

# 1% DEL DINERO DEL ORO - UNA CAMPAÑA DE REPARTO DE LOS INGRESOS DE PLQP BURKINA FASO

ESTUDIO DE CASO DE BURKINA FASO

Elie Kabore



  
PUBLIQUEN LO  
QUE PAGAN

# ÍNDICE

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN ANALÍTICO</b>	<b>4</b>
<b>OBJETIVO DEL ESTUDIO</b>	<b>5</b>
<b>METODOLOGÍA Y LIMITACIONES</b>	<b>5</b>
<b>1. MARCO JURÍDICO DEL SECTOR MINERO</b>	<b>7</b>
A nivel nacional	7
A nivel internacional	8
1.2 ESTRUCTURA TERRITORIAL	8
1.3 ESTADOS DE SITUACIÓN DEL SECTOR MINERO	9
T Los ingresos fiscales	12
Exportaciones	12
Número de permisos	13
Proceso EITI	13
<b>2. JUSTIFICACIÓN DE LA DEFENSORÍA</b>	<b>15</b>
<b>3. LA CAMPAÑA</b>	<b>17</b>
3.1 ORIGEN DE LA CAMPAÑA DE DEFENSORÍA	17
3.2 OBJETIVO DE LA CAMPAÑA	18
3.3 OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA DE DEFENSORÍA	18
3.4 ACTIVIDADES	19
<b>4. RESULTADOS DE LA CAMPAÑA Y LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>21</b>
4.1 APROBACIÓN DEL CÓDIGO MINERO	22
4.2 EL FUNCIONAMIENTO DEL FMDL	22
<b>5. INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>	<b>27</b>
<b>6. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CAMPAÑA</b>	<b>30</b>
SUPERVISIÓN	30
EVALUACIÓN	30
<b>7. LECCIONES OBTENIDAS DE LA CAMPAÑA</b>	<b>31</b>
<b>8. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>34</b>
<b>ANEXO</b>	<b>36</b>

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AFEMIB</b>	Asociación de Mujeres del Sector Minero
<b>ATTAC</b>	Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana
<b>ACAT</b>	Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura
<b>ABSM</b>	Alianza Burkinesa de Proveedores de Bienes y Servicios Mineros
<b>CCEB-BF</b>	Marco de Consulta para las ONG y Asociaciones Activas en Enseñanza Básica
<b>CMB</b>	Cámara de Minas de Burkina Faso
<b>CIFOEB</b>	Centro de Información, Capacitación y Estudios Presupuestarios
<b>CNPNZ</b>	Centro Nacional de Prensa Norbert Zongo
<b>CGD</b>	Centro para la Gobernanza Democrática
<b>COMFIB</b>	Comisión Presupuestaria y Financiera
<b>CNT</b>	Consejo Nacional de Transición
<b>FMDL</b>	Fondo Minero de Desarrollo Local
<b>FIAN</b>	FoodFirst Information & Action Network - Burkina
<b>GPM</b>	Asociación Profesional de Minas
<b>GERDDES</b>	Grupo de Estudio e Investigación sobre la Democracia y el Desarrollo Económico y Social - Burkina
<b>LCB</b>	Liga de Consumidores de Burkina
<b>MBDHP</b>	Movimiento Burkinés de los Derechos Humanos y de los Pueblos
<b>ORCADE</b>	Organización para el Fortalecimiento de las Capacidades de Desarrollo
<b>PCD</b>	Planes Comunales de Desarrollo
<b>PLQP</b>	Publiquen Lo Que Pagan
<b>FDP</b>	Planes Regionales de Desarrollo
<b>POSEM</b>	Política Sectorial Minera 2014-2025
<b>RAJIT</b>	Red Africana de Periodistas para la Integridad y la Transparencia
<b>RENLAC</b>	Red Nacional Anticorrupción
<b>RENAPEE</b>	Red Nacional para la Promoción de Evaluaciones Ambientales
<b>RSC</b>	Responsabilidad Social Corporativa

# RESUMEN ANALÍTICO

---

La coalición Publiquen Lo Que Pagan (PLQP) emprendió estudios a nivel nacional de las campañas de defensoría de sus miembros para mejorar la redistribución de los ingresos del sector minero. Se trata principalmente de un ejercicio de reflexión y autoevaluación.

Burkina Faso es uno de los países seleccionados para el presente estudio que deriva de las campañas de defensoría lanzadas por la coalición PLQP burkinesa para el reparto de los ingresos de la minería entre las comunidades territoriales. Por lo tanto, su objetivo es compartir las experiencias y las lecciones aprendidas.

La campaña encabezada por la coalición nacional de PLQP encontró un eco positivo entre los miembros del Parlamento de Transición Política, elegido tras el levantamiento popular que desestabilizó el país en octubre de 2014. En opinión de muchos de los numerosos implicados, fue esta campaña la que dio lugar a la creación, en virtud del nuevo Código Minero adoptado en 2015, del Fondo Minero de Desarrollo Local (FMDL). Este fondo se financiará con una contribución fija de las empresas mineras, a pesar de sus reticencias, a

razón del 1% de su volumen de negocios, y del Estado por el 20% de las regalías recaudadas. Está destinado a financiar los planes de desarrollo de las comunidades territoriales (compuestas por consejos municipales y regionales).

Los datos para este estudio se obtuvieron de dos maneras: en primer lugar, mediante una investigación documental y, en segundo lugar, mediante entrevistas con todos los actores que tienen un papel que desempeñar (administración pública, miembros del parlamento, sociedad civil, expertos, etc.), en base a una tabla de entrevistas.

Este estudio resume en líneas generales el progreso de la campaña. En él se abordan las expectativas de sus promotores y los resultados obtenidos antes de sacar lecciones y hacer recomendaciones. Por último, se trata la importante cuestión del género.

# OBJETIVO DEL ESTUDIO

---

## 1.1 Objetivo general

El objetivo general de este estudio es documentar la campaña de defensoría de PLQP Burkina Faso para apoyar la creación de un fondo para la redistribución de los ingresos del sector minero a nivel local y las lecciones que pueden derivar del hecho de hacerlo.

## 1.2. Objetivos específicos

Específicamente, el objetivo es:

- Informar sobre la campaña de promoción de PLQP Burkina Faso para la creación y puesta en marcha del Fondo Minero para el Desarrollo Local (FMDL) a fin de evaluar su impacto;
- Presentar las dificultades encontradas y los mecanismos establecidos para superarlas;
- Analizar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso;
- Presentar las lecciones aprendidas y hacer recomendaciones.

## Metodología Y Limitaciones

- **Recopilación de datos.** Tuvo lugar entre septiembre y octubre de 2019. Se consultaron toda una serie de documentos, más concretamente los textos que rigen el sector minero (en relación con el reparto de los ingresos), los relativos a la descentralización y los informes de actividades de defensoría. Se preparó una tabla de entrevistas para realizar las entrevistas con los diversos implicados interesados a nivel nacional a fin de recabar sus opiniones, entre lo que estaban organizadores de la campaña, representantes del Ministerio de Minas que trabajaron en el proyecto del Código Minero, exparlamentarios que votaron a favor del mismo, funcionarios del gobierno local para medir el impacto de la campaña, un experto que acompañó a PLQP durante la campaña de defensoría para sacar conclusiones.
- **Redacción del informe.** En primer lugar se sintetizaron los datos de la investigación documental y las entrevistas y, sobre esta base, se redactó un informe.

- **Dificultades y limitaciones del estudio.**

La movilidad de las personas a las que se dirigía el estudio fue la principal dificultad con que se tropezó: tanto en la administración pública como en el Parlamento, quienes habían participado de alguna manera en las actividades que llevaron a la campaña de defensoría y que habían abandonado su cargo y la búsqueda de algunos de ellos, ya que los que ocupaban actualmente el cargo se habían negado a hablar.

Asimismo, la falta de disponibilidad de algunos documentos complicó los esfuerzos para recabar datos. Aunque Burkina Faso se sumó a la iniciativa “Open Government Data” (datos de un Gobierno abierto), las administraciones públicas todavía no publican sus informes en Internet y los servicios de archivo prestados sobre el terreno resultan deficientes.

# 1. ASPECTOS CONTEXTUALES

## 1.1 MARCO JURÍDICO DEL SECTOR MINERO

La actividad minera está regulada por la legislación nacional e internacional.

### A nivel nacional

En el sector de la minería se aplican varios instrumentos jurídicos, siendo los más importantes:

**La Constitución del 2 de junio de 1991.** El artículo 14 dice: "La riqueza y los recursos naturales pertenecen al pueblo, y se utilizan para mejorar sus condiciones de vida<sup>1</sup> .

**La política sectorial minera 2014-2025 (POSEM).** Para 2025, el sector minero de Burkina Faso será competitivo y una verdadera palanca para el desarrollo socioeconómico sustentable. Esta visión se desglosa en 12 principios rectores, entre los que se encuentran el desarrollo comunitario y la toma en cuenta de temas transversales (género, medio ambiente, derechos humanos, salud), según Emmanuel Yaméogo<sup>2</sup>.

**Ley 2015-036/CNT, de 26 de junio de 2015, sobre el Código Minero de Burkina Faso.** Su artículo 6 estipula: "Los yacimientos naturales de sustancias minerales contenidos en el suelo y el subsuelo de Burkina Faso son, por derecho, propiedad del Estado. El estado velará por su explotación, ya sea directamente o con ayuda de iniciativas privadas, de conformidad con las disposiciones del presente Código"<sup>3</sup>. El artículo 145 estipula: "Todo titular de un título minero o beneficiario de una autorización está sujeto al pago anual de un impuesto de superficie determinado en función de la superficie y de la antigüedad del título o autorización. La cuantía y las condiciones de pago se especificarán en el reglamento. Las comunidades territoriales de la zona de explotación minera cubierta por el título o autorización tienen derecho al 20% del importe del impuesto de superficie"<sup>4</sup>. La innovación introducida por el Código Minero de 2015 es la contribución del sector al desarrollo de las comunidades territoriales. Este establece un Fondo Minero de Desarrollo Local "destinado a financiar planes regionales de desarrollo y planes comunales de desarrollo"<sup>5</sup>.

1 [https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi\\_072\\_portant\\_revision\\_de\\_la\\_constitution.pdf](https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi_072_portant_revision_de_la_constitution.pdf)

2 Emmanuel Yaméogo es el actual secretario permanente de la Comisión Nacional de Minería. Anteriormente, fue el director de Minas en el Ministerio, a cargo de las minas en el momento de la campaña de defensoría.

3 <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101264/121922/F-259063524/BFA-101264.pdf>

4 Ley n.º 036-2015/CNT sobre el Código Minero de Burkina Faso, Boletín Oficial n.º 44 de 29 de octubre de 2015.

5 Ibidem, Article 26.

## A nivel internacional

**Proyecto de Código Minero de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA).** “Contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades territoriales situadas en las zonas donde se ejecute el proyecto minero, concretamente por medio de las acciones definidas en un plan de desarrollo local y la contribución financiera y anual a un fondo minero de desarrollo local<sup>6</sup>” (artículo 96)

**Directiva C/dir3/05/09 de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)** relativa a la armonización de los principios y políticas rectoras en el sector minero. “Los miembros deben establecer un sistema que garantice un reparto más equitativo de los ingresos generados por la actividad y garantizar la distribución y transferencia efectiva a las comunidades locales de una parte de los ingresos procedentes de la minería, de conformidad con las leyes y costumbres del Estado miembro<sup>7</sup>” (artículo 8.5).

**La Visión del Régimen Minero de África,** probada en febrero de 2009 por los jefes de Estado y por los gobiernos de la Unión Africana, para quienes “una de las principales preocupaciones de las personas encargadas de tomar decisiones en los países en vías de desarrollo son los mecanismos de asignación de los ingresos mineros del Gobierno central a las comunidades mineras locales y la gestión de los fondos asignados”<sup>8</sup>.

## 1.2 ESTRUCTURA TERRITORIAL

Desde la aprobación de su última Constitución en 1991, Burkina Faso ha optado por un

régimen descentralizado<sup>9</sup>. De conformidad con su artículo 143, Burkina Faso es un país organizado en comunidades territoriales, conformadas por regiones y municipios. La ley que rige el sistema subnacional es el código general de las comunidades territoriales<sup>10</sup>. Estas comunidades son subdivisiones del territorio, con personalidad jurídica y autonomía financiera, las cuales sirven de marco para la organización y coordinación del desarrollo. Este código establece que el Estado tiene un deber de asistencia para con las comunidades. Así pues, desde la plena municipalización del territorio en 2006, el estado dedica cada año una partida cada vez mayor de sus recursos propios a financiar la descentralización<sup>11</sup>, con transferencias de los presupuestos generales del Estado a los presupuestos de las comunidades territoriales.

Los fondos destinados a los municipios se utilizan en concreto para apoyar los 11 principales ámbitos de competencias transferidas (tierra, planificación urbana, medio ambiente, planificación, salud-higiene, educación-empleo, cultura-deporte-ocio, protección civil, pompas fúnebres, agua-electricidad y mercados). Desde 2002, parte del impuesto sobre el petróleo también se ha devuelto a las comunidades, como compensación por el impuesto sobre los vehículos de motor.

Las regulaciones burkinesas ya contemplan la asignación de una parte de los ingresos del sector minero a nivel subnacional<sup>12</sup>, más concretamente de los impuestos de superficie del 20%. La retrocesión será llevada a cabo anualmente por parte del Tesoro Público, por decreto ministerial conjunto del Ministro de

6 Documento consultado en papel en el Ministerio de Minas y Canteras. El proyecto de Código Minero de la UEMOA fue aprobado el 29 de junio de 2019 en Uagadugú por los ministros encargados de las minas de los países miembros de la Unión, en espera de su aprobación por parte de los presidentes de cada país miembro.

7 <https://www.a-mia.org/>

8 [http://www.africaminingvision.org/amv\\_resources/AMV/Africa\\_Mining\\_Vision\\_french.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf) (páginas 29 y 30)

9 Ley n°002-97/ADP de 27 de enero de 1997.

10 Ley n°055-2004/AN, de 21 de diciembre de 2004, sobre el Código General de las Comunidades Territoriales.

11 MATDS: Informe sobre la auditoría de los subsidios financieros del Estado a las comunidades territoriales de 2006 a 2015, pág. 16.

12 Informe EITI 2017, pág. 40.

Finanzas y del ministro de Minas<sup>13</sup>, y a más tardar el 30 de junio del año siguiente al año respecto del cual se recaudaron las tasas.

La ley prevé actualmente la transferencia de los ingresos asignados al Fondo Minero de Desarrollo Local; la transferencia a los beneficiarios se decide también por decreto interministerial<sup>14</sup>.

### 1.3 ESTADOS DE SITUACIÓN DEL SECTOR MINERO

Burkina Faso siempre ha obtenido la mayor parte de sus recursos de la agricultura y la ganadería. Las investigaciones geológicas realizadas desde el decenio de 1970 y las reformas jurídicas e institucionales adoptadas desde entonces lo han convertido en un país minero.

Estas reformas incluyeron la creación de la Oficina Voltaica de Minas (BUVOMIN) en 1978, que se convirtió en la Oficina de Minas y Geología (BUMIGEB) en 1984. Esta estructura, adjunta al Ministerio de Minas, fue dirigida por los primeros geólogos burkineses. Dado que Burkina Faso se ubica entre Mali y Ghana, dos países mineros, había una gran probabilidad de que Burkina Faso también lo fuera, según ellos y, en particular, según la visión del Dr. Morou Ouédraogo<sup>15</sup>.

A principios de los años 90, el país se embarcó en el Programa de Ajuste Estructural (PAE), bajo el auspicio del Banco Mundial y el FMI, y promovió la iniciativa privada como motor del desarrollo minero.

La actividad minera debe estar regulada y por ello se promulgan varias normas, que se resumen en el siguiente cuadro.

**Tabla 1: Síntesis de los textos que rigen la actividad minera en el decenio de 1990**

Texto	Fecha de adopción	Las innovaciones realizadas
Ley 14/93/ADP sobre el Código de Inversiones <sup>16</sup>	Mayo 1993	This law is a first in Burkina Faso. It was adopted to allow and encourage private investment in the mining sector and thus maximise its potential.
Decreto n.º 96-231/PRES/PM/MEM por el que se establece el reglamento de comercialización del oro	1996	Los inversores privados empiezan a interesarse por Burkina y el país necesita disponer de textos que regulen la comercialización del oro, hasta ahora a cargo del Estado.
Ley n.º 023/97/II/AN sobre el Código Minero	22 de octubre de 1997	Este fue el primer Código Minero, adoptado para regular el sector y permitir la concesión de permisos de minería a los inversores. Se consideró poco atractivo en ese momento, ya que introdujo un impuesto del 35% sobre los beneficios.

<sup>13</sup> Informe EITI 2017, pág. 73.

<sup>14</sup> <https://www.leconomistedufaso.bf/2019/10/14/15511/>

<sup>15</sup> El Dr. Morou Ouédraogo, fundador de una escuela de formación minera, es uno de los pioneros de la investigación minera en Burkina Faso.

<sup>16</sup> <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Code-investissements-1995-MAJ-2010.pdf>

El carácter desalentador del Código Minero de 1997 para las inversiones, además de la depreciación del valor del oro en 1999, llevó al Gobierno a iniciar su reforma, lo que se tradujo en la adopción de la Ley n.º 031-2003/AN de

8 de mayo de 2003<sup>17</sup>: el nuevo Código Minero ofrece numerosas ventajas fiscales a los inversores, tanto en la fase de exploración como en la de explotación, tal y como se muestra en el cuadro que figura a continuación.

**Tabla 2: Beneficios fiscales aplicables a las fases de exploración y explotación**

Tipo de impuesto	Ventajas en la fase de investigación	Ventajas en la fase de explotación
Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	Exención total	Exención de los bienes utilizados en la producción.
Impuesto sobre la renta	Exención total	Se establece en el 17,5% frente al 27,5% del derecho común.
Patente	Exención total	Exención durante la mitad de la vida de la mina.
Impuesto sobre el empleo y el aprendizaje	Exención total	Exención durante 7 años.
Los gastos de registro	Exención total	Exención de los derechos de registro para las escrituras de ampliación de capital
Impuesto sobre la renta de los valores mobiliarios	Exención total	La tasa que establece el derecho común se redujo a la mitad.

Este nuevo código ha sido un atractivo para muchas empresas mineras y en 2007 inició la producción la primera mina industrial. El país tiene ahora 13 minas en activo, siendo 12 minas de oro y una de zinc.

17 <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Code-minier-2009.pdf>

Tabla 3: Listas de empresas mineras de Burkina a finales de 2019

Mineral	Proyecto de minería	Empresa
Gold	Taparko-Bouroum	Nordgold
	Youga	Avesoro
	Mana	Semafo
	Inata	Baladji
	Essakane	Iamgold
	Bissa	Nordgold
	Boueré	Endeavour mining
	Namissiguima	Endeavour mining
	Bagassi	Roxgold
	Netiana	Avesoro
	Houndé	Endeavour mining
Boungou	Semafo	
Zinc	Perkoa	Travali mining

## Producción:

La producción de oro de Burkina Faso fue de 0,40 toneladas en 2006, pero sin explotación industrial. Aumentó a 23 toneladas en 2010 con 6 minas, a 45,5 toneladas en 2017<sup>18</sup> con 11 minas y a 52,62 toneladas en 2018 con 12 minas activas. Este año, la producción nacional estimada de la única mina de zinc de Perkoa fue de 179.474 toneladas<sup>19</sup>, frente a 165.000 toneladas en 2018.

<sup>18</sup> Extracto del discurso sobre el estado de la nación del primer ministro, el Sr. Paul Kaba Thiéba, pronunciado el 14 de abril de 2018 en la Asamblea Nacional.

<sup>19</sup> Extracto de la ponencia de Emmanuel Yaméogo, director de Minas, en el taller de formación para las entidades de control organizado por la Cámara de Minas en Koudougou el 5 de abril de 2018.

**Tabla 4: Evolución de la producción minera en Burkina Faso**

Año	Producción industrial de oro (en toneladas)	Producción de zinc (en toneladas)*
2011	32.6	
2012	30.2	
2013	32.5	44,742
2014	36.5	135,368
2015	36.35	126,940
2016	38.12	155,679
2017	46	164,300
2018	52.62	165,000

### Los ingresos fiscales:

Si bien en 2008 el sector aportó 1.690 millones de francos CFA a las arcas del Estado, estos ingresos ascendieron a 22.680 millones de francos CFA en 2010 y a 266 millones de francos CFA en 2018<sup>20</sup>.

### Exportaciones:

Desde 2009, el oro viene siendo el principal activo exportado en el país, por delante del algodón. Se calcula que los ingresos de las exportaciones de productos mineros en 2018 ascienden a 1.540.000 millones de francos CFA. Las cifras fueron de 1.022.800 millones de dólares en 2016, frente a los 765.440 millones de dólares en 2014, según datos de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Información extraída del anuario estadístico de 2018 del Ministerio de Minas y Canteras (agosto de 2018).

<sup>21</sup> Informes de 2014 y 2015 de EITI-BF.

**Tabla 5: Tendencias de los ingresos tributarios, los ingresos de exportación y la contribución del sector minero al PIB<sup>22</sup>**

Año	Ingresos al presupuesto del Estado (en miles de millones de francos CFA)	Ingresos de exportación (en miles de millones de francos CFA)	Contribución al PIB (en%)
2011	108,80	852	
2012	188,69	805,7	10,6
2013	191,41	732,8	9,3
2014	168,49	843,1	7,5
2015	168,41	908,5	6,8
2016	189,98	1022,8	8,3
2017	226,03	1400	8,45
2018	266	1540	10,6

**Tabla 6: Participación en los ingresos fiscales del Estado<sup>23</sup>**

Año	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos mineros en miles de millones de francos CFA	168,49	168,41	189,98	226,03	266
Participación en los ingresos fiscales del Estado	12,8%	15,9%	15,42%	16,17%	19,64%

## Número de permisos:

El dinamismo del sector minero burkinés se percibe a través del número de permisos concedidos: este número ha aumentado de 10 permisos en 1993 a 632 en 2016<sup>24</sup>, incluidos 430 permisos de investigación y 25 permisos de explotación industrial<sup>25</sup>.

De acuerdo con Marboulaye Nombré, inspector general del Ministerio de Minas y Canteras: "Actualmente, Burkina Faso es el segundo país más dinámico de África en lo que respecta a las perspectivas de desarrollo de nuevos proyectos mineros".

<sup>22</sup> Los datos de 2011 a 2018 son de los informes de la EITI de 2011 a 2017: <http://www.itie-bf.gov/bf/spip.php?rubrique13>. Los datos de 2018 proceden del anuario estadístico de 2018 del Ministerio de Minas y Canteras, consultados en la Dirección General de Estudios y Estadísticas Sectoriales de este ministerio.

<sup>23</sup> Fuente: Informes de 2014 y 2015 del Tribunal de Cuentas. Proyecto de ley de finanzas de 2016 e informes de aplicación de la Ley de Finanzas de 2017 (MINEFID).

<sup>24</sup> Secretaría permanente de la EITI: Plan de Acción de la EITI 2017-2019, pág. 7.

<sup>25</sup> Informe de la EITI 2017, pág. 29.

## Proceso EITI:

Burkina Faso se sumó a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en 2008. Fue aceptado como país candidato en mayo de 2009 y se le concedió la condición de “país en cumplimiento” el 27 de febrero de 2013. En marzo de 2018, el Consejo de administración de la EITI declaró que el país había hecho “progresos significativos” en la implementación de la norma EITI 2016.

La norma EITI 2019 exige la publicación de los pagos subnacionales si son “significativos”. De hecho, el requisito 4.6 establece que: “El grupo multipartícipe deberá asegurar que los pagos de las empresas a dichas entidades y los recibos de dichos pagos sean declarados. Se requiere que el grupo multipartícipe acuerde un procedimiento que se ocupe de la calidad de los datos y el aseguramiento de la información relativa a pagos subnacionales”<sup>26</sup>.

El informe de Burkina Faso sobre la EITI para 2018 que se está redactando actualmente debería tener en cuenta esta nueva obligación.

## 2. JUSTIFICACIÓN DE LA DEFENSORÍA

El Código Minero de 2003 solo prevé dos fuentes de financiación local: la devolución del 20% del impuesto de superficie recaudado por el Estado y de la patente.

- **El impuesto de superficie:** “El titular de un título minero está sujeto al pago anual de un impuesto de superficie determinado en función de la superficie y de la antigüedad de los derechos concedidos. Una parte del 20% de los ingresos de este impuesto se transfiere a las comunidades territoriales que albergan la concesión.

La asignación se hace anualmente sobre la base del decreto interministerial n.º 2012 170/MEF/MATDS/MMCE relativo a las modalidades de asignación de los impuestos de superficie en beneficio de las comunidades territoriales<sup>27</sup> y el impuesto se devuelve a las comunidades correspondientes a partir de 2013<sup>28</sup>. Entre 2013 y 2017, se les ha transferido un total de casi 7.000 millones de francos CFA<sup>29</sup>, cuyos detalles figuran en el cuadro que se muestra a continuación.

**Tabla 7: Contribución del sector minero a los presupuestos de las comunidades territoriales<sup>30</sup> (en francos CFA)**

Año	Cantidades transferidas
2013	898 908 712
2014	745 918 413
2015	1 593 340 020
2016	1 580 271 604
2017	2 026 326 643
<b>TOTAL</b>	<b>6 844 765 392</b>

<sup>27</sup> [http://www.itie-bf.gov.bf/IMG/pdf/rapport\\_itie\\_bf\\_2017\\_final\\_revu\\_et\\_signe.pdf](http://www.itie-bf.gov.bf/IMG/pdf/rapport_itie_bf_2017_final_revu_et_signe.pdf)

<sup>28</sup> MATD: Informe sobre la auditoría de los apoyos financieros del Estado a las comunidades territoriales desde 2006 a 2015 (mayo de 2017), pág. 33.

<sup>29</sup> véase la tabla de la página 10

<sup>30</sup> Datos extraídos del Ministerio de Minas y Canteras (abril de 2018).

No obstante, se observan deficiencias en la gestión de este impuesto. En efecto, los alcaldes de los municipios entrevistados denunciaron retrasos en las transferencias, lo que les plantea un problema de planificación presupuestaria. La Dirección General de Comunidades Territoriales (DGCT), encargada de supervisar los presupuestos de las comunidades locales, lamenta que el impuesto no se asigne a sectores específicos, ya que muchos municipios lo utilizan para cubrir los gastos de funcionamiento, mientras que sería preferible que se utilizara para financiar inversiones.

El impuesto de superficie es un buen mecanismo para transferir los ingresos de la minería al nivel local. Sin embargo, su gestión no está sujeta a ningún control y, por lo tanto, es difícil decir si realmente apoya el desarrollo.

- **La patente:** El código fiscal estipula que cada empresa paga este impuesto directamente a la comunidad en la que está localizada. Sin embargo, el Código Minero considera una exención total de este impuesto durante la mitad del ciclo de vida de la mina. Hasta 2015, ninguna empresa minera había pagado este

impuesto, ya que el período de exención continuaba efectivo. Pero desde entonces, algunas empresas mineras están obligadas al pago: es el caso de Semafo/Mana que pagó 282,52 millones de francos CFA<sup>31</sup> y de la sociedad IAMGOLD Essakane S.A. que pagó 615,49 millones de francos CFA en 2017, de los cuales 199 millones de francos CFA se destinaron a cada uno de los tres municipios afectados (Gorom-Gorom, Falankountou y Markoye) y 18,47 millones de francos CFA se destinaron al consejo regional del Sahel.

Menos del 1% de los ingresos mineros se transfiere a las comunidades cada año. En 2013, esta contribución fue del 0,47% y ha aumentado a lo largo de los años hasta alcanzar el 0,95% en 2015 y el 0,90% en 2017. Es esta baja contribución fiscal del sector minero al desarrollo de las comunidades descentralizadas la que sufre las duras críticas de la sociedad civil, que lleva exigiendo en consecuencia la creación de un fondo dedicado a la financiación del desarrollo local, basado en los principios contenidos en la directiva minera de la CEDEAO.

**Tabla 8: Porcentaje de los ingresos mineros devueltos a las comunidades territoriales**

Año	Ingresos mineros totales en miles de millones de francos CFA	La contribución del sector minero a los presupuestos de las comunidades territoriales en miles de millones de francos CFA	% dedicado a las comunidades territoriales
2013	191,41	0,90	0,47 %
2014	168,49	0,74	0,44 %
2015	168,41	1,59	0,95 %
2016	18998	1,58	0,83 %
2017	226,02	2,03	0,90 %

## 3. LA CAMPAÑA

---

### 3.1 ORIGEN DE LA CAMPAÑA DE DEFENSORÍA

Gracias al apoyo técnico y financiero de OXFAM International, la coalición Mines Alert-PLQP pudo lanzar una campaña denominada “1 % de l’argent de l’or” (1% del dinero del oro) en el mes de septiembre de 2014. La Embajada de Francia en Burkina Faso, el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) y la Secretaría Internacional de PLQP también prestaron su apoyo.

La coalición PLQP Burkina Faso está formada por una docena de organizaciones de la sociedad civil (se adjunta la lista de organizaciones) y considera que la creación de un fondo dedicado a la financiación del desarrollo local no es negociable.

Se basa en la directiva de minería de la CEDEAO, cuyo artículo 16 establece que: “Los Estados miembros establecerán un Fondo de Desarrollo Socioeconómico al que los titulares de permisos de explotación minera y otros grupos multipartícipes tendrán la obligación de contribuir al desarrollo de actividades de

reconversión posterior a la explotación minera en las comunidades locales afectadas”. PLQP Burkina Faso desea que esta disposición no solo se transponga al Código Minero, sino que las empresas mineras aporten el 1%<sup>32</sup> de su volumen de negocios.

Cuando la campaña comenzó en 2014, estaba claro que las empresas mineras se oponían a la creación de dicho fondo. Sin embargo, el proyecto de Código Minero presentado en la Asamblea Nacional introdujo la figura del FMDL, por lo que la coalición PLQP, temiendo que fuera suprimida, comenzó con su acción de defensoría. Mientras tanto, los días 30 y 31 de octubre de 2014, tras el levantamiento popular que obligó a disolver el Gobierno y la Asamblea Nacional, se crearon órganos de transición, en particular un nuevo órgano legislativo denominado Consejo Nacional de Transición (CNT).

Sin embargo, el Gobierno de transición se hizo cargo del dossier del Código Minero y lo entregó al CNT. La coalición Mines Alert-PLQP, que había suspendido su campaña, reanudó luego sus actividades.

---

<sup>32</sup> Según Emmanuel Yaméogo, que participó en la redacción del Código Minero, la tasa del 1% se fijó con referencia a los códigos vigentes en dos países de la subregión, en concreto, Guinea y Costa de Marfil. El Comité de Redacción del Código Minero realizó viajes de estudio a esos países y emitió informes que sirvieron de base documental para fijar esa tasa.

### 3.2 OBJETIVO DE LA CAMPAÑA

Consciente de la reticencia de las empresas mineras e incluso de los funcionarios de la administración minera a crear lo que se convertirá en el FMDL, la sociedad civil se sumó a la campaña de defensoría.

Sus objetivos eran precisamente:

- Informar y concientizar a la opinión pública nacional e internacional sobre sus inquietudes respecto a la contribución de las empresas mineras al fondo de desarrollo minero local en el nuevo Código Minero de Burkina Faso;
- Promover la adopción de una contribución del 1% de las empresas mineras;
- Buscar el apoyo de las comunidades y poblaciones locales para asegurar que sus intereses se tuviesen en cuenta en el nuevo Código Minero.

### 3.3 OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA DE DEFENSORÍA

La campaña de defensoría se dirigió a diferentes interesados, primero a los que tienen poder de decisión y luego a otros con intereses indirectos.

**Los principales objetivos** - Entidades con poder de decisión en Burkina Faso:

- El Gobierno primero: inicia proyectos de ley que envía al poder legislativo para su adopción; en este caso, fue el Ministerio de Minas y Energía (que se convirtió en el Ministerio de Minas y Canteras en 2016) el que abogó por la revisión del Código Minero. Por consiguiente, fue uno de los principales objetivos de la campaña de defensoría, al igual que el Ministerio

de Descentralización, encargado de supervisar los presupuestos de los gobiernos locales, y el Ministerio de Hacienda, encargado de la recaudación y transferencia de recursos a las comunidades;

- La Asamblea Nacional, que es entonces responsable de la adopción de leyes;
- Por último, la red de parlamentarios burkineses para la buena gobernanza de las operaciones mineras, ya que es la principal interesada en la cuestión.

**Los aliados de la campaña PLQP** - PLQP ha tratado de establecer relaciones con otras partes interesadas para tener una mayor influencia en la toma de decisiones

- Algunos jefes tradicionales y religiosos, con el fin de reforzar la base de la coalición y reunir a las comunidades ribereñas;
- El instituto Free Afrik, centro de investigación especializado que realizó un estudio<sup>33</sup> que demostró la escasa contribución del sector minero al desarrollo del país, a diferencia del sector del algodón, y apoyó la contribución del 1%;
- Los medios de comunicación son aliados fundamentales para informar y sensibilizar sobre un cambio de prácticas en el sector minero; su papel de intermediario activo en la campaña de defensoría es esencial;
- Las organizaciones de asociados técnicos y financieros del Estado de Burkina Faso: suelen ser exigentes en cuanto a la movilización de recursos para las comunidades. En un mensaje dirigido al Gobierno en 2014, lo alentaron a hacer hincapié en " la necesidad de traducir en realidad (...) el proceso de descentralización mediante un aumento sustancial del presupuesto anual transferido a las comunidades<sup>34</sup>"

33 <https://lefaso.net/spip.php?article64449>

34 [http://www.troika-bf.org/documents/Aide-m%2B%A2moire\\_/Aide%20memoire%202014%20PTF\\_revue%20SCADD.pdf](http://www.troika-bf.org/documents/Aide-m%2B%A2moire_/Aide%20memoire%202014%20PTF_revue%20SCADD.pdf)<http://www.troika-bf.org/documents/Aide->

### 3.4 ACTIVITIES

Como parte de la campaña se llevaron a cabo diversas actividades, entre ellas estudios y actividades informativas, actividades de sensibilización y formación, etc. A continuación se presenta un resumen de esas actividades:

**Tabla 8: Resumen de las actividades realizadas**

Actividad	Contenido
<b>Conferencias de prensa</b>	Se celebraron dos conferencias de prensa: <ul style="list-style-type: none"> <li>- el 2 de octubre de 2014, para el lanzamiento de la campaña;</li> <li>- el 5 de junio de 2015, para denunciar el riesgo de supresión del FMDL en el Código Minero durante el período de transición;</li> </ul>
<b>Estudios</b>	El instituto Free Afrik realizó un estudio comparativo entre el Código Minero de Burkina Faso y el de los países vecinos. Se recomienda la creación de fondos para apoyar el desarrollo local.
<b>Conferencias públicas</b>	El tema de la primera conferencia, celebrada el 4 de junio de 2015 en Uagadugú, fue: "Quel code minier pour le développement du Burkina Faso?" (¿Qué Código Minero para el desarrollo de Burkina Faso?).  Se organizaron otras dos conferencias públicas para denunciar el bloqueo del proceso y el rechazo del proyecto por parte de las empresas mineras.  Cada conferencia reunió a un conjunto diverso de actores: organizaciones de la sociedad civil, estructuras estatales, empresas mineras y socios del desarrollo.
<b>Reuniones presenciales</b>	Se llevaron a cabo con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El ministro de Minas y Canteras;</li> <li>- El órgano legislativo: el presidente del Parlamento de Transición, los presidentes de la Comisión Presupuestaria y Financiera, de Asuntos Sociales y Desarrollo Sustentable;</li> <li>- Los socios técnicos y financieros, entre ellos la Unión Europea, OXFAM y la Embajada de Francia, para pedirles que intercedan ante el Gobierno explicando la legitimidad del FMDL;</li> <li>- Moogho Naaba, rey de los Mossi (el grupo étnico mayoritario), una autoridad muy respetada.</li> </ul>
<b>Formaciones</b>	Se llevaron a cabo dos sesiones de formación en Koudougou para: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembros de la sociedad civil en 2014, sobre el contenido de la campaña de defensoría;</li> <li>- Miembros de la Comisión de Asuntos Sociales y Desarrollo Sustentable (CASDD)<sup>35</sup> sobre "la política minera en Burkina Faso y África y los retos del Código Minero en Burkina Faso".</li> </ul>

<b>Campaña en los medios de comunicación</b>	<p>Se ha lanzado una amplia campaña en los medios de comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de televisión y radio: La sociedad civil ha utilizado estos foros para alimentar el debate público y ejercer presión sobre los parlamentarios, el Gobierno y las empresas mineras;</li> <li>- Producción y difusión de información de promoción y anuncios de sensibilización para el público en general y los responsables de la toma de decisiones;</li> <li>- Inserciones publicitarias en la prensa escrita;</li> <li>- Entrevistas a los miembros de la coalición y artículos publicados: sirvieron para difundir el mensaje y exponer los puntos de conflicto<sup>36</sup>.</li> </ul>
<b>Pancartas y folletos</b>	<p>En cada evento se exhibieron pancartas informativas sobre el propósito de la campaña, incluso en la sede de la Coalición PLQP.</p>
<b>Uso de las redes sociales y de prensa en línea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de un blog: minesalerte.blogspot.com</li> <li>- Mediación de las actividades a través de los medios de comunicación en línea (se proporcionan enlaces en la bibliografía).</li> </ul>



Conferencia de prensa para lanzar la campaña el 2 de octubre de 2014, en el Hotel Pacific de Uagadugú, moderado por el presidente de PLQP, Jonas Hien (en el centro).

Crédito de la foto: [www.fasozine.com](http://www.fasozine.com)

## 4. RESULTADOS DE LA CAMPAÑA Y LECCIONES APRENDIDAS

La campaña logró tres resultados importantes:

- - La creación del FMDL por el Código Minero adoptado en 2015;
- - La contribución del 1% de las ventas de las empresas mineras para abastecerlo;
- - La puesta en marcha del fondo gracias a las primeras contribuciones efectivas de las empresas mineras.

Según los testimonios recogidos, el trabajo de PLQP ha sido fundamental. Sin su alegato, el FMDL podría no haber sido incluido en el Código Minero, o la contribución de las empresas mineras limitada al 0,5% de su volumen de negocios. Además, la intervención de la CNT fue también un elemento decisivo: sensibilizados por la sociedad civil, los parlamentarios aceptaron comprometerse con el desarrollo local.

- Jonas Hien, director ejecutivo de la ONG ORCADE y presidente de PLQP Burkina Faso, declara: “las empresas mineras nunca han dejado de manifestar su oposición a la reforma del Código Minero”. En el primer borrador del nuevo Código Minero, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de octubre de 2013 y

enviado a la Asamblea Nacional poco después, la contribución de las empresas mineras se fijó en el 1% de su facturación anual. Pero contra todas las expectativas, consiguieron que la tasa se redujera al 0,5%<sup>37</sup>.

- En este sentido, Adrien SOMDA, inspector fiscal que participó en la revisión de las cuestiones fiscales relacionadas con el proyecto de ley dijo: “El proyecto adoptado por el Gobierno en 2014 preveía un 1% del volumen de negocios de las empresas mineras, pero cuando la primera versión llegó al Parlamento en octubre de 2014, la contribución se había reducido al 0,5%. La campaña PLQP persuadió al Comité de Redacción para mantener la tasa del 1% en el texto presentado al Parlamento de Transición para su aprobación”.
- Emmanuel Yaméogo, director del Ministerio de Minas en el momento de la revisión del Código Minero, declaró: “La declaración de posición de PLQP animó a los miembros de la Comisión de Revisión a mantener el principio del 1%”.
- Anselme SOMDA, exdiputado y presidente de la Comisión de Asuntos Sociales

<sup>37</sup> Extracto del documento “Estrategia de comunicación y defensa de la campaña de defensoría para la adopción del Código Minero de Burkina Faso”

y Desarrollo Sustentable encargada del estudio del proyecto, declaró: “La formación recibida a través de PLQP ha sido una verdadera revelación para los miembros de la comisión, por lo que ha mantenido el 1%. A pesar de la presión, no se rindieron”.

## 4.1 Aprobación del Código Minero

Por lo tanto, el nuevo Código Minero fue adoptado el 25 de junio de 2015<sup>38</sup>. En el artículo 25 se establecen cuatro fondos separados:

1. Un Fondo Minero de Desarrollo Local
2. Un fondo de rehabilitación y cierre de la mina;
3. Un Fondo para la rehabilitación y la seguridad de los yacimientos mineros artesanales y para la lucha contra el uso de productos químicos prohibidos;
4. Un fondo para financiar la investigación geológica y minera y apoyar la formación en ciencias de la tierra.

En el artículo 26 se especifica cómo se financia el FMDL —por el Estado y por las empresas mineras— y se destina principalmente a financiar las actividades incluidas en los planes comunales de desarrollo (PCD) y los Planes regionales de desarrollo (PRD), con apoyo prioritario a tres sectores sociales: salud, educación y agua.

Pero una cosa es la letra de la ley, otra es su aplicación y en este caso el funcionamiento del FMDL.

## 4.2 El funcionamiento del FMDL

La sociedad civil pudo adaptar su estrategia de defensoría para que el proyecto tuviera éxito a pesar de la ofensiva de las empresas mineras, cuyas líneas generales son las siguientes:

### La contraofensiva de las empresas mineras

- En enero de 2016, el nombramiento de un nuevo Gobierno después del período de transición fue un golpe de suerte para las empresas mineras que pretendían convencer de la legitimidad de su posición. El 15 de febrero de 2016, mientras se preparaban los textos de aplicación, los directores generales de las empresas mineras que operan en Burkina Faso enviaron una carta al Ministerio de Minas<sup>39</sup>, en la que se citaban las repercusiones de la caída del precio del oro y el aumento del precio del barril de petróleo en la actividad minera.
- El 20 de junio de 2016, se reúnen en Uagadugú con el recién elegido presidente y el primer ministro<sup>40</sup>.
- El 28 de marzo de 2016, la Cámara de Minas (CMB) emitió un comunicado sobre su posición con respecto al FMDL, declarando que: “La obligación de contribuir al FMDL no puede aplicarse a las empresas beneficiarias de un acuerdo vigente en el momento de la entrada en vigor del Código Minero. Pide que se reduzca la contribución de las empresas mineras para que puedan seguir invirtiendo localmente en la responsabilidad social corporativa (RSE).

38 Ley n.º 036-2015/CNT, de 26 de junio de 2015, relativa al Código Minero de Burkina Faso, aprobada por el Consejo Nacional de Transición (CNT).

39 Correspondencia consultada en la Cámara de Minas.

40 <https://www.rtb.bf/2016/06/des-patrons-de-societes-minieres-exposent-leurs-preoccupations-au-president-du-faso/>



**Los directores generales de las empresas mineras que operan en Burkina viajaron a Uagadugú para reunirse con el presidente de la República, Roch Marc Christian Kabore, en junio de 2016.**

Crédito de la foto: Presidencia de Faso

## La respuesta de la sociedad civil

La sociedad civil se reunió en una asamblea general celebrada en julio de 2016 para examinar la situación y adoptar una línea de actuación. Como la defensoría no es un

proceso estático, la sociedad civil expresó su firme apoyo con el objetivo de salvar el FMDL. A continuación se presenta un resumen de las actividades realizadas.

**Tabla 9: Actividades y fechas de realización**

Actividad	Fecha	Indicadores
Elaboración de un documento de información sobre el FMDL	Marzo de 2017	Documento preparado por un comité de 3 personas.
Redacción y presentación de un memorando al Ministerio de Minas que exige la puesta en marcha del FMDL sin condiciones <sup>41</sup>	Abril de 2017	Se enmienda el documento en la Asamblea General y a posteriori se envía por correo oficial.
Organización de una conferencia pública	4 de octubre de 2018	Reunió a más de un centenar de personas de diversos orígenes y permitió reafirmar la necesidad de respetar la ley y la institución del FMDL. El beneficio perdido de las comunidades territoriales, tras el fracaso de la puesta en marcha del FMDL en el año 2017, se ha estimado en unos 20.000 millones de francos CFA.
Cobertura mediática de la conferencia pública		Varios medios de comunicación cubrieron la reunión, entre ellos la agencia Iburkina <sup>42</sup> .



**En primer plano, los parlamentarios y representantes de las misiones diplomáticas en Burkina, durante la conferencia pública del 4 de octubre de 2018.**

Crédito de la foto: iburkina.com

<sup>41</sup> Se consulta el documento físico en la sede de la coalición PLQP Burkina Faso

<sup>42</sup> <https://www.iburkina.com/2018/10/orcade-burkina-une-conference-publique-pour-donner-plus-declairage-sur-le-code-minier-2015/>

## Impacto de la campaña

La acción de la sociedad civil arrojó los beneficios previstos, en particular en el Ministerio de Minas, y se aprobaron los textos para la puesta en marcha del FMDL, en particular:

- El Decreto n.º 2017-0024, de 23 de enero de 2017, relativo a la organización, el funcionamiento y las modalidades de recaudación del Fondo Minero de Desarrollo Local, en el que se establece que los recursos de este fondo se devuelven a las comunidades cada seis meses.
- Orden ministerial n.º 17-027, de 30 de diciembre de 2017, relativa a la creación, composición, atribuciones y funcionamiento del Comité Nacional de Supervisión de la Recogida, Distribución y Utilización del FMDL.

Por iniciativa del propio ministro de Minas, una delegación de la sociedad civil fue recibida en el Ministerio en mayo de 2018; al final de la sesión de trabajo, el ministro confirmó la puesta en marcha del FDML y solicitó seguir adelante con el diálogo con la sociedad civil.

Al mismo tiempo, la Cámara de Minas afirmó, durante dos reuniones con la sociedad civil, que las empresas mineras estaban ahora “dispuestas a contribuir al FMDL” para evitar los disturbios en torno a los yacimientos mineros. Incluso pidieron que se estableciera un marco de diálogo permanente.

Sin embargo, parecía que este discurso no era más que una fachada, tal y como trató de contrarrestar el sector minero privado. En mayo de 2018, el Ministerio de Minas creó una “comisión de Trabajo para facilitar la puesta en marcha del FMDL”, que llegó a la conclusión de que debía firmarse un memorando de

entendimiento entre cada empresa y el ministerio para autorizarles a deducir las inversiones en RSE de la cuota que debían pagar al FMDL.

Dicko Hamadou, presidente del Consejo Regional de Sahel y representante de la Asociación de Regiones de Burkina Faso en esta comisión, dijo que estaba sorprendido por la posición y las tácticas dilatorias de ciertos representantes de las empresas mineras para evitar contribuir al FMDL.

La coalición PLQP Burkina Faso levantará su voz de nuevo para denunciar la ambigua posición del Ministerio de Minas, que parece seguirle el juego a las empresas mineras a través de diversas iniciativas:

- Se hace un llamamiento a los alcaldes interesados para que se involucren en la lucha; se organiza una conferencia de prensa en abril de 2019<sup>43</sup>;
- En una conferencia pública de alto nivel celebrada el 24 de mayo de 2019 se denunció la negativa de las empresas mineras a contribuir al FDML y la posición poco clara del Ministerio de Minas<sup>44</sup>;
- Se celebró una reunión presencial con los miembros de la Comisión Parlamentaria para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable en junio de 2019, los cuales han prometido participar en la campaña.

Como resultado de esta presión, se creó un Comité Nacional para la Supervisión y Distribución del FMDL. Presidido por Jonas Hien, presidente de PLQP Burkina Faso, comenzó oficialmente su trabajo el 10 de mayo de 2019.

La primera sesión de trabajo permitió hacer un balance de las contribuciones y de distribuir la cantidad recaudada. Según el testimonio de Jonas Hien, se redistribuyeron más de 11.000

<sup>43</sup> <https://ouest-info.net/fonds-minier-de-developpement-local-les-maires-des-communes-minieres-exigent-son-operationnalisation/>

<sup>44</sup> <https://minute.bf/fonds-minier-de-developpement-local-les-societes-minieres-se-comportent-comme-un-etat-dans-un-etat/>

millones de francos CFA, una cantidad cinco veces superior a los pagos subnacionales realizados antes de la reforma.

Sin embargo, se hicieron las siguientes observaciones:

- Ningún titular de un proyecto minero ha efectuado los pagos completos correspondientes a los años 2017, 2018 y el primer semestre de 2019;
- La contribución de las empresas mineras representa sólo el 10% de la cantidad adeudado por el año 2017; están esperando la deducción de las inversiones en RSE para pagar el resto;

- La parte abonada por el Gobierno representa su contribución para 2018; la de 2017 se devolvió al Tesoro Público a finales de año porque el mecanismo no estaba en funcionamiento;
- La empresa Nordgold no hizo ninguna contribución en relación con dos de sus proyectos, Bissa gold y SOMITA.

Según una simulación realizada por la sociedad civil, el cuadro que figura a continuación da una indicación de lo que las empresas mineras deberían haber pagado al FMDL solo en el 2017.

**Tabla 10: El saldo que debían pagar las empresas mineras en 2017 al FDML (en francos CFA)**

Proyecto de minería	CANTIDAD PENDIENTE	CANTIDAD PAGADA	SALDO RESTANTE
Natou mining	897 260 370	450 000 000	44 726 0370
Burkina Mining Company (BMC)	445 284 221	29 000 000	41 6284 221
Netiana mining compagny (NMC)	367 402 014	29 000 000	33 840 2014
Riverstone Karma	710 470 465	71 047 047	63 942 3418
Iamgold Essakane	3 166 289 998	350 000 000	2 816 289 998
Roxgold Sanu	89 495 138	9 228 1054	799 214 084
Houndé Gold opération	431 600 434	4316 0043	388 440 391
<b>TOTAL</b>	<b>6 107 802 640</b>	<b>1 064 488 144</b>	<b>584 531 4496</b>

Fuente: Extracto de la restitución de los trabajos de los miembros de la sociedad civil, por Jonas Hien, 22 de octubre de 2019, Uagadugú.

## 5. INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Demografía (INSD), Burkina Faso tenía una población de 19.632.147 habitantes en 2017, de los cuales 10.153.342 eran mujeres<sup>45</sup>, que representaban el 51,71% de la población.

En el plano jurídico, se han adoptado varias disposiciones a favor de la mujer, entre ellas las siguientes:

- La Política Nacional de Género en 2009<sup>46</sup> (Decreto n.º 2009 672/PRES/PM/MEF/MPF de 8 de julio de 2009): se trata de un marco que debe orientar la acción del Gobierno para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el proceso de desarrollo;
- La guía para la incorporación de la perspectiva de género a las políticas sectoriales<sup>47</sup>: es un marco de referencia para que todos los agentes y planificadores del desarrollo aumenten la participación de todas las personas en el desarrollo de Burkina Faso.
- Ley 005-2015/CNT, de 7/4/2015, sobre el código electoral en su artículo 154: "Bajo pena de nulidad, las listas de candidatos deben incluir al menos un candidato de cualquiera de los sexos".

Aunque su número va en aumento, las mujeres burkinesas están infrarrepresentadas tanto en el ámbito político como en el económico. La ley sobre la cuota de género en las elecciones legislativas y locales no parece haber surtido efecto. Según los datos de la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI)<sup>48</sup>, solo 406 mujeres estaban inscritas en la lista nacional y 1.668 en las listas provinciales para las elecciones legislativas del 29 de noviembre de 2015, es decir, el 24,34% de los candidatos. De un total de 127 diputados, apenas 12 eran mujeres, lo que representaba un 11,2% del hemicycle. A nivel gubernamental, de los 32 miembros<sup>49</sup> actualmente en el cargo, 6 son mujeres. En el ámbito económico, por ejemplo en la Cámara de Comercio e Industria de Burkina Faso (CCIBF), ocurre lo mismo.

En el sector de la minería en concreto, el Informe de la EITI 2016<sup>50</sup> desglosa por primera vez el número de personas empleadas por género. De las 16 empresas colaboradoras, 6 proporcionaron información y el recuento muestra que dieron empleo a 184 mujeres durante el 2016. Los ingresos del sector minero se destinan al Tesoro Público, y los ministerios de Finanzas y Minas tampoco publican

45 [http://www.insd.bf/n/contenu/autres\\_publications/Projections\\_demographiques\\_sous\\_nationales\\_20072020.pdf](http://www.insd.bf/n/contenu/autres_publications/Projections_demographiques_sous_nationales_20072020.pdf) (página 9)  
46 <https://burkinafaso.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PolitiqueNationaleGenre2009.pdf>  
47 [https://burkinafaso.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GUIDE\\_GENRE\\_FINAL260912.pdf](https://burkinafaso.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/GUIDE_GENRE_FINAL260912.pdf)

48 <http://www.ceni.bf/?q=node/200>  
49 <http://www.gouvernement.gov.bf/spip.php?article2080>  
50 Informe EITI Burkina Faso 2016, pág. 82.

datos específicos<sup>51</sup>. Es imposible rastrear la asignación y el uso eficaz de los recursos en beneficio de las mujeres.

El informe de investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en los sectores extractivos de Burkina Faso<sup>52</sup> explica en parte las razones de ello:

- Los prejuicios sociales y culturales siguen pesando mucho.
- La mayoría de las concesiones mineras están situadas en zonas rurales. Los trabajadores tienen que pasar largos períodos de tiempo allí antes de poder ir a casa a descansar: es un ritmo de trabajo que difícilmente es adecuado para las mujeres.
- El sector minero es particularmente exigente para las mujeres embarazadas y las que tienen hijos; no se permite la presencia de niños en los emplazamientos mineros.
- Bajo la presión familiar, algunas jóvenes recién casadas se ven obligadas a renunciar a sus empleos en las empresas mineras; no es fácil deconstruir estos comportamientos tan arraigados.
- Los informes de la EITI no pueden presentar todavía un análisis de la asignación de los ingresos desde una perspectiva de género.

Aunque la directiva de la CEDEAO establece que “los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales relacionados con las actividades mineras y a favor de la mujer”, esta disposición no se ha incorporado al Código Minero de 2015, que guarda silencio sobre la cuestión de la mujer, en particular en lo que respecta a los beneficiarios del FMDL y su gobernanza. La campaña tampoco tuvo

en cuenta la dimensión de género, tal y como confirma Jonas Hien, presidente de PLQP Burkina: “Específicamente, el género, en el sentido de una consideración especial de la mujer, apenas se ha tenido en cuenta. Uno de los argumentos de la campaña era que el Fondo debía reducir significativamente el sufrimiento de las mujeres en las zonas rurales en general y en los yacimientos mineros en particular. Así, las mujeres participaron masivamente en las reuniones de información y dieron su apoyo a la coalición de la sociedad civil”.

La Asociación de Mujeres del Sector Minero de Burkina Faso (AFEMIB) se creó el 3 de diciembre de 2000 con el objetivo general de: “La contribución al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y sus responsabilidades en el sector minero a fin de satisfacer mejor sus necesidades específicas en el plano socioeconómico”. La asociación reúne a las mujeres que trabajan en la administración pública, las empresas mineras y las empresas proveedoras de bienes y servicios. Esta asociación es consciente de que las mujeres no se tienen suficientemente en cuenta ni en el Código Minero de 2015 ni en sus normas de aplicación; tampoco se las tiene en cuenta en la gestión del FMDL. Por ello, en 2018 inició una campaña de defensoría “para que se tenga en cuenta el género en la gobernanza y los beneficiarios del FMDL”<sup>53</sup>. Esta campaña de defensoría tiene como objetivo:

- Informar y concientizar sobre las necesidades específicas de las mujeres, que deben tenerse en cuenta en la implementación de este fondo;
- Asignar el 30% del fondo a proyectos que beneficien a las mujeres;
- Adoptar medidas para tener en cuenta la dimensión de género en la gestión del fondo.

51 Informe EITI Burkina Faso 2016, pág. 38.

52 Se elaboró un informe de investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en los sectores extractivos de Burkina Faso como parte del proyecto piloto de género de África occidental de habla francesa para 2019 de PLQP, ejecutado en tres coaliciones de PLQP de África occidental (Burkina Faso, Guinea y Senegal). El informe final está disponible aquí: <https://www.pwyp.org/fr/country/burkina-faso-fr/>

53 <https://www.leconomistedufaso.bf/2016/10/24/fonds-minier-de-developpement-local-place-femmes/>

Tabla 11: Resumen de las actividades de defensoría de la AFEMIB

Actividad	Objetivos
Redacción y adopción de una estrategia de defensoría, acompañada por un documento	AFEMIB
Formación de un grupo de 10 personas, encargado de la organización, el seguimiento y la presentación de informes sobre las actividades de defensoría.	
Organización de una conferencia de prensa para el lanzamiento de la campaña de defensoría en Uagadugú.	Medios de comunicación nacionales e internacionales
Organización de una importante conferencia en Uagadugú junto con la edición de 2018 de la Semana de actividades mineras de África occidental (SMAO)	Responsables de la toma de decisiones, expertos, parlamentarios, investigadores, sociedad civil
Promoción de la emisión de debates en las radios y televisiones de Uagadugú.	Público general
Reuniones directas con las autoridades	Ministerio de Promoción de la Mujer, Ministerio encargado de la descentralización, Ministerio de Minas.
Organización de talleres de información a nivel local en 4 municipios piloto: Yalgou, Bouroum, Réo, Boudri.	Consejo municipal, asociaciones de mujeres, jefes tradicionales y religiosos, periodistas, especialistas. El taller ha sido objeto de una cobertura mediática.

## Resultados

- En el marco de la puesta en marcha del FMDL, se prevé la creación de un Comité Nacional de Supervisión y Distribución de fondos, en el que la sociedad civil se beneficiará de 2 escaños; tras estas acciones de defensoría, uno de estos escaños se ha asignado a la AFEMIB.
- En los municipios, los consejos municipales se han comprometido a dar prioridad a la financiación de proyectos que beneficien a las mujeres.
- Las asociaciones de mujeres a nivel local han decidido involucrarse en la gobernanza del FMDL.

## 6. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CAMPAÑA

---

La supervisión y evaluación de la campaña fue dirigida por un grupo compuesto por representantes de las organizaciones de la coalición: Mines Alerte, PLQP, ORCADE y RAJIT.

### Supervisión

El grupo supervisó el proceso para asegurarse de que funcionaba sin problemas. Celebró reuniones periódicas y elaboró informes de las actividades.

### Evaluación

La evaluación periódica del proceso, a fin de comprobar si se lograron los cambios previstos, permitió a la sociedad civil comprender los retos y adaptar su estrategia. Las evaluaciones fueron realizadas internamente por un pequeño grupo que luego presentó los resultados a los demás miembros para su validación. Se elaboraron en 2017, 2018 y 2019 y han contribuido en gran medida al éxito de esta campaña a favor de las mujeres.

## 7. LECCIONES OBTENIDAS DE LA CAMPAÑA

---

Tanto la sociedad civil de Burkina como las coaliciones participantes pudieron obtener varias lecciones de esta campaña.

- **A nivel de la sociedad civil de Burkina Faso:**
  - La sociedad civil, reunida en la coalición PLQP Burkina, ha mostrado una fuerte voluntad de defender los intereses de las comunidades. Muy preocupada por la gobernanza del sector minero, pudo mantenerse vigilante y proactiva para convencer a las autoridades de que pusieran en marcha el FMDL, a pesar de la reticencia de las empresas mineras.
  - La campaña ha sido respaldada por alcaldes y presidentes de consejos regionales interesados. Reunidos en el seno de la Asociación de minas de los municipios afectados, estos funcionarios electos han acompañado a la coalición en sus actividades.
  - Con una buena cobertura de las actividades por parte de los medios de comunicación, los medios nacionales e internacionales también contribuyeron a proporcionar a la campaña un alto perfil.
- La labor de la coalición permitió concientizar a los parlamentarios que, tras comprender la necesidad de un fondo de este tipo y la necesidad de implicar a las empresas mineras, apoyaron el proyecto, a pesar de la presión ejercida. En 2016, tras intercambios con la sociedad civil, el nuevo Parlamento realizó una investigación parlamentaria sobre el sector minero que condujo a la aplicación del FMDL. El Gobierno ha decidido seguir todas las recomendaciones propuestas.
- La coalición PLQP Burkina Faso no había incluido en su campaña las cuestiones de género y la situación específica de la mujer. Si AFEMIB ha logrado compensar esta deficiencia iniciando otro esfuerzo de defensoría, es una prueba de que esta perspectiva es esencial cuando se trata de cuestiones de desarrollo. Un enfoque más inclusivo habría reducido el riesgo de que las mujeres quedaran fuera de la gestión del FDML desde el principio de la campaña.

- **A nivel de otras coaliciones colaboradoras:**

Las lecciones aprendidas de esta experiencia por otras organizaciones de la sociedad civil son igualmente numerosas e incluyen, en particular, las siguientes:

- El tipo de estructuras que se deben implementar (construcción de coaliciones de varias organizaciones);
- La participación de los primeros beneficiarios, en este caso las comunidades locales;
- La movilización de asociados y aliados (alianza estratégica, incluso con los medios de comunicación);
- El dominio del objetivo de la campaña de defensoría;
- La credibilidad de la estructura de defensoría;
- La capacidad de convencer;
- El compromiso real de los actores y la voluntad de triunfar;
- La audiencia de los miembros de la campaña de defensoría con las autoridades y los parlamentarios (depende de las personalidades que le apoyen);
- Un buen seguimiento del proceso para adaptarlo mejor al contexto.

## 8. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

---

El compromiso de la sociedad civil de Burkina Faso ha dado sus frutos: la redistribución de las cantidades recaudadas entre los municipios. Ha sido capaz de adaptar su estrategia a las circunstancias cambiantes, a veces adversas. Por lo tanto, es una gran victoria para los diversos implicados que participan en la lucha por la creación del FMDL y su puesta en marcha.

Sin embargo, se han formulado las siguientes recomendaciones para asegurar que esos esfuerzos sigan surtiendo efecto:

- Continuar con la campaña de defensoría para evitar que las empresas mineras firmen memorandos de entendimiento que permitan deducciones de inversión en RSE;
- Fortalecer el diálogo con el Ministerio de Minas, por una parte, y con la Cámara de Minas y la empresa Nordgold, por otra, para que pueda contribuir al FMDL; de lo contrario, el Ministerio deberá utilizar medios legales para recuperar las sumas adeudadas;
- Formar a los alcaldes y consejeros regionales en el uso productivo y transparente de los fondos que les serán devueltos, asignándolos a inversiones y evitando su apropiación indebida;
- Involucrar a jefes tradicionales y religiosos respetados localmente en la gobernanza del fondo;
- Tener en cuenta la representatividad de las mujeres y permitirles participar en el Comité Nacional de Supervisión del FDML, y tener en cuenta sus necesidades en la elección de los proyectos aptos para el FMDL a nivel municipal.

# BIBLIOGRAFÍA

---

## Documentos consultados

- Ley N.º 036-2015/CNT de 26 de junio de 2015, relativa al Código Minero de Burkina Faso, aprobada por el Consejo Nacional de Transición (CNT)
- MATDS: Informe sobre la auditoría de los subsidios financieros del Estado a las comunidades territoriales de 2006 a 2015
- Anuario estadístico de 2018 del Ministerio de Minas y Canteras (agosto de 2018).
- Informe 2017 de EITI-Burkina
- Secretaría permanente de la EITI: plan de acción de la EITI 2017-2019

## Enlaces a documentos electrónicos útiles

- [http://netafrique.net/burkina-faso-la-societe-civile-exige-que-1-des-revenus-miniers-soient-consacres-a-la-lutte-contre-la-pauvrete/?yop\\_poll\\_answer%5B4%5D=14&yop\\_poll\\_tr\\_id=&yop\\_poll\\_nonce-4\\_yp5918a9c3ec88b=43b5668c49](http://netafrique.net/burkina-faso-la-societe-civile-exige-que-1-des-revenus-miniers-soient-consacres-a-la-lutte-contre-la-pauvrete/?yop_poll_answer%5B4%5D=14&yop_poll_tr_id=&yop_poll_nonce-4_yp5918a9c3ec88b=43b5668c49)
- <http://minesalerte.blogspot.com/2015/05/quel-code-minier-pour-le-developpement.html>
- <http://minesalerte.blogspot.com/2015/05/burkina-oxfam-reclame-1-du-chiffre.html>
- <http://minesalerte.blogspot.com/2015/05/plaidoyer-pour-ladoption-du-code-minier.html>
- <http://news.aouaga.com/h/67903.html>
- <https://lefaso.net/spip.php?article65522>
- <https://www.leconomistedufaso.bf/2018/05/21/fonds-minier-de-developpement-local-un-gap-de-plus-de-27-milliards-de-f-cfa/>
- <http://m.rfi.fr/emission/20190508-burkina-polemique-fonds-minier-developpement-local>
- <https://www.rtb.bf/2016/06/des-patrons-de-societes-minieres-exposent-leurs-preoccupations-au-president-du-faso/>
- [https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi\\_072\\_portant\\_revision\\_de\\_la\\_constitution.pdf](https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi_072_portant_revision_de_la_constitution.pdf)
- <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101264/121922/F-259063524/BFA-101264.pdf>

- <https://www.a-mla.org/>
- <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-africa-mining-vision-030317-fr.pdf>
- Ley N.º 055-2004/AN, de 21 de diciembre de 2004, sobre el Código General de las Comunidades Territoriales.
- <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Code-investissements-1995-MAJ-2010.pdf>
- <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Code-minier-2009.p> Extracto del discurso sobre el estado de la nación del primer ministro, el Sr. Paul Kaba Thiéba, pronunciado el 14 de abril de 2018 en la Asamblea Nacional.
- [http://www.itie-bf.gov.bf/IMG/pdf/rapport\\_itie\\_bf\\_2017\\_final\\_revu\\_et\\_signe.pdf](http://www.itie-bf.gov.bf/IMG/pdf/rapport_itie_bf_2017_final_revu_et_signe.pdf)
- MATD: Informe sobre la auditoría de los subsidios financieros del Estado a las comunidades territoriales de 2006 a 2015 (mayo de 2017), pág. 33.
- <http://minesalerte.blogspot.com/2015/05/quel-code-minier-pour-le-developpement.html>
- <https://lefaso.net/spip.php?article65258>
- <https://lefaso.net/spip.php?article64449>
- <https://lefaso.net/spip.php?article65087>
- <https://www.rtb.bf/2016/06/des-patrons-de-societes-minieres-exposent-leurs-preoccupations-au-president-du-faso/>
- <https://www.iburkina.com/2018/10/orcade-burkina-une-conference-publique-pour-donner-plus-declairage-sur-le-code-minier-2015/>
- <https://ouest-info.net/fonds-minier-de-developpement-local-les-maires-des-communes-minieres-exigent-son-operationnalisation/>
- <https://minute.bf/fonds-minier-de-developpement-local-les-societes-minieres-se-comportent-comme-un-etat-dans-un-etat/>
- <https://www.leconomistedufaso.bf/2018/05/21/fonds-minier-de-developpement-local-un-gap-de-plus-de-27-milliards-de-f-cfa/>
- <https://www.leconomistedufaso.bf/2016/10/24/fonds-minier-de-developpement-local-place-femmes/>
- <http://m.rfi.fr/emission/20190508-burkina-polemique-fonds-minier-developpement-local>
- <http://www.droit-afrique.com/uploads/Burkina-Code-2004-collectivites-territoriales-MAJ-2018.pdf>

# APPENDIX

---

## LISTA DE ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON EN LA CAMPAÑA

1. Organización para el Fortalecimiento de las Capacidades de Desarrollo (ORCADE)
2. Red africana de Periodistas para la Integridad y la Transparencia (RAJIT)
3. Movimiento Burkinés de los Derechos Humanos y de los Pueblos (MBDHP)
4. Red Nacional Anticorrupción (RENLAC)
5. Marco de Consulta para las ONG y las Asociaciones Activas en Enseñanza Básica (CCEB-BF)
6. Asociación de Mujeres del Sector Minero (AFEMIB)
7. ATTAC-Burkina
8. Alianza de Proveedores de Bienes y Servicios Mineros de Burkina Faso (ABSM)
9. Centro de Información, Capacitación y Estudios Presupuestarios (CIFOEB)
10. El Instituto Libre de África
11. Centro Nacional de Prensa Norbert Zongo
12. Grupo de Estudio e Investigación sobre la Democracia y el Desarrollo Económico y Social - Burkina (GERDDES)
13. Liga de Consumidores
14. Centro para la Gobernanza Democrática (CGD)
15. Red Nacional para la Promoción de Evaluaciones Ambientales (RENAPEE)
16. FoodFirst Information & Action Network Burkina (FIAN)





PUBLIQUEN LO  
QUE PAGAN

Email: [info@pwyp.org](mailto:info@pwyp.org)

 [@PWYPtweets](https://twitter.com/PWYPtweets)

 [www.facebook.com/PublishWhatYouPay](https://www.facebook.com/PublishWhatYouPay)

[www.pwyp.org](http://www.pwyp.org)

© Publish What You Pay 2020

Publish What You Pay is a registered charity (Registered Charity Number 1170959) and a registered company in England and Wales (No. 9533183).