

Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en materia ambiental: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana



Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440
Col. Lomas de Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo
C.P. 11000, Ciudad de México
www.mx.undp.org

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados total o parcialmente siempre que se cite la fuente.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en cerca de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones

Coordinador general: Alberto Rojas Rueda

Redactores técnicos: Carlos Ham Ramírez
y Jorge Carbajal Hernández

Colaboradoras: Elvia Rodríguez Rodríguez
y Carla Covarrubias Vallín

Prólogo: Jorge Sánchez

Epílogo: María Cristina Cortinas Durán

Cita recomendada:

PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana. Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” 62 pp. Carbajal, J. y Rojas, A. (coords): PNUD

Diseño editorial: Patricia Reyes, Janín Muñoz

Cuidado de edición: Jorge Sánchez Casas

Primera edición: enero 2019.

Editado en Ciudad de México.

Este trabajo se realizó con recursos del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019) provenientes del gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en el marco del Resultado 2 “Diálogo e interlocución del sector ambiental con la ciudadanía mejorados mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación” establecido en el Documento de Proyecto (Prodoc).



DIRECTORIO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Antonio Molpeceres

*Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y
Representante Residente del PNUD en México*

Katyna Argueta

Directora de País del PNUD en México

Gerardo Arroyo

Oficial Nacional del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Alberto Rojas

Coordinador General del Proyecto 89477

Jorge Carbajal

Especialista en procesos participativos y esquemas de gobernanza Proyecto 89477



Contenido

Directorio	
Siglas y acrónimos	7
Presentación Ucpast-Semarnat	9
Presentación PNUD	10
Prólogo	11
Introducción	12
CAPÍTULO 1	
Política Nacional de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental	14
Antecedentes internacionales	15
Antecedentes nacionales	16
CAPÍTULO 2	
El Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental	21
Elementos generales	22
Elementos específicos	22
Integración 2011-2014	24
Actividades	24
Grupos de Trabajo	26
CAPÍTULO 3	
Metodología	27
CAPÍTULO 4	
El diseño institucional del Comité	31
Caracterización del Comité	32
Principios y estándares de participación ciudadana	35
CAPÍTULO 5	
Resultados y principales hallazgos	39
¿Cuáles son las características en términos de diseño institucional del Comité?	40
¿En qué medida el diseño institucional del Comité incorpora los principios y estándares de la participación ciudadana?	41

CAPÍTULO 6	
Conclusiones	43
CAPÍTULO 7	
Recomendaciones	45
Epílogo	50
Bibliografía	53
ANEXOS	
Anexo A	57
Anexo B	61

Siglas y acrónimos

Apf	Administración Pública Federal
Bpc	Bifenilos policlorados
Comité	Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos
CdP	Conferencia de las Partes
Cop	Contaminantes Orgánicos Persistentes
DGIRA	Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental
DGGIMAR	Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas
Fisq	Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química
GT	Grupos de Trabajo
Inecc	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNI	Plan Nacionales de Implementación
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Saicm	Enfoque Estratégico para el Manejo Adecuado de los Productos Químicos a Nivel Internacional (por sus siglas en inglés)
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales



Presentación

Ucpast-Semarnat

Citlali Tovar¹

Hoy en día, la complejidad de los temas y problemas que acompañan el cuidado y aprovechamiento del medio ambiente, como un asunto de interés público, requieren del involucramiento de distintos actores y sectores que sean capaces de generar propuestas y soluciones novedosas.

Uno de estos problemas es el relacionado con el manejo de sustancias químicas a lo largo de su ciclo de vida. Esta preocupación ha guiado el trabajo de científicos, expertos y activistas que han buscado visibilizar y generar un mejor entendimiento sobre las consecuencias que la presencia de estas sustancias tiene sobre el ambiente y la salud humana.

Los asuntos ambientales, al ser considerados de interés público, requieren de la participación y corresponsabilidad de distintos sectores para atender las problemáticas que surgen en esta materia. En este sentido, es posible reconocer que, diseñar mecanismos e implementar estrategias de interacción, participación y comunicación capaces de responder a la demanda ciudadana por tomar parte en las decisiones públicas, es uno de los retos más significativos, no sólo en México, sino a nivel global.

Sin duda, la participación ciudadana, reconocida como derecho humano, es un tema central en la agenda nacional. Hoy nos encontramos frente a la oportunidad de apostar por el fortalecimiento de capacidades nacionales en materia de participación ciudadana como el Acuerdo de Escazú, y retomar instrumentos de política claves para avanzar en este sentido, como la Estrategia Nacional de Participación Ciudadana, y el Índice de Participación Ciudadana Ambiental.

El documento elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en materia ambiental, es un ejemplo que permite situar la urgencia por consolidar la participación ciudadana del sector ambiental en México, como una forma para promover el involucramiento de la sociedad en la planeación, decisión y ejecución de las políticas ambientales enfocadas al manejo de sustancias químicas.

¹ Jefa de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia

Presentación PNUD

Alberto Rojas Rueda²

La quinta y última publicación de la serie de análisis de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, realizada por el Proyecto “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Proyecto PNUD), en el marco de la cooperación con el gobierno mexicano, corresponde al *Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana*. Con ella se concluyen los esfuerzos del Proyecto PNUD para establecer una metodología robusta que permita construir la línea base para evaluar la calidad de la participación ciudadana en México, en particular, en el sector ambiental federal.

La Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR), de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), opera la política general relacionada con materiales y residuos peligrosos, sitios contaminados con estos residuos y las actividades altamente riesgosas, así como el cumplimiento de diversos compromisos internacionales que México tiene en estas materias. Dichos temas requieren la concurrencia de la sociedad, tanto en el acompañamiento de las decisiones, como en el fortalecimiento de las capacidades técnicas del sector, en esto reside la importancia del Comité.

El presente trabajo ofrece recomendaciones a la autoridad competente, para materializar la meta 16: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”, del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030.

Así, esperamos que los resultados presentados allanen el camino hacia la construcción de indicadores sobre los alcances de la democracia participativa en el seno de las instituciones gubernamentales (desde una perspectiva de derechos humanos), fortalezca las capacidades del Estado mexicano, ofrezca elementos para exigir espacios efectivos de participación ciudadana y acerque a la academia nuevas perspectivas analíticas.

Deseamos que, ante la entrada en escena del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, conocido como Acuerdo de Escazú, las herramientas metodológicas que el Proyecto PNUD generó, respalden su adopción en México.

Agradecemos a la DGGIMAR por toda la información compartida para la realización de este documento, así como a la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de Semarnat y la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por los recursos económicos dispuestos para el logro de esta serie.

Especial mención en este trabajo merece el equipo técnico del Proyecto PNUD, Jorge Carbajal, Carlos Ham y Elvia Rodríguez, quienes han entregado muchas horas en este esfuerzo colaborativo, así como al Ing. Jorge Sánchez y a la doctora Cristina Cortinas, quienes, desde su experiencia y profundos conocimientos del tema, nos comparten una visión más allá de los alcances de este documento.

Dispóngase el lector a disfrutar de esta obra colectiva.

² Coordinador General del Proyecto 00089477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019) del PNUD.

Prólogo

Jorge Sánchez Gómez³

Hablar sobre las sustancias químicas (SQs), los compuestos orgánicos persistentes (COPs), y los residuos peligrosos (RPs), implica reconocer que se trata de un tema presente en todas las actividades que llevamos a cabo cotidianamente; ya que las primeras se refieren a productos que consumimos en todos los ámbitos e insumos para los procesos que generan bienes de servicios, mientras que los otros son externalidades resultado de tales prácticas y se generan en prácticamente en toda actividad humana.

Por otro lado, se trata de un sector de importancia a nivel mundial por las graves repercusiones ambientales pueden provocar las malas prácticas empleadas en la exportación, importación y uso de las SQs, por el riesgo interno y transfronterizo de los RPs y por la integración de los COPs en el ambiente. Es por ello que buscando mitigar sus efectos, en la década de los ochentas fue creado el Convenio de Basilea para el Control de los Movimientos Transfronterizos de Rps y su eliminación; el Convenio de Rotterdam que entró en vigor en el 2004 para regular la importación de sustancias químicas peligrosas y plaguicidas; así como el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes que aplica también desde el 2004 y cuyo objetivo es la eliminación de la producción, utilización, importación y exportación de productos que los contienen

A nivel nacional se han desarrollado desde hace más de 30 años un amplio número de instrumentos legales en el marco ambiental nacional, algunos ya obsoletos y desactualizados; destacando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) creada en 1988 y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) del 2003, con todos sus instrumentos de apoyo, que regulan las SQs, los COPs y los RPs.

Además se debe hacer mención de la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (Cicoplafest), integrada en el año de 1994 con el objetivo de coordinar las acciones en materia de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas y permitir la colaboración y el trabajo entre las Secretarías de Salud, Medio Ambiente, Agricultura y Economía. Así mismo, en el año del 2011 y como parte de la ratificación de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, se creó el Comité Consultivo Nacional Para La Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental el cual tiene como objeto asesorar a la Semarnat sobre producción, generación, transporte, almacenamiento, uso, manejo, tratamiento y disposición final de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos sujetos a convenios internacionales con la finalidad de proteger el medio ambiente.

Es indudable que se cuenta con un gran número de herramientas e instrumentos jurídicos y normativos, nacionales e internacionales, con los que se ha tratado de regular el manejo de las SQs, los COPs y los RPs; sin embargo los resultados no han sido los esperados. Las causas de ello se relacionan con la falta de una política nacional que los integre en un mismo sector con estrategias específicas para cada una de las fases que integran las cadenas de valor y el ciclo de vida de los productos y las materias primas una visión que vinculante, que esté respaldada por un marco regulatorio y normativo proactivo moderno y vinculante con la sociedad en general. No se debe olvidar que el marco legal, no es un fin sino un medio para blindar, respaldar y permitir el cumplimiento de los objetivos y metas de cualquier política pública.

³ Maestro en Ingeniería Sanitaria y Ambiental por la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Profesional con más de 35 años de experiencia en el campo ambiental, particularmente en el sector de los residuos sólidos, de manejo especial y peligrosos.

También es incuestionable que la falta de un manejo integral sobre los temas señalados, que privilegie los derechos de la ciudadanía, los aspectos ambientales, el factor humano y la responsabilidad civil, ha dado pauta para que hayamos tenido pasajes tan desastrosos como los acontecimientos ocurridos en Tultitlán, Estado de México, en la década de los ochentas por el mal manejo de los residuos con cromo hexavalente de la empresa Cromatos de México, el incendio de la planta de pesticidas y fertilizantes de Anaversa en la Ciudad de Córdoba, Veracruz en 1991 y la gran explosión de hidrocarburos que saturaron el drenaje de la Colonia La Moderna en Guadalajara, Jalisco.

En estos desastrosos eventos, además del sufrimiento humano, las pérdidas económicas y financieras, los daños ambientales y las afectaciones a la calidad de vida de la población; la violación de los derechos humanos de las comunidades afectadas han sido la constante, ya que además de que no ha habido la reparación de los daños ni la atención debida a sus moradores; no se ha

instrumentado un programa de monitoreo ambiental que dignifique a los afectados y que muestre los resultados de las medidas adoptadas.

Es por ello que el presente documento, donde se hace el análisis del desempeño que ha tenido el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales, identificando sus limitaciones, deficiencias y expectativas no cumplidas; así como las recomendaciones pertinentes para convertirlo en un genuino y verdadero espacio de convergencia que permita la participación activa y democrática de la ciudadanía, en la definición de la Política Nacional para los temas de interés; representa un primer paso para replantear su marco regulatorio y normativo, así como para reformular las prácticas, procedimientos y estrategias para una mejor gestión en el manejo de las SQs, los COPs y los RPs, que garantice el derecho humano a un ambiente sano.

Introducción

Hoy en día el uso de una gran cantidad de sustancias y productos químicos es indispensable para el desarrollo de distintas actividades de la sociedad. No obstante, aunque su uso nos resulte cotidiano, bajo ciertas condiciones de exposición y manejo inadecuado, las sustancias y productos químicos pueden representar riesgos importantes para la salud humana y el medio ambiente (Pnuma, 2012).

Los riesgos asociados con el uso de las sustancias químicas han generado, a nivel internacional, el establecimiento de acuerdos enfocados en instaurar marcos de acción gubernamental que disminuyan los riesgos y las afectaciones a la salud y al medio ambiente. Dada la complejidad y amplitud del tema, se requiere de la participación de distintos actores que, con su experiencia y conocimiento, acompañen la toma de decisiones sobre las políticas en materia de sustancias químicas.

En México, la legislación nacional considera al Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos (Comité) como el mecanismo de participación ciudadana que tiene por objeto fomentar la participación equilibrada de la sociedad en la política nacional de sustancias químicas y residuos peligrosos. Este Comité funge como espacio de consulta y apoyo a

la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

En este documento se presentan los resultados del análisis del diseño institucional del Comité desde la perspectiva del derecho humano a la participación ciudadana. En el primer capítulo se presenta una descripción de los antecedentes y los elementos de la política nacional de sustancias químicas y residuos peligrosos, así como del contexto institucional del Comité. En el segundo capítulo se describe de forma general el Comité y se presentan algunos datos sobre su integración y operación durante el periodo 2011-2014. En el tercer capítulo se describe la metodología utilizada para el análisis del diseño institucional. En el cuarto capítulo se presentan los resultados del análisis del diseño institucional a partir de la caracterización del mecanismo y del cumplimiento de ciertos principios y estándares sobre la participación ciudadana. En el quinto capítulo se enuncian los hallazgos y las conclusiones del análisis. Por último, en el sexto capítulo se extiende una serie de recomendaciones puntuales sobre los aspectos que podrían mejorarse a partir de este análisis para fortalecer este Comité, de tal manera que se logre avanzar en la garantía del derecho humano a la participación ciudadana y el derecho humano a un medio ambiente sano en México.

POLÍTICA NACIONAL DE
SUSTANCIAS QUÍMICAS,
COMPUESTOS ORGÁNICOS
PERSISTENTES Y
RESIDUOS PELIGROSOS
SUJETOS A CONVENIOS
INTERNACIONALES EN
MATERIA AMBIENTAL



El manejo de las sustancias químicas requiere de atención específica para cada una de las etapas de su ciclo de vida,⁴ por lo tanto, la preocupación sobre su manejo adquiere relevancia también en la etapa de la disposición final de las sustancias, es decir el manejo de los residuos, los cuales, de acuerdo con la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), se definen como aquellos materiales o productos cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentran en estado sólido o semisólido, líquido o gaseoso y que se contienen en recipientes o depósitos; pueden ser susceptibles de ser valorizados o requieren sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en la Ley (Art. 5).

Además, dentro de las sustancias químicas que deben ser atendidas con atención por los riesgos que implican para la salud humana y para el medio ambiente se encuentran los Contaminantes Orgánicos Persistentes (Cop), los cuales se definen como sustancias químicas orgánicas basadas en carbono que poseen propiedades físico-químicas que, una vez liberados al ambiente permanecen intactos durante largos periodos de tiempo y son altamente tóxicos para los seres humanos y la vida silvestre (Semarnat, 2017).

En las últimas décadas la comunidad internacional ha puesto atención y ha desarrollado investigaciones sobre las consecuencias reales y potenciales que el uso de sustancias químicas tiene en la salud y en el medio ambiente (Martínez y Yarto, 2004; Mendoza e Ize, 2017). En este sentido, y como consecuencia de dichos estudios, a nivel internacional se han firmado tratados y acuerdos con la intención de actuar de manera conjunta con el objetivo de disminuir los riesgos y las afectaciones derivadas del uso de sustancias químicas. A continuación se presentan los antecedentes internacionales y nacionales que han dado forma a la política en materia del manejo adecuado de sustancias químicas, se describen los elementos que componen dicha política, así como el contexto institucional en el cual se encuentra adscrito el Comité.

Antecedentes internacionales

A nivel mundial, y como parte de la preocupación por atender los riesgos en la salud y el ambiente, derivados del manejo de sustancias químicas, se han llevado a cabo reuniones y conferencias internacionales que han resultado en diversos convenios internacionales marco para el desarrollo de políticas que atiendan dichas problemáticas al interior de los países.

La preocupación por conocer los riesgos y las consecuencias del uso de sustancias químicas en el medio y en la salud humana surgió en la década de los años sesenta con la publicación del libro *Primavera silenciosa* (1962) de Rachel Carson (27 de mayo de 1907-14 de abril de 1964). En este libro, Carson cuestiona el uso indiscriminado que se le daba a las sustancias químicas (pesticidas sobre todo) sin comprender plenamente los efectos que tienen sobre el medio y la salud humana (Mallén, 2012). La importancia internacional por atender las problemáticas ambientales inició en la década de los años setenta. En 1972 se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la cual marcó el inicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) con el objetivo de canalizar los esfuerzos internacionales para enfrentar coordinadamente la problemática del deterioro ambiental a nivel mundial y para preservar el equilibrio ecológico de nuestro planeta (Inecc, 2017a).

Como respuesta a exigencias de diversos sectores de la sociedad, principalmente, movimientos ambientalistas, así como algunos relacionados con derechos humanos, en la década de los años ochenta se adoptó el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, el cual tiene el objetivo de combatir el “comercio tóxico” de los residuos peligrosos entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo (Inecc, 2017a). El Convenio fue adoptado por la Conferencia de Plenipoten-

4. El ciclo de vida de las sustancias químicas implica las distintas etapas que acompañan su uso, desde su importación o producción hasta su disposición final (Inecc, 2017a).

ciarios el 22 de marzo de 1989, mediante la firma de 116 países. El objetivo del Convenio de Basilea es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a las adversidades que pueden surgir de la generación, movimientos transfronterizos y gestión de los desechos peligrosos (Semarnat, 2015a).

En 1992 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, en la cual se adoptaron los Capítulos 19, 20 y 21 de la Agenda 21 (Inecc, 2017; Mendoza e Ize, 2017) sobre la gestión ecológicamente racional de:

- Los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos.
- Los desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos.
- Los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales, respectivamente.

En consecuencia, y con el objetivo de integrar y consolidar esfuerzos internacionales para promover los objetivos del Capítulo 19 de la Agenda 21, se creó el Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (Fisq) (Semarnat, 2015f). Entre otras cosas, el Foro brinda orientación sobre las políticas, las prioridades y las estrategias para que los gobiernos, las organizaciones internacionales, los órganos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales actúen de manera correcta en relación con los riesgos que implica para la salud y el medio ambiente el manejo de las sustancias químicas (Inecc, 2003).

Con el objetivo de establecer un mecanismo de autorización previa a la importación y exportación de sustancias químicas peligrosas y plaguicidas comerciales, se creó el Convenio de Rotterdam, el cual generó el “procedimiento de consentimiento fundamentado previo para la importación de ciertas sustancias químicas peligrosas y plaguicidas”. Con dicho Convenio se busca contribuir al uso ambientalmente racional de dichas sustancias, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones entre los países signatarios del Convenio (Semarnat, 2015c). El Convenio de Rotterdam fue aprobado el 11 de septiembre de 1998 y entró en vigor el 24 de febrero de 2004.

Asimismo, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes fue firmado el 21 de mayo de 2001 y entró en vigor el 17 de mayo de 2004. Este Convenio tiene como objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente a través de la reducción y, en la medida de lo posible, la eliminación de la producción, utilización, importación y exportación de productos que contengan contaminantes orgánicos persistentes (Inecc, 2017a). Los cuales tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y se depositan a grandes distancias acumulándose en ecosistemas terrestres y acuáticos (Yarto, Arturo y Barrera, 2003; Semarnat, 2017).

Otro de los instrumentos internacionales enfocado en la regulación y el cuidado sobre el medio ambiente en relación con el uso de sustancias químicas, es el Enfoque Estratégico para el Manejo Adecuado de los Productos Químicos a Nivel Internacional (Saicm, por sus siglas en inglés). Este instrumento, creado el 6 de febrero de 2006, tiene como objetivo servir como estrategia que permita cumplir con la meta de que para el año 2020, las sustancias químicas sean producidas y utilizadas de forma racional durante todo el ciclo de vida, buscando reducir los efectos adversos al medio ambiente (Inecc, 2017a).

En 2013 se firmó el Convenio de Minamata sobre el mercurio. El Convenio entró en vigor en el año 2017, cuando la Unión Europea y siete de sus países miembros depositaron sus ratificaciones (Inecc, 2017). El convenio tiene el objetivo de proteger la salud humana y el medio de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y sus compuestos (Pnuma, 2017).

Antecedentes nacionales

A nivel nacional, desde principio de la década de los años ochenta, se llevaron a cabo proyectos enfocados en estudiar la presencia de los Cop y sus consecuencias en la salud y el ambiente (Yarto, Arturo y Barrera, 2003). En este sentido, el primer esfuerzo que se hizo desde el gobierno a nivel nacional para tratar la problemática relacionada con las sustancias químicas se llevó a cabo en 1988, año en el que se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual incluye un apartado en materia de residuos peligrosos del cual se derivó el Reglamento en Materia

de Residuos Peligrosos relativas al manejo y disposición final de ciertas sustancias, como los bifenilos policlorados (Bpc). Además, se promulgó la Norma Técnica Ecológica 001, publicada el mismo año y transformada posteriormente en la Norma Oficial Mexicana 052, que clasifica a los residuos peligrosos, entre los que se encuentran los Bpc y diversos plaguicidas clorados sujetos al Convenio de Estocolmo (Semarnat, 2017).

Como parte de los compromisos que México ha adquirido a nivel internacional frente a la problemática de las sustancias químicas y sus riesgos para la salud y el medio ambiente, el 22 de marzo de 1989 firmó el Convenio de Basilea y lo ratificó el 22 de febrero de 1991 y se publicó el 9 de agosto del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación* (Semarnat, 2015a). La ratificación del Convenio por parte de México implica el compromiso de seguir los principios y llevar a cabo políticas que busquen reducir el riesgo sobre el tratamiento de los desechos peligrosos.

En 1997 se publicó el *Perfil Nacional sobre Uso y Manejo de las Sustancias Químicas en México* cuyo contenido brindó un diagnóstico sobre la infraestructura legal, institucional y administrativa del país para el uso y manejo de las sustancias químicas, así como un panorama sobre su consumo y comercialización (Inecc, 2017a). En ese mismo año se creó la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (Cicoplafest) con el objetivo de coordinar las acciones en materia de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas y permitir la colaboración y el trabajo entre las Secretarías de Salud, Medio Ambiente, Agricultura y Economía (Semarnat, 2007).

El Convenio de Rotterdam fue aprobado por la Cámara de Senadores en 2004 y fue publicado un año después en el *Diario Oficial de la Federación*. México depositó ante la Secretaría General de las Naciones Unidas el instrumento de adhesión el 10 de marzo 2005 (Semarnat, 2015c).

México firmó el Convenio de Estocolmo el 23 de mayo de 2001, en Suecia, y lo ratificó el 10 de febrero de 2003, y en ese mismo año se promulgó la Ley General para

la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR). México fue el primer país de Latinoamérica que ratificó este Convenio, el cual entró en vigor el 17 de mayo de 2004 (Semarnat, 2015b). El Convenio establece que los países Parte deberán integrar sus Planes Nacionales de Implementación (PNI), para buscar cumplir los compromisos que establece el Convenio. En el caso de México, el PNI se integró en octubre de 2007 y fue aprobado por el Comité Nacional de Coordinación de México en febrero de 2008. La elaboración del PNI estuvo a cargo de la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR), la cual pertenece a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la Semarnat (Semarnat, 2007).

Como contaminantes ambientales o como desechos, las sustancias peligrosas están reguladas⁵ por la LGEEPA (1988) y la LGPGIR (2003), así como por sus respectivos reglamentos y normas oficiales que derivan de dichas leyes (Semarnat, 2007). En suma, es posible reconocer que en los últimos cuarenta años México ha logrado consolidar una agenda ambiental bastante amplia y significativa.

En el año 2011 y como parte de los compromisos que México adquirió por la ratificación de los Convenios de Basilea, de Estocolmo y de Rotterdam, se creó el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental, el cual tiene como objeto asesorar a la Semarnat en relación con la producción, generación, transporte, almacenamiento, uso, manejo, tratamiento y disposición final de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos sujetos a convenios internacionales con la finalidad de proteger el medio ambiente.

En el año 2015 México firma y ratifica el Convenio de Minamata sobre las emisiones y liberaciones de mercurio y compuestos de mercurio. En el año 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto Promulgatorio sobre el Convenio.

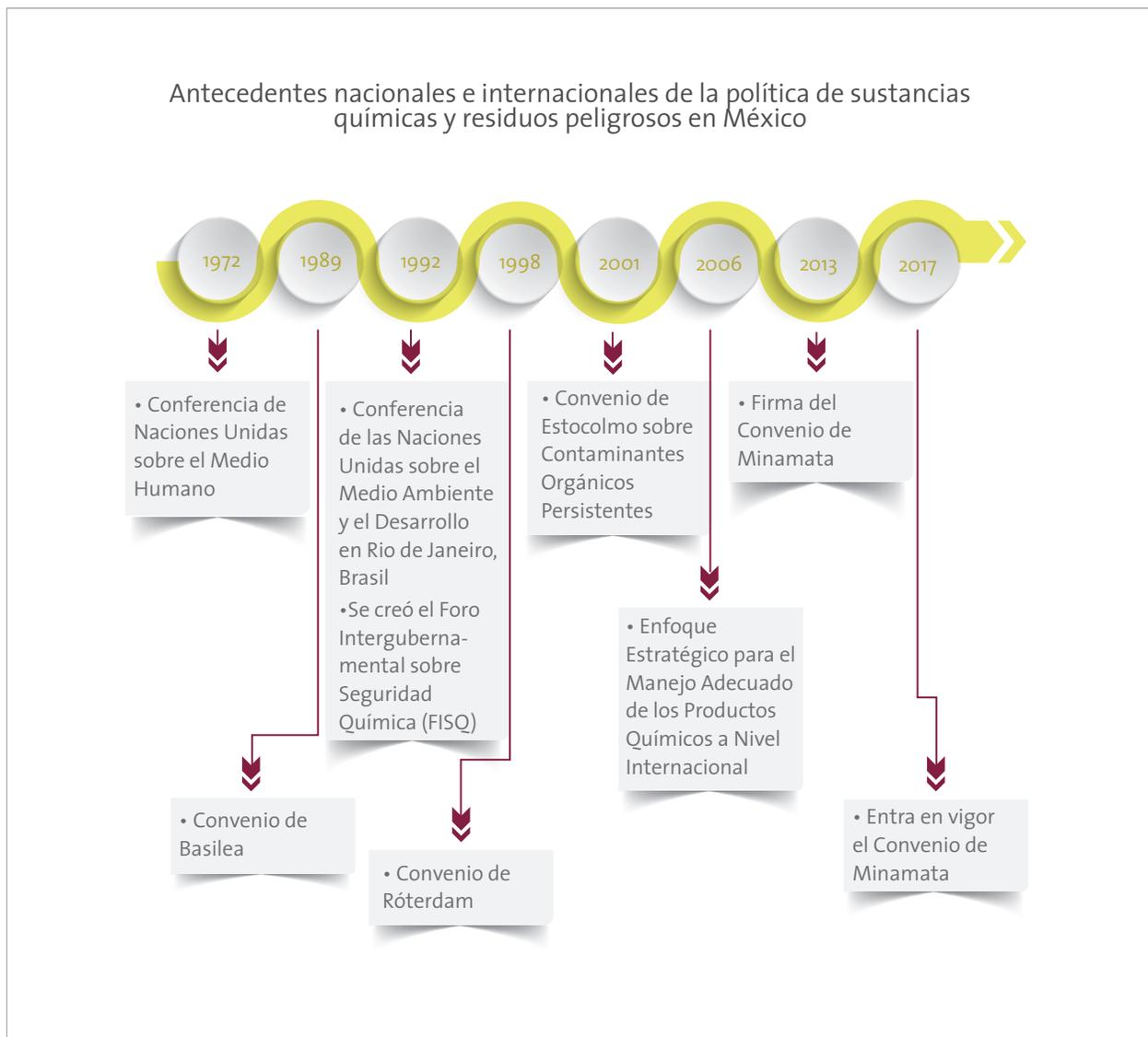
⁵ Además, en materia normativa se cuenta con la Ley Federal de Sanidad Vegetal publicada en 1994, la nueva ley de Sanidad Animal publicada en 2007 y la ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada en 2001, las cuales han conformado el sustento normativo, legal e institucional para la toma de decisiones en relación con el registro, la producción, la importación, exportación, comercialización y consumo de las sustancias químicas (Inecc, 2017a).

Como parte de las reformas constitucionales en materia energética, en el año 2015 se dio paso a la creación⁶ de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Asea), la cual es responsable de regular y verificar el cumplimiento de la legislación nacional de sustancias químicas y residuos peligrosos generados por este ramo de la industria (Asea, 2016), pero que hasta la fecha ha

quedado excluida del diseño de la política que corresponde a estas materias en el sector ambiental.

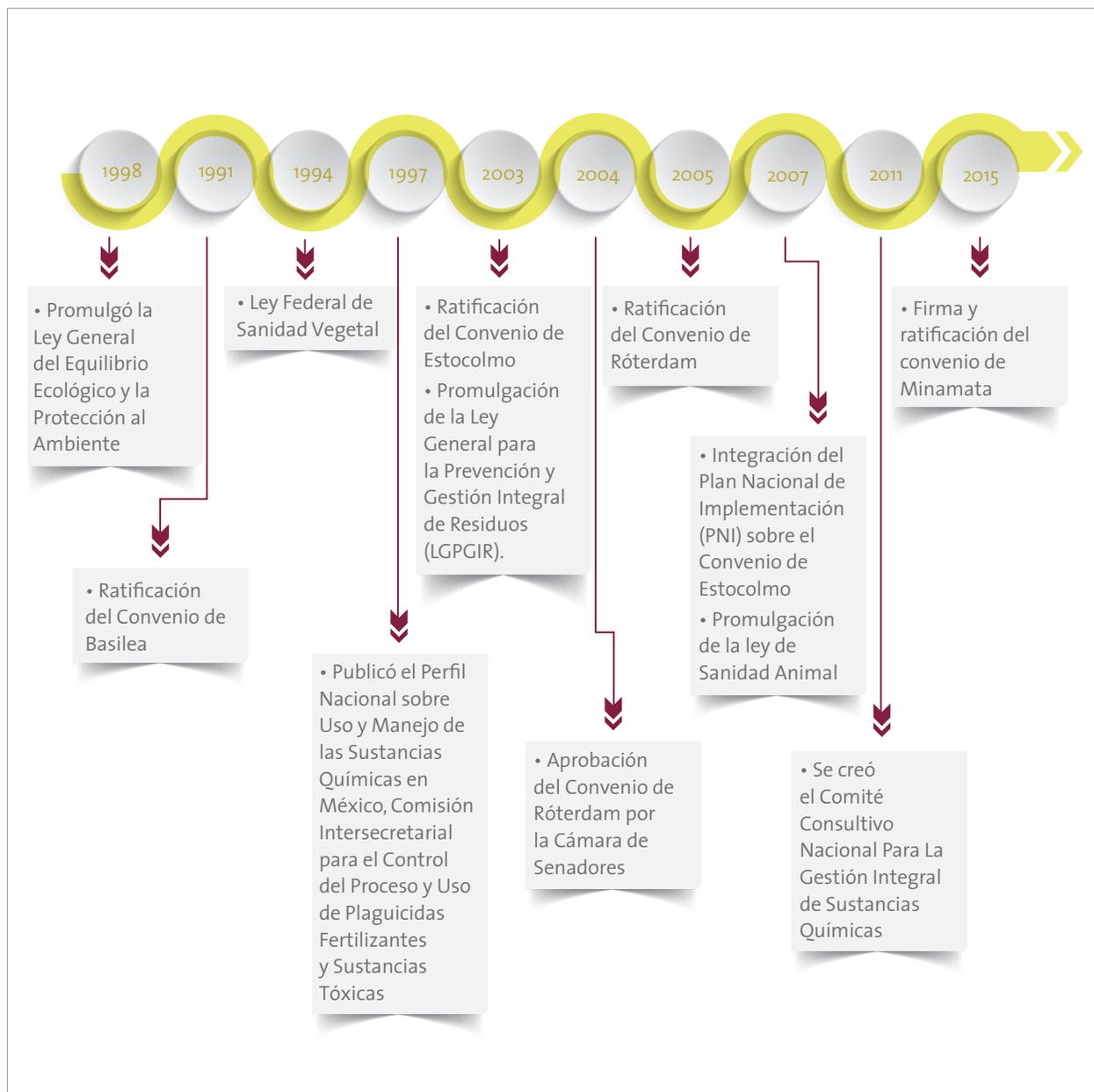
En la figura 1 se muestra la línea del tiempo de los acontecimientos más relevantes que han sido antecedentes de la política nacional en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos en México.

Figura 1. Antecedentes nacionales e internacionales de la política de sustancias químicas y residuos peligrosos en México



Fuente: Elaboración propia.

⁶ Artículo 19 transitorio de la Reforma Energética.



Fuente: Elaboración propia.

En suma, desde la década de los años sesenta se han llevado a cabo estudios, análisis y discusiones sobre las afectaciones y los riesgos que conllevan el manejo de sustancias químicas en la salud humana y el medio. En el plano internacional las acciones se han dirigido a la generación de acuerdos y convenios que buscan influir en las políticas al interior de los países. De manera específica, dichos acuerdos, al ser ratificados por el gobierno

mexicano, tienen efectos directos sobre la legislación y el entramado institucional. Con el fin de situar el contexto institucional en el cual se inscribe el Comité, elemento central de este análisis, a continuación se enlistan (tabla 1) de manera no exhaustiva los principales elementos que forman parte de la política nacional del sector ambiental en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos.

Tabla 1. Elementos de la política nacional en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos

Marco jurídico	Ley General del Equilibrio Ecológico Para la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su reglamento. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) y su reglamento. Ley General de Cambio Climático (LGCC) y su reglamento en Materia del Registro Nacional de Emisiones. Normas Oficiales Mexicanas. Ley de Aguas Nacionales (LAN) Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (LASEA) Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
Instituciones	Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR). Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (Inecc). Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Asea).
Planeación	Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo. Perfil Nacional de Sustancias Químicas.
Instrumentos de política pública	Licencia Ambiental Única (LAU). Cédula de Operación Anual (COA). Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC). Estudios de Riesgo Ambiental (ERA). Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). Autorizaciones de importación y exportación (notificaciones requeridas por el Convenio de Rotterdam). Registro de planes de manejo. Registro como generador de residuos peligrosos. Consentimiento para el tránsito de residuos peligrosos por el territorio nacional. Autorización para la transferencia de sitios contaminados con residuos peligrosos. Autorización para la importación y exportación de residuos peligrosos. Autorización para el manejo de residuos peligrosos. Propuesta de remediación. Visitas de inspección y verificación. Sanciones. Inventario Nacional de Sustancias Químicas. Sistema de Administración de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente (Sasisopa). Cambio de uso de suelo para actividades del sector hidrocarburos. Autorización para el tratamiento de residuos peligrosos para actividades del sector hidrocarburos. Registro de Plan de Manejo de residuos peligrosos para actividades del sector hidrocarburos. Modificación a los registros de residuos de manejo especial para actividades del sector hidrocarburos. Autorización para el tratamiento de suelos contaminados para actividades del sector hidrocarburos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Perfil Nacional de Sustancias Químicas base 2014 (Inecc, 2017).

En este contexto, se considera relevante el papel que tiene el Comité como mecanismo de participación ciudadana multisectorial que emite recomendaciones, proporciona información, genera análisis y opiniones que coadyuvan a la Semarnat y sus distintos órganos

desconcentrados o descentralizados, en la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con el manejo de las sustancias químicas a lo largo de su ciclo de vida. En el capítulo siguiente se describen con mayor detalle las características del Comité.

EL COMITÉ CONSULTIVO
NACIONAL PARA LA
GESTIÓN INTEGRAL DE
SUSTANCIAS QUÍMICAS,
COMPUESTOS ORGÁNICOS
PERSISTENTES Y
RESIDUOS PELIGROSOS
SUJETOS A CONVENIOS
INTERNACIONALES EN
MATERIA AMBIENTAL



El Comité es un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado que tiene por objeto ser un órgano de consulta de la Semarnat. La base normativa del Comité se establece en los siguientes instrumentos:

- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR).
- Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (Reglamento LGPGIR).
- Acuerdo de Creación del Comité (Acuerdo).
- Reglamento Interno del Comité (Reglamento interno).

La base normativa del Comité contiene elementos generales y específicos que determinan la instrumentación de la participación ciudadana en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos en el ámbito federal.

Elementos generales

Como primer elemento se reconoce que la LGEEPA, en tanto Ley general enfocada en definir la política nacional en materia ambiental, establece que es facultad de la federación la promoción de la participación de la sociedad en dicha materia (Art. 5, fracción XVI). En este sentido, se establece que la Secretaría creará e integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tengan entre sus funciones la asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental, así como el emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes en la materia (Art. 159).

La LGPGIR establece que para garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, se

promoverá la participación corresponsable de todos los sectores sociales (Art. 1, fracción VII).

De manera consecuente con la LGEEPA, la LGPGIR establece los elementos que atienden el tema de la participación dentro de la política de sustancias químicas. Al respecto, señala que el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios promoverán la participación de todos los sectores de la sociedad para llevar a cabo tareas relacionadas con la prevención, la valorización y gestión integral de los residuos. Para ello, deberán fomentar y apoyar la conformación y operación de grupos intersectoriales que estén interesados en el diseño e instrumentación de políticas y programas relacionados con el ciclo de vida de las sustancias químicas, así como para prevenir la contaminación de sitios con residuos que puedan afectar gravemente el ambiente (Art. 35, fracción I).

El Artículo 36 de la LGPGIR enuncia que el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios integrarán órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas, organizaciones sociales y empresariales que servirán para asesorar, evaluar y dar seguimiento a la política de prevención y gestión integral de los residuos. Con base en sus funciones podrán emitir opiniones y observaciones pertinentes para mejorar las prácticas en la materia.

Para dar cumplimiento al Artículo 36 de la LGPGIR, el Reglamento de dicha Ley establece en su Artículo 5 que los órganos de consulta que integre la Secretaría podrán establecerse mediante un Acuerdo de creación que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). En dicho Acuerdo se definirá la integración, estructura, organización y funcionamiento de los órganos de consulta.

Elementos específicos

El Comité es un órgano de carácter consultivo de la Semarnat, el cual tiene como objeto asesorar sobre la producción, generación, transporte, almacenamiento, uso, manejo, tratamiento y disposición final de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y resi-

duos peligrosos sujetos a convenios internacionales, con el fin de proteger al medio ambiente (Art. 1, Acuerdo). El Comité se integra por 61⁷ personas (Art. 4, Acuerdo): un presidente, un secretario técnico, siete servidores públicos pertenecientes a la Semarnat que tengan atribuciones en la gestión de sustancias químicas, contaminantes orgánicos y residuos peligrosos; veintidós servidores públicos de la Administración Pública Federal (Apf) que tengan atribuciones en la materia; diez expertos del sector empresarial; diez expertos del sector académico y diez expertos de organizaciones de la sociedad civil. Todos los miembros del Comité tienen que designar a un suplente.

En el Artículo 5 del Acuerdo se establece que para ser integrante del Comité es indispensable tener la ciudadanía mexicana, contar con experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos, laborales o sociales, comprobables en la materia y no tener conflicto de interés con la Semarnat. Cabe mencionar que en el Reglamento interno del Comité se menciona que los integrantes pertenecientes a los sectores deberán acreditar su representatividad antes de su elección (Art. 3).

Para la selección de los integrantes de los sectores empresarial, académico y de la sociedad civil se publica una convocatoria con treinta días naturales de anticipación (Art. 11, Acuerdo); su publicación será, de acuerdo con el Reglamento interno del Comité (Art. 12, Acuerdo), al menos en un diario de circulación nacional, así como en el portal electrónico de la Semarnat y los medios de comunicación que disponga. En la Convocatoria se establecen las reglas para la evaluación de candidatos y selección de integrantes; los principios bajo los que se rige la selección de integrantes del Comité son de imparcialidad, transparencia, respeto, e igualdad de oportunidades. La persona seleccionada deberá ser la persona más capaz, por su formación, experiencia y conocimientos.

El nombramiento como integrante del Comité dura tres años y el periodo se cuenta a partir de la fecha de instalación del Comité. Existe posibilidad de reelección por un periodo más o prórroga hasta por un año y medio, previo acuerdo del pleno del Comité. En el caso de los servidores públicos, su continuidad depende de la designación que establece la dependencia que representa (Art. 14, Acuerdo).

Las funciones del Comité son (Art. 3, Acuerdo):

- Proporcionar información para asistir en la toma de decisiones públicas y acciones a nivel nacional acerca del manejo adecuado de las sustancias químicas, contaminantes orgánicos y residuos peligrosos.
- Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos que someta a su consideración la Semarnat.
- Formular recomendaciones para que la política sobre producción, generación, transporte, almacenamiento, uso, manejo, investigación, tratamiento y disposición final de sustancias químicas, contaminantes orgánicos y residuos peligrosos garantice la responsabilidad compartida de los sectores involucrados, con el fin de proteger el medio ambiente.
- Contribuir con información, análisis y opiniones para el fortalecimiento de la participación de México en los foros y negociaciones de los convenios internacionales en la materia.
- Facilitar y fomentar la coordinación interinstitucional para impulsar el cumplimiento de los convenios internacionales en la materia

El Comité cuenta con grupos de trabajo, los cuales son cuerpos colegiados de apoyo técnico que pueden ser temporales o permanentes y pueden abarcar asuntos prioritarios, coyunturales o de interés común. Tienen como función realizar el análisis de temas específicos, así como elaborar e integrar opiniones y recomendaciones para ser sometidas al pleno del Comité. Se conforman por un mínimo de tres integrantes de acuerdo con su experiencia en cada tema y pueden contar con invitados expertos para enriquecer los trabajos (Art. 10, Acuerdo). Deben reunirse por lo menos una vez al año de manera presencial o virtual para analizar los asuntos que le encomiende el Comité (Art. 41, Reglamento interno).

Actualmente existen cuatro grupos de trabajo: sobre el Convenio de Estocolmo, sobre el Convenio de Rotterdam, sobre el Convenio de Basilea y sobre el Saicm (Art. 39, Reglamento interno).

El Comité debe sesionar por lo menos, de manera ordinaria, tres veces al año y de manera extraordinaria, cuando dos terceras partes de los miembros lo soliciten o a petición del presidente. Las sesiones se considerarán

⁷ En el Reglamento Interno se agrega la figura de presidente suplente (Art 6).

instaladas cuando se reúna el quórum de cincuenta por ciento más uno del total de integrantes y haya un representante de cada sector (Art. 8, Acuerdo).

A las reuniones del Comité, el presidente puede invitar a participar con derecho de voz, pero sin voto, a especialistas con el fin de escuchar sus recomendaciones, análisis y propuestas a los trabajos del Comité (Art. 4, Acuerdo). En la última sesión ordinaria del año, de acuerdo con el Reglamento interno del Comité, se deben presentar los resultados alcanzados durante el año para la evaluación de los objetivos inicialmente propuestos y con el fin de reorientar las actividades del Comité (Art. 25, Acuerdo).

Integración 2011-2014

Para la operación del Comité, durante el periodo 2011-2014, se hizo del conocimiento público la convocatoria el 8 de abril de 2011 y estuvo disponible en el portal electrónico de la Semarnat hasta el 11 de mayo de ese mismo año. Se establecieron 30 días naturales para entregar las solicitudes de aquellos que estuvieran interesados en participar en la elección de consejeros por sector. Posterior a que el secretario técnico del Comité cotejara que cada solicitud cumplía con los requisitos previstos en la convocatoria, se llevó a cabo la elección de los consejeros del sector empresarial, académico y de organizaciones de la sociedad civil.⁸

Las reuniones para las elecciones se llevaron a cabo el 17 de mayo de 2011, se tomaron como válidas si estaban presentes mínimo 10 personas candidatas o más, las elecciones fueron por sector, sólo se podía votar por los candidatos presentes al momento de la elección y se ganaba la elección por mayoría simple. En caso de empate en la votación, estaba prevista una segunda ronda sólo entre quienes tuvieran el mismo número de votos y de persistir el empate, la Semarnat tenía la facultad de designar de entre ese grupo a los integrantes del Comité.

Con respecto a la integración,⁹ se debe señalar que para los años 2012-2015,¹⁰ los cargos de Presidente, el suplente del Presidente y el Secretario Técnico cambiaron. La presidencia del Comité fue ocupada en ese momento por Juan José Guerra Abud (titular de la Semarnat), el suplente del presidente Rafael Pacchiano Alamán (Subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental) y el Secretario Técnico Luis Eduardo de Ávila Rueda. Hubo un segundo cambio en la integración del Comité para los años 2015-2018 con el nombramiento de Rafael Pacchiano Alamán como titular de la Semarnat, quien pasó a ser presidente del Comité, Martha Garciarivas Palmoros fue la presidenta suplente y el Secretario Técnico César Murillo Juárez.¹¹

Actividades

El Comité ha tenido sólo una generación de operación durante los años 2011 y 2018, aunque se pueden distinguir dos momentos en su operación que van de 2011 a 2012 y de 2014 a 2018, lo anterior debido a la renovación de los integrantes pertenecientes a la Apf y porque, después del cambio de gobierno en diciembre de 2012, el Comité no sesionó, de acuerdo con la evidencia documental, hasta 2014.

Cabe señalar que el periodo establecido en la convocatoria para la elección de consejeros, representantes de los sectores, establece que el nombramiento sería de 2011-2014, sin embargo, con la modificación del Acuerdo en 2014 se estableció la posibilidad de reelección por un periodo más o de prórroga hasta por un año y medio. Durante la primera etapa de operación del Comité se llevaron a cabo 8 sesiones ordinarias. En la tabla 2 se muestran las sesiones de las que se tiene registro o evidencia documental de haberse llevado a cabo.

⁸ Cabe señalar que, de acuerdo con la convocatoria, en caso de existir menos de 10 candidatos por sector aceptados durante la reunión de elección, la Semarnat invitaría de forma expresa a las instituciones u organizaciones faltantes.

⁹ Para ver la lista de integrantes con mayor detalle ir al Anexo A.

¹⁰ Durante dicho periodo participaron 24 representantes de la Apf, 7 de la Semarnat y 17 de otras Secretarías. Cabe señalar que, para el periodo mencionado, la Asea no había sido creada y, por lo tanto, no forma parte de las dependencias que integran el Comité.

¹¹ Los cambios que se observan en el Comité no fueron solamente en los cargos de Presidente, Presidente suplente y Secretario Técnico con el cambio de gobierno sexenal en el poder ejecutivo federal, sino también en los integrantes pertenecientes a la Administración Pública Federal, sector civil, académico y empresarial; cabe señalar que los cambios en los integrantes de estos sectores no se debieron a la renovación del Comité que tiene lugar cada 3 años.

Tabla 2. Sesiones del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos. 2011-2018

Actividad	Fecha	Lugar	Orden del día
Sesión de Instalación y 1a. Sesión Ordinaria	31-ago-11	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bienvenida a cargo del Secretario Técnico. 2. Presentación sobre la estructura y funcionamiento del CCNSQ. 3. Palabras del Presidente Suplente, Instalación del Comité y Toma de Protesta a los integrantes del CCNSQ. 4. Primera Sesión Ordinaria del Comité. Se dio un informe sobre su composición. 5. Reglamento Interior y propuesta de integración de un grupo de trabajo a cargo del Secretario Técnico.
2a. Sesión Ordinaria	17-jul-12	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación del Foro Virtual del Comité. 2. Propuesta de aprobación del Reglamento interno. 3. Reporte del Grupo Informal de Trabajo sobre Decomisos. 4. Reporte de la situación de los 9 nuevos Cop en México. 5. Propuesta de integración de los 4 Grupos de Trabajo del Comité. 6. Propuesta de acciones a seguir sobre el exhorto realizado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión referente al Endosulfan. 7. Informe de Avances del Proyecto "Introducción de Mejores Técnicas Disponibles / Mejores Prácticas Ambientales en Fuentes Industriales Prioritarias en México del Anexo C del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y Actualización del PNI.
3a. Sesión Ordinaria	16-nov-12	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación del Inventario Nacional de Sustancias Químicas. 2. Convocatoria e Integración de los 4 Grupos de Trabajo (GT) del Comité, organización y primeras actividades. 3. Antecedentes y Perspectivas del Instrumento Jurídicamente Vinculante sobre Mercurio del Pnuma.
4a. Sesión Ordinaria	16-may-14	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resultados de la 11a Reunión de la Conferencia de las Partes (Cdp 11) del Convenio de Basilea, 6a Reunión de la Conferencia de las Partes (Cdp 6) del Convenio de Estocolmo y 6a Reunión de la Conferencia de las Partes (Cdp 6) del Convenio de Rotterdam, Ginebra, Suiza del 27 de abril al 10 de mayo de 2013. 2. Adhesión de México a la Convención de Minamata sobre Mercurio. 3. Conformación de los Grupos de Trabajo del Comité. 4. Presentación del Acuerdo Nacional Voluntario para la Gestión Integral de Sustancias Químicas. 5. Asuntos Generales: a) Planeación del Taller de Alternativas al Endosulfan. b) Periodo de permanencia de los integrantes del Comité.
5a. Sesión Ordinaria	19-nov-15	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resultados del Taller de Alternativas Agroecológicas al Endosulfan. 2. Resultados de las Conferencias de las Partes del Convenio de Rotterdam, Estocolmo y Basilea, celebradas en mayo. 3. Resultados de la ICCM 4. 4. Presentación de los avances del PNI del Convenio de Estocolmo. 5. Resultados de las reuniones de los Grupos de Trabajo del Comité. 6. Modificaciones al Acuerdo de Creación del Comité (DOF 24/nov/2014) y decisión sobre la permanencia de miembros. 7. Programa de trabajo del CCNSQ
6a. Sesión Ordinaria	28-ene-16	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toma de Protesta a los integrantes del CCNSQ, generación 2015-2018. 2. Programa de Trabajo del Grupo de Sinergias de los convenios. 3. Programa de Trabajo del Grupo del Convenio de Minamata sobre Mercurio. 4. Programa de Trabajo del Grupo del Saicm. 5. Avances de la actualización del PNI del Convenio de Estocolmo.
7a. Sesión Ordinaria	27-oct-16	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Trabajo del Grupo de Sinergias. 2. Informe de Trabajo del Grupo del Convenio de Minamata. 3. Informe de Trabajo del Grupo del Saicm. 5. Actualización del PNI del Convenio de Estocolmo.
8a. Sesión Ordinaria	23-mar-17	Ciudad de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Trabajo del Grupo de Sinergias. 2. Informe de Trabajo del Grupo del Convenio de Minamata. 3. Informe de Trabajo del Grupo del Saicm.

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas y órdenes del día de las sesiones.

Grupos de Trabajo

Al inicio de su operación, el Comité contó con cuatro grupos de trabajo: sobre el Convenio de Estocolmo, sobre el Convenio de Rotterdam, sobre el Convenio de Basilea y sobre el Saicm. A partir de 2014, se dio una modificación ya que se agruparon los grupos de trabajo de los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam en uno y se le denominó Sinergias; continuó la operación del gru-

po de trabajo del Saicm; y a partir de noviembre de 2015 comenzó a operar el grupo del Convenio de Minamata. Por lo que el Comité contó de 2011-2013 con 4 grupos de trabajo y de 2014-2018 con 3 grupos de trabajo.¹² En la tabla 3 se muestran las sesiones de los grupos de trabajo de las que se tiene registro o evidencia documental de haberse llevado a cabo.

Tabla 3. Sesiones de los Grupos de Trabajo del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos. 2011-2018¹³

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁴
GT Sinergias	-	-	-	-	-	6	6	4
GT Saicm	-	-	-	-	-	6	4	5
GT Convenio de Minamata	-	-	-	-	3	2	1	-

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas e Informes de los Grupos de Trabajo.

El Comité es un espacio que fomenta la participación, discusión e intercambio dialógico entre los diferentes sectores, con el fin de proteger el medio ambiente de sustancias químicas, contaminantes orgánicos y residuos peligrosos. El papel del Comité es, principalmente, proporcionar información y emitir opiniones o recomendaciones sobre las etapas de producción, uso,

transporte y disposición de sustancias químicas, contaminantes orgánicos y residuos peligrosos, con el fin de aportar elementos en la toma de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que buscan preservar el medio ambiente. En el siguiente capítulo se presenta la metodología para el análisis del diseño institucional del Comité.

¹² Es importante mencionar que hasta la fecha no se ha hecho ninguna modificación en la base normativa que incorpore a la Asea dentro del Comité o los grupos de trabajo.

¹³ Los espacios en blanco de la tabla se deben a que no se cuenta con la información documental sobre el número de sesiones que tuvieron los grupos de trabajo durante esos años.

¹⁴ En el caso de las sesiones del año 2018, éstas corresponden a las programadas, ya que no se cuenta con la evidencia documental para confirmar que sí se llevaron a cabo.

METODOLOGÍA



En este apartado se describen las bases conceptuales y metodológicas utilizadas en el presente análisis del diseño institucional del Comité. En primer lugar, se define *participación ciudadana* como la acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos sociales, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.¹⁵ En este entendido, se refiere que los mecanismos de participación ciudadana (MPC) son las instancias públicas en donde se relacionan e interactúan el Estado y la sociedad civil, interfaces socioestatales (Isunza y Hevia, 2006), en condiciones de autonomía y reconocimiento mutuo, las cuales permiten canalizar la participación de los actores sociales en los asuntos públicos (PNUD, 2017).

La metodología utilizada en el presente trabajo utiliza elementos de análisis cualitativo sobre el diseño institucional del Comité, considerado como un MPC, buscando responder a dos preguntas:

- ¿Cuáles son las características del diseño institucional del mecanismo?
- ¿En qué medida el diseño del mecanismo incorpora los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana?

Para lograr responder a dichas interrogantes, se llevó a cabo una caracterización del Comité a partir de una tipología de mecanismos de participación ciudadana basada en los siguientes aspectos: alcance, naturaleza, base de integración, composición, accesibilidad, temporalidad y modalidad de activación.

Además, se analizó en qué medida se incorporan, en el diseño del Comité, los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana: representatividad, inclusión, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad, horizontalidad, autonomía, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas. A continuación, se definen los aspectos utilizados para realizar el análisis¹⁶ del diseño institucional.

Caracterización del mecanismo

Aspecto	Definición
Alcance	Se entiende como la capacidad de un mecanismo para tener incidencia sobre los asuntos públicos específicos a los cuales se enfocan. Esta incidencia significa que los actores sociales que participan en el mecanismo toman parte en las decisiones públicas que determinan el proceder de los actores gubernamentales responsables y competentes para el asunto público en cuestión.
Naturaleza	Se entiende como la lógica de la relación entre actores sociales y gubernamentales que se establece a través del mecanismo, la cual puede ser unidireccional o bidireccional, a partir de un bien base de intercambio pudiendo ser la información, el poder de decisión pública o bienes / servicios públicos.
Base de integración	Considerando la diversidad de formas de agregación social, se refiere al número y tipo de participantes del mecanismo respecto a su origen y actuación en el espacio público pudiendo ser en representación de su propio interés o en representación de un interés colectivo.
Composición	Se refiere a la proporción de participantes en el mecanismo respecto a la diferenciación sistémica determinada por la esfera pública-gubernamental, la esfera del mercado-privado y la esfera de la sociedad civil.
Accesibilidad	Son los requisitos y procedimientos para acceder al mecanismo.
Temporalidad	Se refiere al tiempo de duración del mecanismo, pudiendo existir sólo para un asunto y tiempo determinado, o teniendo procesos participativos continuos.
Modo de activación	Se refiere a la forma de participación de las personas que requiere el mecanismo respecto a la presencia cara a cara o a distancia a través de herramientas digitales.

¹⁵ Definición retomada del documento ¿Qué entendemos por participación ciudadana? elaborado por el Proyecto 89477 del PNUD.

¹⁶ Para definir las categorías de la tipología de MPC, se retomaron planteamientos de Arnstein (1969); Davidson (1998); Font (2001); Fung (2006); Canto Chac (2010); e Isunza (2015). Para las categorías de análisis sobre los principios de la participación ciudadana, se retomó lo establecido en los "Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", publicados en el *Diario Oficial de la Federación* por la Secretaría de Gobernación del gobierno mexicano el 11 de agosto de 2017.

Principios y estándares de la participación ciudadana

Aspecto	Definición
Representatividad	Se entiende como la capacidad del mecanismo de representar a las personas o grupos con intereses diferenciados directos o indirectos sobre la materia que se aborda.
Inclusión	Son las condiciones que facilitan la participación de personas o grupos en condición de vulnerabilidad en el mecanismo afectados por la materia que se aborda.
Igualdad y no discriminación	Se refiere al acceso que tienen las personas al igual disfrute de derechos que instrumenta el mecanismo, considerando la igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades, sin distinción del origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana.
Autonomía	Se refiere a la independencia de los participantes respecto a las posiciones e intereses del gobierno o de las instancias responsables del mecanismo, tanto para acceder a él como durante su funcionamiento.
Horizontalidad	Todos los participantes cuentan con los mismos derechos y oportunidades para participar dentro del mecanismo.
Corresponsabilidad	Son las responsabilidades y obligaciones que adquieren los participantes que son necesarias para alcanzar los objetivos del mecanismo.
Transversalidad	Es la articulación entre distintos mecanismos que abordan asuntos similares o complementarios que permite la optimización de la participación.
Transparencia	Se refiere a que todas las actividades, incluida la documentación y la información generada por el mecanismo es de dominio público y es accesible de manera oportuna para cualquier persona interesada.
Apertura	Se refiere a la capacidad de interacción entre los participantes del mecanismo y otras personas interesadas que no forman parte del mismo.
Rendición de cuentas	Se refiere al proceso de informar al público interesado sobre los resultados alcanzados del mecanismo, así como de explicar y justificar las decisiones tomadas al respecto.

Para cada aspecto se definieron criterios operativos que permitieron realizar el análisis correspondiente. A continuación, se describen los criterios operativos utilizados para realizar el análisis del diseño institucional.

Características del mecanismo

Aspectos	Criterios
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo permite la incidencia directa o indirecta de los participantes (actores sociales) en los asuntos públicos a los cuales está enfocado.
Naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo tiene una naturaleza consultiva, de diálogo, de deliberación, cogestión o de vigilancia.
Base de integración	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se integra con base asociativa (colectivos o grupos), individual (personas a título individual) o mixta. El mecanismo es acotado (órgano o cuerpo colegiado por nombramiento) o abierto (masivo).
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> El procedimiento de acceso al mecanismo es mediante: 1) convocatoria pública; o, 2) invitación directa de la institución pública responsable. Si el procedimiento de acceso al mecanismo es por convocatoria pública, existen tres opciones: a) que sea abierta a todo el público sin selección; b) por autoselección donde los propios actores sociales interesados deciden quien participa; o c) por selección de un tercero (por ejemplo, un comité dictaminador). El perfil de los participantes es abierto, por especialización temática, por representatividad social o por representatividad territorial.
Composición	<ul style="list-style-type: none"> En el mecanismo participan sólo actores sociales, en su mayoría actores sociales, de forma igualitaria actores sociales y gubernamentales, o en su minoría actores sociales.
Temporalidad	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se activa de forma permanente o coyuntural.
Modalidad de activación	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo se activa de forma presencial o virtual.

Principios y estándares en el mecanismo.

Aspectos	• Criterios
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo considera la participación de cada grupo o sector social con interés directo e indirecto en los asuntos públicos a los cuales se enfoca el mecanismo. El mecanismo establece un método de selección imparcial y transparente de los representantes de los diversos grupos o sectores sociales considerados.
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo considera la participación de grupos en condición de vulnerabilidad. El mecanismo considera medidas para contrarrestar brechas y barreras a la participación de grupos en condición de vulnerabilidad.
Igualdad y no discriminación	<ul style="list-style-type: none"> El acceso al mecanismo no está determinado por alguna condición o característica social (género, edad, etnia, religión) de las personas, salvo en los casos donde se integra por el criterio de representación social.
Corresponsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Se definen responsabilidades para los participantes del mecanismo. Se prevén criterios y procedimientos para la remoción o exclusión de participantes del mecanismo.
Horizontalidad	<ul style="list-style-type: none"> Todos los participantes cuentan con los mismos derechos / oportunidades para participar (incluye actores sociales y gubernamentales). Hay igualdad de oportunidades para todos los participantes para los nombramientos internos (esto incluye actores gubernamentales y sociales). Se prevé la rotación entre los participantes de las posiciones de coordinación o dirección del mecanismo.
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo está compuesto mayoritariamente por la sociedad civil. El mecanismo se integró mediante convocatoria pública, ya sea abierta o con un mecanismo de selección mixto o independiente de la institución responsable. El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) la remoción de integrantes. El mecanismo prevé que los participantes no gubernamentales aprueben (solos o en conjunto con la institución responsable) el reglamento interno, la agenda y el programa de trabajo, la calendarización de reuniones, la convocatoria a sesiones extraordinarias, y la invitación a otros actores a las actividades del mecanismo.
Transversalidad	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo está vinculado con otros mecanismos de participación ciudadana, ya sea a nivel de intercambio de información, comunicación, coordinación de acciones o participación directa.
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo cuenta con medidas de transparencia en relación con la información que se genera en su interior, así como a los medios utilizados para su difusión.
Apertura	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo prevé canales de interacción entre los participantes y actores sociales externos.
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo prevé canales de retroalimentación de actores sociales externos a los participantes.

La técnica de investigación empleada para realizar el estudio sobre el diseño institucional del Comité fue la revisión documental mediante sistematización, análisis y descripción de los datos obtenidos. Las fuentes de información que se utilizaron para el análisis fueron los

instrumentos jurídicos que componen la base normativa del mecanismo (LGEEPA, LGPGIR, Acuerdo de Creación, Reglamento interno, Convocatoria), los documentos generados durante la operación (minutas, agendas y listas de asistencia).¹⁷

¹⁷ La información se obtuvo mediante solicitudes al portal de transparencia, para mayor detalle acudir al Anexo B.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL COMITÉ



Este capítulo contiene los resultados del análisis del diseño institucional del Comité. En primer lugar, se presentan los resultados de la caracterización del Comité. En segundo lugar, se presentan los resultados de la revisión del cumplimiento de los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana en el diseño del Comité.

Caracterización del Comité

La caracterización del mecanismo se realizó a partir de los siguientes aspectos: alcance, naturaleza, integración, composición, accesibilidad, temporalidad y modalidad de activación. En conjunto, estos elementos nos permiten determinar qué tipo de MPC es el Comité.

Alcance y naturaleza

El alcance y la naturaleza del Comité se analizan con el objeto y las funciones específicas que la base normativa

le atribuye. En primera instancia es necesario señalar que la base normativa referente al objeto y las funciones se especifican en el Acuerdo de Creación.

El Artículo 1 del Acuerdo establece que el objeto del Comité es el de asesorar a la Semarnat sobre el manejo adecuado de las sustancias químicas, los contaminantes orgánicos persistentes y los residuos peligrosos sujetos a convenios internacionales a lo largo de su ciclo de vida para proteger al medio ambiente. A lo largo del texto no hay algún elemento que refiera al carácter vinculante de la asesoría que el Comité realiza a la Secretaría.

Para comprender el alcance de incidencia y la naturaleza del Comité, es necesario analizar las funciones que éste tiene. Las funciones del Comité se establecen en el Artículo 3 del Acuerdo de Creación, en la tabla 4 se presenta dicha relación.

Tabla 4. Alcance y naturaleza del Comité

Función	Fundamento legal	Alcance de incidencia	Naturaleza
<i>Proporcionar información</i> para coadyuvar en la toma de decisiones públicas y acciones a nivel nacional.	Acuerdo de Creación Artículo 3, Fracción II	Indirecta	Consultiva
<i>Analizar y emitir recomendaciones</i> en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Secretaría.	Acuerdo de Creación Artículo 3, Fracción III	Indirecta	Consultiva
<i>Formular recomendaciones</i> para que en la política de la materia se garantice la responsabilidad compartida de los sectores involucrados, con el fin de proteger el medio ambiente.	Acuerdo de Creación. Artículo 3, Fracción IV	Indirecta	Consultiva
<i>Contribuir con información, análisis y opiniones</i> al fortalecimiento de la participación de México en los foros y negociaciones que se realizan en el marco de los convenios internacionales en materia del manejo de sustancias químicas, compuestos orgánicos persistentes y residuos peligrosos.	Acuerdo de Creación. Artículo 3, Fracción V	Indirecta	Consultiva
<i>Facilitar y fomentar la coordinación interinstitucional</i> para impulsar el cumplimiento de los convenios internacionales en la materia.	Acuerdo de Creación. Artículo 3, Fracción VI	Indirecta	Colaborativa
Expedir y modificar su reglamento interno.	Acuerdo de Creación. Artículo 3, Fracción VII	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia.

No aplica: Se considera como función de organización interna por lo que no tiene relación con la incidencia del mecanismo o de los actores.

Con base en la revisión de la base normativa del Comité se puede reconocer que cuenta con cinco funciones de alcance indirecto con naturaleza consultiva. No obstante, los aspectos sobre los que ejerce sus funciones va-

rían. Se reconoce como órgano de consulta que analiza y emite recomendaciones sobre la política de sustancias químicas y los asuntos específicos que la Secretaría considere. Asimismo, tiene la función de formular recomen-

daciones para que, en la política de sustancias químicas, se garantice la responsabilidad compartida de los sectores involucrados. De igual forma, es un órgano que proporciona información útil para la toma de decisiones públicas y acciones a nivel nacional, así como para el fortalecimiento de México en los foros y negociaciones internacionales referentes a las sustancias químicas, los Cop y residuos peligrosos.

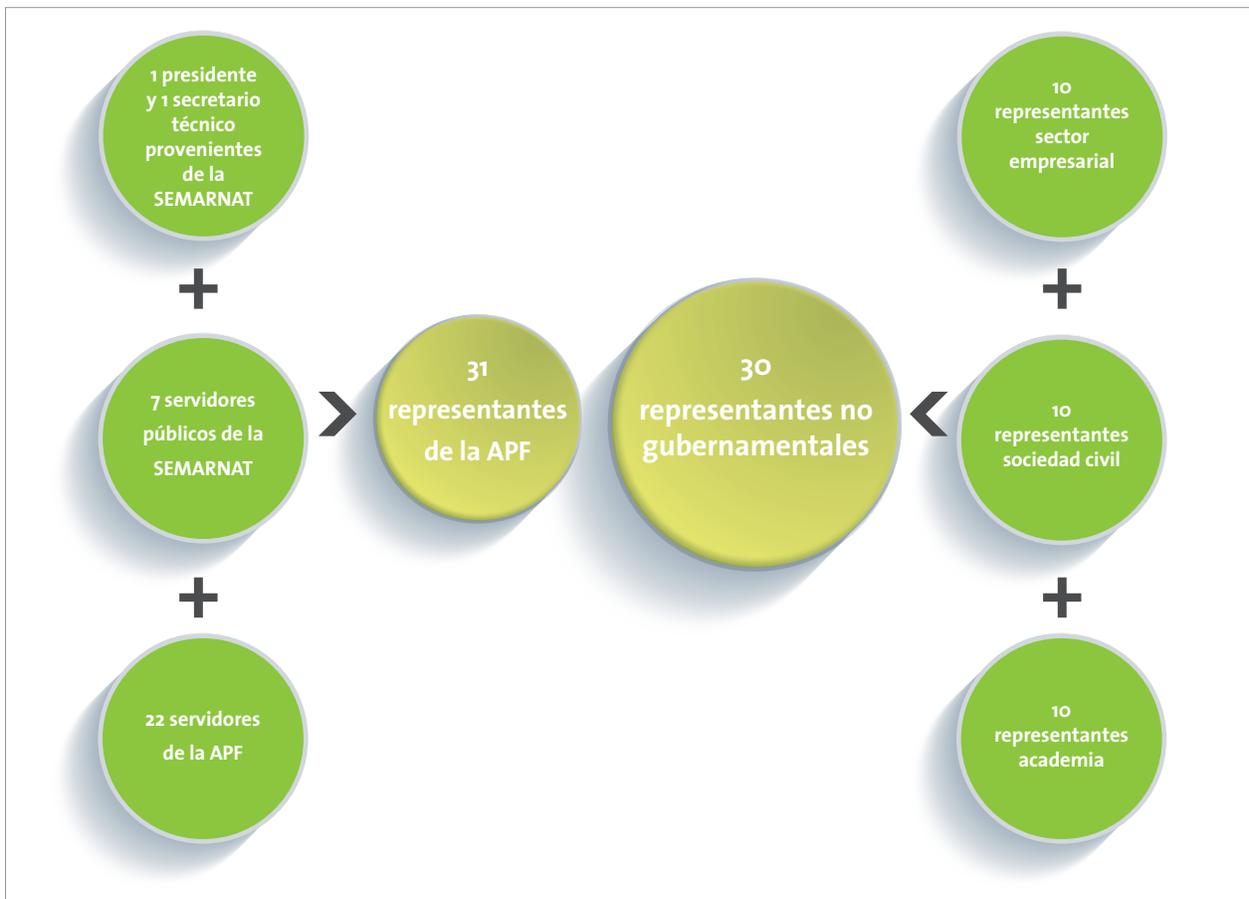
El análisis permite identificar solamente una función colaborativa, la cual tendría incidencia indirecta y refiere a la coordinación interinstitucional que permita

impulsar el cumplimiento de los convenios internacionales que México ha ratificado en la materia.

Integración

El Comité es un mecanismo acotado del tipo órgano colegiado que se integra por 61 participantes, 31 provienen de la Apf y 30 son representantes de los sectores¹⁸ social (10 integrantes), privado (10 integrantes) y académico (10 integrantes). La figura 2 ilustra la integración del Comité.

Figura 2. Integración del Comité



Fuente: Elaboración propia.

Además, el Comité se integra con una base asociativa, pues la normatividad establece que los participantes

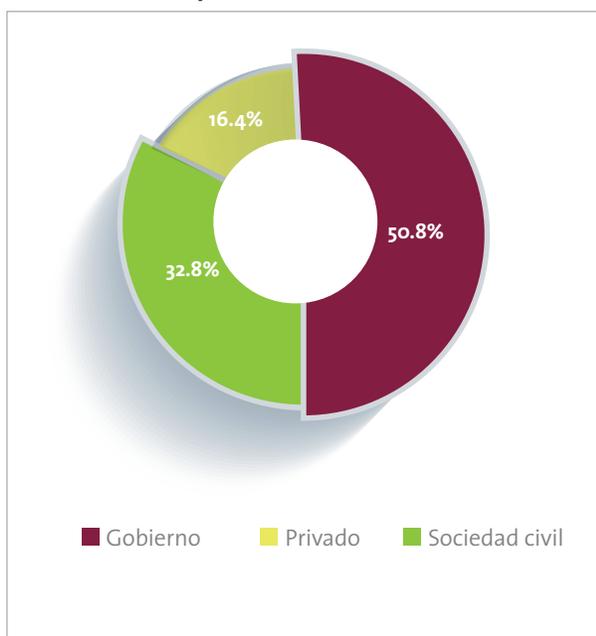
deberán provenir y ser reconocidos como representantes de sus sectores.

¹⁸ El Acuerdo establece que las personas que representan a los sectores deben formar parte de alguna colectividad (organización o institución) según cada caso: **Sector académico:** Universidades, institutos y centros de educación superior e investigación, de carácter público y privado, dedicados a la enseñanza, investigación y transferencia de tecnología, relativos a la protección del medio ambiente frente al manejo de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos; **Sector de organizaciones de la sociedad civil:** Sociedades, cooperativas, agrupaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, legalmente constituidas dedicadas a promover el manejo adecuado de las sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos; **Sector gubernamental:** Servidores públicos de diversas dependencias de la Administración Pública Federal, con competencia y facultades en el manejo de sustancias químicas, contaminantes orgánicos persistentes y residuos peligrosos, representados ante el Comité.

Composición

El Comité se compone¹⁹ de representantes de los sectores gubernamental, privado y sociedad civil (incluye a la academia). La gráfica 1 muestra la composición del Comité de acuerdo con la proporción de integrantes de cada sector.

Gráfica 1. Composición del Comité



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica se puede observar que el Comité se compone principalmente de integrantes del gobierno (50.8%), le sigue el sector sociedad civil (32.8%) y finalmente el sector privado (16.4%). Con estos datos es posible reconocer que el Comité está en su mayoría compuesto por actores gubernamentales.

Accesibilidad

El Acuerdo establece que el procedimiento de acceso²⁰ al Comité es mediante una convocatoria pública que

se divulga en el portal electrónico de la Semarnat y se difunde mediante carteles, trípticos y otros medios de comunicación a través de las Delegaciones Federales (Art. 11). La convocatoria establece que los integrantes del Comité son elegidos al interior de sus sectores. Es decir, los propios actores sociales interesados deciden quién participa y los representa en el Comité.

Por otro lado, los participantes deben cumplir con un perfil, el cual, para el caso del Comité, consta de los siguientes elementos:

- Deben ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos.
- Deben contar con especialización temática en la materia de manejo de sustancias químicas y residuos peligrosos. La especialización temática consiste en tener experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos o sociales comprobables en materia de manejo de sustancias químicas a lo largo de su ciclo de vida.

Además, el Acuerdo establece que los participantes no deben tener conflicto de interés con la Secretaría, sus órganos administrativos desconcentrados o descentralizados. Es decir, no deben ser usuarios de los trámites, servicios y programas que opera la Semarnat ni deben de haber sido sancionados por el incumplimiento de la legislación o normatividad ambiental.

En suma, el Comité cuenta con un procedimiento de acceso mediante convocatoria pública con un método de elección directa al interior de los sectores. Y los participantes deben ser mayores de edad sin tener algún conflicto de interés con la Secretaría así como contar con la representatividad sectorial y la especialización temática.

Temporalidad y modo de activación

La temporalidad nos indica si el mecanismo se activa de forma permanente o coyuntural. En el caso del Comité, los actores sociales que participan permanecerán en

¹⁹ La composición del Comité permite reconocer la proporción de actores gubernamentales que participan en el mecanismo ya que, en muchos casos, en estas instancias participativas predominan los representantes del gobierno lo que limita las oportunidades de los actores sociales para participar e incidir en la política pública.

²⁰ En relación con la accesibilidad, en este aspecto se revisan los procedimientos y los requisitos de acceso al mecanismo. Sobre los procedimientos, las opciones son: 1) convocatoria pública; 0, 2) invitación directa de la institución pública responsable. Si el procedimiento de acceso al mecanismo es por convocatoria pública, existen tres opciones: a) que sea abierta a todo el público sin selección; b) por auto-selección donde los propios actores sociales interesados deciden quien participa; o c) por selección de un tercero (por ejemplo, un comité dictaminador).

Además, en este aspecto se revisan los requisitos que definen el perfil de los participantes. En este caso, las opciones son: 1) es abierto (sin ninguna cualidad), 2) se requiere especialización temática de acuerdo con la materia a la que se enfoca el mecanismo, 3) se requiere representatividad social, o 4) se requiere representatividad territorial.

su cargo durante tres años (Art. 14, Acuerdo) y pueden reelegirse para un periodo más, siempre y cuando sea ratificado por el Comité. Por lo tanto, se deduce que la temporalidad es permanente con ciclos de operación de tres años.

Respecto al modo de activación, el Acuerdo permite reconocer que es presencial pues las sesiones se consideran instaladas cuando se reúna el quórum necesario, el cual es del cincuenta por ciento más uno del total de integrantes y que al menos exista un representante de cada sector. El Reglamento interno establece que las sesiones del Comité deben, preferentemente, llevarse a cabo en las instalaciones de la Semarnat, sin descartar la posibilidad de reunirse en otros lugares de la República Mexicana (Art. 26), no obstante, ni el Acuerdo o el Reglamento interno hacen referencia a la posibilidad de sesionar de manera virtual.

Principios y estándares de participación ciudadana

En esta sección se analiza el diseño del Comité Consultivo en función de una serie de principios y estándares asociados con el derecho humano a la participación ciudadana. Los aspectos que se analizan son: representatividad, inclusión, igualdad y no discriminación, horizontalidad, autonomía, corresponsabilidad, transversalidad, transparencia, apertura y rendición de cuentas.

Representatividad

Los integrantes del Comité de la esfera no gubernamental deben provenir de los sectores, social (sociedad civil), privado (empresarial) y académico. Éstos participan como representantes de sus sectores y son elegidos al interior de los mismos. En este sentido la representatividad que se define es directa.

Ahora bien, en términos de la diversidad de grupos o sectores de la sociedad que integran el Comité, resalta que son solamente tres, el social, representado por organizaciones de la sociedad civil con pericia en la materia, el privado, representado por empresarios vinculados y con experiencia acumulada en relación con las sustan-

cias químicas y el académico, representado por investigadores y estudiosos de prestigio en dichos temas. Esta fórmula de representación simplifica la complejidad de la realidad y la multiplicidad de sectores o grupos sociales afectados por la política de sustancias químicas.

Bajo este esquema se reduce la diversidad social, se acotan las posibilidades de reconocimiento de otros sectores interesados o afectados por el manejo de las sustancias químicas a lo largo de su ciclo de vida. Además, la falta de una política unificada en materia de sustancias químicas afecta la definición de quienes participan en el Comité.

Respecto a los métodos de selección, se ha podido constatar que para los integrantes no gubernamentales se lleva a cabo una convocatoria pública y procesos de elección, en los que los integrantes de los sectores deciden quiénes los representarán en el Comité.

En este sentido, es posible considerar que el diseño del Comité cumple parcialmente con el principio de representatividad.

Inclusión

En el caso que analizamos, no hay evidencia de que el diseño normativo prevea alguna medida que garantice la incorporación de personas pertenecientes a los grupos en condición de vulnerabilidad. Además, al ser un mecanismo de carácter especializado que requiere conocimientos técnicos en la materia que le corresponde,²¹ es posible afirmar que el diseño del mecanismo limita las oportunidades de personas en condición de vulnerabilidad de participar en el Comité y por lo tanto no cumple con el principio de inclusión del derecho humano a la participación ciudadana.

Igualdad y no discriminación

El diseño normativo del Comité establece que los participantes deben ser mayores de edad, contar con especialización en el tema y ser electos al interior de su sector. Estos requisitos limitan las oportunidades de las personas de integrar y participar en este Comité. Además, no se establece en ninguno de los marcos normativos que

²¹ Los requisitos establecen que se debe contar con experiencia y conocimientos científicos, técnicos, académicos, laborales o sociales que sean comprobables en el manejo de sustancias químicas.

define al Comité la posibilidad de realizar consultas públicas que permitan la participación de cualquier interesado en la materia. En todo caso, el Acuerdo establece la posibilidad de contar con invitados en las reuniones, el Reglamento señala que será el presidente del Comité quien realice dicha invitación a petición de las y los integrantes; siempre y cuando la naturaleza de los asuntos que se discuten lo requiera o cuando, por los temas, sea pertinente su opinión (Art. 35).

Es importante reconocer que la materia central que se aborda en el Comité es altamente compleja, por lo tanto es razonable el requisito de especialización temática, tanto para los integrantes como para los invitados. No obstante, el mecanismo no cuenta con la posibilidad u oportunidad de que personas sin dicha cualidad participen en los asuntos que sean de su interés,²² en relación con el manejo de sustancias químicas y residuos peligrosos. En suma, el diseño del Comité cumple parcialmente con el criterio de igualdad y no discriminación pues si bien no se restringe el acceso por condición social o característica, no existe la posibilidad de que cualquier persona interesada en la materia participe.

Horizontalidad

Por diseño, la estructura del Comité consta de un presidente y un secretario técnico. El presidente tiene entre sus atribuciones presidir las sesiones, coordinar actividades, proponer temas para la discusión y el análisis, solicitar la designación de integrantes gubernamentales, convocar a las sesiones, etc. El secretario técnico tiene principalmente las atribuciones de apoyar al presidente del Comité en el ejercicio de sus funciones, coordinar los temas a tratar, preparar la convocatoria para las sesiones, dar seguimiento a los acuerdos e integrar la documentación que se genere en las sesiones del Comité.

Ahora bien, tanto la figura de presidente como la de secretario técnico deben ser asumidas por integrantes de la Apf. En el caso del presidente, será el titular de la Semarnat y en el de la secretaría el que el presidente determine.

En este sentido, las figuras de presidente y secretario concentran funciones a las que no tienen acceso otros integrantes del Comité pues su nombramiento no proviene de una elección interna, restringiendo la posibilidad de que cualquier integrante del Comité asuma dicha posición.

Por lo tanto, el diseño del Comité no cumple con el principio de horizontalidad ya que no todos los participantes tienen los mismos derechos, no hay posibilidad de que los participantes no gubernamentales accedan al nombramiento de presidente, y no se contempla la rotación para dicho nombramiento.

Autonomía

Con base en el diseño del Comité, es posible reconocer que el mecanismo guarda el equilibrio entre actores gubernamentales (31 integrantes) y no gubernamentales (30 integrantes). Ahora bien, con respecto a los no gubernamentales, se dividen en tres sectores distintos, privado²³ (10 integrantes), sociedad civil (10 integrantes) y academia (10 integrantes). En este sentido, el criterio de autonomía no se cumple, pues los actores sociales del Comité son 20 integrantes (sociedad civil y academia) de 61 posibles.

Por otro lado, el acceso al mecanismo es a través de una convocatoria pública en la cual se establece el procedimiento de elección que los sectores u organizaciones deberán seguir para elegir a sus representantes, lo cual abona en la autonomía, pues no condiciona la integración del Comité.

En términos de la operación, el Acuerdo establece que el Reglamento interno debe aprobarse por el pleno del Comité (Art. 12), además los integrantes pueden proponer la agenda de trabajo y los temas de las sesiones (Art. 21 del Reglamento). Por otro lado, las causas de remoción de integrantes están definidas en el Reglamento (Art. 23).

En suma, el diseño del Comité cumple parcialmente con el principio de autonomía pues si bien, el acceso al mecanismo es mediante una convocatoria pública,

22 La LGEPAE establece en materia del manejo de sustancias químicas (Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento, Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos), figura de consulta pública (Art. 34) en materia de impacto ambiental (Art. 28). La cual podrá ser solicitada por cualquier persona de que se trate.

23 Si bien, no forma parte de la esfera del Estado, los privados, caen en la esfera del mercado que se rige por el interés económico (utilidad), frente al interés público.

la remoción de integrantes se define en el reglamento, que junto con la agenda de trabajo y los temas de las sesiones pueden ser propuestos y aprobados por los integrantes, la composición es en su mayoría de representantes gubernamentales.

Corresponsabilidad

El Reglamento interno establece los derechos y obligaciones que los integrantes adquieren al momento de formar parte del Comité. El reglamento define 17 obligaciones así como las causas que provocarían una remoción o dada de baja del Comité. Dentro de las obligaciones destaca que los integrantes deben:

- Asistir, a las sesiones del Comité y firmar el acta de recomendaciones y acuerdos de la sesión.
- Contribuir con recursos (financieros, humanos materiales o intelectuales), con el fin de apoyar y facilitar sus tareas.
- Coordinar y/o participar en los Grupos de Trabajo.
- Informar al sector que representa, de los acuerdos y resoluciones adoptadas en el Comité, así como de los resultados de su participación en las reuniones, foros o eventos relacionados con el Comité.
- Cumplir con los acuerdos y resoluciones del Comité en tiempo y forma.

El Reglamento interno define las causas de remoción (Art. 23), de las cuales resaltan las siguientes:

- Incumplir con el Reglamento interno.
- Por renuncia presentada por escrito ante la presidencia.
- En caso de que lo solicite el sector al que representa.
- Cuando falte a tres sesiones consecutivas, sin justificación por escrito.
- Ausentarse frecuentemente de las sesiones de trabajo o dedicarse a otras actividades durante el desarrollo de las mismas.

Por lo tanto, el diseño del Comité cumple con el criterio de corresponsabilidad, pues el Comité cuenta con reglas de participación y criterios de remoción establecidos en el Reglamento, el cual es aprobado por el pleno del Comité.

Transversalidad

El principio de transversalidad reconoce si en el diseño del Comité se considera su vinculación con otros MPC, ya sea para llevar a cabo intercambio de información, para comunicarse o para coordinar acciones de participación directa.

La LGEPPA establece que la Secretaría integrará órganos de consulta en los que participarán actores gubernamentales y no gubernamentales (Art. 159), sin embargo de manera específica, la normatividad que regula el Comité no define ningún tipo de interacción con otro MPC. Por lo tanto, el diseño del Comité no cumple con el principio de transversalidad.

Transparencia

El Reglamento interno establece que los resultados de los trabajos del Comité deberán darse a conocer a la opinión pública a través de los medios electrónicos disponibles en la Secretaría (Art. 27). Con respecto a la información que se debe difundir no se especifica si los resultados incluyen la integración, la operación, los temas que se discuten o las decisiones que se toman, tampoco se menciona la posibilidad de difundir la información a través de otros medios que no sean electrónicos y con independencia de la Semarnat.

Con base en estos elementos, es posible señalar que el principio se cumple parcialmente pues se enuncia que la información que se difundirá es únicamente la concerniente a los resultados de los trabajos. Por otro lado, se establece que la difusión se realizará a través de los medios electrónicos de los que disponga la Semarnat, esta condición limita el acceso a la información para aquellas personas que no cuentan con la posibilidad de acceder por dicha vía.

Apertura

El diseño normativo del Comité no establece ninguna medida que incentive el acercamiento entre los participantes y otros actores sociales que permita la contribución en el reconocimiento de perspectivas, intereses, visiones o necesidades que los actores externos pudiesen tener con respecto a los asuntos que se tratan en el Comité.

Se considera entonces que el diseño del Comité no cumple con el principio de apertura que permita o incentive la interacción formal con actores sociales externos al mecanismo.

Rendición de cuentas

En este caso, el diseño del Comité establece que una de las obligaciones de los participantes es la de informar a las instituciones, organizaciones o asociaciones que representan, acerca de los acuerdos y resoluciones que

se adoptan en el Comité, así como de los resultados de su participación en las actividades, reuniones, foros o eventos relacionados con el mecanismo.

En este sentido, se cumple con el principio de informar a los actores sociales externos, sin embargo, no se contempla la retroalimentación como parte del proceso. Por lo tanto, se considera que el principio se cumple parcialmente.

RESULTADOS Y PRINCIPALES HALLAZGOS



En este capítulo se presentan los resultados y principales hallazgos del análisis realizado al diseño del Comité desde la perspectiva del derecho humano a la participación ciudadana. Las preguntas que guiaron este análisis son:

1. ¿Cuáles son las características del diseño institucional del mecanismo?
2. ¿En qué medida el diseño del mecanismo incorpora los principios y estándares del derecho humano a la participación ciudadana?

¿Cuáles son las características en términos de diseño institucional del Comité?

El Comité es un mecanismo de participación ciudadana con un alcance de incidencia indirecta y de naturaleza consultiva. De tal manera que las recomendaciones, opiniones y propuestas que emite el Comité no son vinculantes para la Semarnat, es decir, la Secretaría no está obligada a incluirlas en las decisiones sobre la política pública en la materia. Se reconoce la naturaleza consultiva del Comité con base en que todas sus funciones sustantivas se activan a petición de la Semarnat, lo cual define una relación unidireccional entre los actores sociales y gubernamentales.

Respecto a la integración, el Comité tiene una base asociativa ya que se integra por representantes de colectividades o sectores. Para ello, se definen 30 espacios

para los representantes sectoriales y 31 para los representantes gubernamentales. Por lo tanto, el Comité es un mecanismo de tipo órgano colegiado con un número acotado de integrantes (61).

El Comité es un mecanismo compuesto principalmente por actores no gubernamentales que se reparten de la siguiente manera: el sector público-gubernamental (29 de 61 espacios), la sociedad civil (20 de 61 espacios) y finalmente el sector privado (10 de 59 espacios).

En relación con la accesibilidad, para el caso de los representantes sociales y privados se lleva a cabo una convocatoria pública con un método de elección directa por parte de los propios sectores. Aquí, el procedimiento consiste en la verificación de los requisitos previstos en la convocatoria de cada persona interesada y en la realización de una reunión para la elección de los representantes por sector donde participan únicamente las personas que acreditaron tales requisitos. Respecto a los requisitos, se requiere especialización (conocimiento, experiencia) en la materia de sustancias químicas y de su ciclo de vida.

En relación con su temporalidad, por diseño el Comité se encuentra activo de forma permanente. Por otro lado, los actores que participan permanecerán en su cargo durante tres años y podrán reelegirse para un periodo más, siempre y cuando sea ratificado por el Comité. Además, su modo de activación es presencial ya que se requiere la asistencia física de los participantes a las sesiones y reuniones de trabajo. En la tabla 5 se presenta el resultado de la caracterización del Comité.

Tabla 5. Caracterización del Comité

Aspecto	Característica
Alcance	Incidencia indirecta
Naturaleza	Consultiva
Integración	Base asociativa (representantes de sectores sociales) Acotado (tipo órgano colegiado)
Composición	Multisectorial: público, privado y sociedad civil. ²⁴ Con mayoría del sector público.

²⁴ La academia forma parte de la esfera de sociedad civil.

Accesibilidad	Procedimientos de acceso: ²⁵ <ul style="list-style-type: none"> • Por convocatoria y elección interna para los representantes de los sectores privado, social y académico. Perfil de los representantes: <ul style="list-style-type: none"> • Para los actores no gubernamentales requiere especialización temática de acuerdo con la materia a la que se enfoca el mecanismo, se requiere representatividad sectorial.
Temporalidad	Permanente con ciclos de operación de tres años.
Modo de activación	De manera presencial

Fuente: Elaboración propia.

¿En qué medida el diseño institucional del Comité incorpora los principios y estándares de la participación ciudadana?

Para garantizar el cumplimiento del derecho a la participación ciudadana, existen una serie de principios y estándares que los mecanismos deben incorporar en su diseño. El Comité es un espacio que permite el involucramiento de las personas en los procesos de toma de decisiones y de gestión pública en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos

Al considerar la apertura de espacios y mecanismos para la participación ciudadana como una obligación del Estado mexicano y no una concesión, el Comité debe garantizar ciertas condiciones para que la participación ciudadana cumpla con tales principios y estándares.

En primer lugar, con respecto al principio de *representatividad*, se encontró que el Comité es un mecanismo de base sectorial que para su integración considera a personas que actúan como representantes de los sectores social y privado. Los representantes sectoriales acceden al mecanismo a través de una convocatoria pública y de la elección intersectorial de los representantes. Ambas situaciones abonan a la representatividad del mecanismo.

Con relación al principio de *inclusión*, en el diseño del Comité no se prevé la participación de personas que pertenezcan a algún grupo en condición de vulnerabilidad como lo pueden ser jóvenes, mujeres o indígenas. La no incorporación de estos grupos de la población limita las oportunidades de participación de aquellos que podrían tener interés en la política de sustancias químicas.

Con respecto al principio de *igualdad y no discriminación*, la normatividad define que los integrantes requieren contar con especialización y experiencia comprobable en la materia de manejo de sustancias químicas a lo largo de su ciclo de vida, así como con representatividad sectorial. De manera general no se considera que estos requisitos sean discriminatorios, sin embargo, sí restringen las oportunidades de participación de las personas que no cumplen con ellos.

En el caso de la *horizontalidad*, se encontró que el Comité reproduce un modelo de mecanismo de participación ciudadana acostumbrado en la Apf mexicana en el que, dentro de la estructura del mecanismo, existe la figura de presidente cuyo nombramiento se otorga, por diseño institucional, al titular de la dependencia o entidad correspondiente. Este diseño restringe la igualdad de oportunidades a los participantes, pues privilegia a los representantes gubernamentales sobre los no gubernamentales, ya sean de la sociedad civil o privados. De tal manera que se vulnera el derecho a la participación ciudadana.

Ahora bien, en relación con el principio de *autonomía*, se reconoce que la integración se lleva a cabo mediante una convocatoria pública y un proceso de elección interna, sin embargo, la sociedad civil es minoría en la composición del Comité, por otro lado, para la operación, los integrantes del Comité cuentan con libertad de aprobar su reglamento y su agenda, además pueden proponer los temas que serán tratados y en caso de requerirlo, las sesiones extraordinarias podrán ser convocadas si las dos terceras partes de los integrantes así lo solicitan.

Sobre el principio de *corresponsabilidad*, el Comité cuenta con su reglamento, el cual define claramente las reglas de participación, además es aprobado por el pleno

²⁵ Para los integrantes que no forman parte del Estado.

de los integrantes, de tal manera que es reconocido por ellos mismos. El reglamento interno establece los derechos y obligaciones que los integrantes adquieren al momento de formar parte del Comité. El reglamento define las obligaciones así como las causas que provocarían una remoción o dada de baja del Comité.

En lo referente al principio de *transversalidad*, dentro de sus funciones, no hay evidencia normativa de que se promueva el trabajo con otros mecanismos participativos dentro del sector ambiental.

Respecto al principio de *transparencia y rendición de cuentas*, en el diseño del Comité, se establece que los trabajos que realice el Comité deberán darse a conocer a la opinión pública a través de los medios electrónicos disponibles en la Semarnat. Sin embargo, más allá de esta condición no se define qué otra información deba difundirse y con respecto a los resultados, no se aclara si deben incluirse los procesos de integración o de operación, así como los temas que se discuten o las decisiones que se toman. Además, el proceso de publicación limita la posibilidad de emplear otros medios que no sean los electrónicos y con independencia de la Secretaría.

En términos de la *apertura*, el Comité no establece ninguna medida que estimule el acercamiento entre los participantes y otros actores sociales que permita la contribución en el reconocimiento de perspectivas, intereses, visiones o necesidades que los actores externos pudiesen tener con respecto a los asuntos que se tratan en el Comité.

Sobre la *rendición de cuentas*, una de las obligaciones de los participantes es la de informar a las instituciones, organizaciones o asociaciones que representan, acerca de los acuerdos y resoluciones que se adoptan en el Comité, así como de los resultados de su participación en las actividades, reuniones, foros o eventos relacionados con el mecanismo. Si bien se cumple con esta condición, no hay un proceso que permita la retroalimentación

En la tabla 6 se presentan los resultados del análisis de la incorporación de los principios y estándares en el diseño del Comité. Como se observa, el diseño del Comité tiene áreas de mejora para garantizar el derecho humano a la participación ciudadana en la política de manejo de sustancias químicas y residuos peligrosos.

Tabla 6. Concentrado de resultados de los principios y estándares en el diseño del Comité

Principio	Resultado
Representatividad	Cumple parcialmente. Los participantes son representantes de su sector a través de una convocatoria pública y proceso de elección. No obstante, en la integración sólo se consideran los sectores generales: privado, academia y sociedad civil.
Inclusión	No cumple. El diseño no incluye la participación <i>ex profeso</i> de personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad.
Igualdad y no discriminación	Cumple. Los requisitos no son considerados discriminatorios.
Horizontalidad	No cumple. Hay atribuciones diferenciadas entre los integrantes y una estructura vertical, no hay proceso de elección o rotación en los nombramientos de presidente.
Autonomía	Cumple parcialmente, pues el sector social no es mayoría en el Comité, sin embargo, el acceso se da a través de una convocatoria pública, el reglamento se aprueba por el pleno del Comité y la remoción de integrantes viene definida en el mismo reglamento.
Corresponsabilidad	Cumple, hay reglas de participación definidas y criterios de remoción establecidos.
Transversalidad	No cumple. No hay vinculación formal con otros mecanismos de participación ciudadana.
Transparencia	Cumple parcialmente. La información que se debe presentar es acotada y las formas en las que se debe presentar son restrictivas.
Apertura	No cumple. No hay canales de interacción con actores sociales externos.
Rendición de cuentas	Cumple parcialmente. Se establece la obligación de informar a los actores sociales externos, sin embargo, no se considera un proceso de retroalimentación.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES



El manejo adecuado de las sustancias químicas a lo largo de su ciclo de vida es un tema complejo que requiere de capacidades y conocimientos específicos dentro de la gestión ambiental. Parte de las estrategias que se llevan a cabo para abordar dicha complejidad, se inscriben en la reconocida trayectoria del sector ambiental del gobierno federal mexicano de promover la creación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, siendo los más relevantes los de tipo órgano consultivo y mediante consultas públicas.

De manera específica, en los consejos o comités consultivos, se observa una tendencia a replicar un modelo creado desde el enfoque de la participación social, esto implica que la relación entre los participantes adquiere un sentido subsidiario y en algunos casos, accesorio de los espacios y procesos de toma de decisiones sobre las políticas y los asuntos públicos del sector ambiental. En el caso analizado es posible reconocer que el órgano colegiado de tipo consultivo se integra con representantes gubernamentales, particularmente el titular de la Semarnat, quien adquiere (*de facto*) el nombramiento de presidente del mecanismo, lo cual no necesariamente significa que el funcionamiento sea mejor o que la participación ciudadana sea efectiva ni que los objetivos de los procesos participativos se cumplan cabalmente.

La participación ciudadana en los asuntos públicos del sector ambiental, es el medio de acceso que permite construir de manera conjunta la gobernanza necesaria para dar cumplimiento a los objetivos del desarrollo sostenible. En este sentido, reconocer la participación ciudadana como un fenómeno complejo que se manifiesta en una multiplicidad de formas, implica identi-

ficar las principales características de los mecanismos institucionalizados, de tal manera que sea posible valorar su funcionamiento sin generar expectativas o esperar resultados para los que no están diseñados.

El análisis aquí dispuesto logra identificar las principales características del diseño del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental en el marco de los Derechos Humanos.

Con base en este análisis es posible reconocer el estado en que se encuentra. No obstante, para profundizar en el estudio es necesario atender las cuestiones relacionadas con su operación con el fin de reconocer la perspectiva de los actores involucrados, de tal manera que sea posible analizar de manera integral y con mayor detalle el estado en el que se encuentra la participación ciudadana en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos.

Si bien los esfuerzos que se han realizado en el sector ambiental para avanzar en la construcción de participación ciudadana y de marcos de gobernanza que permitan tomar decisiones de manera más amplia, se requieren cambios en el diseño de la normatividad y la legislación que fortalezcan el actuar de los ciudadanos en la materia.

Uno de estos cambios podría ser la creación de un sistema nacional de participación ciudadana en el sector ambiental. El cual podría favorecer en la creación de sinergias que hicieran frente a los retos presentes y futuros del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

RECOMENDACIONES



Desde el enfoque de la gobernanza democrática se reconoce que deben existir condiciones mínimas para abrir los procesos de toma de decisiones y de gestión pública a actores no estatales (Lechner, 1997; Messner, 1999). En este sentido es necesario generar espacios donde el involucramiento activo de la sociedad civil en los asuntos públicos se lleve a cabo de manera real y no a través de simulaciones que no tengan efecto sobre dichos asuntos.

Por lo tanto, es necesario transitar de una visión de la participación ciudadana como algo subsidiario, accesorio e incluso limitante para el ejercicio del poder público, a una visión con un sentido progresista en la cual se reconozca el derecho humano a la participación ciudadana en el que las personas, los ciudadanos, son la razón de ser del Estado, pues son los que mejor conocen sus problemas y necesidades (Díaz Aldret, 2017).

En relación con el tema central de este documento se considera que, para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, es indispensable incorporar esquemas de gobernanza democrática que equilibren las necesidades de las personas, los intereses económicos y la protección del medio ambiente. La interacción de estas tres variables conlleva a la presencia de conflictos por las diferentes posturas que hay con respecto al uso y aprovechamiento de los recursos y sus consecuencias sobre el medio.

En este sentido, es posible reconocer que el Comité es el mecanismo de participación ciudadana que permite el acercamiento de los actores no estatales a la política nacional de sustancias químicas y residuos peligrosos. Con base en el análisis realizado, se identificaron áreas de mejora que permitirían garantizar el derecho humano a la participación ciudadana a través de este espacio. Es necesario precisar que las recomendaciones que a continuación se exponen se acotan al diseño institucional del mecanismo.

Considerando que el Comité es un mecanismo de participación ciudadana con un alcance de incidencia indirecta y de naturaleza consultiva, se recomienda realizar una reestructuración de su diseño para mejorar la representatividad, la inclusión, la autonomía y la horizontalidad.

En principio, se reconoce que la materia de sustancias químicas requiere de alta especialidad técnica y de experiencia comprobable, en este sentido y por la complejidad de los temas que puedan surgir, se recomienda buscar la heterogeneidad de los subsectores (industrias extractivas –hidrocarburos, minera–, de transformación –química, petroquímica, papelera, etc.–, de servicios –transportistas, almacenistas, comerciantes–) que forman parte del Comité.

Al ser un mecanismo de naturaleza consultiva, se recomienda eliminar del diseño a los representantes gubernamentales y en todo caso, separar el mecanismo de coordinación intergubernamental del componente participativo ciudadano.

En relación con la integración y con el fin de permitir la participación de toda persona interesada en el tema, se recomienda abrir el espacio para que personas a título individual, que demuestren poseer la experiencia y el conocimiento necesario, formen parte del Comité aun sin pertenecer a algún sector de los ya definidos.

Esta modificación vendría acompañada de un ajuste en el número de integrantes, por lo que se recomienda generar los espacios para que los integrantes a título individual formen parte del Comité. De tal manera que a partir de la reestructuración propuesta la integración del Comité quedaría de la siguiente forma.

Sector	Núm. de integrantes
Productores y empresarios	5 representantes
Organizaciones de la sociedad civil	5 representantes
Instituciones académicas y centros de investigación	5 representantes
Personas a título individual	5 representantes
Total	20 integrantes

La complejidad del tema requiere del involucramiento de distintos actores y sectores en la construcción de una política nacional de sustancias químicas y residuos peligrosos. En este sentido se recomienda que, para lograr generar las sinergias entre el gobierno y los actores sociales, se cree, por un lado, el Comité Intersecretarial, integrado por representantes de las distintas dependencias y entidades de la Apf y, por otro, se conserve y reactive el Comité Consultivo como mecanismo de participación ciudadana institucional.

De tal manera que, con ambos comités, sea posible plantear mecanismos que definan la interacción y el trabajo conjunto entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para definir la agenda, los asuntos y temas relevantes para ambas partes, así como para analizar las recomendaciones y opiniones generadas por el Comité que puedan incidir en la toma de decisiones sobre estos asuntos.

De manera específica se recomienda que los integrantes de las áreas y los órganos competentes en la materia (DGGIMAR, Profepa, Inecc y necesariamente la Asea) formen parte del Comité Intersecretarial, y que el área cabeza de sector sea la encargada de coordinar las actividades.

En relación con la autonomía, se recomienda conservar la selección de los integrantes mediante una convocatoria pública ampliamente difundida. Además de mantener el método de elección directa en el que los propios interesados de cada sector son quienes definen a sus representantes ante el Comité, de tal manera que todos los integrantes cubran el perfil de especialización temática y representatividad sectorial.

En términos de la horizontalidad, se recomienda eliminar la figura de presidente, de tal manera que los integrantes del Comité tengan libertad para organizarse y elegir quién los representará cuando sea requerido.

En términos de inclusión, es recomendable conservar el proceso de integración mediante convocatoria pública, sin embargo, con respecto a los grupos en condición de vulnerabilidad se considera que deben ser llamados como invitados al comité cuando alguno de los temas que se trata pueda afectarlos de manera directa o indirecta. Además, para procurar la equidad de género en la integración del Comité, se recomienda incorporar un criterio de selección en la convocatoria para que por lo

menos la mitad de los representantes de cada sector sean mujeres.

Es importante, además, establecer criterios para la selección de integrantes que no permitan el acceso al mecanismo a aquellas personas que ya formen parte de otro comité o consejo.

Para mejorar el principio de corresponsabilidad, se recomienda incorporar el criterio de asistencias mínimas y de participación (revisión de información, análisis y deliberación) para mantener el nombramiento. Se sugiere que la decisión sobre la remoción de algún integrante sea tomada por el propio Comité, mientras que la sustitución sea definida por las personas interesadas del sector correspondiente que participaron en la convocatoria.

Con respecto a las medidas que permitan mejorar la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas, es importante comprender al Comité como un mecanismo de participación ciudadana de tipo órgano colegiado de naturaleza pública, por lo que todo lo que acontece en su interior es de interés público. De tal manera que son necesarias las medidas de transparencia proactiva que aseguren la generación y difusión oportuna y accesible de la información relevante sobre su funcionamiento. Además, es recomendable incorporar en su diseño un canal de comunicación y retroalimentación con los integrantes del Comité por parte del público en general y de sus sectores en particular. Esto contribuye a que cada persona interesada tenga la oportunidad de participar a través del Comité, que los representantes sectoriales interactúen con otras personas de su sector, y que rindan cuentas sobre su actuación como integrantes de este.

En relación con los principios de igualdad y no discriminación así como el principio de apertura, se recomienda que cuando los elementos de análisis y discusión tengan implicaciones directas sobre algún sector de la población que no forma parte del Comité y pueda verse afectado por los temas que se discuten, desde el propio Comité se emita una convocatoria para que los interesados participen como invitados en las sesiones, de tal manera que puedan aportar opiniones y recomendaciones sobre los asuntos que se discuten.

Por último, en relación con la transversalidad se recomienda incorporar en su diseño un lineamiento para que el Comité tenga un canal formal de comunicación

con otros mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental en los que, por los asuntos que se traten, se requiera de la opinión, discusión y análisis de los integrantes del Comité. Por la naturaleza y complejidad de los temas, uno de los mecanismos con los que el Comité puede tener una interacción continua es el Consejo de Cambio Climático. Esta vinculación debe ser realizada en primera instancia por las secretarías técnicas y/o las áreas responsables de la gestión de los mecanismos al interior de la Semarnat, así como por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Trans-

parencia. Con esta vinculación, se puede intercambiar información o realizar reuniones de trabajo para analizar en conjunto temas o asuntos relacionados con el manejo de las sustancias químicas, los residuos y sus consecuencias sobre el medio.

Las recomendaciones aquí expuestas requieren de ajustes al marco normativo y de la participación de distintos actores gubernamentales. En la tabla 7 se expone la relación entre la recomendación específica, la base normativa y la autoridad facultada para su ejecución.

Tabla 7. Concentrado de recomendaciones

Aspecto	Recomendación	Base normativa	Responsable de la modificación
Base normativa del mecanismo	Incorporar las bases específicas del mecanismo en la ley (objeto, funciones, integración).	Artículo 36 LGPGIR	Poder Legislativo
Representatividad	Buscar la heterogeneidad de los subsectores (industrias extractivas –hidrocarburos, minera–, de transformación –química, petroquímica, papelera, etc.–, de servicios –transportistas, almacenistas, comerciantes–).	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST UCAJ
Composición	Eliminar del diseño a los representantes gubernamentales del Comité.	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST UCAJ
Integración	Abrir el espacio para que personas a título individual, que demuestren poseer la experiencia y el conocimiento necesario, formen parte del Comité aun sin pertenecer a algún sector de los predefinidos.	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST UCAJ
Integración	Reducir a 5 el número de integrantes por cada sector, para un total de 20 integrantes.	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST UCAJ
Horizontalidad	Eliminar la figura de presidente, de tal manera que los integrantes del Comité tengan libertad para organizarse y elegir quién los representará cuando sea requerido.	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST UCAJ
Inclusión	Convocar a grupos en condición de vulnerabilidad como invitados, cuando se considera que alguno de los temas que se discute en el Comité pueda afectarlos de manera directa o indirecta.	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST UCAJ

Aspecto	Recomendación	Base normativa	Responsable de la modificación
Inclusión	Incorporar un criterio de selección en la convocatoria para que por lo menos la mitad de los representantes de cada sector sean mujeres.	Acuerdo de creación y Convocatoria	DGGIMAR UCPAST UCAJ
Corresponsabilidad	Incorporar el criterio de asistencias mínimas y de participación (revisión de información, análisis y deliberación) para mantener el nombramiento.	Acuerdo de creación y Reglamento interno	DGGIMAR UCPAST
Corresponsabilidad	La decisión sobre la remoción de algún integrante sea tomada por el propio Comité, mientras que la sustitución sea definida por las personas interesadas del sector correspondiente que participaron en la convocatoria	Acuerdo de creación y Reglamento interno	DGGIMAR UCPAST
Transparencia	Asegurar la generación y difusión oportuna y accesible de la información relevante sobre su funcionamiento	Acuerdo de creación y Reglamento interno	DGGIMAR UCPAST
Rendición de cuentas	Incorporar en su diseño un canal de comunicación y retroalimentación con los integrantes del Comité por parte del público en general y de sus sectores en particular.	Acuerdo de creación y Reglamento interno	DGGIMAR UCPAST
Igualdad y no discriminación Apertura	Cuando los elementos de análisis y discusión tengan implicaciones directas sobre algún sector de la población que no forma parte del Comité y pueda verse afectado por los temas que se discuten, desde el propio Comité se emita una convocatoria para que los interesados participen como invitados en las sesiones.	Acuerdo de creación y Reglamento interno	DGGIMAR UCPAST
Transversalidad	Incorporar en su diseño un lineamiento para que el Comité tenga un canal formal de comunicación con otros mecanismos de participación ciudadana del sector ambiental.	Acuerdo de creación	DGGIMAR UCPAST

Epílogo

María Cristina Cortinas Durán²⁶

Este epílogo busca poner de relieve la participación ciudadana en el seno del *Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental*, y el papel que este Comité puede jugar para lograr la meta del *Enfoque Estratégico para el Manejo Adecuado de los Productos Químicos a Nivel Internacional*, al que se adhirió México, consistente en que: “Para el año 2020 las sustancias químicas sean producidas y utilizadas de forma racional durante todo el ciclo de vida, buscando reducir los efectos adversos al medio ambiente”.

Es en este contexto que adquiere valor el ejercicio realizado para describir para qué y cómo ha sido constituido el citado Comité, cómo está conformado, cómo opera y cuál ha sido su desempeño a la fecha, poniendo énfasis en el análisis de su diseño institucional desde la perspectiva del derecho humano a la participación ciudadana.

La descripción en la tabla 1 de este estudio, de las principales leyes federales que regulan distintos aspectos en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos, es sólo una muestra del marco normativo con el que México cuenta en este campo y que ha sido objeto de sucesivos análisis para determinar en qué medida permitirá lograr la meta de seguridad química antes mencionada. Los citados análisis coinciden por lo general en señalar que, no obstante el número de ordenamientos jurídicos, la obsolescencia de algunas de sus normas, los vacíos legales, las inconsistencias o la falta de precisión sobre la forma en la que las distintas autoridades competentes deben intervenir para mitigar los riesgos químicos,

mantienen en cierto estado de indefensión a la población y ecosistemas que debieran proteger.

A manera de ejemplo, baste señalar que desde 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente previó la publicación de los Reglamentos de Materiales Peligrosos y Actividades Altamente Riesgosas, lo cual no ha ocurrido a la fecha. Como tampoco ha tenido lugar la publicación de la Norma Oficial Mexicana sobre planes de manejo de residuos peligrosos, dictaminada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria hace varios años, que facilitaría el control de los residuos que son contaminantes orgánicos persistentes (de los cuales sólo se ha normado el manejo de los bifenilos policlorados) o de los dispositivos que contengan mercurio y otros metales tóxicos.

Por lo anterior, no se puede dejar de mencionar que, en la actualización del Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo (PNI), realizada entre 2015 y 2016, a lo que se hace referencia en este documento, se puso énfasis en señalar como una de las acciones estratégicas a llevar a cabo la adecuación del régimen jurídico de las sustancias químicas; lamentablemente y a pesar de haber sido aprobado por el Comité Nacional Coordinador correspondiente (conformado por varios de los integrantes del Comité Nacional Consultivo), dicho Plan no ha sido publicado, ni tampoco existe una iniciativa para mejorar el marco regulatorio de las sustancias químicas.

En el mismo sentido conviene destacar la importancia del *Reglamento en Materia de Registros, Autorizaciones de Importación y Exportación y Certificados de Exportación de Plaguicidas, Nutrientes Vegetales y Sustancias y*

²⁶ Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México y certificada en gestión de residuos peligrosos por el Buró de Inversiones y Soporte Técnico de Suecia. Miembro del Comité Consultivo Nacional de Sustancias Químicas sujetas a Convenios Internacionales, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Materiales Tóxicos o Peligrosos, como uno de los instrumentos más valiosos para regular el ingreso al comercio de los plaguicidas, además del control de importaciones y exportaciones de productos químicos, en cuya aplicación intervienen la Secretaría de Salud, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (integrantes del Comité Nacional Consultivo). Sin embargo, este ordenamiento no cubre el control del ingreso al comercio de los productos químicos de uso industrial al no estar sujetos a registro.

Con la expectativa de contribuir a subsanar dicho vacío legal, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, con el apoyo de la Asociación Nacional de la Industria Química (ambos integrantes del Comité Nacional Consultivo), elaboró el *Inventario Nacional de Sustancias Químicas 2010-2013*, para conocer las existentes en el comercio en la actualidad y fijar la línea base para el registro de las nuevas. El 16 de octubre de 2018 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos para el uso del *Catálogo Nacional de Sustancias Químicas* con fines estadísticos y geográficos, lo cual dará acceso a información valiosa sobre sustancias con características peligrosas que se consumen y liberan al ambiente en el país.

No menos importante es que, tras la publicación de la Norma Mexicana NMX-R-019-SCFI-2011, *Sistema armonizado de clasificación y comunicación de peligros de los productos químicos*, se detonó un proceso de incorporación de este sistema en la normatividad mexicana, de lo cual es un ejemplo la Norma Oficial Mexicana NOM-018-STPS-2015, *Sistema armonizado para la identificación y comunicación de peligros y riesgos por sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de octubre de 2015.

El esfuerzo realizado recientemente para integrar el avance en México de las 273 acciones establecidas en el Plan de Acción Global (PAG) del SAICM, por el grupo de trabajo correspondiente del Consejo Nacional Consultivo, merece un reconocimiento pues constituye un diagnóstico de las áreas de actuación de sus distintos integrantes que pueden contribuir a lograr la seguridad

química en el país, por lo que debiera ser dado a conocer a la ciudadanía.

Con la entrada en vigor para México del Convenio de Minamata en agosto de 2017, quedó prohibida la extracción de mercurio y su venta para utilizarlo en la recuperación de oro, con lo cual los cientos de mineros dedicados a esta actividad en el país, entre ellos los de la Sierra Gorda de Querétaro, se quedaron sin fuentes de ingresos y dejaron tras de sí una estela de sitios contaminados y de personas expuestas a esta sustancia tóxica, persistente y que puede viajar a grandes distancias afectando a poblaciones vecinas. Aun cuando se había logrado la aprobación de un proyecto por el Fondo Mundial de Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés), para financiar acciones tendientes a encontrar una solución a estos problemas, se interrumpió el proceso de asignación de los fondos aprobados; esto amerita una acción del gobierno mexicano para reactivar esta iniciativa, lo cual ha sido planteado en el seno del Consejo Nacional Consultivo.

Se hace mención a estos ejemplos para mostrar la importancia de desencadenar acciones que lleven a lograr la meta de seguridad química propuesta para el año 2020, lo cual pudiera tener lugar con el concurso del *Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental*; particularmente por medio de la participación de sus integrantes de la academia y organizaciones de la sociedad civil, tratándose de acciones relacionadas con la comunicación de información y conocimientos, así como con la educación, capacitación, investigación y movilización social.

Más aun, ejemplos como los antes citados hacen ver la importancia de integrar una política nacional de seguridad química para hacer frente a los retos del tercer milenio en la materia, respaldada por un marco regulatorio fortalecido, como ha ocurrido en otros de los países que como México son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que hoy cuentan con unas de las regulaciones más avanzadas del mundo en este campo.²⁷

27 Como el Reglamento de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias químicas (REACH) de la Unión Europea, establecido el 18 de diciembre de 2006, y la Ley Frank R. Lautenberg sobre Seguridad Química para el siglo XXI (LCSA), firmada y promulgada por el presidente Obama el 22 de junio de 2016 en Estados Unidos.

Atendiendo a estas circunstancias, convendría replantear el objetivo del Comité Nacional Consultivo, sus alcances y en alguna medida su conformación, como se señala en este documento, tomando en cuenta que quienes lo constituyen está previsto que representen los intereses de los distintos grupos de la población que pudieran verse afectados por la exposición a los productos químicos peligrosos y/o interesados o involucrados en actividades que contribuyen a mitigar sus riesgos.

Por estas razones no está de más dar a conocer que el referido Comité Nacional Consultivo, nunca fue instituido por la máxima autoridad ambiental, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y como se describe en este documento, en los últimos años sesionó de manera irregular desperdiándose la voluntad y compromiso de sus integrantes por contribuir a mejorar la gestión integral de las sustancias químicas en el país; lo cual, bajo su reglamento actual, está supeditado a que la máxima autoridad ambiental lo convoque a ello. También preocupa el hecho de que los resultados de sus deliberaciones y sus recomendaciones no sean consideradas vinculantes por la autoridad, por lo que no trascienden necesariamente en la toma de decisiones ni son del conocimiento público; dado lo cual, y como en este documento se plantea, es oportuno reformar dicho reglamento.

Específicamente, en el caso del cumplimiento del derecho humano a la participación ciudadana en materias como la que aquí se aborda, se reconoce que la sociedad civil tiene una representación numérica adecuada en el Comité (representa 20 de 59 integrantes, incluida la participación de académicos y organizaciones de la sociedad civil). Sin embargo, como se indica en las recomendaciones derivadas de este análisis, “es necesario transitar de una visión de la participación ciudadana como algo subsidiario, accesorio e incluso limitante para el ejercicio del poder público, a una visión con un

sentido progresista en la cual se reconozca que las personas, los ciudadanos, son la razón de ser del Estado, pues son los que mejor conocen sus problemas y necesidades”.

Igualmente relevante y consistente con los ejemplos citados en este epílogo, sobre la situación de la regulación y gestión de las sustancias químicas en México, es la mención que se hace en las recomendaciones al hecho de que: “para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, es indispensable incorporar esquemas de gobernanza democrática que equilibren las necesidades de las personas, los intereses económicos y la protección del medio ambiente”. Por ello es conveniente, como se indica, la reestructuración del diseño del Comité Nacional Consultivo para mejorar la representatividad, la inclusión, la autonomía y la horizontalidad.

En la reestructuración mencionada es conveniente, como se propone, eliminar del diseño a los representantes gubernamentales y en su lugar contar con un comité intersecretarial “que permita generar sinergias sobre la política nacional en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos”, de lo cual es un antecedente la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (Cicoplafest). La propuesta de que la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea la encargada de coordinar las actividades del Comité es pertinente dado su involucramiento en su creación y operación; apoyada por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Cabe señalar que la Secretaría de Salud, y particularmente la Comisión Federal de Protección Contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), es un actor clave para lograr la seguridad química en México, por lo que debe jugar un papel importante en este contexto.

Bibliografía

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4).
- Asea (2016, junio 15). *¿Qué es ASEA y qué regula?* Obtenido de <https://www.gob.mx/asea/articulos/que-es-asea-y-que-regula?idiom=es>.
- Canto Chac, M. (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas, Introducción. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, núm. 4.
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning* (3), 14-15. *Deliberation*, 3 (1), art. 12.
- Font J. *et al.* (2001). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, en Canto Chac, Manuel (comp.) (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., núm. 4.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance, en *Public Administration Review* (66). Recuperado de <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>.
- Isunza, E. (2015). Participación ciudadana. Un marco de referencia para la reformulación de las relaciones sociedad-Estado en México. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Inecc. (2003). *Seguimiento a los compromisos de México en convenios internacionales en materia del manejo adecuado de sustancias químicas*. México: Dirección General de Investigación sobre la Contaminación Urbana, Regional y Global, Inecc.
- Inecc. (2017, mayo 19). *El Convenio de Minamata entrará en vigor en agosto de 2017*. Retrieved from <https://www.gob.mx/inecc/prensa/el-convenio-de-minamata-entrara-en-vigor-en-agosto-de-2017-108220>.
- Inecc. (2017a). *Perfil Nacional de Sustancias Químicas*. México: Inecc, Semarnat.
- Martínez, M. y Yarto, M. (2004). Antecedentes, en A. Fernández, M. Yarto y J. Castro, *Las sustancias tóxicas persistentes en México* (pp. 17-32). México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Inecc.
- Mendoza, A. e Ize, A. (2017). Las sustancias químicas en México. Perspectivas para un Manejo Adecuado. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 719-745.
- PNUD (2017). Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana. Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad”, Carbajal, J. y Rojas A.: PNUD.
- PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Consejo de Cambio Climático: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana. Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad”, Carbajal, J. y Rojas A.: PNUD.
- PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2018. Que entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo. Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad”, Carbajal, J. y Rojas A.: PNUD-Pnuma. (2012). *Global chemicals outlook. Hacia una gestión racional de las sustancias químicas. Informe de síntesis para los responsables de la toma de decisiones*. Ginebra, Suiza:

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Pnuma (2017, septiembre). *Convenio de Minamata sobre el Mercurio*. Retrieved from <http://www.mercuryconvention.org/Convenio/Texto/tabid/5690/language/es-CO/Default.aspx>.

Semarnat. (2007). *Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo*. México: Semarnat.

Semarnat. (2015a, noviembre 25). *Convenio de Basilea*. Retrieved from <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/convenio-de-basilea>.

Semarnat. (2015b, noviembre 25). *Convenio de Estocolmo*. Retrieved from <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/convenio-de-estocolmo>.

Semarnat. (2015c, noviembre 25). *Convenio de Róterdam*. Retrieved from <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/convenio-de-rotterdam>.

Semarnat. (2015f). *Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (FISO)*. México: Semarnat.

Semarnat. (2017). *Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Secretaría de Gobernación (2017). Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal. *Diario Oficial de la Federación*. México. Publicado el 11 de agosto de 2017.

Yarto, M., Arturo, G. y Barrera, J. (2003). El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y sus implicaciones para México. *Gaceta Ecológica*, 7-28.

Índice de tablas, gráficas y cuadros

Figuras

Figura 1. Antecedentes nacionales e internacionales de la política de sustancias químicas y residuos peligrosos en México.....	18
Figura 2. Integración del Comité	33

Gráficos

Gráfica 1. Composición del Comité	34
--	----

Tablas

Tabla 1. Elementos de la política nacional en materia de sustancias químicas y residuos peligrosos	20
Tabla 2. Sesiones del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos. 2011-2018	25
Tabla 3. Sesiones de los Grupos de Trabajo del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos. 2011-2018	26
Tabla 4. Alcance y naturaleza del Comité	32
Tabla 5. Caracterización del Comité	40
Tabla 6. Concentrado de resultados de los principios y estándares en el diseño del Comité	42
Tabla 7. Concentrado de recomendaciones	48



Anexo A

Integrantes del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos. 2011-2014

	Nombre	Sector	Institución / Organización	Suplente
1	Juan Rafael Elvira Quesada (Presidente)	Gubernamental	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales	Mauricio Limón Aguirre (Presidente Suplente)
2	Eduardo Enrique González (Secretario Técnico)	Gubernamental	Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, Semarnat	
3	Arturo Rodríguez Abitia	Gubernamental	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Gonzalo Rafael Cuello García
4	Francisco Asís Picos Morales	Gubernamental	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Luis Antonio Chang Wong
5	Luz María Ortiz Ortiz	Gubernamental	Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, Semarnat	Alfonso de la Torre Vega
6	Ana Patricia Martínez Bolívar	Gubernamental	Dirección General de Gestión de Calidad del Aire y RETC, Semarnat	José Ernesto Navarro Reynoso
7	Víctor Hugo Páramo Figueroa	Gubernamental	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	Arturo Gavilán García
8	Víctor José Lizardi Nieto	Gubernamental	Centro Nacional de Metrología	Norma González Rojano
9	Carlos Valdés González	Gubernamental	Secretaría de Gobernación	Cecilia Izcapa Treviño
10	Federico López de Alva	Gubernamental	Comisión Federal de Electricidad	Francisco Hernández Vici-conti
11	Rocío del Carmen Alatorre Edén Wynter	Gubernamental	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	Silvia Victoria Ramírez

	Nombre	Sector	Institución / Organización	Suplente
12	Juana Enriqueta Cortés Muñoz	Gubernamental	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	Sin designar
13	Ana Desirée Gilabert Viades	Gubernamental	Petróleos Mexicanos	Sin designar
14	Héctor Rodrigo Hernández Rodríguez	Gubernamental	Secretaría de Economía	Ana Lilia González Hidalgo
15	Santiago Creuheras Díaz	Gubernamental	Secretaría de Energía	Hector Basulto Alemán
16	César Turrent Fernández	Gubernamental	Secretaría de Educación Pública	José Manuel Flores Ceja
17	Norma Munguía Aldaraca	Gubernamental	Secretaría de Relaciones Exteriores	Gustavo Martínez Cianca
18	Hugo Fragozo Sánchez	Gubernamental	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Sagarpa	Alma Liliana Tovar Díaz
19	Martín Zepeda Anguiano	Gubernamental	Armada de México	Sin designar
20	César Carlos Preciado Velázquez	Gubernamental	Secretaría de Marina	Enrique Flores Morado
21	Rafael Domínguez Rodríguez	Gubernamental	Secretaría de la Defensa Nacional	Ignacio Gordillo Mirón
22	Edgar Olaiz Ortiz	Gubernamental	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Beeri Gustavo Rosiles Castro
23	Germán Mendoza Rivera	Gubernamental	Secretaría del Trabajo y Prevención Social	Enrique Gutiérrez Hernández
24	Alfredo Elim Luviano Heredia	Gubernamental	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	José María Galdós Aizpurua
25	María Cristina Cortinas Durán	Sociedad Civil	Red Queretana de Manejo de Residuos A.C.	Izraelly Rosillo Pantoja
26	Marisa Jacott Jiménez	Sociedad Civil	Fronteras Comunes	Fernando Bejarano
27	María Esther Cortés García Lozano	Sociedad Civil	Colectivo Ecologista Jalisco	Xavier Romo Arias
28	Elizabeth González García	Sociedad Civil	Centro Interdisciplinario para la Prevención de la Contaminación A.C.	Carlos Alberto González

	Nombre	Sector	Institución / Organización	Suplente
29	Rodolfo Omar Arellano Aguilar	Sociedad Civil	Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, A.C. (UCCS)	Juanita del Pilar Ochoa Chi
30	Carlos Álvarez Flores	Sociedad Civil	México, Comunicación y Ambiente A.C.	Ezequiel Vidal de los Santos
31	Francisco Javier Villegas Paredes	Sociedad Civil	JITTOA-BAT-NATAKA-WERI SC de RL de CV, Tribu Yaqui	Francisco Javier Villegas Tarín
32	José Manuel Arias Rodríguez	Sociedad Civil	Asociación Ecológica Santo Tomás A.C.	Hugo Irieta Guzmán
33	Guadalupe Aguilar Madrid	Sociedad Civil	Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS)	Cuauhtémoc Arturo Juárez Pérez
34	Felipe Burgueño González	Sociedad civil	Fomento Cultural y Educativo A.C.	Jorge Barajas Martínez
35	Shafia Teresa Súcar Súccar	Académico	Universidad de Guanajuato	Benigno Linares Segovia
36	María Yolanda Leonor Ordaz Guillén	Académico	Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, IPN	Lorena Elizabeth Campos Villegas
37	Benjamín Ruiz Loyola	Académico	Facultad de Química, UNAM	Margarita Romero Ávila
38	Francisco Javier Barragán Vázquez	Académico	Universidad de Colima	Héctor Arturo González Alonso
39	Antonio Segura Miranda	Académico	Universidad de Chapingo	Lourdes Rodríguez Mejía
40	Marcos Morales Contreras	Académico	Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología, Instituto Politécnico Nacional	Mónica Martínez Zamudio
	Gerardo Gold Bouchot	Académico	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Unidad Mérida	Jorge Euán Ávila
41	Eduardo Torres Ramírez	Académico	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	J. Santos Hernández Zepeda
42	Susana Saval Bohórquez	Académico	Instituto de Ingeniería, UNAM	Diana García Aguirre

	Nombre	Sector	Institución / Organización	Suplente
43	Arturo Huerta de la Peña	Académico	Colegio de Postgraduados de Puebla	Javier Cruz Hernández
44	José Carmelo Zavala Álvarez ²⁸	Privado	Centro de Innovación y Gestión Ambiental, A.C. (CIGA)	Jessica Castañeda Castillo
45	Rolando Ibarra Rodríguez	Privado	Instituto para la Protección Ambiental de Nuevo León, A.C. (IPA)	José Guillermo Septien Valenzuela
46	Gloria Meléndez Roca	Privado	Protección de Cultivos, Ciencia y Tecnología, A.C. (PROCCYT)	Sin Designar
47	Alfredo Faud David Gidi	Privado	Cámara Minera de México	Francisco Onofre Partida
48	Eduardo González Alba	Privado	Cámara Nacional de Cemento	Ayax Segura Peralta
49	Marcos Demetrio Maussán Flota	Privado	Cámara Nacional de la Industria del Hierro y el Acero	Mónica Lizbeth Barrera Vara
50	Alejandro Sosa Reyes	Privado	Iniciativa-Global Environmental Management Initiative	Sin designar
51	Miguel Ladrón de Guevara	Privado	Confederación Patronal de la República Mexicana	María de Lourdes Aduna Barba
52	Alejandro Merín Winnitzky	Privado	Consejo Nacional de Industriales Ecologistas	José Manuel Avelar Guerrero
53	Rubén Muñoz García	Privado	Asociación de la Industria Química, A.C. (ANIQ)	Juan Octavio Valdivia García

²⁸ Esta persona, durante su periodo fue también Consejero, en su calidad de Presidente nacional, regional NO y coordinador núcleo de BC del ccDS.

Anexo B

Texto de la solicitud de información	Folio de solicitud
Solicito en formato de datos abiertos la convocatoria para la integración del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental, del periodo actual.	1600224318
Solicito en formato de datos abiertos la lista de integrantes vigentes (titulares y suplentes, en su caso) del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental, en donde se especifique nombre del participante, nombre de la institución u organización, sector al que representa (empresarial, academia, gobierno, sociedad civil), periodo de nombramiento y Grupo de trabajo al que pertenece.	1600224418
Solicito en formato de datos abiertos la documentación probatoria (orden del día o programa, lista de asistencia, acta o minuta) de las actividades (sesiones ordinarias, extraordinarias, reuniones de trabajo o similares) realizadas por el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental del 2012 a la fecha. Esto incluye las actividades realizadas por los grupos de trabajo de este Comité.	1600224518
Solicito en formato de datos abiertos los materiales de trabajo (presentaciones electrónicas, cuestionarios, hojas de trabajo, documentos de análisis, tablas, bases de datos, cuadros, o similares) utilizados en el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental del 2012 a la fecha. Esto incluye las actividades realizadas por los grupos de trabajo de este Comité.	1600224618
Solicito en formato de datos abiertos los programas de trabajo o similares del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental de 2012 a la fecha. Esto incluye a los grupos de trabajo de este Comité.	1600224718
Solicito en formato de datos abiertos las recomendaciones, opiniones, propuestas, observaciones o similares generadas por el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental de 2012 a la fecha. Esto incluye a los grupos de trabajo de este Comité.	1600224818
Solicito en formato de datos abiertos los documentos con las respuestas institucionales por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (o cualquiera de las dependencias o entidades del sector ambiental federal competente) a las recomendaciones, opiniones, propuestas, observaciones o similares generadas por el Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental de 2012 a la fecha.	1600224918
Solicito en formato de datos abiertos los informes de actividades, informes de resultados, reportes de gestión o similares del Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental de 2012 a la fecha. Esto incluye a los grupos de trabajo de este Comité.	1600225118

