

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS HUMANOS, LA LIBERTAD SINDICAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA OIT

1. Todo el sistema constitucional de la OIT reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana, de la que la libertad sindical es un aspecto particular, especialmente señalado.³⁸ Sin el respeto a esta libertad y, concretamente, sin la existencia de una real libertad sindical, no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales establecidos para obtener la justicia en materia social y laboral.³⁹

La libertad sindical está referida, con la calificación de “principio”, en el párrafo segundo del Preámbulo de la Constitución, y como una de las materias en que es “urgente mejorar” las condiciones laborales existentes, respecto de su reconocimiento y efectividad.

Este principio es, además, de acuerdo con lo que establece el párrafo 3 del citado Preámbulo, uno de los objetivos para alcanzar los que las partes contratantes han convenido en la creación de la Organización Internacional del Trabajo.

En el sistema del Preámbulo, el descontento causado por la violación de los principios y objetivos que en él se declaran, constituye “una amenaza para la paz y la armonía universales” (párrafo 2), ya que “si cualquier nación no adoptase un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que desean mejorar la suerte de los trabajadores de sus propios países” (párrafo 3). La idea de base es que, “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social” (párrafo 1).

Otras normas de la Constitución presuponen la existencia y la libertad de los organismos sindicales y su derecho a actuar en el ámbito internacional, a los efectos previstos por la Constitución, con independencia de los gobiernos.⁴⁰

Finalmente debe señalarse que el artículo 427 (sección II de la parte XIII del Tratado de Versalles, titulado “Principios Generales”), afirmaba la existencia de métodos y principios “para la reglamentación de las condiciones de trabajo” que “todas las comunidades industriales deberían esforzarse de aplicar”. Entre estos principios se individualizaba “el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patrones”. El artículo 427, que pasó luego a ser el artículo 41 de la Constitución, desapareció al enmendarse la Constitución de la OIT en 1946 y al incluirse en ella la declaración relativa a los fines y ob-

jetivos de la Organización Internacional del Trabajo, conocida como Declaración de Filadelfia.⁴¹

La referencia en el Preámbulo al principio de la libertad sindical, proviene de una propuesta de la delegación belga en la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de la Paz, dirigida a cambiar la expresión "libertad de asociación", que se encontraba en el proyecto británico que sirvió de base a la discusión.⁴² El artículo 427 del Tratado de Versalles se originó a su vez en las cláusulas que la Comisión proyectó para que se incluyeran en el Tratado de Paz, como principios que las partes contratantes se obligaban a realizar. En la parte referente a la libertad de asociación, este texto tuvo su fuente en una enmienda de S. Gompers, al proyecto originario británico, aprobada por la Comisión el 20 de marzo de 1919.⁴³

En los años siguientes a su creación, y luego de la adopción del Convenio número 11, en 1921, que se limitaba a reconocer la igualdad de tratamiento en materia de libertad sindical de los trabajadores de la agricultura con respecto a los de la industria, la OIT trató de llegar a una reglamentación convencional de la libertad sindical en cuanto al fondo. Realizó una amplia encuesta sobre la situación de la libertad sindical en el mundo y en 1927 intentó proceder a la redacción de un convenio. Pero la iniciativa fracasó entonces.⁴⁴

2. La declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, que constituye un anexo del texto constitucional (artículo 1), reafirma el principio de la libertad sindical y lo precisa en su contenido al especificar que "la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante" (I, b), que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades" (II a) y que la Organización debe fomentar programas que permitan "lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva" (III e).

Como consecuencia natural de la necesaria universalidad de la Organización, los principios enunciados en la declaración, y, por consiguiente, en la Constitución, "son plenamente aplicables a todos los pueblos", debiendo tener en cuenta con respecto "a las modalidades de su aplicación", "el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo" (v).

3. El deber de los Estados miembros y de la Organización de actuar para la consagración efectiva del principio de la libertad sindical deriva, además del Preámbulo y de la Declaración de Filadelfia, del artículo 1 de la Constitución, que establece como objetivo de acción, el de trabajar para la rea-

lización del programa expuesto en el Preámbulo y en la Declaración de Filadelfia.

El respeto del principio de la libertad sindical, tal como resulta del Preámbulo y de la Declaración de Filadelfia, ha sido considerada, con razón, como una obligación más impuesta constitucionalmente a los Estados miembros y no como un principio meramente dirigido a orientar la acción de la Organización, dotado fundamentalmente de una autoridad moral.⁴⁵

4. El respeto de la libertad sindical y de las obligaciones en materia de derechos humanos y libertades fundamentales que derivan de la Constitución de la OIT y de las convenciones para los países que las han ratificado, constituyen obligaciones internacionales, materia en consecuencia del derecho internacional.

Los derechos humanos no son hoy una materia reservada a la jurisdicción interna de los Estados. Ante la violación de estos derechos no puede intentarse detener una acción internacional con el argumento de que se trata de una cuestión reservada exclusivamente al derecho interno. Desde el momento en que la materia ha sido objeto de regulación internacional, tanto en el ámbito universal como en el regional, la cuestión de los derechos humanos entra también en el contenido propio del derecho internacional, en el que incluso se afirma actualmente que la garantía o protección internacional de los derechos constituye uno de los casos de *jus cogens* con lo cual se demuestra la importancia capital y su proyección sobre la totalidad de las cuestiones normativas tanto internas como internacionales, ya que todas ellas deben fundarse en una misma base y tener el mismo objetivo: La salvaguardia de la libertad y la dignidad del ser humano.

5. Procuraremos ahora, fijados estos puntos de partida, precisar el contenido del principio de la libertad sindical, tal como resulta de la Constitución de la OIT.

Hemos de intentar la determinación de este contenido, tal como se deriva de la interpretación y de la aplicación del texto constitucional para todos los Estados miembros, con la necesaria clarificación de que para los Estados que han ratificado los Convenios números 87 y 98 (convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949), y únicamente para ellos, existen otras obligaciones adicionales que derivan de las normas de estas convenciones, que imponen a los Estados a los que se aplican, obligaciones mucho más precisas que las que surgen del solo texto de la Constitución.

6. La libertad sindical es un derecho o un conjunto de derechos que se atribuyen, en cuanto titulares de los mismos, al sindicato o a la organización

profesional pertinente. Pero el término, en la Constitución de la OIT, tiene un sentido mucho más amplio.

No sólo se integra necesariamente con las libertades de asociación y de expresión, en cuanto derechos individuales que están referidos constitucionalmente en forma expresa por su ineludible vinculación con la libertad sindical,⁴⁶ sino que, además, es necesario comprender que el principio de la libertad sindical sólo se concibe plenamente realizado integrándose en el sistema general de las libertades fundamentales del hombre "interdependientes unas de otras".⁴⁷ De tal modo, por ejemplo, el derecho de reunión pacífica, la libertad de opinión, la libertad de información, la libertad de circulación y residencia, la protección contra la detención, la prisión o el destierro arbitrario, el derecho a un debido proceso, la protección contra tratos inhumanos, el derecho a la seguridad personal y la protección contra injerencias arbitrarias en la vida privada y la protección del derecho de propiedad de las organizaciones sindicales, constituyen algunos de los condicionantes de la libertad sindical, no sólo en cuanto a la posibilidad de su ejercicio real, sino también en cuanto a su concepto mismo.⁴⁸

Por ello para fijar, aun en esquema, la idea de la Constitución de la OIT sobre la libertad sindical hay que estudiar particularmente la libertad de asociación que está en la base, en cuanto derecho individual, de constitución de los sindicatos o de las organizaciones profesionales y de su actividad; luego, los derechos de los asociados o miembros dentro del sindicato o de la organización profesional, en especial con referencia a su libertad de opinión y de expresión, y por último el contenido de la libertad sindical *strictu sensu*, es decir los derechos de la organización, cuyo titular, el sujeto activo del derecho, lo es la organización profesional de trabajadores o empleadores. Asimismo, como consecuencia del reconocimiento de la libertad sindical, no son admisibles las medidas de represalias, llamadas de discriminación antisindical que, por el ejercicio de los derechos sindicales, puedan adoptarse.⁴⁹

7. La libertad de asociación es el derecho de todo individuo de asociarse, en forma lícita. Referida a la actividad sindical es el derecho que los trabajadores y empleadores poseen, sin ninguna exclusión, de constituir organizaciones para la defensa y promoción de sus derechos e intereses. Tal como resulta de la Constitución de la OIT es un derecho que pertenece, sin discriminación de especie alguna,⁵⁰ a todos los trabajadores y a todos los empleadores.

En cuanto derecho individual, pertenece en principio a todas las personas, sin perjuicio de que la ley, es decir el derecho interno, pueda por razones de interés general, excluir a ciertas categorías de personas, como la policía o las fuerzas armadas, del ejercicio de este derecho. Ello no constituye una actitud discriminatoria y por tanto, siempre que se sitúe en esos límites estrictos de razonabilidad, es admisible.

Los Estados que no han ratificado el Convenio número 87 podrían, sin violar el principio constitucional, excluir, también por razones de interés general, estrictamente consideradas a otras categorías de personas del ejercicio del derecho de asociación sindical. Tal puede ser el caso de los funcionarios públicos. Sin embargo esta solución, admisible en principio, presenta una clara peligrosidad, no sólo en cuanto a los límites de las posibilidades prohibitivas, sino también en cuanto a que su aplicación puede llegar a hacer factible una política violatoria de la libertad sindical. Por ello, tal posibilidad debe ser considerada en forma restrictiva y juzgada cuidadosamente.⁵¹ En cambio para los Estados que han ratificado el Convenio número 87, esta posibilidad parecería estar excluida.

El derecho de asociación debe ejercerse dentro del marco fijado por el orden jurídico nacional, como lo reconoce el artículo 8 del Convenio número 87, que fundado adecuadamente en una idea que está en la base del reconocimiento del principio constitucional, obliga al respeto de la legalidad, en el entendido de que la legislación nacional no será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por este convenio, para los países que lo han ratificado, o que se derivan o están implícitas en la Constitución, para los que no lo han hecho.

Esto significa que la libertad de asociación es el derecho a asociarse para fines lícitos, licitud que estará normalmente determinada por la legislación nacional. Pero si la ley interna declara ilícita una asociación cuyo fin es la defensa y promoción de los derechos e intereses sindicales, estaría violando el principio constitucional de la libertad sindical.

El Convenio número 87, en su artículo 2 establece que el derecho a constituir las asociaciones que se estimen convenientes, puede ejercerse sin autorización previa. Es ésta una solución loable y sería conveniente que tuviera general aceptación como consecuencia de la ratificación universal del convenio. Pero no nos parece que constituya el contenido necesario del principio reconocido por la Constitución de la OIT. Es decir, que creemos que la legislación de un Estado que no ha ratificado este Convenio, no sería violatoria del principio constitucional de la libertad sindical si exigiera la autorización previa del Estado a la constitución de organizaciones de trabajadores y empleadores. Pensamos que ello sería admisible siempre que el ejercicio de esta competencia estuviera regulado por la ley en forma que diera suficientes garantías de que la autorización no podría constituir una forma arbitraria de negar el derecho de asociación, sino tan sólo una manera de controlar la regularidad jurídica de la organización que se ha de constituir y de la licitud de sus fines.

¿La libertad de asociación supone necesariamente la pluralidad sindical? No lo creemos en términos absolutos, aunque la cuestión es compleja. El principio constitucional de la libertad sindical, y de su fundamento y coro-

lario natural, la libertad de asociación, se integra en un sistema internacional que, como el de la OIT, supone la aceptación y coexistencia de diversos conceptos sobre el sindicalismo, varios de los cuales implican la unidad sindical.

La libertad de asociación en la Constitución de la OIT es el derecho de asociarse para constituir organizaciones, pero sin que ello signifique que cuando la ley nacional establece un marco general dentro del que se ejerce la actividad de los trabajadores y/o empleadores, haya un derecho a constituir asociaciones u organizaciones fuera de ese marco. El principio se respeta si se reconoce el derecho de todo trabajador o empleador a afiliarse sin discriminación alguna y de constituir, dentro del cuadro fijado por el derecho interno, la organización de defensa y promoción sindical.

Sin embargo, esta conclusión sólo es admisible si la estructura sindical responde a la libre voluntad de sus integrantes y no es una forma impuesta coactivamente. El derecho a afiliarse o asociarse supone el ejercicio de una voluntad libre. Si esta voluntad puede ejercerse y la estructura sindical unitaria es el resultado de la libre voluntad de los asociados, no hay violación del principio de la libertad sindical.

Se ha dicho, con razón, con referencia al Convenio número 87, que éste: No se pronuncia a favor o en contra de la unidad sindical; no se preocupa de la unidad sindical sino de la libertad; lo que dice es que los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. La unidad sindical es compatible con la libertad sindical, pero solamente, y sólo en ese caso, si la unidad representa la libre elección del movimiento sindical. La unidad obtenida con libertad es plenamente compatible con las disposiciones del Convenio y en realidad su cumplimiento ideal; la unidad impuesta por la autoridad del gobierno no es compatible con el convenio.⁵²

Si esto es así respecto del Convenio número 87, la conclusión ha de ser la misma, pero es todavía más evidente e innegable, frente a los textos de la Constitución de la OIT, respecto de aquellos Estados que sin haber ratificado este convenio poseen sistemas sindicales estructurados en torno al principio de la unidad.⁵³

Aun aceptando la posición de Jenks, que hemos transcrito, la creación, por vía legislativa, de una central sindical unitaria y la interdicción de constituir otros sindicatos parece incompatible o por lo menos difícilmente conciliable con el Convenio número 87.⁵⁴ Para los países que no lo han ratificado, en cambio, el respeto del principio constitucional puede quizá lograrse con el reconocimiento del derecho a afiliarse libremente a la organización de su elección y a constituir otras asociaciones, aunque ellas deban incluirse en un marco general fijado por la ley interna. Así sería posible conciliar el

respeto mínimo del principio, con una realidad internacional que obliga a no adoptar soluciones que son hoy sólo las de un determinado sistema ideológico, económico y social.

El derecho de asociarse, implica el derecho a no asociarse. Aunque la materia fue y es objeto de discusiones dentro y fuera de la OIT, entendemos que la sindicalización obligatoria es, por sí misma, incompatible con la libertad de asociación, que implica la posibilidad de ejercer o no ejercer el derecho de acuerdo al arbitrio libre del individuo.

Sin embargo, no podría llegarse en la OIT a la conclusión absoluta de que las cláusulas llamadas de seguridad sindical, en virtud de las que su empleo, en ciertos casos prefijados, está limitado a los trabajadores de determinados sindicatos, son contrarias a la libertad sindical.⁵⁵

8. La libertad de asociación sindical supone no sólo el derecho de asociarse en los términos ya indicados, sino también el derecho de los miembros del sindicato a actuar en ellos libremente, es decir, con plena libertad de opinión, de expresión y de crítica respecto de las cuestiones que afectan a la organización y, en especial, con referencia a la acción de las autoridades sindicales. Estos derechos implican, asimismo, el de estar plena y debidamente informados de los asuntos que afectan a la organización a que pertenecen.

Estos derechos,⁵⁶ que se derivan del concepto mismo de la libertad sindical, se adicionan al necesario reconocimiento de las libertades de expresión y de reunión que, en cuanto individuos, como ya señalaremos, poseen los asociados y que, referidos a sus actividades extrasindicales, forman el marco necesario dentro del que se ejerce la libertad sindical.

9. Los integrantes de las asociaciones u organizaciones sindicales, deben tener, para que la libertad sindical exista, el derecho a elegir libremente, sin coacción ni imposición de ninguna autoridad interna o externa a la organización, a sus representantes así como a los dirigentes de la organización sindical.

10. De estos derechos que acabamos de enumerar, son titulares los trabajadores y los empleadores, y están referidos a las organizaciones de trabajadores y empleadores cualquiera que sea su denominación en el derecho o en la práctica interna de los Estados. En este sentido los criterios afirmados por los artículos 2 y 10 del Convenio número 87 son de pleno recibo y general aplicación para interpretar las normas constitucionales.

11. Es preciso ahora referirnos al derecho de las organizaciones profesionales a organizarse, gobernarse, actuar y subsistir con libertad, lo que constituye la libertad sindical en sentido estricto.

El estudio, solamente esquemático, de este derecho o mejor dicho del conjunto de derechos que integran el concepto de la libertad sindical, se ha de hacer dentro de los límites que hemos precisado, es decir, en el entendido de que no se pretende ni enumerar las soluciones que al respecto desarrollan los Convenios números 87 y 98, ni analizar los criterios que, para la idea de la libertad sindical, se derivan de una concepción democrático-liberal del Estado.⁵⁷ Sólo se trata de enumerar los criterios que, respecto de esta libertad, se deducen directamente de la Constitución, para todos los Estados miembros, independientemente de que hayan o no ratificado los convenios citados y cualquiera que sea el régimen político, social o económico del Estado en cuestión.

Es evidente que el derecho a la libertad sindical importa necesariamente reconocer a las organizaciones profesionales un conjunto de derechos concretos y específicos.

A nuestro juicio estos derechos son:

a) El derecho a adquirir su personalidad jurídica, sin limitaciones o condicionantes que se traduzcan en la posibilidad de un ejercicio discriminatorio o arbitrario de los poderes de la autoridad pública o que implique un control no limitado al estricto reconocimiento de que se cumplen los extremos exigidos por la ley para la verificación de la licitud de la asociación.

b) Derecho a fijar libremente sus fines. Este derecho no puede suponer el de atribuir a la organización profesional un carácter básicamente político, lo que se haría si se le reconociera el derecho a fijar fines esencialmente políticos para su acción, y que la transformaría en un sucedáneo de los partidos. Implica sólo el reconocimiento del derecho a determinar los fines de su acción en el campo sindical y profesional, derecho que no puede, sin embargo, separarse del de luchar, además, por objetivos o fines generales lícitos de acuerdo con la legalidad del Estado en el que actúa.

Es este un derecho que dado el carácter de la OIT debe necesariamente admitir la posibilidad de una regulación muy amplia por vía de la legislación nacional.

c) Derecho a fijar un régimen de gobierno interior, a redactar sus estatutos y reglamentos internos y a organizar su administración.

d) Derecho a elaborar y ejecutar libremente su programa de acción. Es éste, en realidad, una consecuencia del derecho a determinar sus fines y por ello los comentarios hechos respecto a ese derecho son aplicables a éste.

e) Derecho a constituir federaciones o confederaciones nacionales o internacionales, de afiliarse a las existentes y de separarse de ellas.

El derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores de constituir federaciones o confederaciones, de afiliarse a las existentes o de separarse de ellas, tanto en el ámbito nacional como internacional, es una consecuencia necesaria del principio de la libertad sindical. Aunque el margen

que la ley podrá disponer para regular este derecho en los países que no han ratificado el Convenio número 87, podrá ser más amplio, en especial respecto de la fijación del marco jurídico dentro del que puede ejercerse el derecho a constituir o afiliarse a federaciones o confederaciones, la esencia del derecho no podrá llegar a desconocerse sin violar el principio constitucional.

f) Derecho a actuar en justicia. Es esta una consecuencia necesaria del reconocimiento de su personería jurídica. Sin embargo, es útil precisar que al derecho a recurrir a la justicia para la protección de la organización profesional, en lo referente a sus bienes y derechos propios se debe necesariamente adicionar el derecho a actuar en justicia para la defensa de los intereses generales de la profesión.⁵⁸

g) Derecho a un régimen impositivo que no comprometa la libertad sindical.

Por la vía impositiva puede llegar a lesionarse la libertad de las organizaciones profesionales, del mismo modo que, a contrario, por la misma vía, puede fomentarse su acción.

h) Derecho a la libre negociación colectiva. La libertad sindical implica el derecho de las organizaciones profesionales a establecer, mediante convenios colectivos libremente negociados, las condiciones del trabajo, como lo reconoce la Declaración de Filadelfia (iii, e) y el artículo 4 del Convenio número 98. La posibilidad de la ley de reglamentar la forma de negociación de estos convenios e incluso, de subordinar a una aprobación previa su entrada en vigencia, no está prohibida, ni es en esencia contraria al principio de la libertad sindical.⁵⁹

i) Derecho a no ser intervenidas, suspendidas o disueltas arbitrariamente.

Es éste un derecho cuyo reconocimiento es necesario para la existencia de la libertad sindical. Sin embargo, para los Estados que no han ratificado el Convenio número 87, no parece que hubiera violación del principio constitucional, si la ley previera un régimen de posible disolución o suspensión administrativa por causas que supongan la existencia de una irregularidad o ilicitud legalmente prevista y siempre que hubiera posibilidad posterior de recursos de naturaleza jurisdiccional, en que se pudiera prever la decisión administrativa.

Lo que interesa para la garantía del derecho constitucional de la libertad sindical es la existencia de un régimen general, que implique la imposibilidad de toda arbitrariedad en la intervención, suspensión o disolución de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

j) Derecho a una adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

12. Parece lógico que, como una consecuencia del reconocimiento constitucional del principio de la libertad sindical, tenga que atribuirse a los diri-

gentes sindicales una especial protección, a la que debe considerarse que poseen derecho, a efectos de evitar que, como consecuencia del ejercicio de sus actividades sindicales, se ejerzan contra ellos venganzas o represalias.

Estas garantías corresponderían tanto a los dirigentes patronales como trabajadores, pero sin duda la existencia de un fuero sindical —que no significa lógicamente una patente de impunidad ni una autorización para violar la ley— tiene una especial trascendencia para la protección de los representantes de los trabajadores.

La cuestión, aunque no regulada todavía por un convenio especial de la OIT constituye una materia de especial importancia actual. El derecho a una adecuada protección para los dirigentes y representantes sindicales es una consecuencia necesaria del reconocimiento del principio de la libertad sindical en la Constitución. La dificultad, sin embargo, de limitar adecuadamente esta protección, fuera de casos evidentes y obvios, muestra la necesidad de redactar un texto especial.⁶⁰

13. La libertad sindical supone el derecho de los afiliados a ser adecuadamente protegidos respecto de la propia organización. Es así que, por ejemplo, el afiliado tendrá derecho a exigir la legalidad de la acción sindical, a actuar en libertad dentro de su organización profesional y a no ser injustamente perjudicado en su condición laboral por la acción o por las decisiones de su organización profesional.

En todos estos casos ha de ser el Estado, en ejercicio de su poder superior, el que asuma la protección de los derechos del trabajador, ya sea de oficio o a petición de éste.

14. El derecho de huelga no ha sido reconocido en el Convenio número 87 y aunque el Comité de Libertad Sindical se ha referido a él en múltiples ocasiones,⁶¹ no puede conceptuarse, en el sistema de la OIT como un derecho de reconocimiento general y necesario como consecuencia de la afirmación constitucional de la libertad sindical.

Sin embargo, una interdicción absoluta del derecho de huelga, referida a todas las categorías laborales, parece incompatible con la aceptación del principio de la libertad sindical. A falta de obligación convencional expresa y por la naturaleza misma del derecho de huelga, pensamos que no se viola el principio constitucional por la prohibición de su ejercicio a ciertas categorías específicas de trabajadores (funcionarios públicos, integrantes de las fuerzas armadas, policías, trabajadores de servicios esenciales para la salud y la vida de la población, etc.), o por su interdicción en ciertas situaciones especiales, en que la huelga pondría en peligro la subsistencia de la comunidad, es decir del bien común.

15. Esta enumeración elemental de los derechos que se desprenden del reconocimiento en la Constitución de la OIT del principio de la libertad sindical, independientemente del hecho de la no ratificación de los Convenios números 87 y 98, demuestra la necesidad de distinguir cuidadosamente la situación de los Estados que han ratificado estos convenios de los que no lo han hecho. Sólo así puede afirmarse el principio constitucional, defendiendo la universalidad de la Organización Internacional del Trabajo y haciendo posible una evolución normal y progresiva que conduzca cada día más efectivamente a la protección de la esencia de la libertad sindical, en un mundo múltiple, diverso y cambiante.