



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Gobernanza de la seguridad vial: resultados del taller de expertos en Buenos Aires, Argentina

Antecedentes

La situación actual de la seguridad vial a nivel mundial revela que pese a los avances registrados, especialmente en los países más desarrollados, aún queda un largo camino por recorrer para cumplir con el objetivo compartido de salvar 5 millones de vidas, evitar 50 millones de traumatismos graves y ahorrar USD\$ 5 mil millones durante el Decenio de Acción. La región de América Latina y el Caribe concentra aún el 12% de las muertes por accidentes de tránsito a escala mundial. En la región, los traumatismos causados por el tránsito cobraron la vida de aproximadamente 154,000 personas en el 2013, suponiendo un aumento del 3% frente a los datos recabados de 2010 para la región.

Dentro de estas fatalidades vinculadas con la falta de seguridad vial en las vías de América Latina y del Caribe, el 45% de las muertes corresponden a usuarios vulnerables de las vías, es decir peatones (en un 22%), motociclistas (en un 20%) y ciclistas (en un 2%). Es importante considerar que estos usuarios, muchas veces, no tienen otra opción de modalidad, pues buena parte de ellos corresponden a los estratos de población de menores ingresos, quienes ante la ausencia de servicios de transporte público regulares, deben buscar estos medios de transporte para desplazarse y acceder al mercado laboral o a los servicios públicos de educación o salud.

Durante el primer tercio de la década, es decir entre los años 2010-2013, la proporción de muertes de usuarios de motocicletas, se incrementó en un 5% en la región, coincidiendo con el alza exponencial de estos vehículos en numerosas ciudades de América Latina. En otras palabras, estas cifras muestran que promover una movilidad sostenible con mejores sistemas de

El presente documento sistematiza los resultados alcanzados en el Taller Regional de Seguridad Vial: Fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad vial y mejores prácticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires, República de Argentina, en marzo de 2017.

El documento fue compilado por Gabriel Pérez y Cristina Muñoz de CEPAL. En el documento participaron también Azhar Jaimurzina y Ricardo J. Sánchez de CEPAL, Verónica Heler de la ANSV, Marisela Ponce de León del BID, Jean Todt, Kamola Khusnutdinova y Priti Gautam de la Oficina del enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, así como Eva Molner, Robert Nowak y Edoardo Gianotti de UNECE.

Para mayores antecedentes sobre esta temática contactar gabriel.perez@cepal.org.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



Antecedentes



I. Desarrollo del Taller Regional de Seguridad Vial: Fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad vial y mejores prácticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible



II. Conclusiones y recomendaciones finales



NACIONES UNIDAS

CEPAL

transporte públicos seguros y eficientes, tiene importantes implicancias para la calidad de vida de la población especialmente la más desfavorecida económicamente, que ante la ausencia de servicios debe arriesgar su vida cada día para movilizarse a sus actividades.

Para enfrentar este desafío global, la Asamblea General de las Naciones Unidas, encomendó a la Organización Mundial de la Salud y a las comisiones regionales de las Naciones Unidas (incluyendo a la CEPAL y la UNECE), en cooperación con otros asociados del Grupo de colaboración de las Naciones Unidas para la seguridad vial y otros interesados, la preparación de un Plan de Acción del Decenio como documento orientativo que facilite la consecución de sus objetivos. El Plan tiene la finalidad de servir de documento de orientación para los países y, al mismo tiempo, de facilitar la aplicación de medidas coordinadas y concertadas destinadas al logro de las metas y los objetivos del Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020. El Plan contempla acciones coordinadas en cinco pilares:

- Pilar 1: Gestión de la seguridad vial
- Pilar 2: Vías de tránsito y movilidad más seguras
- Pilar 3: Vehículos más seguros
- Pilar 4: Usuarios de vías de tránsito más seguros
- Pilar 5: Respuesta tras los accidentes

Siguiendo el mandato formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/64/255) a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a las comisiones regionales de las Naciones Unidas para el seguimiento periódico de los progresos mundiales en los objetivos indicados en el Plan de Acción para el Decenio de Acción por la seguridad vial, la CEPAL junto con la UNECE han venido realizando una serie de acciones coordinadas entre estas comisiones regionales para destacar la importancia de la seguridad vial para el desarrollo sostenible. En este sentido, es especialmente relevante que la seguridad vial haya sido incluida también en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda de Desarrollo 2030 de las Naciones Unidas, lo cual brinda un marco de acción adicional privilegiando un enfoque de seguridad vial integrado con otros aspectos del desarrollo sostenible. Es así, como dentro del Objetivo 3: Garantizar una vida sana y el bienestar para todos en todas las edades, se contempla la Meta 3.6, que establece que para el año 2020, se debe reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por los siniestros de tránsito en el mundo. De igual forma, en el Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, se incluyó la Meta 11.2, que indica que, para el año 2030, se debe proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación

del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

Lo anterior tiene una especial importancia para América Latina y el Caribe, que se encuentra aún lejos del cumplimiento de los compromisos asumidos, incluso en algunos casos en donde ciertos países no solamente no han reducido su tasa de fallecidos por siniestros de tránsito sino que la han aumentado, respecto a los valores de inicio de la década. Para resolver este tema, es fundamental incorporar mejoras importantes en las políticas de movilidad bajo una visión país comprometida con la seguridad vial, con la participación y el diálogo permanente de los distintos actores vinculados a la seguridad vial. Por ello, no solamente las políticas y los planes de seguridad vial son fundamentales, sino también la forma en cómo se coordinan las distintas visiones y acciones de la seguridad vial, por lo cual la gobernanza de la seguridad vial a nivel local, nacional y subregional es un tema central que la CEPAL está promoviendo para generar un mayor diálogo y posicionar este tema en las agendas públicas y políticas de los países de la región. Así a las mejoras en la institucionalidad y las acciones contenidas en el Plan Mundial para el Decenio de Acción, se requiere incorporar coordinadamente mejoras en la gobernanza de la infraestructura y de la seguridad vial, para con ello, alcanzar la meta del Decenio de Acción por la Seguridad Vial, pero por sobre todo cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030.

I. Desarrollo del Taller Regional de Seguridad Vial: Fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad vial y mejores prácticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En este contexto, en marzo de 2017, se celebró en la ciudad de Buenos Aires de la República de Argentina, el Taller Regional de Seguridad Vial: Fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad vial y mejores prácticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Más de 150 participantes provenientes de 17 países de América Latina, incluyendo representantes del Gobierno (nacional y local), el sector privado y la sociedad civil, participaron en el taller regional sobre la seguridad vial, co-organizado por la Oficina del Enviado Especial de Seguridad Vial, la Agencia Nacional de Seguridad Vial de la República Argentina, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Durante los dos días del taller, los participantes compartieron experiencias, buenas prácticas y desafíos existentes en relación a la gestión y la gobernanza de la seguridad vial, la adhesión a las convenciones internacionales de las Naciones Unidas relativas a la seguridad vial, así como un conjunto de recomendaciones para fortalecer la gobernanza de la seguridad vial en América Latina desde una mirada local, regional y global.

En el presente informe se presentan los principales contenidos y conclusiones de la reunión en torno a cuatros de los cinco pilares del Decenio de Acción, abordados por el taller, es decir:

- Pilar 1: Gestión de la seguridad vial
- Pilar 2: Vías de tránsito y movilidad más seguras
- Pilar 3: Vehículos más seguros
- Pilar 4: Usuarios de vías de tránsito más seguros.

Pilar 1: Gestión de la seguridad vial

Bajo este pilar del Decenio de Acción, las discusiones del taller abordaron los elementos principales de la buena gestión y la gobernanza de la seguridad vial, concebida como el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas y en la implementación de dichas decisiones, basadas en mecanismos, procedimientos y normas establecidas formal e informalmente por las diversas instituciones y otros actores relevantes.

Las discusiones temáticas del taller se centraron en los desafíos de alentar la creación de alianzas multisectoriales y la designación de organismos coordinadores que tengan capacidad para elaborar estrategias, planes y metas nacionales en materia de seguridad vial y para dirigir su ejecución, basándose en la recopilación de datos y la investigación probatoria para evaluar el diseño de contramedidas y vigilar la aplicación y la eficacia.

En primer lugar, las discusiones resaltaron que para mejorar la seguridad vial en la región se requiere reforzar la institucionalidad existente. Debido al gran número de instituciones que participan en la planeación, gestión, seguimiento y evaluación de la seguridad vial en cada país, se requiere de una importante coordinación multi-sectorial y multi-actoral, avanzando hacia una organización multisectorial que cuente con un liderazgo compartido. Ante la complejidad institucional de los diversos países de América Latina y el Caribe y la naturaleza transversal de la seguridad vial, los países de la región han buscado distintas formas de organización. La experiencia regional demuestra que no existe un modelo único de agencia ejecutora de seguridad vial en la región, encontrándose experiencias vinculadas a la creación de consejos, agencias nacionales y observatorios de seguridad vial, que si bien difieren entre sí en los grados de autonomía

y financiamiento de las acciones, todas buscan favorecer el dialogo y la coordinación de acciones inter-sectoriales para la implementación de acciones efectivas en fomento de un sistema vial más seguro.

En el caso argentino, por ejemplo, para afrontar los retos en materia de seguridad vial que presenta el federalismo, existe un Consejo Federal de Seguridad Vial, el cual agrupa la representación de los responsables de seguridad vial de las veintitrés provincias del país y la Ciudad de Buenos Aires, y que debe coordinar junto a la Agencia Nacional de Seguridad Vial del Ministerio de Transporte de la Nación, una política de seguridad vial en todo el territorio nacional. Otros países de la región, como el Perú y su Agencia Nacional de Seguridad Vial, se ha enfocado en la descentralización, asignando competencias a los consejos regionales y provinciales con el objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta ante los siniestros viales no tan solo en las áreas urbanas sino también en las zonas rurales. En el caso costarricense, el abordaje de la seguridad vial en el país es de carácter técnico, siendo únicamente la Junta Directa y la Dirección Ejecutiva del Consejo de Seguridad Vial de perfil político.

Además, los países apuntaron la necesidad de promulgar leyes de movilidad y seguridad vial para fortalecer la capacidad de gestión en acciones específicas que engloben la seguridad vial de forma integrada, transversal y sostenible. El Ministro de Transporte de Argentina, Guillermo Dietrich, subrayó la importancia de la participación y apoyo ciudadano a nivel regional en la consecución de las metas establecidas. Con el Plan de Movilidad Segura de Argentina, la seguridad vial no se circunscribe a un área específica sino que cruza transversalmente todas las áreas pertinentes al tema a lo largo de cuatro pilares clave; la infraestructura, la generación de datos fiables, la concienciación a largo plazo y el trabajo intergubernamental. En el caso de la República Dominicana, la Ley 63-17 de 2017, recientemente aprobada, crea un Instituto de Transporte que supone una sola entidad que agrupa múltiples instituciones que hasta la fecha trabajaban de forma descoordinada, generando una duplicidad de acciones, entre otros problemas detectados. La ley supone una herramienta para la reestructuración del sector, su integración y la búsqueda de soluciones integrales y coordinadas. En este sentido, la voluntad política se destaca como uno de los factores esenciales para la consecución de una mejor gobernanza de la seguridad vial. Se enfatizó que la seguridad vial debía estar inserta dentro de una política de movilidad que le dé coherencia dentro del estado y que abarque de forma transversal la movilidad, la educación, la fiscalización, la institucionalidad y la información. En este sentido, el foco en la movilidad, tanto urbana como rural, implica el desarrollo de una infraestructura vial segura y un sistema de transporte público seguro, eficiente y no contaminante.



En segundo lugar, las discusiones sobre la mejor gestión de la seguridad vial prestaron mucha atención al tema del seguimiento de las políticas de seguridad vial y la evaluación integral de las medidas implementadas. Los participantes reconocieron que en la región se han realizado progresos importantes en la disponibilidad y sistematización de la información sobre la seguridad vial a nivel nacional, con una cobertura subnacional en algunos casos.

La tensión existente entre lo técnico y lo político se ha dado en cada país de forma distinta generando un desequilibrio entre ambos sectores, ocasionando que, en la actualidad, la región tenga una carencia de estadísticas fiables, precisas y actualizadas que imposibilita el adecuado seguimiento de la evolución de las tasas de siniestralidad, la calidad de los vehículos que circulan y el desarrollo de normativas y políticas públicas en la materia. Los países que cuentan con equipos técnicos más consolidados son aquellos en donde éstos pudieron permanecer en el tiempo pese a los cambios políticos. Por otro lado, aquellos países en donde el foco es más político, se ha tendido a asumir compromisos y metas de reducción bastante ambiciosas, pero que carecen de la factibilidad técnica y financiera para realizarlas, conllevando a su falta de implementación y alentando la sensación entre la población de que los cambios importantes en la calidad de la seguridad vial no son posibles. Es por ello que ambas fuerzas, el compromiso político y los conocimientos técnicos, deben complementarse. También se observa que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), se presentan también como un complemento y motor de cambio, actuando como un catalizador para resolver estas posibles tensiones existentes.

Para un adecuado seguimiento de las políticas se requiere establecer un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos. Para solucionar este tema, los participantes del taller destacaron la necesidad de reforzar los recursos humanos existentes, así como la calidad de la información disponible junto con la transparencia de dicha información tanto entre las instituciones como respecto a la población. Dado que la gran mayoría de las bases de datos proviene de informes policiales, muchos de los países solo tienen información sobre los fallecidos in situ y no conforme a la metodología estandarizada por la Organización Mundial de la Salud. Estas diferencias metodológicas complican la

comparación entre países y la evaluación de la eficacia de las medidas implementadas, siendo el sub-registro un desafío persistente. La recolección de datos de calidad sobre los siniestros viales es fundamental para fortalecer la toma de decisiones en seguridad vial basadas en evidencia en las tres fases de los siniestros: pre-ocurrencia, ocurrencia y post-ocurrencia. Primero, en identificar correctamente la magnitud del problema y los usuarios involucrados; segundo, en establecer cuáles son las principales causas asociadas a los siniestros; tercero, en la fase correspondiente a las proyecciones que se deben hacer para estimar las contramedidas; cuarto en el monitoreo continuo, y finalmente en la fase de evaluación, es decir si las medidas lograron bajar los indicadores de fallecidos y heridos por siniestros de tránsito y si se cumplieron las metas pre-establecidas.

Las experiencias nacionales analizadas en el taller demostraron que junto con mejorar los protocolos de recolección de información, se han hecho esfuerzos importantes para contar con información de calidad mediante la introducción de observatorios especializados. Sin embargo, la visión sectorial imperante en muchos de ellos ha impedido que éstos se alcen como una solución efectiva y eficiente para este tema, especialmente en el nivel local y rural, donde los países federales o con cierto grado de descentralización han enfrentado grandes desafíos.

Por lo tanto, pese a los importantes avances acontecidos en la forma en la que los Estados se aproximan a las ONG y a la sociedad civil, el acceso a una información confiable y oportuna aún se encuentra limitado. La sociedad civil debe conocer las estadísticas existentes para poder complementar y monitorear las acciones de los Estados, todo ello para fomentar la ejecución de dichas acciones. Para lograrlo, las ONG deben lograr identificar los puntos débiles existentes para reforzar y complementar las acciones públicas con su apoyo. Del mismo modo, las ONG participantes destacaron cómo ellas paulatinamente se han ido especializando en ciertos aspectos, ya sea la prevención o gestión de cambios legales, esperando con ello mejorar su capacidad de apoyo y complementación con la autoridad.

En esta línea, los participantes propusieron la necesidad de contar con un órgano independiente que formule y evalúe de forma integral la ejecución de las medidas. Junto con ello, se consideró que la región debe avanzar hacia la recolección de datos no fragmentados, accesibles y sustentables con el objetivo de generar confiabilidad entre la ciudadanía. Un acceso mejor y más transparente a los datos por parte de la sociedad civil facilitaría la socialización de la acción pública del Estado y la propia planificación de las políticas. Para países de la región como la República Dominicana o Argentina, la confianza

en el registro de datos de las instituciones públicas es un factor prioritario, debido a que la presentación de estadísticas supone uno de las primeras vías de comunicación con la ciudadanía.

Finalmente, abordando el tema del fortalecimiento de la gestión y la gobernanza de la seguridad vial, los participantes enfatizaron el papel del financiamiento destinado a la seguridad vial, observando, con preocupación, que la cantidad de los recursos dedicados al tema de la seguridad vial a nivel global continúa desfalleciendo en comparación con las acciones globales relacionadas con otros temas. El enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, Sr. Jean Todt, compartió una propuesta, que está preparando la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) en colaboración con el enviado especial y en consultaciones con otras comisiones regionales de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Salud, sobre la creación de un Fondo de las Naciones Unidas para la seguridad vial que tiene por objetivo principal movilizar los fondos y mejorar la eficiencia de la acción global y regional en la implementación del Decenio de Acción.

Pilar 2: Vías de tránsito y movilidad más seguras

Referente a este pilar, las discusiones se enfocaron en las tareas relacionadas con el objetivo de aumentar la seguridad intrínseca y la calidad de protección de las redes de carreteras en beneficio de todos los usuarios de las vías de tránsito, especialmente de los más vulnerables (por ejemplo, los peatones, los ciclistas y los motociclistas). Se reconoció que esto se podría lograr a través de mejores estándares y evaluaciones de la infraestructura vial y el mejoramiento de la planificación, el diseño, la construcción y el funcionamiento de las carreteras de la región.

La CEPAL destacó la importancia de la infraestructura para mejorar la calidad de vida de las personas y en particular para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin infraestructura, y en particular aquella de transporte, no es posible acceder a los mercados de trabajo ni a los servicios necesarios para un desarrollo sostenible. Sin embargo, sólo con infraestructura no basta, la calidad de la misma debe ser reforzada, siendo la seguridad un aspecto fundamental a incluir en los proyectos de provisión de infraestructura y en la regulación de los servicios de transporte que se prestan sobre ella.

La región está realizando progresos en la actualización de su infraestructura vial con importantes inversiones, donde la participación del sector privado en las grandes autopistas ha mostrado ser un actor relevante para la incorporación de tecnología y mejores diseños. Tal

como lo establece el Pilar 2 del Decenio de Acción, se debe aumentar la seguridad y la calidad de las vías tanto urbanas como rurales en beneficio de todos los usuarios de las vías de tránsito, especialmente para los más vulnerables a través de obras que permitan la segregación de flujos o que actúen como elementos de seguridad pasiva en caso de un siniestro. Para ello, el mejoramiento de la planificación, el diseño, la construcción y el funcionamiento de las vías se hacen necesarios así como la aplicación periódica de evaluaciones del estado de la infraestructura vial (auditorías viales) así como Revisiones Periódicas de la seguridad vial, donde la CEPAL y la UNECE pueden apoyar en estos temas.

En la región aún falta mucho por hacer en las vías secundarias y caminos rurales, donde se están concentrando un número importante de fatalidades asociadas a los siniestros de tránsito, justamente por la falta de una infraestructura adecuada. De hecho, la OMS destaca en uno de sus informes, que ocho países de la región aún no cuentan con algún tipo de inspección regular que revisen las condiciones de seguridad de la infraestructura vial.

En diversos países, como recalcó la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito de Chile, la ciudadanía no posiciona a la seguridad vial entre una de las prioridades que debería abordar su respectivo gobierno y eso se ve reflejado posteriormente en la importancia que el gobierno le brinda a este tipo de inversiones. La seguridad vial es percibida como un tema transitorio y de importancia cambiante. Se torna un punto esencial por tanto, posicionar a la seguridad vial en la agenda pública y política de manera que se constituya en un elemento presente transversalmente dentro del gobierno, hasta alcanzar una visión de Estado para la seguridad vial.

En las sesiones dedicadas al tema de la movilidad más segura, se analizaron las mejoras importantes en la seguridad de las vías de tránsito y movilidad, mediante la aplicación de diversos convenios sobre la seguridad vial elaborados en el marco de las Naciones Unidas, como las Convenciones sobre la Circulación Vial y sobre la Señalización Vial de 1968. Las dos convenciones, gestionadas por la UNECE, son referencias globales para el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito y de la infraestructura vial (es decir, las señales viales). Sin embargo, hasta la fecha, únicamente Brasil, Chile, Perú y Uruguay son Partes Contratantes de los convenios.

Se concluyó que el bajo porcentaje de adhesión de los países latinoamericanos a los instrumentos legales de las Naciones Unidas en materia de seguridad vial, responde, en parte, a la falta de sintonía acontecida entre el desarrollo y las discusiones sobre las convenciones de

las Naciones Unidas a nivel global y las discusiones llevadas a cabo en América Latina y el Caribe en base a las necesidades del contexto regional. Por ello, los participantes del taller acordaron que cada país debería

realizar una revisión interna sobre la posición y la disposición del mismo a la adhesión a estas convenciones y la posibilidad real de su implementación, con el objetivo de formular un diagnóstico interno de partida.

Convenciones de Naciones Unidas sobre la Circulación Vial y la Señalización Vial de 1968

Las dos Convenciones de Viena, sobre la circulación vial y sobre la señalización vial, de ámbito mundial, son importantes instrumentos jurídicos que favorecen no sólo la facilitación del comercio y el transporte mediante la armonización de las normas, sino también el desarrollo de políticas públicas de seguridad vial enfocadas en la reducción del número de accidentes de tráfico y de sus víctimas.

La **Convención sobre la Circulación Vial de 1968** reemplaza la Convención de Ginebra sobre la Circulación por Carretera de 1949, con el objetivo de alcanzar una mayor uniformidad en las normas que regían el tráfico por carretera para facilitar el tráfico internacional por carretera, incrementar la seguridad vial y la protección del medio ambiente mediante normas de circulación acordadas internacionalmente y el reconocimiento recíproco de documentos expedidos conforme a dichas normas. La Convención entró en vigor el 21 de mayo de 1977 y cuenta en la actualidad con 67 Partes Contratantes. En América Latina y el Caribe se han adherido a esta Convención Brasil, Perú, Uruguay, Guyana, Cuba y Bahamas. La Convención contiene seis capítulos y siete anexos, los cuales detallan las obligaciones de las Partes Contratantes a admitir en su territorio a vehículos y conductores en tránsito internacional (pero conservando su derecho a negarse a ello); establece normas generales y específicas para conductores; define normas de comportamiento en relación con los peatones, los ciclistas y otros grupos vulnerables; y establece normas generales para los vehículos en relación a su matriculación. Con el objetivo de adaptar y actualizar de forma continua los contenidos de los textos, dando cabida a los avances tecnológicos y dando respuesta a las crecientes demandas de la sociedad en las esferas de la seguridad vial y la

protección del medio ambiente, el WP.1 de la UNECE, el único Grupo de Trabajo permanente del sistema de las Naciones Unidas que se ocupa de la seguridad vial, ha propuesto varias actualizaciones de la Convención sobre la circulación vial. Las enmiendas recientemente aprobadas incluyen la prohibición del uso del teléfono celular durante la conducción y la introducción de nueva información en el permiso de conducción. Entre sus beneficios se destaca el reconocimiento recíproco de certificados de vehículos y permisos de conducción, la facilitación del transporte internacional, el comercio y el turismo, y la referencia que esta Convención supone para los Códigos nacionales de Carreteras.

La **Convención sobre Señalización Vial de 1968** se diseñó para aumentar la seguridad en carretera y fomentar la estandarización del sistema de señalización para facilitar el tránsito internacional por carretera. La Convención entró en vigor el 6 de junio de 1978 y cuenta en la actualidad con 65 Partes Contratantes, entre los que se encuentran Chile, Cuba y Guyana de la región. La Convención se compone de seis capítulos y tres anexos, que establecen un conjunto de señales viales aprobadas comúnmente, clasificándolas en tres categorías: aviso de peligro, regulador e informativo, ofreciendo para cada una de ellas definiciones y la descripción de su apariencia física (color, forma y tamaño entre otros). En 2003 se adoptaron enmiendas a la Convención relativas a legibilidad de las señales, la prioridad en rotondas y las nuevas señales para mejorar la seguridad en los túneles. La Convención define más de 200 señales viales de referencia, facilita el tránsito mediante la armonización, junto con el comercio y el turismo, y ofrece seguridad vial mediante la educación basada en normas comunes.

Pilar 3: Vehículos y usuarios más seguros

En el pilar número tres planteado para el Decenio de Acción se trata de alentar el despliegue universal de mejores tecnologías de seguridad pasiva y activa de los vehículos, combinando la armonización de las normas mundiales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías. En este sentido, los países presentes en el taller identificaron los siguientes tres retos principales:

- La falta de coordinación intersectorial e interinstitucional.
- La falta de seguimiento y evaluación de las normativas y políticas públicas.
- La falta de fortalecimiento de la capacidad de gestión en acciones específicas.

En relación a la falta de coordinación intersectorial e interinstitucional, diversos países apuntaron a la falta de formulación de protocolos de coordinación interinstitucional, sin los cuales resulta complejo poder trabajar con otros ministerios, dependencias e instituciones. En un gran número de países de la región los distintos miembros del gobierno e instituciones involucrados en los temas de regulación vehicular, inspección técnica y otros temas relacionados se encuentran actualmente descoordinados por lo que se torna fundamental avanzar con una lógica transversal para poder cumplir las metas y compromisos planteados. En este sentido, los cambios de gobierno suponen un obstáculo relevante en la implementación de ciertas normativas y en la sustentabilidad en el tiempo de las políticas públicas y de los diálogos relativos a la adhesión de los países a las convenciones de las Naciones Unidas.

Para fortalecer la existencia de vehículos más seguros en la región se necesita generar nueva normativa pertinente y desarrollar la normativa existente, velar por su cumplimiento y generar una mayor conciencia e interés sobre la adquisición de vehículos más seguros por parte de la ciudadanía. En varios países, como resalta el caso mexicano, el tema de vehículos más seguros es visto como un lujo en donde cada dispositivo de seguridad incrementa el costo de los vehículos, por lo que el desarrollo de una conciencia social en torno a este tema contribuirá significativamente a la reducción de la siniestralidad. Para asegurar el largo alcance de estas políticas, los países propusieron contar con una disposición proveniente de un organismo supra-nacional, que vele por el cumplimiento de este tipo de disposiciones, estableciendo un mecanismo “desde arriba” que lleve a cabo controles de calidad en relación a los vehículos más seguros y atestigüe la existencia de estos controles, para evitar las consecuencias de las oscilaciones políticas.

Como recogieron los países, para el fortalecimiento de las capacidades de gestión, los representantes de la sociedad civil y las organizaciones internacionales tienen un rol importante en la consecución de vehículos más seguros. Los países identifican la falta de una cultura de la investigación junto con la existencia de un fuerte posicionamiento de la industria que rechaza incorporar elementos mínimos en los vehículos, la existente falta de transparencia y el retraso en la creación y actualización de las normas técnicas, como algunos de los desafíos principales en la región. A su vez, se requiere mejorar los incentivos para la renovación del parque vehicular, velar por el cumplimiento de la obligatoriedad implementada de homologación vehicular y la revisión técnica vehicular (RTV).

Diversas ONG presentes en el evento recalcaron también la necesidad de poner el foco en las empresas, con el objetivo de eliminar las dualidades presentes en la fabricación de los vehículos en los diferentes continentes y generar una mayor normativa de control de la producción. Las ONG presentes también plantearon la importancia de la capacidad de actuación e influencia de la sociedad civil y los ciudadanos para contrarrestar los intereses de la industria automotriz. Una sociedad civil informada en relación a las consecuencias de los vehículos inseguros junto con las falencias de los mismos es imprescindible.

A juicio de los participantes, para lograr el pilar 3 del Decenio de Acción, es fundamental alentar mayores exigencias a las normas emanadas de los gobiernos centrados en el cumplimiento de mínimos. En este sentido, los *New Car Assessment Programmes* (NCAPs por sus siglas en inglés) estimulan y alientan estas exigencias voluntarias, y suponen un ejemplo de buenas prácticas para la región. Por ello, se propuso establecer

la obligatoriedad del testeo y la calificación por parte del Programa de Evaluación de Vehículos Nuevos para América Latina y el Caribe (Latin NCAP por sus siglas en inglés) de todos los modelos vendidos en el mercado. Para lograr estas acciones concretas, el desarrollo de la normativa existente debe ir acompañado de una ciudadanía más participativa e interesada sobre los vehículos más seguros. En este sentido, el uso sistemático y consensuado de las redes sociales surge como una herramienta práctica en la difusión de los resultados y la información relevante. La coordinación de una política de comunicación a través de las redes sociales sirve para ejercer presión y generar conciencia sobre la seguridad vial junto con un mejor aprovechamiento del transporte público.

En este contexto, el taller abordó con mucha detención el papel de las Convenciones de las Naciones Unidas de 1985, 1997 y 1998 sobre regulación vehicular como herramienta altamente valiosa a disposición de los países de la región. Fue destacado que estas convenciones permiten abordar los temas de la seguridad activa y la seguridad pasiva, en conjunto con una atención integral al medio ambiente, la contaminación y el uso de la energía. La adhesión a las Convenciones de las Naciones Unidas conllevarían impactos sociales y ambientales positivos. En conjunto con los anteriores, la adhesión implicaría también beneficios económicos, entre los que resaltan la posibilidad de comercializar vehículos fuera de la región, una necesidad imperante ante una coyuntura de crisis económica regional. Pese a que la socialización de sus beneficios entre la ciudadanía resulta una cuestión a abordar, el desafío perdura en su implementación. Los ciudadanos deben ser conscientes de los beneficios de contar con un sistema de regulación vehicular junto con la efectividad de las sanciones, avanzando hacia el entendimiento de estas sanciones como una necesidad y no únicamente una carga económica y eliminando los mitos que rodean la certificación vehicular en relación a su supuesto elevado costo. Las normativas internacionales de tráfico, recogidas en las Convenciones de 1968 sobre Circulación Vial y Señalización Vial permiten llevar a cabo un proceso de armonización gradual desde el ámbito doméstico al internacional, pudiendo usar la normativa internacional como guía para el desarrollo de la normativa interna en el tema. Esta armonización implica grandes beneficios para la región en relación al mutuo reconocimiento de licencias de conducir, de certificados vehiculares y de normativa entre países y subregiones facilitando el tráfico, el turismo y el comercio.

Las discusiones técnicas del taller demostraron que un gran número de países de la región, perciben la adhesión y la ratificación a las Convenciones de las Naciones Unidas tanto como un enorme desafío como una gran oportunidad. Por un lado, un desafío debido a la complejidad percibida

por parte de los países sobre el proceso de discusión y adhesión a nivel técnico y legal, y por otro lado supone una oportunidad de presentarse frente al mundo como una región competitiva con una voz consolidada a nivel regional. Debido a la complejidad del proceso y la mecánica de las reuniones del WP.29 (*World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations*), los países plantearon la necesidad de contar con el apoyo y la participación del sistema de las Naciones Unidas como facilitador del diálogo en relación al entendimiento y la socialización de las convenciones y su posterior incorporación en la normativa de los países de la región. En este sentido, el sistema de las Naciones Unidas supone una fuente de información y un ente facilitador del diálogo entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y otras instituciones para adherirse a estas normativas y acuerdos.

Se subrayó que la mayoría de los productos locales latinoamericanos no pueden ser exportados a mercados más grandes fuera de la región debido al nivel de los reglamentos vehiculares locales actuales. La industria local puede desarrollar líneas de producción específicas para la exportación fuera de la región pero sería menos eficiente y más costosa que si todos los productores automotores cumplen con los reglamentos de las Naciones Unidas (Convenciones 1958 y 1998) aceptados en otros mercados. Esto cobra especial relevancia ante la coyuntura de crisis actual de la industria automotriz, ilustrada por el caso de Brasil. Conseguir que la industria se adhiera a la normativa internacional armonizada conllevará el desarrollo de productos de mejor calidad e impulsará a la industria local a desarrollar más y mejor tecnología así como generará mayor desarrollo local que atienda a estos nuevos requerimientos. A su vez, la existencia de una reglamentación mundial vehicular, como establecido a través el WP.29 de la UNECE, mitigará los efectos negativos del uso del vehículo en la región.

Algunas de las normas tienen por objeto aumentar la capacidad de los conductores para detectar y evitar las circunstancias peligrosas, mientras que otras buscan aumentar la capacidad de los conductores para controlar sus vehículos. Algunas de las ventajas de acceder al WP.29, siendo la principal el aumento de la seguridad de los vehículos, incluyen; la posibilidad de participación de los países en el proceso técnico de elaboración de los reglamentos de las Naciones Unidas, el intercambio de información entre las Partes Contratantes del acuerdo, el cual incita al desarrollo tecnológico de los fabricantes nacionales, facilitando el comercio, el mutuo reconocimiento de las homologaciones, el desarrollo de vehículos más respetuosos con el medio ambiente a un precio razonable y la existencia de un mayor abanico de elección de vehículos.

En la decisión sobre la adhesión de los países de la región a las convenciones mencionadas, las áreas técnicas deben contar con una mayor participación en conjunto con el apoyo de los ministerios y la presidencia. La socialización del proceso a emprender para la adhesión a las convenciones de las Naciones Unidas durante el taller mostró que, la percepción generalizada entre los gobiernos e instituciones proyectaba una mayor complejidad en relación a los pasos a seguir para la adhesión que lo que demuestra la realidad. Muchos países de la región ya utilizan a nivel nacional algunos reglamentos de las Naciones Unidas por lo que muchos fabricantes ya cumplen con los requisitos establecidos por estos reglamentos. La adhesión a las convenciones ofrece una flexibilidad que permite que los países puedan adherirse a algunos reglamentos específicos y no a la totalidad que conllevan las convenciones, en base a las necesidades y el contexto del país, pudiendo llevarse a cabo el proceso de forma progresiva. Se destacó que, para la aplicación de las pruebas de homologación de reglamentos complejos pero fundamentales para la seguridad de los vehículos (como la colisión frontal o lateral), la Convención de las Naciones Unidas 1958 dispone que las Partes Contratantes (los países que se adhieren al acuerdo), pueden pedir a los servicios técnicos de otras Partes Contratantes la realización de pruebas (servicio técnico acreditado). A su vez, cualquier país puede utilizar los reglamentos de las Naciones Unidas accediendo a las Convenciones de las Naciones Unidas o aplicando dichos reglamentos en una base nacional. La decisión sobre la prioridad de reglamentos a adherirse debe ser decidida desde los observatorios de seguridad vial hacia los ministerios, en un proceso de abajo a arriba, con el objetivo de identificar las áreas prioritarias. Para países con una compleja institucionalidad y un sistema federal, como Brasil, Argentina y México, el gran desafío supone trabajar las enmiendas de las Convenciones e incorporarlos dentro de su reglamento interno. Al final se informó que una vez que los países devienen Parte Contratante del Acuerdo de las Naciones Unidas de 1958, los países pueden aplicar los Reglamentos anexados a esta Convención como alternativa a sus reglamentaciones nacionales manteniendo la norma nacional. La única obligatoriedad que conlleva la Convención es que las Partes Contratantes están obligados a aceptar las homologaciones concedidas por otras Partes que aplican el mismo Reglamento de las Naciones Unidas, tras el lema: "homologado en un país aceptado en los demás".

Una de las recomendaciones finales en este tema, fue avanzar de forma conjunta y en bloque, conformando espacios compartidos de trabajo y diálogo, con el objetivo de evaluar las posibles adhesiones a las convenciones de

las Naciones Unidas desde una visión regional. Los países presentes, específicamente Brasil y Uruguay, manifestaron la necesidad de presentarse ante las discusiones globales sobre las convenciones en materia de vehículos más seguros de forma grupal, debido a los múltiples intereses comunes existentes.

Pilar 4: Usuarios de vías de tránsito más seguros

Este pilar alienta la elaboración de programas integrales para mejorar el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, como observancia permanente o potenciación de las leyes y normas en combinación con la educación o sensibilización pública para aumentar las tasas de utilización del cinturón de seguridad y del casco, y para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol, la velocidad y otros factores de riesgo.

Las participantes observaron que, pese a los avances que la región ha experimentado en el proceso de armonización, existe todavía una disparidad en la nomenclatura de las licencias, en la edad para la obtención de las licencias de diversos tipos de vehículos, en los periodos de vigencia de las licencias y en la preparación de los aspirantes para obtener las licencias de conducir. A su vez, existe una dificultad en la categorización de vehículos debido a la falta de coincidencia entre la definición de los tipos de vehículos entre los países de la región. Pese a que prácticamente todos los países exigen que se realice y supere una prueba teórica en la obtención del permiso de conducir, en la práctica, en algunos casos esta prueba no se realiza. En este aspecto, Costa Rica supone un ejemplo de buenas prácticas para la región ya que dispone de buena información en relación al porcentaje de conductores aptos como por el rigor de las pruebas que realizan. Como apuntaron las ONG presentes en el taller, para conseguir que los accidentes disminuyan en la región, es indispensable contar con conductores más seguros, por lo que una de las vías para lograrlo implica aumentar el nivel de exigencia a la hora de expedir licencias. Las disparidades presentadas entre los países de la región en esta materia dificultan la creciente movilidad transfronteriza de vehículos en la región. En línea con esto, algunos países de la región como Chile y Argentina trabajan en el paso fronterizo para armonizar los límites de velocidad, las normativas relacionadas con el uso del celular y la seguridad de los niños y niñas en los vehículos.

En el contexto de la disparidad en relación a los permisos de conducir y en la formación de los conductores, las Convenciones de las Naciones Unidas se rigen como una herramienta útil para que la región profundice el proceso de armonización, favoreciendo la integración regional. La armonización resulta necesaria, tanto de las políticas

viales, de vehículos y de vías como en la formación de los conductores y en los permisos de conducir, con el objetivo de incidir mayormente en el factor humano de forma transversal en el triángulo: vehículo, conductor y carretera. En cuanto a la armonización regional de los permisos de conducción, resalta el ejemplo que plantea la Unión Europea (UE). La Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE establece un modelo único de permiso de conducir para la Unión, junto con unas normas mínimas de aptitud física y mental para la obtención de los permisos y de regulación del proceso para todo el territorio.

En la región, se corrobora también una falta de regulación en algunos temas claves como el transporte de niños y niñas en las motocicletas o en el uso de las nuevas tecnologías. Estas nuevas tecnologías generan nuevas necesidades tanto normativas como de educación, formación y concienciación social que deben ser abordadas. Ante una mala planificación urbana, el Perú se ha centrado en promover espacios para la generación de una ciudad sostenible que tenga al peatón y su uso del espacio público como una prioridad mediante la construcción de ciclo-vías, metro, estacionamientos subterráneos y zonas de tránsito seguras para los peatones.

Finalmente, el uso de la motocicleta se ha convertido en muchos países de la región en el principal problema de la seguridad vial, entre los que sobresale el caso de la República Dominicana, en donde el 54% del parque vehicular es de motocicletas y el aumento de la motorización es siete veces mayor que el aumento poblacional. Como apunta la Carta Iberoamericana sobre Licencias de Conducir (Informe de Situación, 2012) las buenas prácticas internacionales para la mejora de la seguridad en la conducción de motocicletas aconsejan la implantación del acceso progresivo a la conducción de estos vehículos. Específicamente, siguiendo el ejemplo establecido por la UE, se apunta a no poder acceder a la conducción de una motocicleta de gran potencia sin tener una experiencia en la conducción de vehículos de media potencia durante al menos 2 años.

II. Conclusiones y recomendaciones finales

Como resultado de las discusiones técnicas del taller, los representantes del Gobierno (nacional y local), el sector privado y la sociedad civil que participaron en la actividad, acordaron las siguientes propuestas a ser elevadas a las autoridades nacionales en la elaboración de las políticas públicas de seguridad vial en estos países de la región:

- Se manifestó una gran preocupación relacionada con la lentitud del progreso en la implementación del Decenio

de Acción en América Latina y se destacó la necesidad de mejorar las políticas públicas de seguridad vial, un desafío particularmente importante en los países federales de la región.

- Se subrayaron las importantes limitaciones de las políticas actuales de seguridad vial, debido a que la mayoría de estas políticas no cuentan con un enfoque integrado y comprensivo que busque reducir la exposición al riesgo. A su vez, muchas de estas políticas no han tomado en consideración las normas y los estándares internacionales (de las Naciones Unidas y estándares regionales) y las buenas prácticas. En la mayoría de los casos, tampoco incorporan mecanismos de monitoreo y evaluación continua, ni indicadores fiables que utilicen datos cuantificables y adecuados.
- Se abordó en detalle el sistema global normativo referente a vehículos más seguros (las Convenciones de las Naciones Unidas sobre la regulación vehicular de 1985, 1997 y 1998), que permite abordar a escala global los temas de la seguridad activa (evitar el choque) y la seguridad pasiva (durante el choque), en conjunto con una atención integral al medio ambiente, la contaminación y el uso de la energía.
- Se anotó que la adhesión a las Convenciones de la ONU no solo tendría impactos sociales (reducciones de la accidentalidad vial) o medioambientales positivos, también podría brindar importantes beneficios económicos, permitiendo a la industria automotriz de América Latina acceder a otros mercados fuera de la región. Exportar los productos locales a nuevos mercados podría resultar en mayor resiliencia para la industria y la economía local, algo que ya ocurrió en Europa en el periodo del crecimiento desacelerado.
- Se concluyó que el proceso de la adhesión a las Convenciones de las Naciones Unidas ofrece una flexibilidad que la región necesita, permitiendo una adhesión de forma progresiva a las convenciones debido a que implica una importante preparación técnica y sistemática.
- Además de la tarea del desarrollo continuo del marco normativo sobre la regulación vehicular, se hizo hincapié en los temas de coordinación inter-ministerial, la medición y el seguimiento de las normativas, así como el tema de la fiscalización. Se destacó el papel de la sociedad civil en la mejora de los sistemas normativos en referencia a los automóviles clubs, las organizaciones de consumidores, las ONG, los gobiernos y las aseguradoras. Igualmente, se citaron experiencias exitosas sobre el uso de las redes sociales para la sensibilización y movilización de la ciudadanía a favor de la eliminación de los vehículos inseguros.
- Abordando el tema de los beneficios sociales y económicos de la certificación de los vehículos en el marco de las Convenciones de la ONU sobre regulación vehicular, se concluyó que, si bien estos beneficios son conocidos, el desafío perdura a nivel de su implementación a la vez que la necesidad de contar con un sistema convincente y menos vulnerable, así como eliminar ciertos mitos sobre el proceso de la certificación, como el supuestamente alto costo de su implementación.
- Se señaló que las Convenciones de las Naciones Unidas sobre la Circulación Vial (1968) y la Señalización Vial (1968) son el mejor referente en la materia y proveen la base para crear regulaciones domésticas de calidad a nivel nacional y regional. Las convenciones suponen el reconocimiento mutuo, así como la mejora de la calidad y el entendimiento de la señalización y la circulación vial, facilitando la movilidad internacional. Sin embargo, estas convenciones todavía cuentan con una adhesión limitada en los países de América Latina y el Caribe.
- En la discusión sobre las Convenciones de las Naciones Unidas se subrayaron los avances sobre la armonización regional. Al mismo tiempo, se reconoció que esta armonización puede ser mayor para facilitar y favorecer la integración regional. Es en este sentido las normas de las Naciones Unidas resultan una herramienta útil para la región. Sin embargo, para ello se requiere revisar al interior de cada uno de los países la política institucional (su adhesión y ratificación o en caso de que ésta no exista, la disposición de así hacerlo) y la capacidad de implementación.
- En este contexto, se hizo el llamado a retomar el tema de la armonización de la formación de conductores y permisos de conducir, por lo menos, a nivel regional, proceso sobre el que varios países ya habían comenzado a trabajar, pese a no haber avanzado aún en su implementación.
- A lo largo de todo el taller, se destacó la importancia de avanzar hacia una mejor gobernanza de la seguridad vial que permita resolver las actuales falencias observadas en las políticas públicas en la región. Esta mejor gobernanza no reemplaza la acción pública, sino que refuerza y legitima su actuar. Esta gobernanza es particular al contexto nacional donde se inserta y por lo tanto debe ser flexible para adaptarse a los nuevos requerimientos, actores y desafíos que enfrentan el transporte y la movilidad, promoviendo la participación de todos los actores y el suministro de información para el seguimiento de las acciones.



- Los participantes resaltaron la necesidad de establecer un dialogo regional continuo sobre la gobernanza de la seguridad vial y mejores prácticas regionales y globales y subrayaron la importancia del establecimiento y fortalecimiento de una red regional de expertos en el tema. Se hizo un pedido a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las bancas multilaterales regionales de dar continuación a los temas abordados en el taller y organizar actividades de seguimiento.
- La cantidad de los recursos dedicados al tema de seguridad vial a nivel global continúa desfalleciendo

en comparación con las acciones relacionadas con otros temas. El Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial compartió en sus palabras de apertura una propuesta, que está preparando la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa en colaboración con el Enviado Especial y en consultaciones con otras comisiones regionales de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Salud, sobre la creación de un Fondo de las Naciones Unidas para la seguridad vial. Se invita a los participantes a revisar y comentar la propuesta en curso y mandar sus comentarios a executive.secretary@unece.org.