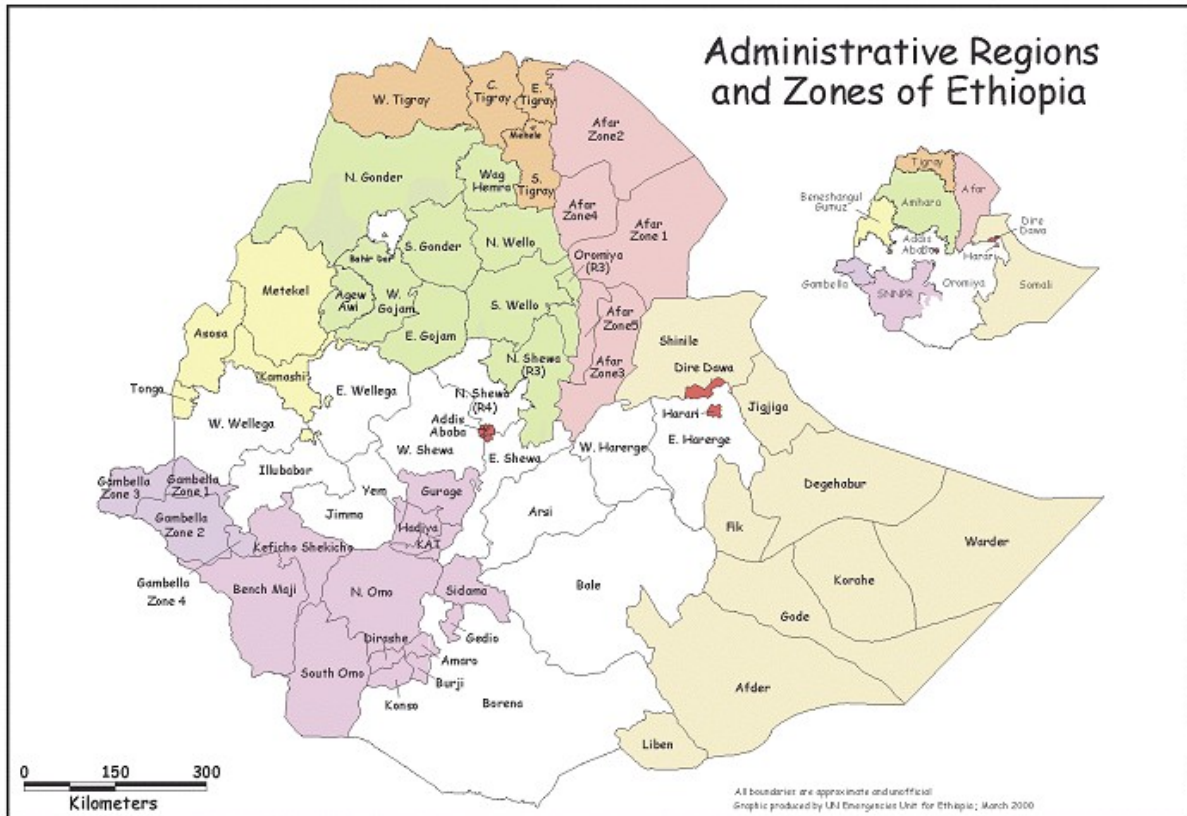
Hoewel het in Ethiopië gebruikelijk is bronnen naar de voornaam te rangschikken (zoals Yonatan T. Fessha) is wegens het gemak voor de lezer gekozen om het gebruikelijke wetenschappelijke systeem aan te houden (Fessha, Y.T.).

- Aalen, L. 2002. *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Adamolekun, L. 2005. "The Nigerian Federation at the Crossroads: The Way Forward." *Publius: The Journal of Federalism* 35 (3): 383-405.
- Aiyede, E.R. "Decentralizing Public Sector of Federal Practice in Nigeria." *Africa Study Monographs* 23 (1): 11-29.
- Alesina, A. et al. 2002. "Fractionalization."
<http://post.economics.harvard.edu/hier/2002papers/2002list.html> (8 mei 2012).
- Belmont, K., S. Mainwaring en A. Reynolds. 2002. "Introduction: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy." In *The Architecture of Democracy*, ed. A. Reynolds. Oxford: Oxford University Press.
- CIA Factbook. 2012a. "Ethiopia."
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html> (25 april 2012).
- CIA Factbook. 2012b. "Nigeria."
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> (25 april 2012).
- CIA Factbook. 2012c. "Government type."
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2128.html#ni> (3 mei 2012).
- Constitutie van Ethiopië. 1995.
- Constitutie van Nigeria. 1995.
- Dent, M. 2000. "Nigeria: federalism and ethnic rivalry." *Parliamentary Affairs* 53 (1): 157-168.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore en Londen: The John Hopkins University Press.
- Ejobowah, J.B. 2009. "Rewriting Nigerian Federal Constitution: A Prescriptive Argument for a Self-Sustaining Arrangement." *Canadian Journal of African Studies* 43 (3): 507-535.
- Elaijwu, J.I. 2006. "The Federal Republic of Nigeria." In *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, eds. A. Majeed, R.L. Watts en D.M. Brown. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press: 208-237.
- Fessha, Y.T. 2006. "Judicial review and democracy: A normative discourse on the (novel) Ethiopian approach to constitutional review." *African Journal of International and Comparative Law* 14 (1): 53-83.
- Fessha, Y.T. 2010. *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Fessha, Y.T. en C. Kirkby. 2008. "A Critical Survey of Subnational Autonomy in African States." *Publius: The Journal of Federalism* 38 (2): 248-271.
- Fiseha, A. 2005. "Federalism and the Adjudication of Constitutional Issues: The Ethiopian Experience." *Netherlands International Law Review* 52 (1): 1-30.
- Ghai, Y. 2000. "Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict." In *International Conflict Resolution After the Cold War*, eds. P.C. Stern en D. Druckman. Washington D.C.: National Academy Press.

- Girma Moges, A. 2003. "An Economic Analysis of Fiscal Federalism in Ethiopia." *Northeast African Studies* 10 (2): 111-140.
- Green, E. 2011. "Decentralization and political opposition in contemporary Africa: evidence from Sudan and Ethiopia." *Democratization* 18 (5): 1087-1105.
- Kassaye, K. 2010. "Nonfederal features of the Ethiopian Ethnic-based Federal Experiment." <http://www.federalism.ch/files/FileDownload/956/AHMED%20KALKIDAN.pdf> (24 mei 2012).
- Kefale, A. 2009. *Federalism and ethnic conflict in Ethiopia: a comparative study of the Somali and Benishangul-Gumuz Regions*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Keller, E.J. en L. Smith. "Obstacles to Implementing Territorial Decentralization: The First Decade of Ethiopian Federalism." <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/keller/papers/Forthcoming/ObstaclesImpch11.pdf> (22 mei 2012).
- Legesse, M. 2010. *Federalism for Unity and Minorities' Protection* (diss.).
- Mwalimu, C. 2007. *The Nigerian Legal System: Public Law*. New York: Peter Lang Publishing Inc.
- NigerianMuse. "On the Matter of Maps of Ethnic Groups in Nigeria." <http://www.nigerianmuse.com/20090804062112zg/nigeria-watch/archival-info-on-the-matter-of-maps-of-ethnic-groups-in-nigeria-for-the-record/> (23 mei 2012).
- Paden, J.N. 2005. *Muslim Civic Cultures and Conflict Resolution*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Rodden, J. 2005. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (final draft). <http://web.mit.edu/jrodde/www/materials/RoddenFinal.pdf> (23 mei 2012).
- Salami, A. 2011. "Taxation, revenue allocation and fiscal federalism in Nigeria: issues, challenges and policy options." *Economic Annals* 56 (189): 27-50.
- Selassie, A.G. 2003. "Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa." *Journal of International Law* 28 (1): 51-107.
- Simeon, R. 1998. "Considerations on the Design of Federations." <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/1998/1998-2RichardSimeon.pdf> (8 mei 2012).
- Simeon, R. 2009. "Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions." *Publius: The Journal of Federalism* 39 (2): 241-261.
- Suberu, R.T. 2004. "Nigeria: Dilemmas of Federalism." In *Federalism and Territorial Cleavages*, eds. U.M. Amoretti en N. Bermeo. Baltimore: The John Hopkins University Press: 327-354.
- Suberu, R.T. 2009. "Religion and Institutions: Federalism and the Management of Conflicts over Sharia in Nigeria." *Journal of International Development* 21 (4): 547-560.
- UNDP. 2011. "International Human Development Indicators." <http://hdr.undp.org/en/data/map/> (25 april 2012).
- Watts, R.L. 1998. "Federalism, Federal Political Systems, and Federations." *Annual Review Political Science* (1): 117-137.
- Young, E.A. 2001. "Dual Federalism, Concurrent Jurisdiction, and the Foreign Affairs Exception." *The George Washington Law Review* 69 (139): 139-188.
- Yusuf, H.O. 2009. "The judiciary and political change in Africa: Developing transitional jurisprudence in Nigeria." *International Journal of Constitutional Law* 7 (4): 654-682.
- Yusuf, H.O. 2010. *Transitional Justice, Judicial Accountability and the Rule of Law*. New York: Routledge.
- Zimmerman, J.F. 2001. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century." *Publius: The Journal of Federalism* 31 (2): 15-30.

Bijlage 1

Figuur 1. Deelstaten van Ethiopië



Bron: Aalen (2002, 67).

Figuur 2. Deelstaten van Nigeria



Bron: NigerianMuse (2009).