



# Consejo de Administración

347.ª reunión, Ginebra, 13-23 de marzo de 2023

## Sección Institucional

INS

**Fecha:** 22 de febrero de 2023

**Original:** inglés

Séptimo punto del orden del día

## Propuestas y hoja de ruta para la revisión de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo adoptada en la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003) y para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable como nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo

### Finalidad del documento

Tal como lo solicitó el Consejo de Administración en su 346.ª reunión (octubre-noviembre de 2022), el presente documento contiene propuestas y una hoja de ruta para la revisión de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo, adoptada en la 91.ª reunión de la Conferencia (2003), y para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable como nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo. Se invita al Consejo de Administración a que brinde orientaciones sobre las propuestas y la hoja de ruta (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 29).

**Objetivo estratégico pertinente:** Principios y derechos fundamentales en el trabajo.

**Resultado más pertinente:** Resultado 7: Protección adecuada y eficaz en el trabajo para todos.

**Repercusiones en materia de políticas:** Ninguna.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** Consultas y preparación de un documento para la 349.ª reunión del Consejo de Administración (octubre-noviembre de 2023).

**Unidad autora:** Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE).

**Documentos conexos:** [GB.346/INS/PV](#); [GB.346/INS/3/3](#); [GB.346/INS/17/1](#); [GB.343/POL/1 \(Rev.1\)](#); [GB.341/PV](#); [GB.331/LILS/2](#); [GB.331/PV](#).

## ▶ Índice

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| 1. Antecedentes y contexto .....   | 5             |
| 2. Tendencias, retos y oportunidades.....  | 8             |
| 3. Propuestas para la revisión de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo y la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo ..... | 11            |
| 3.1. Objetivo estratégico.....   | 11            |
| 3.2. Marco estratégico propuesto .....   | 12            |
| 3.3. Pilares estratégicos propuestos.....  | 14            |
| Pilar 1. Promover y asegurar una gobernanza eficaz de la seguridad y salud en el trabajo .....   | 14            |
| Pilar 2. Fortalecer la coordinación y ampliar el compromiso político y la inversión en seguridad y salud en el trabajo .....   | 15            |
| Pilar 3. Aplicar un enfoque sistémico a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, adaptado al lugar de trabajo.....  | 15            |
| 3.4. Propuesta de plan de acción de la OIT para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable .....   | 16            |
| 4. Propuesta de hoja de ruta .....   | 17            |
| Proyecto de decisión.....  | 17            |

## ► 1. Antecedentes y contexto

---

1. En junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, en su 110.<sup>a</sup> reunión, la Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En noviembre de 2022, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparara un documento para su 347.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2023) que contuviera propuestas y una hoja de ruta para la revisión de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, la «Estrategia global»), adoptada en la 91.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia (2003), y para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable como nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo.
2. La Estrategia global, adoptada en 2003, instaba a la instauración y el mantenimiento de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a nivel nacional, y la introducción de un enfoque sistémico para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo. En dicha estrategia se esbozaba un plan de acción de la OIT para la promoción de la seguridad y salud en el trabajo, que comprendía los siguientes ámbitos: i) promoción, sensibilización y actividades de movilización; ii) instrumentos de la OIT; iii) asistencia y cooperación técnicas; iv) elaboración, gestión y difusión de conocimientos, y v) colaboración internacional. Tres años más tarde, la Conferencia adoptó el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) y la Recomendación conexas (núm. 197), en los que se instaba a desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud <sup>1</sup>, y a promover la mejora continua en la prevención de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo.
3. Desde la adopción de la Estrategia global, la OIT ha logrado otros avances importantes en materia de seguridad y salud en el trabajo, entre los que se incluyen los siguientes:
  - a) en el *Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)*, a la *Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)*, y al *Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*, que se elaboró en 2009, se instó a adoptar un compromiso común para la promoción de la seguridad y salud en el trabajo y se destacó la importancia del enfoque promovido en los Convenios núms. 155 y 187. Cuando la Comisión de Aplicación de Normas examinó dicho estudio general, adoptó un conjunto de conclusiones en las que se instaba a la Oficina, entre otras cosas, a elaborar un plan de acción y proporcionar orientaciones a tal efecto;
  - b) en el Plan de acción (2010-2016) para alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002 y Convenio núm. 187), adoptado por el Consejo de Administración en su 307.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2010), se instaba a la OIT a desempeñar una función de promoción a fin de dar a conocer mejor todos los elementos necesarios para establecer y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el

---

<sup>1</sup> Definida en el artículo 1, d) del Convenio como una expresión que «se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el Gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención».

- trabajo; promover y respaldar la ratificación y aplicación del Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002 y el Convenio núm. 187; subsanar las deficiencias en la aplicación de las normas internacionales del trabajo ratificadas; y apoyar otros esfuerzos para reforzar los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, dedicando una atención especial a las pequeñas y medianas empresas y a la economía informal;
- c) en 2013, la Unidad de Evaluación publicó una evaluación independiente de la estrategia de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, en la que recomendó que las intervenciones de la Oficina en materia de seguridad y salud en el trabajo se rigieran por la Estrategia global y el mandato normativo de la OIT, y que la Oficina incluyera a los interlocutores tripartitos en todas las fases del proceso (véase el recuadro 1 *infra*)<sup>2</sup>;
  - d) el programa de referencia de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, que luego pasó a denominarse «Seguridad + Salud para Todos», fue creado en noviembre de 2015; ese mismo año, el G7 puso en marcha el Fondo Visión Cero, que se incorporó posteriormente al programa<sup>3</sup>;
  - e) el *Estudio general relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura*, de 2017, dio lugar a la adopción por la Comisión de Aplicación de Normas de un documento final, en el que se observaba la necesidad de desplegar más esfuerzos para abordar los principales desafíos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo en estos sectores;
  - f) en su 331.ª reunión (octubre-noviembre de 2017), el Consejo de Administración, sobre la base de las recomendaciones del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN), pidió a la Oficina que preparara propuestas para la posible elaboración de normas sobre los peligros biológicos y la ergonomía, la refundición de los instrumentos relativos a los peligros químicos y la revisión de los instrumentos relativos a la protección de la maquinaria<sup>4</sup>;
  - g) en su 108.ª reunión (2019), la Conferencia adoptó la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, en la que se afirma que «[l]as condiciones de trabajo seguras

<sup>2</sup> OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy on Occupational Safety and Health: Workers and Enterprises Benefit from Improved Safety and Health Conditions at Work*, 2013. En los últimos años, la Oficina ha seguido desplegando esfuerzos para aplicar la Estrategia global, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en la evaluación independiente de 2013. En su 343.ª reunión (noviembre de 2021), el Consejo de Administración recibió información actualizada sobre los recursos, programas y actividades de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, mediante el documento GB.343/POL/1 (Rev. 1), que brinda información basada en los cinco ámbitos principales de la Estrategia global y analiza los recursos de la OIT dedicados específicamente a la seguridad y salud en el trabajo.

<sup>3</sup> El programa Seguridad + Salud para Todos tiene como prioridad los países de bajos y medianos ingresos, los sectores de alto riesgo, los desafíos recurrentes o nuevos en materia de seguridad y salud en el trabajo y los trabajadores en condiciones vulnerables. Asimismo, aborda las necesidades y los desafíos de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como la seguridad y salud en el trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Para el año que finalizó el 31 de diciembre de 2022, más de 182 millones de trabajadores eran potenciales beneficiarios de las actividades del programa en los 23 países participantes. El programa ha contribuido a mejorar la coordinación de la labor relacionada con proyectos de cooperación para el desarrollo que abordan la seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con las recomendaciones de la evaluación independiente de 2013.

<sup>4</sup> Se ha inscrito un punto sobre la protección frente a los peligros biológicos en el orden del día de la 112.ª y la 113.ª reuniones de la Conferencia (2024 y 2025) (GB.341/PV, párr. 50, b)), y un punto sobre la refundición de los instrumentos relativos a los peligros químicos, ya sea en el orden del día de la 114.ª y la 115.ª reuniones de la Conferencia (2026 y 2027) o de la 115.ª y la 116.ª reuniones de la Conferencia (2027 y 2028) (GB.346/INS/PV, párr. 92, a)). De conformidad con las recomendaciones del GTT del MEN, el Consejo de Administración adoptó directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo en su 344.ª reunión (marzo de 2022) y directrices técnicas sobre peligros biológicos en su 346.ª reunión (octubre-noviembre de 2022).

y saludables son fundamentales para el trabajo decente»<sup>5</sup>; también adoptó la Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, que la acompaña, en la que pide al Consejo de Administración «que examine [...] propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo»<sup>6</sup>. En esa misma reunión, la Conferencia adoptó el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), en el que se insta, en particular, a los Miembros a garantizar que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo se aborden en las políticas nacionales pertinentes, como las relativas a la seguridad y salud en el trabajo;

- h) en su 109.ª reunión (2021), la Conferencia adoptó un Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, en la que se insta a priorizar la seguridad y salud en el trabajo en las políticas nacionales y en la cooperación para el desarrollo;
- i) en su 110.ª reunión (2022), la Conferencia adoptó la Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la que se reconocen los Convenios núms. 155 y 187 como convenios fundamentales;
- j) en noviembre de 2022, el Consejo de Administración decidió incluir los dos nuevos convenios fundamentales —esto es, los Convenios núms. 155 y 187— y las recomendaciones conexas en el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a los fines de las futuras discusiones recurrentes, y mantener otras normas internacionales del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo en el objetivo estratégico relativo a la protección social (protección de los trabajadores).

► **Recuadro 1. Evaluación independiente de la estrategia de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: panorama general**

En la evaluación se analizó el desempeño general de la Oficina con respecto a la aplicación de la Estrategia global; y se concluyó que la promoción y las alianzas podrían gestionarse más eficientemente con funciones y relaciones más claramente definidas y prioridades y sinergias específicas entre las organizaciones externas y la OIT. Además, se señaló que los recursos disponibles deberían utilizarse de forma eficaz para promover la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo, y que, para mejorar la medición de los indicadores de seguridad y salud en el trabajo y realizar análisis de situación sólidos, convenía aumentar el apoyo que prestaba la Oficina al fortalecimiento de las capacidades locales para la aplicación de las normas internacionales del trabajo relativas a la seguridad y salud en el trabajo. En la evaluación se concluyó además que la elaboración de documentación técnica debería adaptarse a las necesidades específicas de los mandantes. También se señaló la importancia de concebir proyectos innovadores y de colaborar con los interlocutores internos para lograr un impacto más amplio. Por último, se destacó la importancia de una buena comunicación entre el personal de las oficinas exteriores y de la sede a fin de garantizar un flujo de información constante y un seguimiento oportuno.

<sup>5</sup> Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, parte II, D).

<sup>6</sup> Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, párr. 1.

4. La seguridad y salud en el trabajo es un tema importante para la consecución de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como el objetivo 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades), el objetivo 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y el Objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas). Además, la meta 8.8 tiene concretamente como objeto proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos; y el indicador 8.8.1, en particular, mide las tasas de frecuencia de las lesiones ocupacionales mortales y no mortales por cada 100 000 trabajadores, desglosadas por sexo y estatus migratorio.
5. Este documento contiene una presentación sucinta del objetivo general, los principios rectores y los pilares propuestos para la revisión de la Estrategia global, que se finalizará sobre la base de las orientaciones del Consejo de Administración y se presentará en su 349.ª reunión (octubre-noviembre de 2023) junto con una propuesta de plan de acción para su aplicación.

## ► 2. Tendencias, retos y oportunidades

---

6. Las preocupaciones señaladas cuando se adoptó la Estrategia global en 2003 siguen siendo pertinentes en la actualidad. Según las estimaciones conjuntas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OIT sobre la carga de las enfermedades y las lesiones en el trabajo, centradas en 19 factores de riesgo profesional, en 2016 murieron 1,88 millones de personas solo por exposición a estos factores de riesgo, y más del 80 por ciento de las muertes se debió a enfermedades <sup>7</sup>.
7. El problema de la mortalidad profesional no se distribuye por igual en todo el mundo. La región de Asia Sudoriental y la del Pacífico Occidental registraron tasas de mortalidad más elevadas con respecto a la tasa mundial, mientras que las regiones de África, de las Américas, de Europa y del Mediterráneo Oriental (según la clasificación regional de la OMS) registraron tasas más bajas con respecto a la tasa mundial <sup>8</sup>. Aproximadamente uno de cada seis accidentes mortales notificados en el mundo se produce en el sector de la construcción, lo que supone un total de 60 000 accidentes mortales por año <sup>9</sup>. Se estima que cada año mueren al menos 210 000 trabajadores agrícolas en accidentes <sup>10</sup>, mientras que más de 11 000 trabajadores agrícolas mueren debido a intoxicaciones agudas involuntarias por plaguicidas <sup>11</sup>. La minería es otro sector laboral peligroso, ya que las condiciones del lugar de trabajo son difíciles, con la posibilidad de derrumbes y de quedar sepultados, la inhalación de polvo y partículas y la exposición a sustancias químicas peligrosas <sup>12</sup>. Es bien sabido que los trabajadores de la economía informal, que constituyen más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial, afrontan

<sup>7</sup> OMS y OIT, *WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000-2016: Global Monitoring Report*, 2021, 47.

<sup>8</sup> OMS y OIT, *WHO/ILO Joint Estimates*, 2021.

<sup>9</sup> OIT, *Buenas prácticas y desafíos en la promoción del trabajo decente en proyectos de construcción e infraestructuras*, documento temático, Departamento de Políticas Sectoriales, 2015, 23.

<sup>10</sup> OIT, *La agricultura: un trabajo peligroso*.

<sup>11</sup> OIT, *Exposure To Hazardous Chemicals At Work And Resulting Health Impacts: A Global Review*, 2021, 58.

<sup>12</sup> OIT, *Exposure to hazardous chemicals*, 21. Entre el 25 y el 33 por ciento de los trabajadores en las minas de oro artesanales a pequeña escala sufren intoxicación crónica por vapores de mercurio metálico.

crecientes amenazas para su salud física y mental, debido a la falta de apoyo estructural y de protección de la seguridad y salud en el trabajo. La exposición a peligros y riesgos en el trabajo también difiere entre hombres y mujeres, con la subsiguiente incidencia en la salud, debido a diferencias biológicas, la segregación en y entre sectores y puestos de trabajo, y las funciones y estructuras sociales.

8. La seguridad y salud en el trabajo sigue viéndose afectada por los mismos motores de cambio señalados en 2003, como los efectos de la demografía, los cambios en el empleo y en la organización del trabajo, la diferenciación por razón de género, el tamaño y la estructura de las empresas y los progresos tecnológicos, así como los retos persistentes en sectores como la construcción, la agricultura y la minería. Nuevas dinámicas con implicaciones para la seguridad y salud en el trabajo también están incidiendo en el panorama laboral. Una parte cada vez mayor de la fuerza de trabajo mundial está ocupada en nuevas formas de empleo, y el uso de la tecnología se ha expandido considerablemente<sup>13</sup>. Las modalidades de trabajo flexible, como el trabajo a distancia o en formato híbrido, se han vuelto más habituales en determinadas regiones, especialmente desde la pandemia de COVID-19<sup>14</sup>. Las modalidades de trabajo flexibles pueden ser beneficiosas para la salud mental de los trabajadores y aumentar su productividad, ya que les permiten equilibrar de forma óptima el trabajo remunerado y los compromisos personales<sup>15</sup>. Sin embargo, si no se gestionan adecuadamente, esas modalidades pueden originar riesgos adicionales, por ejemplo, en relación con la ergonomía y la salud mental.
9. La innovación en tecnología, como la robotización, el uso de la inteligencia artificial, la automatización de sistemas y nuevas opciones digitales, puede contribuir a prevenir mejor las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo al reducir el estrés y la fatiga de los trabajadores. Por ejemplo, la automatización de tareas que suponen un mayor riesgo de lesión para los trabajadores puede redundar en una reducción del número de accidentes de trabajo. Con todo, los avances en las tecnologías también pueden plantear nuevos riesgos para la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores, como las preocupaciones por la seguridad del empleo, un incremento de la vigilancia y el ciberacoso y amenazas cibernéticas para la seguridad de los sistemas automatizados.
10. La enorme repercusión que ha tenido la pandemia de COVID-19 en el mundo del trabajo pone claramente de manifiesto la importancia de la seguridad y salud en el trabajo. La pandemia, así como brotes anteriores de enfermedades como la gripe aviar y el ébola, ha recordado al mundo la amenaza que suponen los peligros biológicos y la necesidad de contar con sistemas de seguridad y salud en el trabajo resilientes. Al mismo tiempo, estos acontecimientos perturbadores ofrecen una oportunidad para aprender a prevenir sucesos similares y prepararse para afrontarlos en el futuro.
11. El cambio climático y la degradación medioambiental conexas afectan intensamente a la seguridad y salud en el trabajo, aumentando los riesgos existentes o generando nuevos riesgos. Además, exponen a los trabajadores —en particular, a los que trabajan al aire libre, como en el sector de la construcción, en trabajos relacionados con los recursos naturales o en ambientes interiores calurosos, así como en equipos de respuesta a emergencias ante

---

<sup>13</sup> OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, 2021.

<sup>14</sup> En Europa, por ejemplo, la proporción de trabajadores que teletrabajan pasó de un 11 por ciento antes de la pandemia a un 48 por ciento durante la pandemia. Véase OMS y OIT, *Healthy and Safe Telework: Technical Brief*, 2021, 1.

<sup>15</sup> OIT, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022, 67.



desastres naturales— a un mayor riesgo de fenómenos meteorológicos extremos, como problemas relacionados con el calor, que pueden provocar lesiones y enfermedades profesionales y reducir la productividad si no se aplican medidas adecuadas de prevención y protección.

12. La exposición a sustancias químicas peligrosas, como productos contaminantes, polvo, vapores y humos, también sigue constituyendo un problema mundial, con más de 1 000 millones de trabajadores expuestos a estas sustancias peligrosas cada año<sup>16</sup>. Los accidentes industriales graves suponen una amenaza para los trabajadores, la población en general y el medio ambiente. Varios accidentes recientes, como la explosión de un gran almacén de nitrato de amonio en el puerto de Beirut en 2020 y de una planta de tratamiento de residuos químicos en Leverkusen (Alemania) en 2021, demuestran claramente la necesidad crucial de prevenir los accidentes graves con sustancias peligrosas.
13. En los últimos años, la salud mental en el trabajo se ha convertido en un tema cada vez más importante. Según las estimaciones realizadas, el 15 por ciento de los adultos en edad de trabajar padece algún tipo de trastorno mental y, cada año, se pierden 12 000 millones de días de trabajo debido a la ansiedad y la depresión<sup>17</sup>. Para todas las personas, independientemente de que padezcan o no un trastorno mental, los lugares de trabajo pueden mejorar o debilitar su salud mental. Los entornos de trabajo seguros y saludables ofrecen más probabilidades de aumentar la productividad y el rendimiento laboral, mejorar la retención de personal y minimizar las tensiones y conflictos. Por el contrario, los entornos de trabajo inseguros o insalubres pueden socavar la salud mental y afectar la capacidad de trabajo de una persona si no se les presta atención.
14. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado en repetidas ocasiones, en el contexto del control de la aplicación de los Convenios núms. 155 y 187, los déficits comunes en materia de seguridad y salud en el trabajo en los Estados Miembros de la OIT, en particular, los déficits recurrentes relacionados con las deficiencias de los sistemas de registro y notificación en el marco de la seguridad y salud en el trabajo; la falta de políticas de seguridad y salud en el trabajo o su alcance limitado u obsoleto y la falta de participación de los interlocutores sociales en su formulación; la escasa cobertura de los servicios de salud en el trabajo; las deficiencias en la integración de la seguridad y salud en el trabajo en los programas de enseñanza y formación, y la necesidad de reforzar los sistemas de inspección del trabajo.
15. La inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo pone de relieve el carácter sinérgico de todos esos principios y derechos. Por ejemplo, las vulneraciones de la seguridad y salud en el trabajo pueden ser indicativas de posibles casos de trabajo forzoso, mientras que las intervenciones destinadas a resolver problemas de seguridad y salud en el trabajo pueden evitar que determinadas situaciones laborales degeneren en situaciones de trabajo forzoso. En las políticas de seguridad y salud en el trabajo eficaces y en los enfoques para lograr el cumplimiento de las normas, se prioriza la erradicación de las modalidades de trabajo que podrían dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños; al velar por que los niños acudan a la escuela en lugar de ir a trabajar, se logra que estén mejor preparados para acceder a un trabajo decente como trabajadores adultos. La libertad sindical y de asociación es necesaria para la formulación eficaz de políticas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo; la inclusión de

---

<sup>16</sup> OIT, *Exposure to Hazardous Chemicals*, 5.

<sup>17</sup> OMS y OIT, *Mental Health at Work: Policy Brief*, 2022, 3.



disposiciones de seguridad y salud en el trabajo en los convenios colectivos puede contribuir a una mejor determinación de enfoques preventivos específicos en diferentes sectores y lugares de trabajo y a fomentar la participación de los interlocutores sociales en los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones conexas. Reconocer la diversidad es fundamental para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores. Debido a las diferencias por razones de género, por ejemplo, los hombres y las mujeres pueden estar expuestos a riesgos físicos y psicológicos diferentes en el lugar de trabajo que requieren medidas de control diferentes. Las políticas y los programas de seguridad y salud en el trabajo que tienen en cuenta las necesidades de todos los grupos de trabajadores y abordan las desigualdades en la práctica de la seguridad y salud en el trabajo, fomentando el acceso equitativo a los entornos de trabajo seguros y saludables, los servicios de salud en el trabajo y la atención sanitaria, pueden promover el trabajo decente para todos los trabajadores. Los déficits en seguridad y salud en el trabajo son especialmente elevados en poblaciones con deficiencias en otros principios y derechos fundamentales en el trabajo, por lo que es necesario contar con estrategias integradas para subsanarlos.

### ► 3. Propuestas para la revisión de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo y la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo

---

#### 3.1. Objetivo estratégico

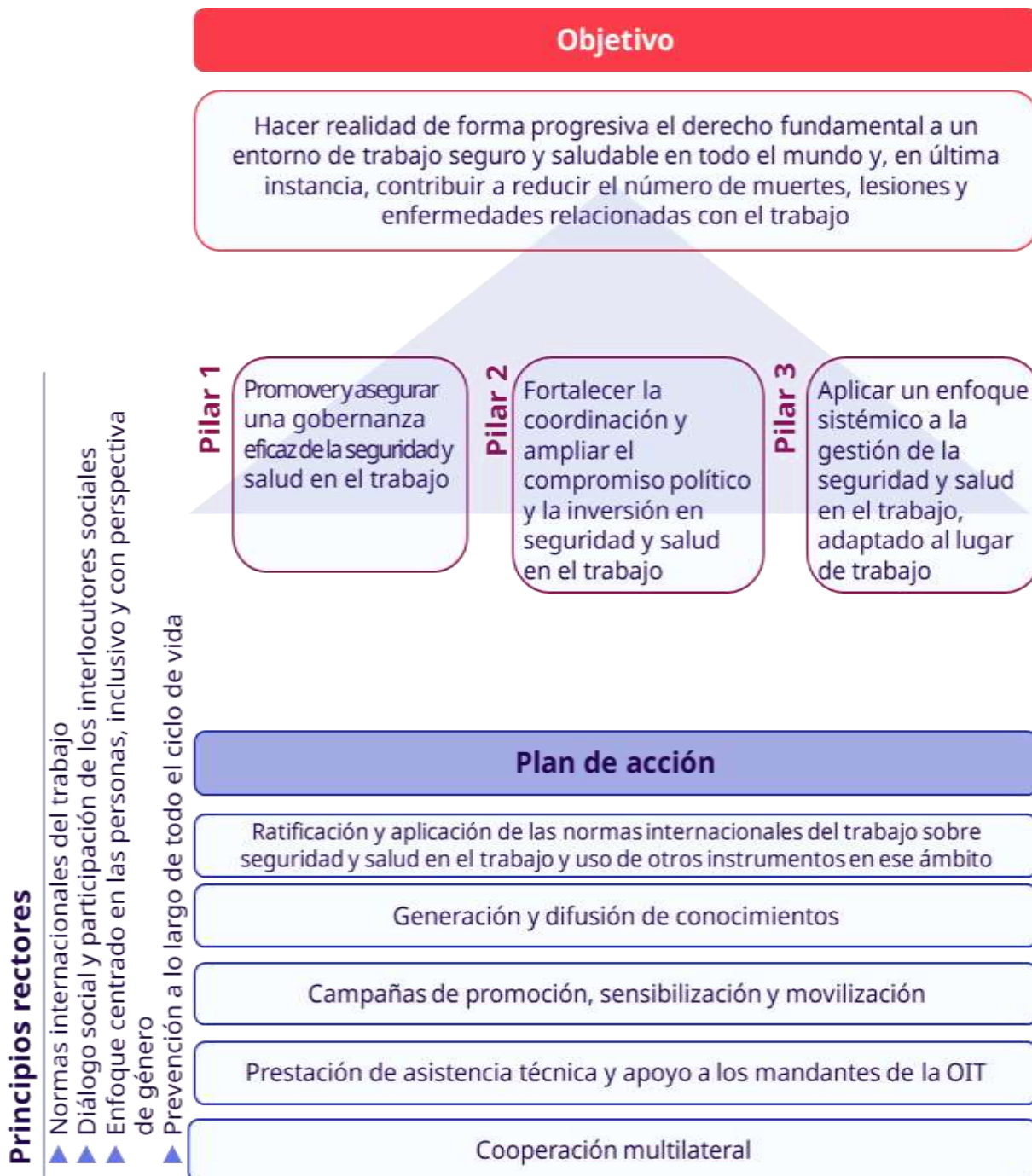
16. Mediante la revisión de la Estrategia global, adoptada en 2003, la OIT y sus Miembros reafirmarán su compromiso de proteger la salud y la vida de los trabajadores, promoviendo así el trabajo decente y la justicia social en consonancia con la propuesta del Director General de establecer una Coalición Mundial para la Justicia Social <sup>18</sup>. El objetivo de la estrategia global propuesta en materia de seguridad y salud en el trabajo es hacer realidad de forma progresiva el derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable en todo el mundo, y, en última instancia, contribuir a reducir el número de muertes, lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo a nivel mundial. Además, la revisión tendrá por objeto mejorar la capacidad de la Oficina para ayudar a los mandantes a hacer efectivo el nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo y alentar a los Miembros de la OIT a que agilicen las medidas encaminadas a promover la mejora continua y la consolidación de una cultura de prevención, tal como se define en el artículo 1, *d*) del Convenio núm. 187.
17. Se propone que la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo abarque el periodo comprendido entre 2024 y 2030, a lo largo del cual orientará la definición y ejecución de los productos del Programa y Presupuesto relacionados con la seguridad y salud en el trabajo y, a la larga, contribuirá a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, las metas 8.8 y 3.9. La Oficina propone que se elabore un plan de acción que abarque ese mismo periodo e incluya objetivos, productos e indicadores precisos para medir los progresos y el éxito del plan.

---

<sup>18</sup> GB.346/INS/17/1.

### 3.2. Marco estratégico propuesto

► Esquema general del marco estratégico propuesto



18. La Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo comprenderá tres pilares, en los que se basará la consecución del objetivo estratégico de hacer realidad de forma progresiva el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. A tal fin, se sustentará en cuatro principios rectores transversales, cuya finalidad es situar el mandato de la OIT, en particular, las normas internacionales del trabajo y el tripartismo, en un lugar central en todas las actividades de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo y aumentar su influencia decisiva

en la formulación de políticas multilaterales. Para ello, se adoptará un enfoque centrado en las personas, inclusivo y con perspectiva de género y se aplicará el principio de prevención a lo largo de todo el ciclo de vida.

► **Recuadro 2. Resumen de los principios rectores**

**Normas internacionales del trabajo.** La Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo y su plan de acción se basarán en el marco normativo de la OIT y, en particular, en los convenios fundamentales sobre seguridad y salud en el trabajo, a saber, los Convenios núms. 155 y 187.

**Diálogo social y participación de los interlocutores sociales.** En la estrategia y el plan de acción se reconocerá la importancia crucial del tripartismo y de la participación activa de los interlocutores sociales en la gobernanza de la seguridad y salud en el trabajo a escala mundial, nacional, sectorial y en el lugar de trabajo.

**Enfoque centrado en las personas, inclusivo y con perspectiva de género.** Los esfuerzos destinados a hacer efectivo el derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo deberían aplicar un enfoque centrado en las personas, teniendo en cuenta el carácter sinérgico de la seguridad y salud en el trabajo y el conjunto integral de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las necesidades de todos los grupos de trabajadores deberían integrarse en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las medidas de seguridad y salud en el trabajo, en particular, mediante el fomento y apoyo de la participación de los grupos pertinentes en los procesos de toma de decisiones. Las cuestiones de género deberían integrarse en los análisis, la formulación y el seguimiento de las políticas, los programas y las medidas preventivas a fin de reducir las desigualdades que existen entre hombres y mujeres en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta que las mujeres y los hombres no constituyen un grupo homogéneo y no existe una solución única para todos.

**Prevención a lo largo de todo el ciclo de vida.** La prevención de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo debería tener en cuenta a los trabajadores en todas las etapas de su ciclo de vida, incluidos los periodos de transición. Las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo deberían estar integradas en los planes de educación general, así como en los programas de enseñanza y formación técnica y profesional, antes de empezar a trabajar y, también, en el diseño de los puestos de trabajo, el acceso al empleo y las estrategias de capacitación.

19. La Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo se basará en la Estrategia global adoptada en 2003, en el nuevo contexto en que, entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se incluye el de un entorno de trabajo seguro y saludable, y abordará los nuevos retos y oportunidades resultantes. En ese sentido, reforzará las sinergias entre la seguridad y salud en el trabajo y otros principios y derechos fundamentales en el trabajo y abordará las nuevas prioridades en este ámbito, al tiempo que seguirá analizando los problemas persistentes de seguridad y salud en el trabajo en los sectores tradicionalmente peligrosos, como la agricultura, la construcción y la minería. En la formulación de esta estrategia se tendrán en cuenta las recomendaciones dimanantes de la evaluación independiente realizada en 2013, las observaciones recurrentes de los órganos de control de la OIT y otras fuentes de información, como la estrategia y la evaluación del programa «Seguridad + Salud para Todos», prevista en el primer trimestre de 2023, las enseñanzas extraídas de la aplicación del Fondo Visión Cero y la evaluación de la Estrategia integrada sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo 2017-2023. La Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo se basará en las orientaciones brindadas por el Consejo de Administración y las aportaciones de los mandantes en el marco de amplias consultas.

### 3.3. Pilares estratégicos propuestos

20. Los pilares estratégicos propuestos reflejan los principios rectores mencionados y se aplicarán mediante un conjunto de ámbitos de acción que se definirán más adelante en un plan de acción. El primer pilar exigirá la intensificación de los esfuerzos destinados a adoptar marcos de gobernanza basados en los Convenios núms. 155 y 187, especialmente la formulación, revisión y aplicación de políticas y programas de seguridad y salud en el trabajo y el establecimiento de sistemas nacionales para la seguridad y salud en el trabajo, a fin de abarcar progresivamente todas las dimensiones físicas y mentales de la salud, todos los lugares de trabajo y a todos los trabajadores. El segundo pilar requerirá la integración de la seguridad y salud en el trabajo en otros ámbitos pertinentes en materia de políticas y el fortalecimiento del compromiso, la coordinación y la inversión para la elaboración de los instrumentos de gobernanza en materia de seguridad y salud en el trabajo descritos en el primer pilar. El tercer pilar promoverá una aplicación más amplia de un enfoque sistémico a medida para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en los lugares de trabajo, que se adapte a los requisitos específicos de sectores, empresas y fuerzas de trabajo. En un enfoque sistémico se tienen en cuenta todos los componentes del trabajo y su interacción, se adoptan medidas preventivas basadas en la jerarquía de los controles y se promueve la participación efectiva de los trabajadores. La interrelación entre la seguridad y salud en el trabajo y otros principios y derechos fundamentales en el trabajo será un eje transversal a los tres pilares y respetará, asimismo, las especificidades técnicas necesarias para la prevención eficaz de las lesiones y enfermedades ocasionadas por el trabajo. Los pilares estratégicos propuestos se describen con más detalle a continuación.

#### Pilar 1. Promover y asegurar una gobernanza eficaz de la seguridad y salud en el trabajo

21. El pilar 1 se centra en aplicar los elementos clave para la buena gobernanza de la seguridad y salud en el trabajo, tal como se definen en los Convenios núms. 155 y 187, en particular mediante la formulación, aplicación y revisión periódica de políticas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo coherentes e integrales y el establecimiento de sistemas de seguridad y salud en el trabajo que incluyan todos los elementos enumerados en el artículo 4 del Convenio núm. 187. Este pilar apoyará la ratificación y aplicación universal de los convenios fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo de forma prioritaria y promoverá y apoyará, al mismo tiempo, los esfuerzos para aumentar la ratificación de otras normas internacionales del trabajo en ese ámbito, de conformidad con decisiones anteriores de la Conferencia y el Consejo de Administración, por ejemplo en el marco del seguimiento de las recomendaciones del GTT del MEN<sup>19</sup>. Este pilar promoverá la creación y aplicación de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo, mediante la participación activa de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores en un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. También apoyará una mayor asistencia para introducir mejoras en la gobernanza de la seguridad y salud en el trabajo mediante nuevos productos y herramientas técnicas en materia de conocimientos, la difusión de información sobre prácticas comparadas y el fortalecimiento de capacidades. La estrategia promoverá la cobertura universal progresiva, la preparación y resiliencia de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo mediante la adopción o adaptación de leyes y reglamentos nacionales, la prestación de

---

<sup>19</sup> GB.331/LILS/2 y GB.331/PV, párr. 723.

servicios de asesoramiento eficaces y el cumplimiento de las normas mediante la inspección del trabajo. Además, promoverá el establecimiento o fortalecimiento de las instituciones y órganos de seguridad y salud en el trabajo, incluidos los órganos o comités nacionales tripartitos especializados, los institutos de seguridad y salud en el trabajo y los servicios de inspección del trabajo; la disponibilidad y calidad de los datos sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; y la ampliación progresiva de la cobertura de los servicios de salud en el trabajo.

## **Pilar 2. Fortalecer la coordinación y ampliar el compromiso político y la inversión en seguridad y salud en el trabajo**

22. El pilar 2 tiene como objetivo fortalecer el compromiso político, la inversión y la coordinación en materia de políticas sobre seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional y multilateral. Para lograrlo será necesario intensificar los esfuerzos de promoción y sensibilización, y la OIT deberá desempeñar un papel más influyente en el sistema multilateral en relación con otros organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y regionales y las plataformas mundiales y regionales. Por consiguiente, la OIT deberá renovar su función de coordinación y facilitación de compromisos y acción conjuntos, y mejorar el intercambio de información entre instituciones y plataformas nacionales, regionales e internacionales, a fin de que el tripartismo y el diálogo social ocupen el primer plano en los debates sobre políticas. La finalidad de este pilar es ampliar la colaboración entre instituciones de seguridad y salud en el trabajo y otras autoridades y organismos, a fin de promover la incorporación de la seguridad y salud en el trabajo en las políticas e intervenciones nacionales, regionales e internacionales que podrían tener una repercusión en la seguridad y salud en el trabajo o verse afectadas por esta, incluidas las políticas e intervenciones sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la protección social, la formalización, el mercado de trabajo activo y las competencias, el cambio climático, la inversión y el desarrollo nacional. Contar con nuevos productos y herramientas de divulgación de conocimientos sobre el valor social y económico de la seguridad y salud en el trabajo será necesario para tal fin, así como para elaborar mecanismos financieros sostenibles, a fin de garantizar que haya recursos disponibles para la aplicación efectiva de políticas y programas de seguridad y salud en el trabajo.

## **Pilar 3. Aplicar un enfoque sistémico a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo adaptado al lugar de trabajo**

23. El pilar 3 se centra en las intervenciones en el lugar de trabajo para asegurar la prevención eficaz de muertes, lesiones y enfermedades ocasionadas por el trabajo, y la promoción del bienestar mediante sistemas sólidos de gestión de la seguridad y salud en el lugar de trabajo, adaptados a los requisitos específicos de sectores y empresas. Se necesitarán nuevas herramientas y asistencia en la gestión de los riesgos que tengan en cuenta las necesidades de los mandantes de la OIT. Se desplegarán esfuerzos específicos para responder a las realidades de las microempresas y las pequeñas empresas. Este pilar está orientado a la promoción y asistencia de los mandantes en el uso y la aplicación de las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*<sup>20</sup> y otras directrices y repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo.

---

<sup>20</sup> OIT, *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo: ILO-OSH 2001*, 2001.



### 3.4. Propuesta de plan de acción de la OIT para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable

24. La estrategia se aplicará mediante un plan de acción que abarcará el periodo 2024-2030. En él se especificarán las prioridades regionales y temáticas de conformidad con la estrategia y se mantendrán los principales ámbitos de trabajo seleccionados en 2003, adaptados al nuevo contexto que se expone a continuación, además de definir con mayor precisión un conjunto de objetivos, productos e indicadores.
- a) **Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo.** Este ámbito de trabajo incluirá la promoción de la ratificación y la aplicación de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo, en particular los Convenios núms. 155 y 187; la modernización del marco normativo de la OIT, de conformidad con las recomendaciones del GTT del MEN; y la elaboración y promoción de nuevas orientaciones en la forma de repertorios de recomendaciones prácticas y directrices, así como la prestación de apoyo a los mandantes de la OIT en su aplicación.
  - b) **Desarrollo y difusión de conocimientos.** Este ámbito de trabajo incluirá actividades de investigación, elaboración y análisis de datos y de estadísticas, y determinación y difusión de buenas prácticas. Se actualizarán y ampliarán las bases de datos de legislación, perfiles, políticas e instituciones sobre seguridad y salud en el trabajo. Se dedicará una atención especial a la función sinérgica de la seguridad y salud en el trabajo y de otros principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se refuerzan mutuamente, a las especificidades sectoriales, la informalidad, los sistemas de registro y notificación, la elaboración de estimaciones y el estudio de las ventajas de la seguridad y salud en el trabajo.
  - c) **Actividades de promoción, sensibilización y movilización.** Este ámbito de trabajo incluirá la campaña del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el Congreso Mundial sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo, la organización de foros regionales y nacionales, y un mejor uso de las redes sociales. Mediante la promoción se intentará llegar a una amplia variedad de partes interesadas, incluidas aquellas responsables de la formulación y aplicación de políticas que tienen repercusiones en la seguridad y salud en el trabajo.
  - d) **Asistencia y apoyo técnicos a los mandantes de la OIT.** Este ámbito de trabajo incluirá el fortalecimiento de las capacidades de los mandantes en la formulación y aplicación de políticas y programas, el establecimiento y fortalecimiento de sistemas nacionales, y el tratamiento de peligros profesionales específicos, sectores peligrosos y nuevos riesgos, así como la elaboración de enfoques que apoyen la protección de la seguridad y salud en el trabajo y otros principios y derechos fundamentales en el trabajo.
  - e) **Cooperación multilateral.** Este ámbito de trabajo comprenderá la incorporación de la seguridad y salud en el trabajo al programa de las instituciones internacionales y el despliegue de esfuerzos para poner en marcha respuestas multilaterales coherentes, coordinadas y complementarias. También implicará apoyar y participar en marcos colaborativos multilaterales, así como revitalizar la colaboración con y entre instituciones nacionales de seguridad y salud en el trabajo.
25. Sobre la base de las conclusiones de la evaluación independiente de la estrategia, que se llevó a cabo en 2013, se necesitarán más recursos y colaboración entre unidades, departamentos y estructuras orgánicas en materia de seguridad y salud en el trabajo en la Oficina, en la sede y

en las oficinas exteriores, para asegurar la coherencia en los enfoques, un uso óptimo de las sinergias y un mayor impacto.

## ▶ 4. Propuesta de hoja de ruta

---

26. La Oficina celebrará consultas con los mandantes de abril a octubre de 2023 para asegurarse de que la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo responda a las necesidades de todos los Miembros. También mantendrá discusiones con organizaciones y redes especializadas regionales e internacionales para garantizar que la estrategia se base sólidamente en los debates científicos y de políticas actuales sobre seguridad y salud en el trabajo.
27. El proceso de consultas permitirá a la Oficina definir mejor el marco estratégico, incluidos los pilares, las prioridades y los principios rectores clave, y recabar información para formular el plan de acción en el que se especificarán los ámbitos de acción, los productos y los indicadores para medir el progreso en cada pilar estratégico.
28. Tras la celebración de las consultas, la estrategia y el plan de acción se presentarán en la 349.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración.

## ▶ Proyecto de decisión

---

29. **El Consejo de Administración:**
  - a) **aprueba las propuestas y la hoja de ruta para la revisión de la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo y para la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo;**
  - b) **pide al Director General que prepare, para su 349.<sup>a</sup> reunión (octubre-noviembre de 2023), la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo 2024-2030 y el plan de acción para su aplicación, teniendo en cuenta las orientaciones proporcionadas durante la 347.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2023), así como durante las consultas informales que se celebrarán entre abril y octubre de 2023.**