



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Examen de los procedimientos de presentación
de informes relacionados con las normas****I. Introducción**

1. La cuestión de las posibles mejoras de las actividades de la OIT relacionadas con las normas se ha tratado durante varios años tanto en el Consejo de Administración como en la Conferencia Internacional del Trabajo. Un elemento de estas actividades es el mecanismo de control de la OIT, que en general se considera como el más avanzado y eficaz en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, ello representa una importante carga de trabajo que se deriva de la obligación de presentar memorias y actividades conexas para los mandantes de la OIT, y para aquellas partes de la Oficina que tienen que ocuparse de un flujo constante y cada vez mayor de memorias al haber aumentado el número de Estados Miembros, de convenios y ratificaciones.
2. Se ha modificado periódicamente el sistema de presentación de memorias para adaptarlo a estos cambios. El propósito del presente documento es, como se convino previamente, evaluar las modificaciones introducidas en el sistema de control en 1993, que abarcaban diversos ajustes del sistema de presentación de memorias, así como la fecha de la reunión anual de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la fecha de publicación del informe de la Comisión, y las fechas en las que se deberían presentar las memorias. Se solicitó a la Oficina que, teniendo en cuenta las opiniones expresadas durante la discusión que tuvo lugar en la 280.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2001) y en consulta con los mandantes, preparara propuestas para la presente reunión del Consejo de Administración sobre posibles modificaciones de las modalidades de presentación de memorias ¹. Hay una opinión unánime de que la actual revisión de los mecanismos de control de la OIT tiene expresamente por objetivo reforzar la capacidad de la OIT para controlar la aplicación de las normas y prestar a los mandantes la asistencia que necesitan para mejorar su aplicación.
3. En este examen, la atención se centra en el número, la naturaleza y la periodicidad de las memorias solicitadas y recibidas, y cómo son tratadas por los órganos de control. Sin embargo, se ha de tener presente que el objetivo del sistema es garantizar que los

¹ Véase documento GB.280/12/1, párrafo 87.

gobiernos han adoptado medidas para poner en ejecución los convenios a los cuales se han adherido. Por consiguiente, es necesario que los órganos de control dispongan de suficiente información de calidad para establecer un diálogo adecuado con ellos y con los interlocutores sociales. Es importante no sólo remitir más memorias, dentro de los plazos previstos y que respondan a los requisitos de los convenios, sino también garantizar que sirven para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de todos los mandantes de la OIT. En este sentido, la calidad es pues un aspecto esencial.

II. Evaluación de las modificaciones de 1993

4. En 1993, el Consejo de Administración decidió modificar el sistema de presentación de memorias para alcanzar dos objetivos principales: «mantener y mejorar la calidad del sistema de control, y centrar las demandas de memorias sobre los casos en los que se plantean graves problemas de aplicación»². Los cambios introducidos tenían por objetivo disminuir la carga de trabajo tanto para los mandantes como para la Organización, y se decidió evaluar la experiencia tras un período de cinco años de aplicación a fin de introducir cualquier modificación necesaria antes de que los nuevos procedimientos entraran definitivamente en vigor. Las modificaciones se aplicaron plenamente en 1996 tras un período de transición, y de conformidad con la decisión que se tomó cuando se adoptaron, tenían que revisarse este año.
5. Las modificaciones eran necesarias debido al creciente número de memorias que han de presentar los Estados sobre los convenios internacionales del trabajo ratificados, y las obligaciones conexas en relación con la presentación de memorias. Como se indicó en el informe del Consejo de Administración en marzo de 2001³ ésta no era la primera vez que se modificaba la periodicidad de la presentación de memorias. Hasta 1959, habían de presentarse memorias anuales para todos los convenios ratificados. Ese mismo año, el sistema se modificó por el creciente número de memorias solicitadas, de forma que sólo habría que presentar memorias sobre los convenios individuales cada dos años. No obstante, teniendo en cuenta la disposición constitucional en virtud de la cual han de presentarse memorias todos los años, se señaló también que se solicitaría una memoria general anual que abarcara los convenios sobre los que no hubieren de presentarse memorias en dicho año. En 1976, el Consejo de Administración decidió espaciar aún más las memorias, e instituyó un sistema en virtud del cual las memorias detalladas se solicitarían cada cuatro años respecto a la mayor parte de los convenios, manteniéndose una periodicidad de dos años «para los convenios más importantes, tales como los relativos a la libertad sindical, el trabajo forzoso y la discriminación, así como para los convenios que establezcan ‘normas modernas y actualizadas’»⁴.
6. En 1993, el Consejo de Administración decidió que se solicitarían memorias detalladas cada dos años sobre un grupo más reducido de diez Convenios calificados de prioritarios (núms. 29 y 105, 87 y 98, 100 y 111, 81 y 129, y 122 y 144). Aceptó la propuesta de ampliar el ciclo de presentación de memorias de cuatro a cinco años para las memorias

² Véase documento GB.258/LILS/6/1, párrafo 2.

³ Véase documento GB.280/LILS/3, párrafo 12.

⁴ Véase documento GB.258/LILS/6/1, párrafo 6. Los 20 Convenios respecto de los cuales había que presentar memorias cada dos años eran los Convenios sobre la libertad sindical (núms. 11, 84, 87, 98, 135, 141, 151 y 154), el trabajo forzoso (núms. 29 y 105), la igualdad de trato (núms. 100 y 111), la política del empleo (núms. 122), los trabajadores migrantes (núms. 97 y 143), la inspección del trabajo (núms. 81, 85 y 129), la consulta tripartita (núm. 144) y la marina mercante (núm. 147).

«simplificadas» (con sujeción a determinadas salvaguardias) en relación con los demás convenios. La decisión incluía una anotación de que el Consejo de Administración podría reconsiderar periódicamente la lista de convenios prioritarios, como lo hizo posteriormente al introducir los dos Convenios principales sobre el trabajo infantil (núms. 138 y 182) en el ciclo de presentación de memorias bienales.

7. El Consejo de Administración introdujo también en ese momento un número de salvaguardias para garantizar la actualización del mecanismo de control con importantes innovaciones en la aplicación a nivel nacional. Estas incluían la obligación de los gobiernos de remitir memorias detalladas en el caso de que se produjeran importantes cambios en la aplicación de los convenios, y la capacidad de los órganos de control de solicitar memorias adicionales cuando fuere necesario.
8. Otros elementos de las modificaciones de 1993 fueron los siguientes:
 - a) el número de «primeras» memorias detalladas se redujo de tres a dos;
 - b) se estableció una distinción entre memorias detalladas y memorias simplificadas;
 - c) quedó suprimida la demanda de memorias «generales» anuales, y
 - d) se cambió la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos de marzo a noviembre-diciembre, y se cambiaron los plazos de presentación de las memorias sobre convenios ratificados del 15 de octubre al período comprendido entre el 1.º de junio y el 1.º de septiembre.

III. Estadísticas: cuánto ha aumentado la carga de trabajo generada por las memorias y por qué

9. La carga de trabajo derivada de la obligación de presentar memorias ha continuado aumentando [desde que se modificó por última vez el sistema de presentación de memorias]. Existen varias razones que explican este fenómeno, pero la más simple es que ha aumentado el número de ratificaciones (895 nuevas ratificaciones desde 1993). Entre ellas, unas 600 se refieren a convenios fundamentales y prioritarios para los que hay que presentar memorias bienales⁵. Durante el mismo período, el número de Estados Miembros ha aumentado de 167 a 175, y el promedio de ratificaciones por país ha aumentado de 36 a 40.
10. El cuadro 1 indica el número total de memorias solicitadas y recibidas en diferentes puntos del ciclo para cada año desde 1977.

⁵ Durante un período más largo de tiempo, el número de ratificaciones ha aumentado de 1.856 en 1958, cuando se efectuó la primera modificación de los ciclos de presentación de memorias, a 6.964 (incluidas 5.841 ratificaciones «activas» sobre las que han de presentarse memorias) a mediados de octubre de 2001.

Cuadro 1

Año de la Conferencia	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada		Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos		Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia	
	Número	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1977	1.529	215	14,0	1.120	73,2	1.328	87,0
1978	1.701	251	14,7	1.289	75,7	1.391	81,7
1979	1.593	234	14,7	1.270	79,8	1.376	86,4
1980	1.581	168	10,6	1.302	82,2	1.437	90,8
1981	1.543	127	8,1	1.210	78,4	1.340	86,7
1982	1.695	332	19,4	1.382	81,4	1.493	88,0
1983	1.737	236	13,5	1.388	79,9	1.558	89,6
1984	1.669	189	11,3	1.286	77,0	1.412	84,6
1985	1.666	189	11,3	1.312	78,7	1.471	88,2
1986	1.752	207	11,8	1.388	79,2	1.529	87,3
1987	1.793	171	9,5	1.408	78,4	1.542	86,0
1988	1.636	149	9,0	1.230	75,9	1.384	84,4
1989	1.719	196	11,4	1.256	73,0	1.409	81,9
1990	1.958	192	9,8	1.409	71,9	1.639	83,7
1991	2.010	271	13,4	1.411	69,9	1.544	76,8
1992	1.824	313	17,1	1.194	65,4	1.384	75,8
1993	1.906	471	24,7	1.233	64,6	1.473	77,2
1994	2.290	370	16,1	1.573	68,7	1.879	82,0
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre de 1993), se solicitaron para 1995, a título excepcional, las memorias detalladas de sólo cinco convenios.							
1995	1.252	479	38,2	824	65,8	988	78,9
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre de 1993), en lo sucesivo, las memorias se solicitan, según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cinco años.							
1996	1.806	362	20,5	1.145	63,3	1.413	78,2
1997	1.927	553	28,7	1.211	62,8	1.436	74,6
1998	2.036	463	22,7	1.264	62,1	1.455	71,4
1999	2.288	520	22,7	1.406	61,4	1.641	71,7
2000	2.550	740	29,0	1.798	70,5		

- 11.** La carga de trabajo derivada de las obligaciones de presentación de memorias ha fluctuado a lo largo de los años con las diversas modificaciones. Hasta 1958, habían de presentarse memorias anuales para todos los convenios ratificados, y más tarde se estableció una

periodicidad bienal. Las 1.558 memorias solicitadas en 1958 se convirtieron en 995 en 1959. En 1976, esta cifra había ascendido a 2.200. Tras una nueva revisión del ciclo de presentación de memorias se estableció un intervalo de dos años para las memorias relativas a los 17 convenios prioritarios y un intervalo de cuatro años para todas las demás. Ello se tradujo en una cifra de 1.526 memorias solicitadas en 1977.

12. En el último año en que se aplicaron plenamente estos parámetros de periodicidad (1994), el número de memorias solicitadas había ascendido a 2.290, y tras la plena aplicación del actual sistema, esta cifra disminuyó a 1.806 en 1996. El número de memorias solicitadas para la reunión más reciente de la Comisión de Expertos (noviembre-diciembre de 2000) había aumentado de nuevo a 2.550.
13. El número de memorias solicitadas cada año se basa en diferentes factores, empezando por el número de memorias que se solicitan automáticamente conforme al ciclo regular de presentación de memorias, pero puede variar en función de diversos factores, en particular, las memorias adicionales solicitadas por los órganos de control; las primeras (y segundas) memorias que se solicitan después de la ratificación en el año que sigue al de la entrada en vigor independientemente del ciclo regular de presentación de memorias; y las memorias solicitadas por no haber presentado las memorias en los plazos previstos. El cuadro siguiente extraído del informe de la 280.^a reunión del Consejo de Administración muestra la importancia de estos distintos factores durante el período de tiempo en que se ha aplicado el actual sistema de presentación de memorias.

Cuadro 2

Año	Total sin memorias adicionales ¹	Memorias adicionales solicitadas ²	Memorias no recibidas en años anteriores ³	Primera y segunda memorias ⁴	Total de memorias solicitadas ⁵
1996	1.328	108	376	142	1.812
1997	1.305	86	541	183	1.932
1998	1.379	56	602	162	2.037
1999	1.461	82	746	194	2.289
2000	1.600	92	858	139	2.550

¹ Número total de memorias que habría si todos los gobiernos la presentaran y si los órganos de control no solicitaran memorias adicionales. ² Memorias solicitadas en «notas a pie de página» por la Comisión de Expertos y por la Comisión de la Conferencia. ³ Número de memorias adicionales solicitadas a los gobiernos que no presentaron la memoria precedente o la presentaron incompleta (respuestas a los comentarios de los órganos de control, etc.). ⁴ Memorias detalladas que han de presentarse tras la ratificación. Esta cifra pone de manifiesto el continuo aumento de las ratificaciones. Todavía no se ha previsto una interrupción del ciclo entre la primera y la segunda memorias. ⁵ Total anual de todas las memorias solicitadas.

14. Este cuadro muestra también que el número de memorias recibidas en diversas etapas del procedimiento de presentación de memorias ha variado con los años (cabe señalar que tras 1993 se modificaron los plazos de presentación de las memorias). En términos generales, ha habido una disminución de la proporción de memorias recibidas, pero no en cifras absolutas. La variación del número de memorias recibidas en la fecha solicitada ha sido desigual: pasó del 24,7 por ciento en 1993 (cuando el plazo era el 15 de octubre), al 20,5 por ciento en 1996 (cuando el plazo se había modificado del 1.º de junio al 1.º de

septiembre), y al 29 por ciento en 2000⁶. Como muestra el cuadro 1 más arriba, hay un descenso más uniforme en lo que respecta al número de memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos (a excepción del súbito aumento en 2000), y a las memorias recibidas para la reunión de la Conferencia tras la reunión de la Comisión de Expertos. No obstante han aumentado constantemente los números absolutos de memorias recibidas en cada fase, salvo algunas pequeñas excepciones.

15. Sobre la base de estas cifras, parece que deberían preverse algunas nuevas modificaciones de los procedimientos de presentación de memorias para aliviar la carga de trabajo generada por las memorias. Las estadísticas que se proporcionan más arriba indican que algunas medidas pudieran tener un mayor efecto que otras. Por ejemplo, el elevado número de memorias adicionales solicitadas por no haber presentado memorias en los plazos previstos debería orientar las siguientes propuestas hacia medidas destinadas a solucionar este problema.

IV. Posibles modificaciones del sistema de presentación de memorias

16. Las modificaciones pueden dividirse en varias categorías, a tenor de las efectuadas en 1993 y de otros factores, a saber:

a) Periodicidad de la presentación de memorias

17. Cuando el Consejo de Administración debatió esta cuestión en marzo de 2001, se discutió mucho acerca de si se debería ampliar la actual periodicidad de la solicitud de presentación de memorias, fijada en intervalos bienales y quinquenales. La mayoría de los oradores señalaron que si los intervalos de presentación de memorias sobre determinados convenios excediesen de cinco años, las ventajas de aumentar la periodicidad del ciclo se verían ampliamente contrarrestadas por la pérdida de capacidad de los mecanismos de control para seguir de cerca la situación. Parecía haber consenso respecto a mantener el ciclo bienal para la lista actual de convenios considerados prioritarios. Por consiguiente, *no* se propone aumentar los intervalos actuales de presentación de memorias.

b) Agrupación de memorias

18. En discusiones y consultas anteriores a la presente reunión, los mandantes expresaron una decidida preferencia por agrupar las memorias de manera que las que versasen sobre temas afines pudieran elaborarse y enviarse de manera conjunta. Los gobiernos señalaron que presentar memorias en un mismo año sobre todos o, al menos, una buena parte de los convenios que abordan cuestiones similares aliviaría su carga administrativa. Ello facilitaría el acopio de información a escala nacional, pues permitiría a los ministros de trabajo entablar consultas con otros ministros y con otras instituciones y autoridades nacionales de forma más intensa y continuada, así como enviar información al respecto a la Oficina más coordinadamente. También podría ser ventajoso para la Oficina, ya que podría analizar la aplicación de convenios afines con mayor cohesión.

⁶ La cifra correspondiente para 2001 es del 26,1 por ciento, que sigue siendo relativamente alta en comparación con los últimos años.

19. El sistema actual intenta equilibrar a lo largo del período la carga de trabajo derivada de la solicitud de memorias, tanto respecto de los 12 convenios prioritarios (uno cada dos años (véase más abajo el párrafo 21)) como de los otros (distribución de las obligaciones de presentación de memorias a lo largo del quinquenio). Sin embargo, este sistema no agrupa los instrumentos para poder informar por temas.
20. No obstante, la agrupación de los convenios con miras a la presentación de memorias significa que el examen de la aplicación de los convenios relacionados se deberá hacer, en lo posible, conjuntamente. Esta idea fue respaldada en las discusiones anteriores, y la agrupación de los convenios por temas a efectos de presentación de memorias no impediría que se hiciesen nuevas agrupaciones atendiendo a otros criterios. Esta fórmula beneficiaría a los gobiernos al preparar las memorias, si bien el hecho de tener que hacer frente a una mayor concentración de memorias sobre temas técnicos repercutiría en la organización interna de la Oficina.
21. En el caso de casi todos los **convenios fundamentales y prioritarios** hay dos para cada tema⁷, y obviamente resulta más ventajoso para los Estados Miembros y los mandantes informar sobre ellos de manera conjunta. Sin embargo, para la Secretaría, tener que examinar todas las memorias relacionadas con dos convenios sobre la libertad sindical o la discriminación, por ejemplo, en el mismo año, supondría un grave problema en términos de organización del trabajo y entrañaría inevitablemente un número mucho mayor de memorias aplazadas⁸. Así pues, se propone que la *mitad de los Estados Miembros informen anualmente sobre cada tema*, a fin de equilibrar la distribución del trabajo de la Oficina y los órganos de control. La división podría realizarse sencillamente por orden alfabético⁹. Ello supondría, por ejemplo, que todos los Estados cuyos nombres comiencen por letras comprendidas entre la A y la K (en el orden alfabético inglés) presentasen memorias en los años pares sobre la mitad de los convenios fundamentales y prioritarios, y los Estados de la segunda mitad del alfabeto, en los años impares. Esa otra mitad de los Estados presentaría memorias sobre los convenios en el orden opuesto, manteniendo de ese modo una cantidad aproximadamente equivalente de memorias de las que ocuparse cada año.
22. La rotación de los **convenios no prioritarios** también podría organizarse de manera que se agrupasen por temas. Algunos de los grupos resultantes serían tan numerosos que no podrían tratarse de forma conjunta todas las memorias sobre temas afines y, en esos casos, la presentación de memorias se dividiría en subgrupos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el número de ratificaciones y la cantidad de trabajo que conlleva supervisar su aplicación. Como hemos señalado, se trataría de una división meramente administrativa con objeto de agrupar los convenios con necesidades de información semejantes y no sería

⁷ Hay dos convenios relacionados con cada uno de los siguientes temas: el trabajo forzoso (núms. 29 y 115), el trabajo infantil (núms. 138 y 182), la libertad sindical y la negociación colectiva (núms. 87 y 89), la discriminación (núms. 100 y 111) y la inspección del trabajo (núms. 81 y 129). Los dos convenios prioritarios no duplicados son el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

⁸ Todos los años, la Comisión de Expertos tiene que «aplazar» a su siguiente reunión algunas de las memorias que recibe. Esto puede suceder porque la memoria llegue demasiado tarde para ser examinada o por dificultades en su examen, como problemas lingüísticos o falta de información. También puede ocurrir sencillamente porque a la Oficina le sea imposible ocuparse de las memorias recibidas en el plazo de que dispone antes de que la Comisión se reúna.

⁹ El orden alfabético elegido podría ser tanto el inglés como el francés.

determinante respecto de cualquier agrupación que pueda hacerse en el futuro con otros fines. En caso de aceptarse esta idea, se presentará una propuesta de agrupación en la próxima reunión de la Comisión.

23. Hay que tener en cuenta que ese arreglo no alterará, en general, el número de memorias que deben presentarse cada año, pero sí debería facilitar la elaboración de las memorias a los Estados y su examen a los órganos de control.
24. También se propuso que la agrupación de memorias *se adaptase por separado a cada Estado*, a fin de que éstos puedan repartir de manera equitativa la presentación de memorias a lo largo del período de cinco años. Sin embargo, sería muy complicado organizar esto para todos los Estados, y tendría sin dudas por resultado que cada año los diferentes países presentasen memorias sobre distintos convenios, de forma que desaparecerían las ventajas que tiene para los órganos de control el hecho de examinar las memorias sobre los mismos convenios conjuntamente.

c) Naturaleza de las memorias

25. Las memorias pueden ser *detalladas* o *simplificadas*. Estas últimas deberían contener únicamente los cambios experimentados desde la última memoria, información estadística cuando proceda, una indicación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se han enviado copias de la memoria y los comentarios remitidos por esas organizaciones¹⁰. Desde el cambio que se produjo en el sistema en 1993, todas las memorias periódicas que deben presentarse quinquenalmente son simplificadas (a saber, los convenios no prioritarios) excepto en determinadas circunstancias.
26. No parece necesario modificar la distinción entre memorias simplificadas y detalladas, aunque muchos gobiernos de hecho no aplican la diferencia en la práctica. La Oficina recibe algunas memorias que contienen información mucho más detallada de lo que exige el sistema de presentación de memorias, que se suman a la carga de trabajo de los gobiernos y los órganos de control. Evidentemente, otros envían memorias que no contienen la información detallada que se espera manden. Deberá facilitarse información y asesoramiento continuados a los mandantes a este respecto, en particular por parte de los especialistas en normas de los equipos multidisciplinarios, a fin de garantizar, por un lado, que los Estados no asuman cargas de presentación de memorias que excedan de lo que realmente se les exige y, por otro, para asegurarse de que se les proporcione información adecuada.
27. Se deben presentar memorias detalladas siempre que un país informa acerca de un convenio prioritario y fundamental. Estas deberían contener información sobre todos los artículos del convenio y deberían respetar las formas de presentación adoptadas por el Consejo de Administración¹¹. La preparación de dichas memorias requiere un trabajo considerable por parte del Estado Miembro, y examinarlas para su supervisión exige más tiempo a la Oficina. La carga de trabajo podría aliviarse sin perder capacidad de control si la *exigencia de memorias detalladas para esos convenios se limitase a situaciones en las que la Comisión de Expertos o la Comisión de la Conferencia las solicitasen* y estuviese sujeta a la obligación de facilitar estadísticas actualizadas y demás información sobre la aplicación práctica, como se explica de manera sucinta en los formularios de las memorias.

¹⁰ *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, párrafo 36.

¹¹ *Ibíd.*, párrafo 35.

Evidentemente, seguirían teniendo que presentarse memorias detalladas tras la ratificación o adopción de legislación nueva y significativa, y otros cambios importantes en la aplicación de un convenio a nivel nacional.

28. Una de las situaciones en que deben presentarse memorias detalladas es cuando el gobierno en cuestión no ha enviado una memoria — ni tan siquiera simplificada — cuando debía haberlo hecho o no ha respondido a los comentarios de la Comisión de Expertos. Como se indica en el cuadro, el número de memorias adicionales — que deberían ser detalladas — por no haberlas presentado el año anterior aumentó de forma continua de 376 en 1996 a 858 en 2001. Ese total puede estar incrementándose en parte por la carga adicional de tener que entregar memorias detalladas cuando no se presenta alguna y la consiguiente incapacidad de los gobiernos para preparar memorias más elaboradas. Aunque esta obligación se previó para contribuir a persuadir a los gobiernos de que enviaran sus memorias a tiempo, en la práctica tal vez haya logrado el efecto contrario al dificultar más la tarea de los gobiernos que se retrasan en la entrega. Por tanto, se propone *suspender el deber de enviar una memoria detallada cuando el Gobierno incumple su obligación de mandar una memoria simplificada*, si bien queda claro que persistiría la exigencia de enviar una memoria simplificada. La obligación de mandar una memoria detallada se mantendría si los órganos de control la solicitasen, si se hubiese producido un cambio importante en la aplicación del convenio en cuestión y si las organizaciones de trabajadores y empleadores formularan comentarios según lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución. Ello bastaría como medida de salvaguardia.
29. Otro caso en el que debe entregarse una memoria detallada es el de la *segunda memoria tras la ratificación*. Esto se aplica a todos los convenios. Debe presentarse una segunda memoria detallada dos años después de la primera, con independencia de si el convenio en cuestión forma parte del ciclo de presentación de memorias bienal. Se recordará que en 1993 cesó la obligación de presentar las «tres primeras memorias». El número de «dos primeras memorias» que deben presentarse se ha situado entre 67 (en 1996) y 139 (en 1997) durante el período de prueba de cinco años. Se han formulado varias propuestas en el sentido de que se debería dejar de exigir esa segunda memoria detallada, a fin de disminuir la carga de trabajo derivada de la presentación de memorias. De hecho, las primeras memorias tras la ratificación dan lugar con frecuencia a una serie de preguntas de la Comisión de Expertos, generalmente por falta de información (no inclusión de legislación o reglamentos, preguntas no respondidas en el formulario de memoria, etc.). Se propone que *se suprima la obligación automática de presentar segundas memorias detalladas* para permitir que la Comisión de Expertos ejerza su facultad de solicitar cualquier información adicional que considere precisa, al margen del ciclo de presentación de memorias ordinario, en caso necesario.

d) **Memorias adicionales**

30. En el cuadro 2 se pone de manifiesto que la Comisión de Expertos (a iniciativa propia o de la Comisión de la Conferencia) ha hecho un uso moderado de la facultad que le fue concedida en 1976, cuando los ciclos de presentación de memorias duraban hasta cuatro años, de solicitar memorias con mayor frecuencia. A lo largo de los cinco años del período de prueba se ha hecho uso de ella entre 56 veces (1998) y 108 (1996). La Comisión ha recurrido a esta facultad en los casos en que había motivos para preocuparse por el estancamiento en una situación que parecía plantear serios problemas a la aplicación de un convenio, y cuando consideraba que se debía instar a los gobiernos a actuar más rápidamente para solucionar un problema. No se propone alterar esta facultad de la Comisión de Expertos, sobre todo porque sus repercusiones son reducidas para muchas memorias pero considerables en términos de motivación a los gobiernos para que faciliten información o efectúen los cambios necesarios.

e) Contenido y calidad de las memorias

- 31.** Año tras año la Comisión de Expertos señala en su informe que, aunque la mayoría de los gobiernos envía la información necesaria y responde a sus observaciones y peticiones directas, siempre hay algunos que no lo hacen. En su último informe, por ejemplo, la Comisión afirmó que hubo 389 casos de este tipo relacionados con 42 países¹² que bien no habían enviado las memorias necesarias, bien habían mandado memorias que no contenían respuestas o no facilitaban la información requerida. (La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia señaló en junio de 2000 que diez de esos países habían hecho llegar posteriormente la información necesaria, lo cual refleja la situación que se plantea generalmente todos los años.) En relación con esto y con otros incumplimientos de obligaciones de presentación de memorias, la Comisión de la Conferencia declaró en 2001 que «la obligación del envío de memorias [...] constituye la base del sistema de control» e insistió al Director General para que «tome todas las medidas para mejorar la situación, y se solucionen los problemas [...] tan rápido como sea posible»¹³.
- 32.** Los gobiernos que suelen enfrentarse a este problema son, por lo general, de países en desarrollo, que tienen serios problemas estructurales o infraestructuras muy modestas en materia de servicios públicos. Aunque una ayuda intensa y continuada a esos países podría reducir el problema, es improbable que lo eliminase por completo. La Oficina ya presta mucha ayuda de ese tipo. En casi todos los equipos multidisciplinarios hay puestos de especialistas en normas y una de sus principales tareas consiste en ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones de presentación de memorias. Se proporciona asesoramiento de diversas maneras, y ello paliará el problema para los países que deseen y puedan hacerlo. No obstante, es probable que algunos de ellos continúen en esta situación hasta que sus problemas estructurales disminuyan.

IV. Incidencia de las recomendaciones del Grupo de Trabajo

- 33.** El Consejo de Administración ha decidido, por medio del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, que únicamente 71 de los 184 convenios adoptados hasta el momento están completamente actualizados, y que muchos otros deberían ser derogados, retirados, revisados o denunciados a favor de instrumentos más modernos. Asimismo, la situación de varios instrumentos está todavía pendiente de una aclaración definitiva, lo que significa que, probablemente, el número final de convenios actualizados será algo más elevado. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo apuntan a que se realicen esfuerzos para ratificar los convenios actualizados, cosa que, naturalmente, llevará algún tiempo.
- 34.** Se ha planteado la cuestión de si el hecho de cumplir las recomendaciones del Grupo de Trabajo haría que disminuyera el número de memorias solicitadas, pero no parece que sea así. Ello contribuiría a que el sistema de presentación de memorias resultara más sencillo para los gobiernos y la Oficina, ya que las actividades de supervisión se concentrarían en un número inferior de instrumentos más actualizados, si bien el efecto cuantitativo neto que esto tendría sobre la obligación de los gobiernos de presentar memorias no experimentaría cambios significativos. La única excepción sería la de aquellos casos en

¹² En comparación con los 411 casos referentes a 46 países del año anterior.

¹³ Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, CIT, 89.^a reunión, 2001, primera parte, párrafo 220.

que la ratificación de un convenio revisor implica la denuncia automática de varios convenios anteriores (el Convenio núm. 138 constituye el mejor ejemplo de ello) y, en caso de que el resultado de las observaciones formuladas en virtud del enfoque integrado sea la adopción de un mayor número de instrumentos consolidados, podría haber más en un futuro.

V. Fechas y plazos

a) Fechas de la reunión de la Comisión de Expertos

35. Al adoptarse el actual sistema, tuvo que cambiarse asimismo la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos, así como el plazo de presentación de memorias, lo que se hizo al mismo tiempo que se modificaba el programa de reuniones del Consejo de Administración. El principal motivo por el que se cambió la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos fue que muchos mandantes recibían su informe poco tiempo antes de la Conferencia Internacional del Trabajo, y algunos lo recibían únicamente a su llegada a Ginebra. Antes de que se cambiaran las fechas, la Comisión de Expertos se reunió en febrero-marzo y el informe no pudo enviarse hasta principios del mes de marzo (una vez comprobadas las traducciones y la impresión). Con el actual sistema, la Comisión se reúne inmediatamente después del Consejo de Administración de noviembre, y el informe se publica y se envía a mediados de marzo. El cambio de la fecha de la reunión hizo que también tuviera que cambiarse el plazo para el examen de las memorias de los gobiernos, por lo que se trasladó del 15 de octubre al período comprendido entre el 1.º de junio y el 1.º de septiembre.
36. Aunque este cambio ha hecho posible que se envíe el informe a tiempo y que todos los mandantes lo reciban antes de la Conferencia, también ha tenido algunos inconvenientes, y la cuestión de si éstos se ven compensados por las ventajas debe examinarse en el contexto de la revisión de los cambios acordados en 1993.
37. Uno de estos inconvenientes es que el período de tiempo comprendido entre el momento en que se reciben las memorias y el momento en que la Conferencia examina el informe de la Comisión de Expertos es un poco más largo, si bien transcurre menos tiempo que anteriormente entre el momento en que se reciben las memorias oportunas y el momento en que la Comisión de Expertos las examina. Otro inconveniente es que el personal dispone de un poco menos tiempo para proceder al examen de las memorias, lo que ocasiona que un gran número de asuntos sean aplazados para la reunión siguiente, sobre todo cuando las memorias de los gobiernos se reciben fuera de plazo o deben traducirse.
38. Se ha planteado la cuestión de si la reunión de la Comisión de Expertos debería aplazarse hasta el primer semestre del año, lo que permitiría disponer de más tiempo para examinar las memorias antes de presentarlas a dicha Comisión. De tomarse esta decisión, existen algunas limitaciones en cuanto a las posibles fechas. En primer lugar, en caso de que la reunión acabara en el mes de marzo, sería demasiado tarde para que todos los mandantes pudieran recibir la memoria antes de la Conferencia y, habida cuenta del programa actual del Consejo de Administración, la reunión de la Comisión de Expertos debería celebrarse, a más tardar, durante la segunda quincena del mes de febrero. El examen de dicha cuestión ha puesto de manifiesto que, incluso con los métodos modernos, no sería posible elaborar y publicar el informe en menos de ocho semanas. Por consiguiente, si los expertos se reunieran a finales de febrero, no podría enviarse el informe antes de finales del mes de abril o principios del mes de mayo. Sin embargo, también en este caso el período de tiempo comprendido entre el momento en que se recibe el informe y el momento en que se celebra la Conferencia sería más breve y, en el caso de los países que cuentan con más medios, éste pasaría de las actuales diez u once semanas a cuatro como mucho. En cuanto

a las implicaciones jurídicas de esta cuestión, la transmisión formal por parte del Consejo de Administración del informe de los expertos a la Conferencia resultaría imposible¹⁴.

39. Hoy en día, muchas veces el informe puede transmitirse a los mandantes de forma más rápida que en 1993, especialmente en aquellos casos en que los ministerios de trabajo y los demás mandantes tienen acceso a Internet. Actualmente, la Oficina difunde el informe general de la Comisión de Expertos y las observaciones sobre la aplicación de los convenios en el sitio Internet de la OIT, poniéndolos a disposición pocos días antes de que se publique la copia impresa del informe. Sin embargo, un número considerable de países no tiene garantizado el acceso a Internet y no puede beneficiarse de dicha posibilidad. De reducirse el tiempo de transmisión de la copia impresa del informe, dichos países no podrían recibirlo con bastante antelación para preparar la Conferencia. Además, podría tratarse de aquellos países a los que es probable se solicite que comparezcan ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.
40. Una cuestión que debe examinarse a este respecto es la de las repercusiones que podría tener para los servicios de tramitación de documentos de la OIT que la reunión se celebrara a finales del mes de febrero, ya que, en este caso, la Comisión de Expertos se reuniría poco tiempo antes del Consejo de Administración del mes de marzo, en lugar de después del de noviembre, y poco tiempo después de que lo hicieran los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los servicios de tramitación de documentos han indicado que resultaría muy difícil contemplar semejante cambio por los motivos alegados, además de que el momento en que se elaboraría el informe coincidiría con la fase en que se prepara el mayor número de informes para la Conferencia. Por añadidura, los servicios de apoyo del Departamento de Normas, responsables de la recopilación final del informe de la Comisión de Expertos, estiman que dicho cambio requeriría entre 25.000 y 35.000 dólares de los EE.UU. adicionales, que corresponderían al coste de las horas extraordinarias necesarias para elaborar el informe a tiempo.
41. En teoría, sería posible celebrar la reunión de expertos entre principios del mes de enero y mediados del mes de febrero, pero ello presentaría el mismo tipo de inconvenientes que los aquí citados, lo que seguiría siendo un problema. En estas circunstancias, *se recomienda que no se modifique la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos.*

b) Plazos de presentación de memorias

42. Otro problema que guarda relación con el actual plazo de presentación de memorias es que únicamente un pequeño porcentaje de países remite sus memorias dentro de plazo (de hecho, la cifra del 29 por ciento correspondiente a aquellos países que habían remitido sus memorias antes del 1.º de septiembre de 2000 fue la más elevada de un período de 50 años que, naturalmente, incluye los años en que la Comisión se reunió en marzo y en que el plazo era el 15 de octubre. El hecho de que el número de países que remiten sus memorias tarde sea tan elevado hace que la Oficina disponga de menos tiempo para examinar dichas memorias y prepararlas para la Comisión de Expertos, por lo que necesariamente la calidad de la supervisión es menor y existe además un gran número de asuntos aplazados.
43. Con excepción del último período de presentación de memorias, durante los años comprendidos entre las modificaciones de 1993 y las actuales modificaciones, el número

¹⁴ En el sistema anterior a 1993, esto podía hacerse porque había una reunión del Consejo de Administración en mayo, la cual ya no se celebra.

de memorias recibidas dentro de plazo ha disminuido paulatinamente, lo que no se aparta de la tendencia que se ha observado durante algunos años, tal como se indicó anteriormente. Asimismo, el número de memorias recibidas antes de la reunión de la Comisión de Expertos ha seguido experimentando una ligera disminución, tal como había sucedido antes de cambiarse el plazo. Por último, también ha aumentado el número de memorias cuyo examen había tenido que diferirse hasta un año después del plazo en que debían recibirse inicialmente, si bien ello se debe, en parte, a algunos problemas de carácter transitorio relativos al personal que deberían solucionarse durante los próximos meses. Otro factor que ha podido influir en dicho aumento es el plazo de recepción de memorias.

44. No es posible adelantar el plazo de presentación de memorias debido a los conflictos que se plantearían con los compromisos del Consejo de Administración relativos a la reunión anual de la Conferencia y, probablemente, el hecho de atrasar dicho plazo no tendría incidencia alguna sobre el número de memorias que se reciben en una fecha determinada. De no cambiarse la fecha de la reunión de la Comisión de Expertos, la modificación de los plazos de presentación de memorias no parece tener muchas ventajas.
45. Algunos países han manifestado su inquietud con respecto al breve período de tiempo comprendido entre la Conferencia y el plazo de presentación de memorias, especialmente en aquellos casos en que la Conferencia les pide que presenten una memoria adicional. Para la mayoría de los gobiernos, el problema no debería resultar muy complicado, ya que la periodicidad de la presentación de las memorias se conoce con varios años de antelación, y éstos reciben toda observación que pueda formular la Comisión de Expertos como mínimo un año antes del plazo de presentación de memorias, a no ser que se solicite que éstas se presenten antes. No parece que la situación se vea afectada significativamente por la modificación del plazo de presentación de memorias.

VI. Asistencia por países

46. Se puede prever que las medidas propuestas anteriormente reduzcan el volumen de trabajo total generado por las memorias, pero no deberían sobreestimarse las repercusiones en la reducción del número de memorias solicitadas cada año. Sin embargo, muchas de las memorias tratan de problemas existentes desde hace mucho tiempo que se podrían resolver si se concentraran los esfuerzos en hacerlo, eliminando de este modo la necesidad de preparar memorias o reduciendo su complejidad.
47. En estas discusiones se ha dado a conocer la opinión de que la Comisión de Expertos plantea demasiadas cuestiones de poca importancia sobre la aplicación de convenios que no afectan al grado general de cumplimiento. Si bien estos comentarios son a menudo bastante detallados, no habría que olvidar que muchas de las cuestiones planteadas no son detalles sin importancia, sino que tratan la cuestión fundamental de saber si se está aplicando básicamente determinado convenio en el país — por ejemplo, si se cubre a todos los trabajadores que pertenecen a todos los sectores de la economía en virtud de la legislación nacional¹⁵, si se carece de reglamentos con arreglo a la legislación de aplicación general o si se carece de estructuras gubernamentales para aplicar la legislación nacional.

¹⁵ En varios países, los trabajadores del sector agrícola, los empleados domésticos o simplemente los trabajadores de los sectores no industriales no están cubiertos o están parcialmente cubiertos por la legislación.

48. A este respecto, existe un reducido número de países que tienen un gran número de comentarios importantes de la Comisión de Expertos, que se podrían resolver si se concentrara la atención en ellos. Entre dichas cuestiones figuran la falta de aplicación de la legislación, los ajustes relativamente de poca importancia necesarios para lograr el pleno cumplimiento de la legislación nacional, los problemas relativos a la presentación de memorias a las autoridades competentes, la falta de información estadística o, sencillamente, la falta prolongada de presentación de memorias. Si no se presentan memorias en un año o si no se eliminan los problemas relacionados con la aplicación de convenios, el resultado es que en los años siguientes se pide un gran número de memorias. La eliminación de dichos problemas reduciría sustancialmente el número de memorias exigidas de estos países.
49. Además, algunos de estos países no han prestado atención a la ratificación de convenios más modernos que equivaldrían más estrechamente a las recomendaciones del Consejo de Administración o que les permitirían ser más conformes con las prácticas más eficaces.
50. Por lo tanto, la Oficina *propone tratar de resolver, junto con una serie de países, el mayor número posible de problemas relacionados con las normas planteados por los órganos de control*. Para ello, los comentarios de la Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y el Comité de Libertad Sindical, así como los resultados de los procedimientos en virtud de los artículos 24 y 26, servirían de guía para la labor requerida. Los gobiernos y los interlocutores sociales interesados tendrían que comprometerse a trabajar con la Oficina para analizar y solucionar todos los problemas planteados. Esto a menudo implicaría a otros actores del país además de los ministerios de trabajo, incluidos otros ministerios y órganos legislativos nacionales, en la labor de aplicar los convenios y poner en práctica las medidas necesarias para reducir las inquietudes de los órganos de control de la OIT. La Oficina por su parte tendría que destinar los recursos necesarios para ello, tanto procedentes del equipo multidisciplinario (EMD) como de los diferentes departamentos técnicos interesados, incluido el Departamento de Normas. Es de esperar que de esta manera se reduzca considerablemente la carga de trabajo de estos países durante un período de cinco años. La Oficina estima que se podría prever, en primer término, la prestación de dicha asistencia específica a cuatro o cinco Estados Miembros, y recomendaría que los países que se encuentran en esta situación diesen a conocer su deseo de participar en dicho programa de asistencia.

VII. Mayor participación tripartita a nivel nacional

51. En el documento de la reunión anterior del Consejo de Administración¹⁶ y durante las consultas celebradas para preparar el presente documento, se ha planteado la cuestión de si se podrían tomar medidas a nivel nacional que permitieran a los gobiernos suspender la presentación de memorias a la OIT sobre algunos convenios, sobre la base de un consenso tripartito a nivel nacional sobre la aplicación plena de estos convenios.
52. Durante las consultas oficiosas, ha quedado claro que si bien existe un interés con respecto a este planteamiento, también existe una fuerte oposición a la idea de vincular el consenso tripartito nacional sobre la aplicación de un instrumento determinado a la supervisión y, en particular, a la presentación de memorias. Además, si fuera posible proceder de esta manera, habría que establecer una serie de garantías para asegurarse de que no se utiliza la noción de consenso tripartito para reducir la eficacia del sistema de control. Habría que garantizar una condición previa de cooperación tripartita genuina en el sentido del

¹⁶ Documento GB.280/LILS/3, párrafos 23, *d*) y *e*).

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y de la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), que lo complementa. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores también deberían tener la posibilidad de realizar observaciones sobre la aplicación de los convenios interesados, en el caso de que el consenso tripartito nacional sobre la aplicación total de los convenios fuera sólo parcial, o si las organizaciones de trabajadores y de empleadores no fueran independientes y representativas.

53. Incluso si existiera una serie de garantías a través del derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de realizar observaciones en virtud de la práctica habitual, y del derecho de la Comisión de Expertos de solicitar información complementaria, se sigue planteando la cuestión fundamental relativa a la conveniencia de que los mandantes tripartitos nacionales tomen medidas que supongan la retirada por parte de la supervisión internacional de la aplicación de un determinado convenio ratificado durante un período indeterminado. En la práctica podría producirse un desequilibrio entre los países que tienen organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y unidas y los países en los que las organizaciones son más débiles y heterogéneas. Las circunstancias nacionales también podrían tener fuertes repercusiones en la adecuación de las actividades de control con arreglo a dicho procedimiento.
54. Tal vez sea más adecuado celebrar por separado una discusión destinada a incentivar la cooperación tripartita nacional para la aplicación de convenios ratificados y una discusión sobre las disposiciones para la presentación de memorias, y estudiar la manera de fomentar dicha cooperación con el fin de mejorar la aplicación. En los países en los que la cooperación tripartita nacional funcione bien, se podría instar a que se prepararan memorias sobre la aplicación de convenios de manera más consensuada y, por lo tanto, serían más fáciles de redactar y de analizar. En el caso de que se identifiquen los problemas en conjunto, las memorias podrían hacer más hincapié en la propuesta de soluciones.
55. A la luz de lo dicho anteriormente, la verdadera cuestión parece ser si existe una manera apropiada de incentivar una cooperación tripartita nacional genuina que tenga repercusiones positivas en el volumen de trabajo generado por las memorias. La respuesta parece ser que suspender la solicitud de memorias no es la solución más propicia para conseguirlo. Sin embargo, si una cooperación tripartita nacional mejorada — que podría recibir el respaldo de la asistencia con objetivos específicos de la Oficina, por ejemplo a través de la asistencia específica por países propuesta en el apartado V — promoviera el objetivo de ratificar más convenios actualizados y de denunciar los obsoletos, entonces se eliminaría gran parte del trabajo de presentación de memorias que podría parecer innecesario. Esto, junto con el examen de los instrumentos agrupados por temas, podría facilitar significativamente el proceso en los países.

Otras cuestiones

56. El presente documento forma parte de un examen de todos los aspectos del sistema de normas de la OIT. Se ha reconocido que no es posible discutir todas las diferentes cuestiones en detalle de una vez. Por lo tanto, la Oficina propone que, en la siguiente reunión, el Consejo de Administración tal vez desee examinar dos cuestiones: el proyecto de agrupación de convenios para los fines de la presentación de memorias si el Consejo de Administración lo estima pertinente; y el procedimiento para estudiar las reclamaciones en virtud del artículo 24 de la Constitución.

57. La Comisión tal vez desee proponer que el Consejo de Administración:

- a) *mantenga los ciclos de presentación de memorias de dos y cinco años, con los convenios que figuran actualmente en cada grupo;*
- b) *apruebe la agrupación de los convenios fundamentales y prioritarios por orden alfabético y por país para los fines de la presentación de memorias (párrafo 23);*
- c) *apruebe la reagrupación del resto de los convenios por temas para los fines de la presentación de memorias (párrafo 24);*
- d) *deje de solicitar de memorias detalladas sobre los convenios fundamentales y prioritarios a menos que haya cambios o que las pidan los órganos de control (párrafos 29-31);*
- e) *cese la obligación automática de enviar una memoria detallada si el gobierno no cumple su obligación de mandar una memoria simplificada (párrafo 30);*
- f) *desista de pedir automáticamente segundas memorias detalladas (párrafo 31);*
- g) *mantenga la fecha fijada de la reunión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y los plazos de presentación de memorias (párrafos 37-43);*
- h) *promueva los programas de asistencia específica por países para resolver los problemas relativos a la aplicación de convenios y cuestiones afines (párrafos 48-52);*
- i) *celebre más consultas sobre el fortalecimiento de la participación tripartita a nivel nacional (párrafos 53-57), y*
- j) *decida discutir, en su 283.ª reunión (marzo de 2002), de lo siguiente:*
 - 1. *un proyecto de agrupación de los convenios no fundamentales para los fines de la presentación de memorias, y*
 - 2. *las disposiciones para el examen de las reclamaciones en virtud del artículo 24 de la Constitución.*

Ginebra, 22 de octubre de 2001.

Punto que requiere decisión: párrafo 57.