

# **Punching above their weight**

## **Nigerian trade unions in the political economy of oil**

Nigeriansk fagbevegelse i den politiske oljeøkonomien

Philosophiae Doctor (PhD) Thesis

Camilla Houeland

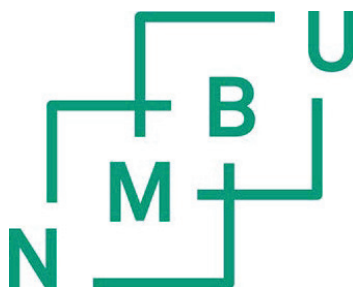
Department of International Environment and Development Studies,

Noragric

Faculty of Landscape and Society

Norwegian University of Life Sciences

2017



Thesis number 2017:64

ISSN 1894-6402

ISBN 978-82-575-1461-7

## Summary

The purpose of this thesis is to explore trade union agency and its limits in an African country that is highly dependent on oil. The overall research question is: What are the opportunities and constraints to trade union agency in Nigeria? This case study of the Nigerian trade unions focuses on the 2012 fuel subsidy protests that constituted among the biggest popular mobilisations in Nigerian history. Many of the Nigerian trade unions' achievements over the last decades relate to their leading role in the recurring and successful resistance against fuel subsidy removals. This is widely recognised, but insufficiently understood, and the unions are both over- and under-estimated in terms of their capacities.

The thesis addresses a research gap on African trade unions. It is motivated by an apparent paradox. On one hand, are theoretical dismissals of the relevance of trade unions, in assuming that there is a limited civic agency and space for trade unions in African states and in petro-economies. On the other, are reports of widespread labour rights abuses from many African governments and employers, undoubtedly due to the significance of the unions. Additionally, whereas emerging studies of civic agency in Africa tend to focus on relatively disempowered groups and informal labour, the focus on the strategically positioned trade unions into the analysis opens for a renewed conversation about state-society relations, the constitution of power and discussions about the capacities of social actors to engage with structures.

Theoretically, the thesis engages with the concepts of agency and power. Power is understood as inherent properties or capacities of an actor, while agency concerns the subjective, reflexive and purposeful realisation of these capacities. Agency is further considered as relational, contextual and historical. In understanding the unions' contexts and relations, the thesis emphasises a holistic understanding of labour's multiple roles and relations in what I have called the 'labour triangle': state, market and society. Methodologically I have used an extended case method, which is reflexive in nature, combines fieldwork and interviews with theoretical explorations, and implies moving between scales and levels.

As agency is rooted in history, the introductory chapter emphasises the specific historical formation of state, market and society in Nigeria. The Nigerian state is characterised by prebendal elite politics, a federalised and divided governance system with divisions according to regions and ethnicities, as well as parallel social logics of the civic

and the 'primordial' publics. The unions are rooted in a modern, civic public. Although the state has attempted to control the unions, they operate largely autonomously. The Nigerian economy is dominated by oil and a large informal sector, and there are deep class divisions horizontally, between the haves and the have-nots; the elites and the popular masses. Additionally, there are social divisions vertically in terms of ethnicity, religion and region. Although these divisions have at times disturbed union efficiency and the relevance of class identity for mobilisation, the unions largely cut through these separations. Within the unions, ideological divisions between radical and reformist are more prominent. While the oil resources have fuelled the distanced relationship between state and citizen, a growing sense of injustice caused by the lack of redistribution and of popular benefits from the oil resources has been a source for trade unions' mobilising power. This, together with the workers' strategic position in the oil economy, allows the unions a particularly strong structural power.

The thesis consists of three articles. The first article – *Nigerian unions between the street and Aso Rock: The role of the Nigerian trade unions in the 2012 fuel subsidy protests* – critically examines the trade unions' contested positions and actions during the 2012 protests. Whereas unionists described the outcome as a victory and demonstration of popular sovereignty, fellow protesters expressed anger towards the unions for unfulfilled democratic opportunities and accused the unions of succumbing to bribery. The article shows in practice how the unions' capacities to mobilise, strike and negotiate were instrumental in the reinstatement of the subsidy, and also how the unions' agency is both enabled and constrained by their embeddedness in the state, society and the market.

The second article – *Casualisation and conflict in the Niger Delta: Nigerian oil workers' unions between companies and communities* – explores the particular opportunities and constraints to organised oil workers' actions. Although the 2012 fuel subsidy protests mobilised an unprecedented number of people on the streets, the government did not call for negotiations until the oil unions threatened to shut down oil production. However, production was never shut down, and the oil unions were criticised for 'empty threats' and for abandoning their historical democratic and social role. Based on the premise that the conditions for labour actions are found at the local and industrial workplace levels, the paper explores how processes of informalisation of labour (casualisation) and conflict interlink and affect the local labour regime and the oil unions' powers in the Niger Delta. It shows how the labour fragmentations and erosions of labour power from casualisation are exacerbated when unfolding into this context of conflict and social fragmentation. Despite

the oil unions' strategic position in the oil industry and their relatively high union density, these processes have challenged both their capacity and will to mobilise, strike and bargain.

The third article – *Popular protest against fuel subsidy removal: Nigerian trade unions as mediator of a social contract* – explores the popular idea that cheap fuel is an economic right for Nigerian citizens, and is part of a social contract. In contrast to perspectives that underscore the lack of civic opportunities in the relations between the state and its citizens in Nigeria, the article proposes that the protesters asserted and claimed deeper citizenship. They did so by rallying behind the fuel subsidy as a social right, and also by utilising civil rights to bargain and political rights to participate. Here, the trade unions played a critical and mediating role, based in their specific industrial citizenship, with collective forms of representation, organising and bargaining. This social contract is fragile however, and the unions' roles as mediators of this social contract are both critical and contested.

In addition to expanding our understanding of an African trade union in an oil-dependent economy, this thesis opens for a renewed conversation about state–society relations, power and agency. Whereas agency studies from Africa have focused on relatively powerless actors and the tactical agency of getting by, studying the agency of the relatively powerful unions reveals their ability to influence the surrounding structures. Trade unions have strategic powers in relation to state, market and society in their ability to mobilise socially, hurt the economy through strike action and negotiate with elites in state and market. This allows them to play a far greater role than their relative size suggests. Although Nigeria is among the most difficult countries for unions to operate in, the Nigerian trade unions have contributed to ensuring social benefits to Nigerians through cheap fuel, and they have been a counterforce to the expansion of informal and patronage relations at the workplace. They have additionally contributed to strengthening civic relations and state institutions through a mediating role between state and citizen. The study clearly shows the need to engage with trade unions in the study of power and politics in Africa.

## Sammendrag

Et tilsynelatende paradoks har motivert denne avhandlingen: På den ene siden avvises fagbevegelsens relevans i afrikanske land og i oljeøkonomier. Teorier hevder at sosialt aktørskap og aktivt medborgerskap har begrensede muligheter i slike kontekster. Det antas også at fagbevegelser har liten betydning på grunn av at lønnsarbeidere er få i økonomier som er lite industrialiserte og har store uformelle sektorer. På den andre siden vitner innsatsen fra stater og næringsliv for å begrense fagorganisering og fagbevegelsens handlingsrom – indikert ved utbredte brudd på faglige rettigheter i afrikanske land – om at fagbevegelsens i praksis anses som (potensielt) viktige og mektige. Mange afrikanske fagbevegelser opplever også press fra andre sivilsamfunnsorganisasjoner om å engasjere seg i en rekke sosiale, økonomiske og politiske spørsmål, utfra forventninger om at de er spesielt effektive endringsagenter. Betydningen av afrikansk fagbevegelse er både over- og undervurdert, og fagbevegelsers konkrete roller i Afrika er utilstrekkelig forstått. Denne avhandlingen bidrar til å fylle et tomrom i forskningen.

Formålet med avhandlingen er å undersøke fagbevegelsens vilje og evne til påvirkning i et oljeavhengig afrikansk land gjennom en case-studie fra Nigeria. Det overordnede forskningsspørsmålet er: Hvilke muligheter og begrensninger har nigeriansk fagbevegelse for aktørskap? Fokuset på fagbevegelsen, med sin strategiske politiske, økonomiske og sosiale posisjon, åpner også for en fornyet analyse om sosialt aktørskap, og om forhold mellom stat og samfunn i Afrika.

De massive drivstoffsubsidieprotestene i Nigeria i 2012 er fokus for analysene. Protestene var en reaksjon på President Jonathans avvikling av statlige drivstoffsubsidier 1. januar. Mobilisering og streik presset presidenten til forhandling med fagbevegelsen, og til å gjeninnføre subsidiene. Mange av fagbevegelses viktigste suksesser de siste tiårene er knyttet til deres lederrolle i tilsvarende protester mot subsidieavvikling. Jeg ser spesielt på den eldste og viktigste sammenslutningen, NLC (*Nigerian Labour Congress*), som organiserer rundt 4 millioner arbeidere, og de to oljeforbundene, NUPENG (*Nigeria Union of Petroleum and Natural Gas Work*) og PENGASSAN (*Petroleum and Natural Gas Senior Staff Association of Nigeria*), som organiserer til sammen 35.000 arbeidere.

Vitenskapsfilosofisk er avhandlingen fundert i kritisk realisme, som gir både teoretisk og metodisk retning. Oppgaven fokuserer på de to begrepene «aktørskap» og «makt». Makt forstås som en aktørs iboende egenskaper, mens aktørskap angår den subjektive, refleksive og målbevisste realisering av disse. Fagforeningenes mest sentrale

egenskaper er evnen til kollektiv mobilisering, streik og forhandling. Deres aktørskap handler om den praktiske evnen til å utøve disse, og derigjennom påvirke sine omgivelser. Aktørskap er relasjonelt, kontekstuell og historisk. Oppgaven legger vekt på en helhetlig forståelse av arbeideres mange roller og relasjoner i det jeg har kalt "arbeidstrekanten": stat, marked og samfunn.

Metodisk har jeg har brukt en utvidet casemetode. Denne legger vekt på hvordan jeg som forsker er en aktiv aktør, ikke en passiv observatør. Metoden er refleksiv og innebærer kontinuerlig dialog mellom empiri, basert på feltarbeid og intervjuer, og teori. Jeg har vært i Nigeria tre ganger og i tre byer: Den politiske hovedstaden Abuja, den økonomiske hovedstaden Lagos og oljehovedstaden, Port Harcourt. Jeg har intervjuet cirka 70 nøkkelinformanter, fra kontrakts-ansatte i såkalt vertslandsbyer for oljevirkksomhet i Niger Delta, til nasjonale fagforeningsledere, aktivister og oljeindustri-ledere.

Avhandlingen har fire under-forskningsspørsmål, som besvares i kapittel fem i kappen og i tre artikler:

*1. Hvordan er den nigerianske fagbevegelsen betinget av den historiske dannelsen av stat, samfunn og marked?*

Fagbevegelsen er både betinget av, og betinger stat, marked og samfunn. Kapittel 5 analyserer framveksten av den nigerianske fagbevegelsen i lys av utviklingen av staten, den moderne kapitalistiske økonomien og sosiale samfunnsstrukturer. Fagforeningene oppstod under kolonistyret, og er forankret i den moderne stat og økonomi. Selv staten har forsøkt å kontrollere fagbevegelsen i Nigeria, opererer den i stor grad autonomt fra staten. Fagbevegelsen har frontet motstand mot kolonimakt, udemokratiske regimer og rettferdig økonomi. Sosiale skillelinjer som etnisitet og religion har i perioder utfordret fagforeningens effektivitet. men i hovedsak organiserer fagbevegelsen på tvers av disse skillene. Ideologiske skiller mellom reformisme og radikalisme har vært mer framtrædende. En samlet fagbevegelse er også bundet i arbeidsloven av 1978, som begrenset organisasjonsfriheten ved å gi monopol til en sammenslutning, NLC, som kun tillot et forbund per sektor og som gjorde medlemskap og kontingentinndragelse obligatorisk. Arbeidsloven av 2005 åpnet for fri organisasjonsrett.

Den nigerianske økonomien er dominert av den globale oljeindustrien og en stor uformell sektor, og det er dype klasseskiller mellom eliten og folket. Arbeidere, ikke minst oljearbeiderne, har en strategisk posisjon i økonomien. De kan lamme økonomien og hindre inntektsstrømmen til staten og eliten i form av streik. Mens inntekter fra oljen har underbygget avstanden mellom stat og borger, har en voksende opplevelse av urettferdighet,

manglende fordeling og fellesgoder fra oljeressursene gitt mobiliseringsgrunnlag for fagbevegelsen. Dette ble spesielt tydelig etter oljekrisen og under liberaliseringen av økonomien fra sent 1970-tallet. Mens fagbevegelsen mistet medlemmer og tradisjonell makt, søkte de samarbeid med andre sivilsamfunnsorganisasjoner for å øke mobiliseringskapasiteten sin. Felles kamp for demokrati og mot økonomisk liberalisering var i stor grad konsentrert rundt motstanden mot forsøk på avvikling av drivstoffsubsidier.

2. *Hvilke egenskaper har fagforeninger som gjør at de kan spille en avgjørende rolle i drivstoffsubsidieprotestene, og hvordan begrenser og muliggjør arbeidernes mange roller i og relasjoner til stat, samfunn og marked realiseringen av disse?*

Artikkelen «*Nigerian unions between the street and Aso Rock: The role of the Nigerian trade unions in the 2012 fuel subsidy protests*», tar tak i konkret kritikk av fagbevegelsens politikk og handlinger i forbindelse med protestene i 2012. Mens fagforeningsledere omtalte utfallet som en seier og en demonstrasjon av folkelig suverenitet, var andre demonstranter sinte. De anklaget fagbevegelsen for å ikke å utnyttede demokratiske muligheter og for å gi etter for bestikkelser. Artikkelen viser hvordan fagbevegelsens kapasitet til å mobilisere, streike og forhandle var avgjørende for å gjeninnføring av drivstoffsubsidiene, men også hvordan fagbevegelsens aktørskap både er muliggjort og begrenset av hvordan de er en del av stat, samfunn og marked.

3. *Hva forklarer oljeforbundenenes spesielle betydning innenfor fagbevegelsen, og hvordan er arbeidermakt fundert i oljeindustrien i Niger-deltaet?*

Artikkelen «*Casualisation and conflict in the Niger Delta: Nigerian oil workers' unions between companies and communities*», utforsker spesifikke muligheter og begrensninger for organiserte oljearbeideres handling. Selv om protestene i 2012 samlet store folkemasser i gatene, var det først når oljeforbundene truet med å stoppe oljeproduksjonen at presidenten inviterte til forhandlinger. Oljeproduksjonen ble aldri stoppet, og oljeforbundene ble kritisert for 'tomme trusler' og for å forlate sin historiske demokratiske og sosiale rolle. Denne artikkelen utforsker vilkårene for arbeideres handlingsrom fundert på det lokale, industrielle arbeidsplassnivået. På arbeidsplassene i oljeindustrien i Nigerdeltaet virker liberalisering av arbeidsorganisering og sosiale konflikter sammen og påvirker det lokale arbeidstidsregimet og oljeforbundets makt. Fragmentering av arbeid gjennom kontraktutsetting av arbeidsprosesser og jobber, undergraver og utfordrer makten til arbeidere. Dette understøtter klassesdeling og skille mellom ulike oljearbeidere som også er organisert i to ulike forbund. Disse prosessene forsterkes i samspill med sosial fragmentering knyttet til oljekonflikter i Nigerdeltaet. På tross av oljeforbundenenes

strategiske posisjon i økonomien og deres relativt høye organisasjonsgrad, har disse prosessene utfordret både deres kapasitet og vilje til å mobilisere, streike og forhandle.

#### 4. *Hvordan påvirker de nigerianske fagforeningens handlinger medborgerskap og demokratisk handlingsrom i Nigeria?*

Artikkelen «*Popular protest against fuel subsidy removal: Nigerian trade unions as mediator of a social contract*», utforsker en populær ide om at billig, subsidiert drivstoff er en rettighet og en del av en sosial kontrakt. I motsetning til perspektiver som understreker begrensninger i medborgerskap og et direkte forhold mellom stat og borgere i Afrika, foreslår artikkelen at demonstrantene i 2012 aktivt utøvde og krevde dypere medborgerskap. Dette gjorde de ved å samle seg bak subsidiene som en sosioøkonomisk rettighet, og ved å benytte politiske rettigheter til å delta og sivile rettigheter til å forhandle. Fagbevegelsen spilte en avgjørende rolle i dette, og de fungerte som forhandlere mellom stat og borger av denne sosiale kontrakten. Dette forklares gjennom deres «industrielle medborgerskap» med kollektive former for representasjon, organisering og forhandling. Den sosiale kontrakten knyttet til drivstoffsubsidiene og protestene er skjør, og fagforeningens rolle som forhandlere er både avgjørende og omstridt.

I tillegg til å utvide og utdype vår forståelse av en afrikansk fagbevegelse i en oljeavhengig økonomi, åpner denne avhandlingen for en fornyet samtale om stat-samfunnsrelasjoner, makt og aktørskap. Mens studier av aktørskap fra Afrika har fokusert på relativt maktesløse aktører, viser denne studien av en relativt mektig fagbevegelse deres evne til å påvirke sine omkringliggende strukturer. Fagforeninger har en strategisk posisjon i stat, marked og samfunn og i deres evne til å mobilisere sosialt, skade økonomien gjennom streik og forhandle med eliter i stat og marked. Dette tillater dem å spille en langt større rolle enn deres relative størrelse tilsier. Selv om Nigeria er blant de vanskeligste landene å operere i for fagforeninger, har den nigerianske fagbevegelsen bidratt til å sikre sosiale og økonomiske fordeler. De har vært en motkraft for utvidelsen av uformelle og klientelistiske relasjoner på arbeidsplassen, og bidratt til å styrke formelle samfunnsrelasjoner og staten gjennom å engasjere viktige institusjoner som rettsapparatet, parlamentet og regjeringen, og som forhandler mellom stat og borger. Avhandlingen viser tydelig behovet for å fokusere på fagforeninger i studier av makt og politikk i Afrika.