



REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 28. Miscelánea.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales?
Olga Estadella Yuste.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales?

Olga Estadella Yuste*

Hasta los años 70 la conducta de las filiales de las empresas transnacionales¹ (ET) establecidas en Sudáfrica no tenía un carácter distinto al de las propias empresas sudafricanas. Las protestas de los trabajadores negros y el movimiento estudiantil, iniciado por la población negra contra el régimen del *apartheid*, obtuvieron respuesta y apoyo en diferentes círculos internacionales. Gobiernos, grupos de Estados y organizaciones internacionales empezaron a condenar la política segregacionista seguida en Sudáfrica. Diversas fueron las acciones que se tomaron a nivel nacional e internacional a fin de mejorar la situación en este país.

En este sentido, las organizaciones internacionales no sólo se dedicaron a dar publicidad al problema del *apartheid* en Sudáfrica mediante la convocatoria de conferencias, sino que también adoptaron declaraciones y resoluciones abogando por el fin, o prohibición, de las diversas actividades seguidas por las ET en Sudáfrica².

Las medidas nacionales adoptadas por los Gobiernos y grupos de Estados se pueden dividir en: declaraciones generales condenando la política racista seguida en Sudáfrica; sanciones que se reflejan en restricciones a las inversiones extranjeras directas, préstamos y créditos, restricciones al comercio de mercancías y a la transferencia de tecnología, así como restricciones a otros servicios tales como transporte y turismo; y adopción de códigos de conducta relativos a las prácticas de contratación y empleo utilizados por aquellas ET con actividades en Sudáfrica.

*Profesora titular de Derecho Internacional Público, Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)

El conjunto de las medidas nacionales e internacionales ha tenido como consecuencia la desinversión de 277 empresas transnacionales durante el período comprendido entre enero de 1984 y abril de 1989. Es necesario resaltar que esta desinversión ha sido menos destacada en empresas de matriz europea que norteamericana, ello se ha debido a diferentes razones³, como por ejemplo a la propia eficacia de las medidas adoptadas en los Estados Unidos tanto por el Gobierno federal como por sus ciudades y Estados federados.

Estas páginas no están dirigidas a valorar el conjunto de medidas adoptadas por los diversos Gobiernos para luchar contra la discriminación racial en general, sino que se va a centrar en el caso de Sudáfrica y, en concreto, se analizará el papel que tuvieron los códigos de conducta elaborados para las ET en la lucha contra el *apartheid* en este país. Este análisis se realizará en dos etapas. En primer lugar, se prestará atención a las disposiciones de los códigos de conducta elaborados para las ET con actividades en Sudáfrica y se incidirá aquí en los motivos y objetivos perseguidos durante la elaboración de los mismos, así como en la aceptación que tuvieron por las ET. Y, en segundo lugar, la atención se centrará en revisar si el mecanismo de los códigos ha demostrado ser un arma eficaz en la lucha contra el *apartheid*.

MODALIDADES DE CÓDIGOS DE CONDUCTA DIRIGIDOS A LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES CON ACTIVIDADES EN SUDÁFRICA.

Diversos han sido los códigos de conducta elaborados para las ET con actividades en Sudáfrica. Una de las primeras diferencias que se pueden apreciar entre los códigos radica en la entidad que los ha promulgado. Teniendo en cuenta esta circunstancia los códigos se pueden clasificar de la forma siguiente. En primer lugar, se sitúan los códigos de conducta de carácter nacional, es decir los elaborados por Gobiernos nacionales, como los de Canadá y Australia. En segundo lugar se encuentran los códigos elaborados por entidades privadas, este es el caso de los códigos del sindicato de obreros metalúrgico de la República Federal de Alemania (RFA) y el código Sullivan elaborado, en particular, para las empresas de EEUU. Y por último, los códigos adoptados por grupos de Estados o por organizaciones regionales o internacionales, como por ejemplo el código comunitario⁴.

Esta clasificación facilitará el análisis del valor jurídico de los códigos de conducta para las ET establecidas en Sudáfrica. El análisis del valor jurídico de los códigos se hará a partir de: el examen de los motivos que impulsaron su adopción, del estudio de sus disposiciones normativas y características particulares y del análisis de su aplicación y obligatoriedad.

CÓDIGOS DE CARÁCTER NACIONAL

Tal como se ha dicho anteriormente los códigos promulgados por el Gobierno de Canadá y el de Australia constituyen los únicos ejemplos de esta primera modalidad. La similitud que existe entre ambos códigos permite realizar un estudio paralelo de los mismos.

Motivación en la adopción de los códigos

El código canadiense se empezó a elaborar al surgir los movimientos y las críticas internacionales por la presencia de las ET en Sudáfrica. Se adoptó en 1978. En ese momento, diferentes organizaciones nacionales e internacionales acusaban a las ET en general por utilizar prácticas discriminatorias en la contratación de empleados.

Siete años más tarde se adoptó el código australiano. Este margen temporal obró a favor del código australiano ya que permitió que el problema de la discriminación se analizara más detalladamente y que se valorara el resultado de las medidas internacionales adoptadas hasta entonces. Así pues, el hecho de que ambos códigos se hayan promulgado con bastantes años de diferencia constituye una diferencia ya de por sí y, también, ha sido un factor determinante del distinto cariz que adquirieron algunas disposiciones.

Características y disposiciones recogidas en los códigos

Se puede afirmar que ambos códigos tienen una línea bastante similar en sus disposiciones. El principio sustancial de ambos códigos es el mismo: apoyar y recomendar a sus ET con filiales o actividades en Sudáfrica la eliminación de la discriminación racial entre sus empleados sudafricanos. A parte de este principio común hay algunas diferencias entre los códigos que merecen la pena ser destacadas.

Debido a que el código canadiense se elaboró cuando la crítica internacional atacaba la presencia de las ET en Sudáfrica, las disposiciones del código trataron de recoger los aspectos más criticados. Por esta razón el código recomienda ciertas prácticas de contratación y empleo para las empresas canadienses en sus operaciones en Sudáfrica. Se hace referencia a la igualdad de trato y a la eliminación de distinciones entre empleados basadas en el color de la piel.

De forma más diluída este código menciona aspectos relacionados con las condiciones generales de trabajo, así como con las relaciones raciales en el seno de la empresa. Por ejemplo, se recomienda que las empresas promuevan la integración racial de sus trabajadores durante las horas de trabajo y en el resto de las actividades llevadas a cabo en la empresa.

En general las disposiciones del código canadiense son cortas y breves, condensando en cada una de ellas una idea sobre un aspecto laboral determinado. Es interesante comparar la brevedad de las disposiciones del código canadiense con la extensión y elaboración de las disposiciones del código australiano. El hecho de que este último sea más amplio no significa que se traten más temas. La diferencia radica en el detalle con el que el código australiano enfoca algunos problemas. Por ejemplo, el código australiano menciona en la sección relativa al salario como las empresas pueden conocer el salario mínimo oficial.

Una diferencia importante entre el código de Canadá y el de Australia reside en que el primero carece de disposiciones adicionales para que las empresas colaboren en la lucha contra la discriminación racial en general. Las recomendaciones del Gobierno canadiense contenidas en el código se centran, estrictamente, en las relaciones laborales en el seno de las empresas. No obstante, y tal como se verá a continuación, el código australiano amplía el marco de recomendaciones a otros aspectos extra-laborales. Esta distinta aproximación se puede atribuir a la diferencia temporal que medió en la elaboración de ambos códigos.

Tal como se apuntaba, las disposiciones del código australiano abogan por la eliminación de la discriminación racial respecto a las prácticas de contratación, y por la lucha contra el *apartheid* en general. Es decir, se pretende abordar el tema del *apartheid* en conjunto y no sólo desde un punto de vista empresarial. En este sentido el código sugiere que las empresas presten asesoramiento a fin de mitigar el efecto de las restricciones que pesan sobre la población de color con respecto a los derechos de residencia. También se recomienda que las empresas otorguen beneficios accesorios, así como otras medidas similares encaminadas a reducir las dificultades económicas y sociales existentes en la población de color. En suma, la inclusión de este tipo de disposiciones extra-laborales en el código australiano es una de las diferencias más importantes entre ambos códigos.

El código canadiense, al igual que el australiano, está totalmente redactado en términos recomendatorios, incluyendo el tema de la presentación de los balances anuales de las empresas a sus respectivos gobiernos. El propósito de estos balances es conocer hasta qué punto las recomendaciones del código han sido adoptadas por las ET. La única obligación recogida en el código canadiense está dirigida al propio Gobierno, y consiste en vigilar las operaciones de las empresas canadienses y recopilar los balances anuales que las mismas presenten. Con esta información el Gobierno redacta un informe a fin de dar a conocer públicamente cual es la actitud de las filiales canadienses con actividades en Sudáfrica.

El código australiano también compromete al Gobierno a recopilar los balances anuales presentados por aquellas empresas que se adhieran al código. Además el Gobierno asume el compromiso de elaborar unas conclusiones relacionadas con la aplicación del código en Sudáfrica.

Resultados obtenidos en la aplicación de los códigos

En cuanto a la aceptación y aplicación de estos códigos de carácter nacional era de esperar que a través de la recopilación de los balances anuales presentados por las ET a los respectivos Gobiernos se pudiera determinar el porcentaje de empresas que los suscribieron. No obstante, los resultados de estas conclusiones no son muy alentadores. En 1979 y 1980 cinco empresas canadienses publicaron los balances anuales recomendados por el código, y en 1981 sólo hubo una empresa que los hizo públicos.

El hecho de que tan pocas empresas hayan presentado balances anuales no significa que las disposiciones del código no se aceptaran, sino que la razón se debe buscar en la falta de un modelo de balance anual que pudieran seguir como pauta². Esta deficiencia fue superada en el código australiano ya que se adjuntó un modelo para la elaboración de los informes anuales.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

El Gobierno australiano si bien publicó las conclusiones sobre la aplicación del código, no mencionó el número de empresas que lo suscribieron. Estas conclusiones se centraron en temas como el de la lucha contra la segregación y la discriminación racial, los salarios, y la promoción de la población de color. Las conclusiones también mencionan que las cuestiones salariales y de discriminación en el lugar de trabajo no eran tan conflictivas como las de promoción laboral de la población de color.

En julio de 1985 el Gobierno de Canadá anunció la intención de reforzar las medidas del código, así como la posibilidad de nombrar un comité encargado de vigilar las operaciones de las empresas canadienses en Sudáfrica⁶.

Conclusión

Aunque los Gobiernos de Canadá y Australia declararon tener conocimiento de que la mayoría de las ET con filiales en Sudáfrica siguieron una política contra la discriminación racial, no se publicaron cifras que probaran tal afirmación.

A pesar de las diferencias que se han destacado entre estos códigos nacionales, ambos coinciden en que se redactaron con carácter de recomendación o guía para aconsejar a las empresas con filiales en Sudáfrica cuales eran las medidas adecuadas en la lucha contra el *apartheid*. Esta característica impidió que los Gobiernos nacionales pudieran poner en marcha mecanismos legales de sanción para aquellas empresas que no suscribieran o que incumplieran las disposiciones de los códigos. En vista de la débil fuerza vinculante de estos códigos nos podemos preguntar qué valor real tuvieron estos códigos de conducta.

CÓDIGOS DE CONDUCTA DE CARÁCTER PRIVADO

Entendemos por códigos de conducta de carácter privado los que han sido elaborados por entidades privadas no vinculadas a organismos estatales u organizaciones internacionales. Por definición, este carácter privado impide que estos códigos tengan fuerza legal obligatoria para las ET. No obstante, será interesante destacar que los resultados obtenidos fueron eficaces.

Se van a analizar dos ejemplos de códigos de carácter privado: el Código Sullivan y el código elaborado por el sindicato de obreros metalúrgicos de la República Federal de Alemania. El estudio de estos códigos se realizará por separado debido a que no existe un paralelismo que permita un estudio comparado adecuado.

1. Código Sullivan

Se puede considerar que el Código Sullivan es el que más relevancia ha tenido dentro de esta categoría. Fue formulado en 1977, posteriormente se amplió y finalmente se abandonó por su propio creador, el reverendo Leon Sullivan, miembro del comité directivo de la General Motors en los EEUU.

Motivación en la adopción del código

Los motivos que llevaron a la formulación del Código Sullivan están relacionados con la extrema sensibilidad que tradicionalmente ha existido en los EEUU en temas de discriminación racial. Los grupos de presión que luchan por la eliminación de la desigualdad racial siempre reciben un gran apoyo por parte de la sociedad norteamericana. Además, la experiencia nacional que tuvo este país hace 20 ó 30 años, durante la lucha por los derechos civiles de la población negra americana, dejó una huella que todavía hoy es palpable. Así pues, con este respaldo ideológico y moral de la sociedad americana, se elaboró el Código Sullivan.

Características y disposiciones recogidas en el código

El objetivo principal perseguido por el código era el de eliminar el *apartheid*. Esta eliminación se llevaría a cabo mediante el establecimiento de unos principios laborales que fueran suscritos por ET norteamericanas con actividades en Sudáfrica. Por ello, el código está redactado en forma de principios declaratorios para las ET.

En la primera redacción del código, en 1977, se promovía en particular: la no discriminación racial en los puestos de trabajo; igualdad en las prácticas de empleo y de retribución salarial; desarrollo de un programa de entrenamiento laboral para trabajadores negros y de color; incremento del número de empleados negros y de color en puestos de dirección; y promoción de la calidad de vida de los trabajadores negros y de color en sus domicilios particulares. También se preveía que las empresas informaran a los promotores del código sobre el cumplimiento de sus disposiciones. Estos resultados serían anualmente publicados a fin de informar al público cual era la actitud de las ET norteamericanas en Sudáfrica.

Tal como se ha mencionado, estos principios se ampliaron posteriormente, en particular para dar un mayor énfasis a los balances anuales que las empresas debían presentar. También se añadieron cláusulas adicionales que promovían: dar soporte a la población negra y de color para que pudiera establecer centros de trabajo en áreas urbanas; abrir un diálogo entre las empresas de EEUU y las sudafricanas a fin de que éstas adoptaran los principios de igualdad racial; apoyar la igualdad de oportunidades laboral a la población negra y a otras comunidades discriminadas, y las condiciones de vida. Por último, se hacía un requerimiento expreso a las empresas de EEUU para que apoyaran cualquier forma de eliminación del *apartheid*.

Resultados obtenidos en la aplicación del código

El Código Sullivan tuvo una extensa aceptación general, lo cual se refleja en los siguientes aspectos: porque una gran cantidad de ET americanas con vínculos en Sudáfrica lo ratificaron y porque el Código Sullivan llegó incluso a formar parte de la legislación de los EEUU. La publicidad y apoyo nacional que el mismo llegó a alcanzar animó a las autoridades federales a incluir su contenido en disposiciones normativas legales que se elaboraron contra el *apartheid*.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

A pesar de este éxito aparente, la evaluación que se hizo del Código Sullivan por sus promotores fue negativa. ¿Cual fue el motivo que ocasionó este fracaso? En una de las declaraciones publicadas en el *New York Times* el 22 de octubre de 1986, el reverendo Sullivan observó que tenía graves dudas acerca de la importancia de los principios Sullivan, y, además, era partidario de convencer a las empresas de que se retiraran⁸ de Sudáfrica si no se abolía el *apartheid* antes de mayo de 1987. A finales de junio de 1987 el reverendo Sullivan abandonó definitivamente sus principios y empezó a abogar por una rápida desinversión en Sudáfrica.

La razón de este fracaso no hay que atribuirla a que su promotor los abandonara, sino que está relacionada con el resto de las medidas adoptadas internacionalmente. Habían transcurrido casi más de diez años desde que se inició la campaña internacional contra el *apartheid*, tiempo suficiente para analizar cuales habían sido los resultados obtenidos. Se podía observar que la adopción de códigos de conducta por las ET no había tenido la trascendencia deseada en la política segregacionista⁹. Estos resultados motivaron un giro en el enfoque internacional del problema y medidas más drásticas, como la de apoyar el retiro de las ET en Sudáfrica, se promovieron durante los últimos años.

2. Código del sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA

El código elaborado por el sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA es otro ejemplo de código de carácter privado cuya motivación, características y disposiciones son muy diferentes al ya analizado.

Motivación en la adopción del código

Los motivos que promovieron la redacción de este código fueron muy puntuales. Se intentaba prevenir que las filiales de las empresas de la RFA se aprovecharan de las disposiciones sobre estado de emergencia impuestas en Sudáfrica en el tratamiento que éstas daban a sus empleados.

Características y disposiciones recogidas en el código

El código no tenía como objetivo que las filiales de las ET de la RFA se retiraran de Sudáfrica, sino que aplicaran ciertas normas en materia de empleo. Así pues, se establece claramente que sus disposiciones no deben ser interpretadas como una alternativa a medidas sancionadoras o de desinversión.

Este código tiene dos características que merece la pena resaltar. La primera es que ha sido el único código que se ha elaborado en colaboración con los sindicatos sudafricanos. Este hecho permitió que el código recogiera de una forma más audaz la problemática real que existía en cuestiones laborales en Sudáfrica. La segunda característica es que este código no dicta las normas que las empresas deben aplicar en el trato a los empleados negros y de color, sino que propone un marco en el cual los empleados y empresarios debían negociar las condiciones de trabajo.

Entre las disposiciones más relevantes del código hay que mencionar que las empresas deben dar a los empleados sudafricanos el mismo tratamiento que a los trabajadores del país de origen respecto a: los derechos de los sindicatos para negociar las condiciones de trabajo; el derecho de huelga; las relaciones con los empleados afectados por las disposiciones del estado de emergencia.

Otra de las disposiciones recogidas en el código es que cada empresa debe negociar las condiciones laborales de los trabajadores con los sindicatos pertinentes a fin de asentar las directrices en las futuras relaciones laborales en Sudáfrica.

Resultados obtenidos en la aplicación del código

Entre los signatarios originales del código se encuentran empresas como, por ejemplo, Volkswagen, BMW, Daimler-Benz, Bosch, Hella y Siemens¹⁰. Además, hay que añadir que hasta el momento los sindicatos sudafricanos han concertado acuerdos con las empresas Volkswagen, Daimler-Benz y BMW.

Conclusión

Se puede afirmar que los dos códigos de conducta privados contienen características muy diferentes. Algunas de las diferencias que muestra el código del sindicato de obreros metalúrgicos respecto al Código Sullivan son las siguientes: es un código de carácter tardío, se elaboró en 1989; los motivos de su redacción fueron muy puntuales y, además, se dirige a un número muy reducido de entidades; no se elaboró desde fuera, sino en colaboración con los representantes de los trabajadores; el código no contiene una enumeración de normas, sino que se propone un marco de negociación para las condiciones de trabajo; y hasta el momento no se ha incorporado en las disposiciones legislativas internas de la RFA.

Por otro lado, entre las similitudes se pueden destacar que ambos han demostrado ser eficaces respecto al número de ET que los suscribieron y que se elaboraron con apoyo de la opinión pública.

3. Códigos de carácter regional: el código comunitario

Diversos han sido los grupos de Estados que han elaborado programas de acción contra Sudáfrica, o que han adoptado declaraciones conjuntas contra el *apartheid*¹¹. No obstante, la CE ha sido la única organización regional que promulgó un código de conducta dirigido a las filiales de las ET comunitarias con actividades en Sudáfrica¹².

Motivación en la adopción del código

El contexto en el cual se redactó el código de conducta comunitario era complejo. Por un lado, la Comunidad quería tomar algún tipo de medidas sustanciales antes de que se celebrara la primera conferencia *antiapartheid* en Lagos en 1977¹³. Por otro lado, no había unanimidad política en el seno de la Comunidad sobre las medidas que se debían tomar. Esta falta de unanimidad estaba ocasionada por los diferentes intereses económicos

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

que cada uno de los Estados miembros tenía en Sudáfrica¹⁴. Básicamente se diferenciaban dos posturas: países con importantes ligámenes económicos en Sudáfrica, tales como Gran Bretaña y RFA; y países con escasa vinculación económica en Sudáfrica, por ejemplo Dinamarca e Irlanda.

Esta situación condujo a en una elaboración apresurada de un código aprobado sin la consulta de grupos de empresarios y organizaciones nacionales. El Gobierno británico se convirtió en uno de los impulsores más destacados en la elaboración de un código con principios y declaraciones, actividades que terminarían con numerosos reproches. En particular, el código reflejó las preocupaciones británicas no compartidas por todos los miembros de la CEE, por ejemplo en el tema de los sindicatos.

El Gobierno de la RFA también apoyó el código desde el principio aunque no de forma tan entusiasta como la británica. No obstante, determinados sectores de la RFA se oponían a la forma en que se estaba elaborando el código. Algunos de los argumentos que se sostenían eran los siguientes: el código politizaría relaciones económicas en una forma que podrían ser violadas en otras ocasiones; se destruiría la competitividad; y el código sería visto a nivel internacional como un signo de remordimiento.

En suma, la elaboración de este código comunitario de 1977 se caracterizó por: la ausencia de consulta a grupos de empresarios y grupos de presión a causa de la precipitación con que tuvo que ser redactado; la redacción íntegra británica debida a las presiones que recibía del exterior y por los intereses económicos que este país tenía en juego; la indiferencia de algunos países comunitarios como Francia, debida al poco entusiasmo que la opinión pública francesa mostraba respecto a la situación en Sudáfrica; la presión de países pequeños y con escasos ligámenes en Sudáfrica (Dinamarca e Irlanda) para incluir objetivos políticos concretos en el código.

Fueron necesarios ocho años desde la promulgación del código para que la Comunidad hiciera una revisión del mismo. Esta necesidad no sólo estaba motivada por el fracaso del código con respecto a algunos aspectos formales y sustanciales¹⁵, sino también por el empeoramiento de la situación política en Sudáfrica. Esta revisión de 1985 estaba orientada, principalmente, a completar algunas de las anteriores disposiciones del código, a añadir nuevos temas de contenido que eran importantes para la población asalariada negra y de color y a modificar algunos aspectos sustanciales de procedimiento. A diferencia de la redacción del código de 1977, la revisión de 1985 se caracterizó por dos aspectos. El primero porque se hizo sin que existiera una presión internacional que exigiera resultados. Y el segundo porque hubo una mayor colaboración conjunta de todos los países miembros. Todavía entonces existían las dos posturas originales que impedían la adopción unánime de medidas. No obstante, en esta época ambas posturas se habían aproximado en cierta manera y se habían reducido las distancias entre las mismas.

La revisión del código realizada en 1985 superó los obstáculos del código de 1977 preveyendo mecanismos de coordinación y consulta entre los órganos de los Estados miembros encargados de vigilar el cumplimiento del código.

Características y disposiciones recogidas en el código

Después de haber analizado cuales fueron los motivos, la voluntad de la Comunidad en la redacción del código y la necesidad de su revisión es necesario resaltar cuales son las características más destacadas de estos códigos, y a continuación estudiar sus disposiciones.

La característica más destacada y común a ambos códigos comunitarios es que eran instrumentos políticos que no vinculaban a las ET. La Comunidad tenía facultades para elaborar un código de conducta que regulara la conducta de las ET en Sudáfrica. No obstante, la falta de unanimidad política y los diversos intereses económicos de los Estados miembros aconsejaron que la comunidad no hiciera uso de sus poderes legislativos, por tanto, las ET que no cumplieran las disposiciones del código no podrían ser sancionadas.

Ambos códigos se presentaron al exterior como instrumentos políticos colectivos de los países comunitarios. No obstante, la realidad era que no constituía más que una unidad política colectiva formal. Todos los Estados miembros aceptaban el código como una política conjunta. Sin embargo, cada Gobierno se comprometió a elaborar unas conclusiones anuales que reflejaran la aplicación del mismo en sus ET con actividades en Sudáfrica. Este hecho llevó a una aplicación individualizada del código que no se correspondía con la apariencia que éste daba a la comunidad internacional.

El hecho de que el código comunitario fuera un instrumento político en lugar de ser un conjunto de disposiciones legales permitió que los Estados miembros adoptaran las medidas que considerasen convenientes en sus ordenamientos internos. Así pues, quedaba a decisión de los Estados miembros incorporar las disposiciones del código en las legislaciones nacionales, o bien, elaborar disposiciones complementarias a las comunitarias. Ninguno de los Estados miembros suscribió estas posibilidades, pero sí que se adoptaron otras medidas sancionadoras tales como la de prohibir las importaciones de determinados productos procedentes de Sudáfrica.

En cuanto a las disposiciones establecidas en el código de 1977, los objetivos que se perseguían eran principalmente dos: mejorar la situación de los trabajadores negros y de color y legitimar la actuación de los sindicatos que representaban los intereses de trabajadores negros y de color.

En particular siete eran los principios propuestos en el código: asegurar la libertad a la población negra para escoger los puestos de trabajo y eliminar cualquier efecto negativo del sistema de migración laboral; establecer un mínimo salarial que permitiese condiciones de vida adecuadas, y atribuir un salario igual por un trabajo similar; reconocer a los trabajadores negros y de color el derecho de representación sindical; eliminar la discriminación racial en los puestos de trabajo; contribuir a mejorar las condiciones de vida de los empleados y a promover programas de entrenamiento para los trabajadores negros y de color; y publicar un informe anual detallado sobre la aplicación del código.

En suma, el código de 1977 dio una mayor atención a las relaciones en el seno de la empresa en general, dejando en segundo plano las condiciones de trabajo y los salarios de los trabajadores negros y de color. La revisión de este código se hizo respecto a disposiciones

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

sustanciales de contenido y de procedimiento. En general, la disciplina que se siguió en la redacción del código fue más completa y rigurosa que la anterior. En este sentido, se intentan poner al día aquellas disposiciones del código de 1977 a la vista de la nueva legislación social que se desarrolló en Sudáfrica hasta 1985.

Entre las disposiciones sustanciales del código revisado habra que diferenciar las introducidas por primera vez y las ampliaciones de las disposiciones existentes. En cuanto a las primeras se destaca que ninguna de las disposiciones se puede interpretar en sentido discriminatorio respecto de las distintas comunidades nacionales de Sudáfrica. Otras de las disposiciones incorporadas hacen referencia a: la formación y promoción de asalariados negros; las prestaciones complementarias a los salarios tales como protección de seguridad social y cuidados medicos; y estimular a las empresas negras en su creación y desarrollo. La importancia de estas disposiciones es que no se dedican a regular exclusivamente las relaciones laborales en el seno de la empresa, sino que amplían su marco de acción a otras áreas de indudable interés para los asalariados negros y de color.

En cuanto a las disposiciones complementarias que amplían las del código de 1977 se encuentran las siguientes. En primer lugar, las que hacen referencia a los sindicatos que representan a los trabajadores negros y de color, fortaleciendo, en este sentido, el papel de tales sindicatos. Así pues, las empresas no sólo tienen que informar a sus asalariados sobre sus derechos sociales y sindicales, sino también deben estar dispuestas a firmar acuerdos de reconocimiento con los sindicatos que representan a la población negra y de color. En segundo lugar, se intensificaron las medidas en favor de la mano de obra migrante, con lo cual los empresarios deben apoyar la libertad de desplazamiento de sus trabajadores y permitir que estos lleven una vida de familia. Los empresarios también deben facilitar la renovación regular de los contratos de trabajo. En tercer lugar se amplían las disposiciones sobre la promoción y formación de los asalariados de color, por tanto, las empresas deben permitir el acceso a puestos de supervisión y alta calificación técnica y dirección a los asalariados negros y de color.

En lo que respecta a las disposiciones de procedimiento introducidas en el código hay que destacar la presentación y publicación de balances. El código revisado incorpora un modelo de informe anual a la vista de las dificultades por las que atravesó el código de 1977, el cual exigía que las empresas prestaran un informe anual reflejando cual había sido la aplicación del código. El resultado de estas disposiciones fue que tan sólo unas pocas empresas los presentaron por desconocer los aspectos sobre los cuales tenían que informar, y como tenían que hacerlo.

La otra disposición formal adoptada correspondía a la publicidad. Se estipuló que se realizara una publicación final a nivel comunitario después de que cada uno de los Estados miembros hubiera presentado al Parlamento europeo una evaluación final con los resultados de la aplicación del código por las ET establecidas en Sudáfrica. Esto permitiría la posibilidad de realizar una evaluación global del código comunitario y superar la aplicación individualizada y la falta de coordinación del código de 1977.

Resultados obtenidos en la aplicación del código

En lo que respecta al código de 1977 los resultados son un tanto confusos. Ya se ha mencionado anteriormente que este código no preveía un modelo para la presentación de balances para las empresas. Esto ocasionó que las empresas elaboraran informes de forma muy desigual y que las conclusiones presentadas por los Estados miembros tuvieran formatos y clasificaciones distintas, impidiendo elaborar una evaluación final y conjunta a nivel comunitario. A fin de ilustrar este aspecto se puede mencionar que el resumen francés de 1982-83 no adjuntó datos numéricos que verificaran las afirmaciones del resumen. En cambio, el resumen británico del período 1982-83 ofreció estadísticas comparativas desde 1978-83 sobre el porcentaje de trabajadores blancos, negros y de color, así como del salario que los empleados obtenían. El mismo informe incluyó comentarios sobre la situación económica en Sudáfrica y sobre el impacto que el desempleo tenía en este país.

Esta falta de coordinación formal de los informes fue acompañada de una falta de presentación conjunta y periódica de los resúmenes nacionales finales. En este sentido Gran Bretaña ha sido el único país que ha venido emitiendo regularmente un informe desde 1977. Los de Francia y la RFA se publicaron en 1980; los de los Países Bajos, Bélgica, Italia y Dinamarca, en 1979 (Irlanda y Luxemburgo no tenían filiales, por lo que no estaban obligadas a emitir ningún informe).

En lo que hace referencia a la aceptación y adopción del código revisado es necesario resaltar las declaraciones hechas por los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad. En estas declaraciones se afirmó que el código de conducta demostró ser un instrumento útil para la emancipación de los trabajadores negros en Sudáfrica. Las sesiones del Parlamento europeo pusieron de manifiesto la necesidad de que se realizara una aproximación jurídica comunitaria si verdaderamente se quería que tales medidas fueran efectivas y transparentes¹⁷.

LA APORTACIÓN DE LOS CÓDIGOS EN LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Aunque los códigos estudiados varían en algunos aspectos, por ejemplo procedencia, contenido, valor jurídico, etc., no se puede negar que todos poseen una característica en común: su voluntariedad. En principio se creía que tan sólo sería eficaz para finalizar la política segregacionista seguida en Sudáfrica la adopción de medidas internacionales que poseyeran un mecanismo de sanción riguroso que se aplicara en caso de incumplimiento. Sin embargo, el tiempo nos ha demostrado que los códigos de conducta, caracterizados por su voluntariedad, también pueden servir como un mecanismo más para luchar en pro de la defensa de los Derechos Humanos.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

1. Voluntariedad de los códigos de conducta

La voluntariedad de los códigos de conducta no significa que las ET puedan decidir de forma libre y discrecional si obedecen o no las disposiciones de los códigos. El carácter voluntario de estos códigos significa que no hay mecanismos de sanción legal dirigidos a las entidades que no cumplan las disposiciones establecidas en los mismos¹⁸. La carencia de mecanismos sancionadores hace pensar que el contenido de los códigos es exclusivamente moral o ético. Si éste fuera el caso significaría que los códigos carecen de relevancia en el Derecho Internacional ya que las normas morales no tienen cabida en el Derecho Internacional Público. Pero, ¿cual ha sido el verdadero impacto que estos códigos han tenido en el Derecho Internacional? ¿Se pueden equiparar todas las modalidades de códigos analizados anteriormente?

En cuanto a los códigos de carácter nacional que regulaban las ET con actividades en Sudáfrica, si sus disposiciones se hubieran adoptado en forma de convenio, o bien si los Gobiernos los hubieran convertido en declaraciones a nivel ministerial, el valor jurídico de los códigos no se habría puesto en duda. A pesar de ello, el hecho de que los códigos no definan obligaciones legales inter partes no les excluye necesariamente relevancia internacional.

En el estudio que se ha hecho anteriormente de las diferentes modalidades de códigos de conducta se ha podido ver que cada una de ellas tiene unas características particulares. Por un lado, se considera que los códigos de carácter nacional tienen un valor semejante al de las declaraciones de los Gobiernos. Por otro lado, parece que el hecho de que el código comunitario se presenta al resto de la comunidad internacional como un instrumento político conjunto de la Comunidad le otorga un rango equivalente al de las declaraciones hechas por Gobiernos nacionales. En el supuesto de que el código comunitario hubiera sido adoptado por la Comunidad utilizando sus funciones legislativas el código habría tenido un valor jurídico superior al de Canadá y Australia, pero esto no ocurrió así, sino todo lo contrario, por tanto el valor jurídico del código comunitario se puede equiparar al de los códigos de carácter nacional.

Los códigos de conducta de Canadá, de Australia y de la Comunidad no se adoptaron en forma de declaraciones, y tampoco han seguido el procedimiento formal para convertirse en disposiciones legales (por ejemplo no se han publicado en los diarios oficiales estatales). No obstante, por las características de éstas, los códigos se aproximan más a ser simples declaraciones que a ser normas jurídicas. Desde un punto de vista formal, las declaraciones de los Gobiernos y los códigos de conducta son diferentes. Sin embargo, esta diferencia no es tan aparente en lo que hace referencia a las consecuencias y al significado jurídico de ambos instrumentos. Las declaraciones tienen la función de vincular a los Gobiernos a seguir una política futura coherente con el contenido de las mismas. La jurisprudencia internacional ha sostenido desde el asunto *Eastern Greenland*, y posteriormente se ha reafirmado en el caso de las pruebas nucleares, que incluso declaraciones unilaterales sobre directrices políticas realizadas a nivel ministerial, y en un contexto internacional crean obligaciones legales internacionales²⁰.

Una equiparación entre las declaraciones de los Gobiernos y los códigos de conducta podría verse reafirmada por las actividades posteriores de los Gobiernos nacionales. En este sentido, tanto los Gobiernos de Canadá y Australia, así como la Comunidad, han realizado acciones que se pueden interpretar como ratificaciones de las disposiciones previstas en sus códigos. Los actos que los Gobiernos han realizado con posterioridad a la adopción de los códigos (por ejemplo la recopilación y estudio de los balances presentados por las empresas, la publicación de conclusiones, la participación en organismos internacionales como la organización de las Naciones Unidas informando sobre el contenido del código) no se pueden ignorar. Estos actos son importantes porque verifican que los principios y objetivos establecidos en los códigos han entrado a formar parte de las directrices políticas del Gobierno, reafirmando la voluntad del Gobierno de suscribir plenamente el significado de las disposiciones del código.

Es posible que el motivo inicial de la elaboración de estos códigos radicara en impedir que se realizaran críticas internacionales fundamentadas en la falta de acción para la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica. Se puede sostener que el ligamen que existe entre los códigos y los Gobiernos o entidades supranacionales que los han promulgado ha sido más profundo que el inicial.

Es cierto que tanto el código de Canadá, como el de Australia y el comunitario no han pasado a formar parte de la legislación nacional o comunitaria. La importancia que los códigos hubieran adquirido al entrar a formar parte de la normativa interna nacional esta conectada con los mecanismos sancionadores legales. Si los códigos se hubieran incorporado en los cuerpos legales ello habría significado que se habrían podido ejercer acciones legales destinadas a hacer cumplir el contenido del código a aquellas ET que violaran las disposiciones del código. El hecho de que estos códigos no fueran normas jurídicas no significa que su contenido sea puramente moral o ético, sino que tienen relevancia en el Derecho Internacional por las obligaciones jurídicas que impone a sus promotores. Estas obligaciones han sido voluntariamente asumidas por los redactores del código. La evaluación que los Gobiernos nacionales han hecho del problema del *apartheid* en Sudáfrica ha tenido como resultado la adopción de una serie de disposiciones destinadas a la protección de la población trabajadora negra y de color. Los códigos de conducta no hacen más que elaborar y desarrollar algunos de los Derechos Humanos fundamentales (por ejemplo el de la discriminación racial, libertad de asociación) recogidos en instrumentos internacionales, como la declaración universal de Derechos Humanos. Por tanto, la relevancia sustancial de los códigos no está al mismo nivel que las disposiciones de carácter moral o ético.

En cuanto a los códigos Sullivan y el del sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA su carácter privado impide que las entidades a las que se dirige estén obligadas legalmente a cumplir las disposiciones que en los mismos se establecen. El Código Sullivan fue redactado desde el exterior, es decir sin la colaboración de los sindicatos de los trabajadores negros y de color, lo cual obligó a sus redactores a buscar algún mecanismo que motivara a las ET a adoptar el código. No se podían utilizar medios legales, por lo que se recurrió a otras alternativas, como por ejemplo el uso de la publicidad y la organización de grupos de presión. Ambos medios fueron muy efectivos para alcanzar los propósitos que pretendían sus redactores.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

Si bien en un primer momento el Código Sullivan tuvo un carácter totalmente privado y ajeno a cualquier relevancia en el Derecho Internacional, posteriormente su rango cambió drásticamente. La incorporación del contenido del código en las disposiciones normativas legales de EEUU lo equipararon a los otros códigos de carácter nacional ya estudiados.

En lo que respecta al código elaborado por el sindicato de obreros metalúrgicos de la RFA tuvo numerosos seguidores desde su adopción. El mecanismo utilizado para que fuera eficaz no residió, como en el caso anterior, en la publicidad y los grupos de presión, sino que el éxito radicó en la elaboración conjunta del código con los sindicatos representantes de la población laboral. En contraste con el Código Sullivan este código ha mantenido siempre un carácter exclusivamente privado, sin que se llegara a incorporar a la legislación doméstica.

La carencia de fuerza legal que tienen los códigos de carácter privado no es suficiente para menospreciar los importantes resultados obtenidos por los mismos. En principio, el carácter privado de los códigos hace pensar, en una ausencia de efectividad o trascendencia legal. Sin embargo, éstos pueden llegar a tener relevancia en Derecho Internacional, debido a la acción de la opinión pública, la cual ha podido actuar como mecanismo de sanción y promoción de materias relevantes en Derecho Internacional como lo son los Derechos Humanos²¹. La opinión pública internacional se ha encargado de completar de forma eficaz esta carencia de mecanismos sancionadores en los códigos de carácter privado. Por lo tanto, las ET tratan de evitar cualquier publicidad negativa, intentan respetar y adoptar las recomendaciones recogidas en los códigos siempre que éstos se encuentren respaldados por una opinión pública internacional organizada²².

En segundo lugar, los códigos de carácter privado no siempre poseen un contenido puramente moral y sin relevancia legal. La carencia que tienen de sanciones legales no les sitúa en un contexto ético o moral necesariamente. Al igual que los otros códigos estudiados éstos poseen un contenido de destacada importancia en materia de Derechos Humanos.

Se ha sostenido anteriormente que en general los códigos de conducta tienen relevancia en el Derecho Internacional y que en unos casos crean obligaciones internacionales a los promotores de los mismos. No obstante, los códigos no contienen normas que sean vinculantes per se en el Derecho Internacional, aunque es posible que el contenido sustancial de los códigos pueda originar otro tipo de normas vinculantes internacionalmente. En este sentido algunos autores han afirmado que los códigos de conducta pueden crear normas consuetudinarias de rango internacional²³.

Valoración sobre la adopción de los códigos

En los últimos años se ha producido un profundo cambio en el régimen político de Sudáfrica en favor de la abolición de la política segregacionista adoptada por el régimen anterior. En concreto fue el uno de febrero de 1989 cuando el presidente Frederik De Klerk firmó el acta de defunción del *apartheid* institucional, al prometer ante el Parlamento abolir los soportes del sistema de segregación racial: la ley que establecía el lugar de residencia según la raza; la ley que clasificaba a la persona según el color de la piel y que la condicionaba para el resto de su vida; y la ley sobre la propiedad de la tierra.

Así pues, el objetivo final de De Klerk era obtener un acuerdo nacional con la mayoría negra que permitiera terminar con el sistema de segregación y dar un nuevo impulso a Sudáfrica. Las organizaciones políticas que habían estado prohibidas fueron legalizadas, el 11 de febrero de 1989 Nelson Mandela fue liberado, se inició una amplia amnistía para los presos políticos, aprobándose una nueva constitución y realizándose elecciones generales en las que participaron todos los sudafricanos con independencia del color de su piel.

A la vista de que el proceso que emprendió De Klerk para poner fin al *apartheid* institucional se llevó a buen término, la comunidad internacional empezó a apoyarlo y, lo que es más importante aún, a levantar las sanciones económicas que tanto la Comunidad Europea como los EEUU y otros países habían establecido desde 1986 contra el régimen segregacionista instaurado por el ex-presidente P. W. Botha²⁴. Además la Comunidad Europea reconoció el nuevo régimen *postapartheid* de Sudáfrica, y proclamó la intención de incrementar la ayuda económica para la adopción de programas necesarios para la nueva situación político-social²⁵.

En cuanto al código de conducta comunitario, en 1991, los ministros de Asuntos Exteriores adoptaron un comunicado, en base a la memoria anual sobre la aplicación de los códigos de conducta por las compañías comunitarias con filiales, o representaciones en Sudáfrica, en el que se subrayaba: que la mayoría de empresas europeas permiten que los empleados escojan libremente sus representantes sindicales; que la determinación del salario básico se hace con un criterio objetivo y no discriminatorio; que en la mayoría de empresas se ha conseguido una desegregación total; que las empresas europeas no sólo promueven que la población de color inicie negocios, sino que incluso se ayuda a las organizaciones locales en el establecimiento de empresarios de color²⁶.

La Comunidad también puso de manifiesto que, como resultado del código, las medidas adoptadas por las empresas europeas han conseguido abolir la segregación en los puestos de trabajo, y han contribuido en la eliminación del *apartheid* a través de medios pacíficos. Así pues, se puede afirmar que los objetivos principales perseguidos con la adopción del código se han cumplido.

Después de las reflexiones que se han hecho anteriormente se puede afirmar que la falta de rango normativo legal de los códigos no les impide que tengan relevancia en el Derecho Internacional, puesto que estos códigos junto con las sanciones económicas que se adoptaron han conseguido poner fin a la política del *apartheid* de Sudáfrica. El hecho de que estos códigos no se llegaran a convertir en normas jurídicas vinculantes no ha impedido que fueran eficaces. La acción de la opinión pública internacional ha actuado como un instrumento que ha solventado la carencia de mecanismos de sanción legal por el incumplimiento de las disposiciones de los códigos. Sin duda que el contenido de todos los códigos analizados tiene una destacada importancia en materia de Derechos Humanos y que el resultado final de esta lucha ha beneficiado a la igualdad racial.

28 de marzo de 1995

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

Notas

1. A lo largo de este artículo se utilizará la terminología de “Empresas Transnacionales”, la cual es usada por las Naciones Unidas. Se entiende por empresas transnacionales aquellas empresas “que incluyen entidades en dos o más países, sean cuales fueren las formas jurídicas y las esferas de sus actividades; que funcionen con un sistema de adopción de decisiones que permita una política coherente y una estrategia común gracias a uno o más centros de adopción de decisiones; y que las entidades tengan vínculos de propiedad o de otra forma, de modo que una o varias de ellas puedan ejercer influencia sobre las demás, compartir conocimientos, recursos y responsabilidades”. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Labor relacionada con la definición de empresas transnacionales, Doc. E/C.10/1083/14.
2. La campaña internacional *antiapartheid* tuvo su plataforma de partida en las Naciones Unidas. La primera conferencia *antiapartheid* se celebró en Lagos en 1977 bajo los auspicios de esta organización internacional. Posteriormente se organizaron otras conferencias como la de París en junio de 1986. La labor de las Naciones Unidas en la lucha contra el *apartheid* incluye diversas modalidades. Entre éstas se encuentran: la adopción de resoluciones por la Asamblea General; proyectos y actividades organizadas por la Comisión de Empresas Transnacionales; recomendaciones hechas por “Personas de reconocido prestigio” nombradas por el Secretario General. Estas recomendaciones, publicadas en octubre de 1985, tenían como finalidad estudiar el papel de las ET en Sudáfrica. Cfr. Minta, I.K. “The Twelfth Session of the Commission” *The CTC Reporter* n-22 (1986) pg. 2-5. Hilton, A.C. “Impact of the Report of the Panel of Eminent Persons” *The CTC Reporter*, n-22 (1986) pg. 23-25. También es importante destacar que el carácter no obligatorio de las resoluciones de la Asamblea General es un factor que ha debilitado la coordinación general de las sanciones. Entre algunas de las resoluciones se encuentran: Asamblea General de las Naciones Unidas, Resoluciones 38/39 I y J de 5 de diciembre 1983 sobre las políticas de *apartheid* del Gobierno de Sudáfrica. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 1978/73 de 4 de agosto de 1978 sobre las actividades de las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y su colaboración con el régimen minoritario existente. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 418 (1977) de 4 de noviembre 1977, y Resolución 421 (1977) de 9 de diciembre 1977.
3. De las 277 desinversiones que han producido 155 corresponden a empresas de EEUU, y 122 a empresas de otros países. Es evidente que las empresas de EEUU representan un porcentaje muy alto de las empresas que se han retirado de Sudáfrica desde comienzos de 1984. En 1984, las empresas estadounidenses representaban el 38% de las empresas extranjeras que realizaban operaciones, pero en los cuatro años transcurridos desde entonces han pasado a constituir el 56% de las empresas que han liquidado sus inversiones. Las empresas de Gran Bretaña representaban el 34% de las empresas que realizaban operaciones en Sudáfrica en 1984, pero sólo constituyen el 19% de las empresas que han liquidado sus inversiones. Las empresas de la RFA representaban el 13% de las empresas extranjeras que tenían inversiones directas en Sudáfrica, pero sólo constituyen el 4% de las empresas que han liquidado las inversiones. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Audiencias públicas sobre las actividades

de las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y Namibia. Ginebra (1989) Doc. E/C.10/AC.4/1989/2. Entre los argumentos que se han sostenido se destaca que la influencia ejercida por los grupos de presión en EEUU y en Europa es diferente. También se sostiene que las características intrínsecas de las ET europeas y de EEUU varían debido a que las últimas se establecieron en una época posterior. En este sentido el tipo de vinculación que tienen en la sociedad sudafricana es distinto. Cfr. Leonard, R., "More firms withdraw", *South African Digest*, 28 Nov. (1986) pg.2. Hamilton, G., "Western European TNCs in South Sfrica" *The CTC Reporter n-23* (1987) pg. 41.

4. Ver redacción del código de conducta en: *Boletín de las Comunidades Europeas*, "Código de conducta para las empresas de la CE que tienen filiales en Sudáfrica" nº 11, 1985, pg. 148 y ss. Código de Conducta de Canadá dirigido a las empresas canadienses establecidas en Sudáfrica. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, Audiencias Públicas sobre las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y Namibia. Declaraciones e instrumentos políticos. Vol IV, Doc. ST/CTC/68 (1987), pg. 215-218 y pg. 182-194.

En referencia al código elaborado por el Sindicato de Obreros Metalúrgicos de la RFA véase la documentación de IG-Metall preparada para la conferencia sobre Sudáfrica, Serie IG-Metall 115, 1988. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Serie segunda de audiencias públicas sobre las actividades de las Empresas Transnacionales en Sudáfrica y Namibia, Ginebra, 1989. Doc. E/C.10/AC.4/1989/4.

En referencia a los Principios Sullivan ver disposiciones en: *The Sullivan statement of principles Philadelphia*, Internacional Council for equality of Opportunity Principles, Inc.(1977). Para la modificación de los principios ver: "Sullivan Principles", *The CTC Reporter*, N-19 (1985).

5. El código comunitario, el cual se analizará posteriormente, tampoco preveía el formato de los balances que las empresas tenían que presentar. En un estudio realizado sobre cual había sido su aplicación se resaltó que la razón por la cual la mayoría de las empresas no presentaron los balances se debía a la confusión general sobre los aspectos que se tenían que abordar. Cfr. Holland, M., "The EEC Code for South Africa: a reassessment" *The World Today*, vol. 41, n-1 (1985), pg. 12-14.
6. Cfr. las declaraciones sobre las relaciones exteriores de Canadá con Sudáfrica realizadas por el secretario de Estado para Asuntos Exteriores D. Joe Clark. 6 de Julio 1985, en: Centro de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales, "Audiencias públicas..." cit., (1987-III), pg. 218.
7. 1986, 178 de las 270 ET norteamericanas con vínculos es Sudáfrica habían suscrito el código Sullivan. Los Principios Sullivan fueron adoptados en la *Comprehensive Anti-Apartheid Act de 1986*, en: Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, " Audiencias publicas..." cit., (1987-IV) pg. 353-389.
8. La modalidad que una empresa elige para liquidar sus inversiones depende de varios factores, como, por ejemplo, de la naturaleza de la actividad comercial que realiza la filial en el extranjero. En Sudáfrica, la decisión se complica por las restricciones que la opinión pública impone, los controles de divisas y las prohibiciones de realizar nuevas inversiones en el país. De las 155 empresas estadounidenses que liquidaron sus inversiones a finales de abril de 1989, se escogieron una de las 10 modalidades siguientes: venta de sus operaciones a empresas o inversores de Sudáfrica (38%) ; venta al personal directivo o a empleados locales(18%) ; venta a empresas o inversionistas europeos/asiáticos/australianos/"ex-

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

tranjeros”(9%) ; venta a empresas de los Estados Unidos (5%); fideicomiso- compra por parte del personal directivo(1%); retirada de sus inversiones(1%); traslado de sus operaciones a un país vecino(1%); donación de su activo a una iglesia de Sudáfrica(1%); cierre (11%); y modalidad desconocida (11%). Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, "Serie segunda de audiencias públicas..." cit., (1989) pg.13.

9. En este sentido el obispo Anglicano Desmond M.Tutu ha criticado a los códigos por no contribuir a ninguna mejora en la lucha racial de Sudáfrica: "We do not want apartheid to be made more comfortable. We want it dismantled". En: "One Step in the wrong direction: an analysis of the Sullivan Principles as a strategy for opising apartheid", *Episcopal Chuchmen for South Africa*, New York, 1983, pg.13.
10. Véase documentación de IG-Metall preparada poara la conferencia sobre Sudáfrica, Serie IG-Metall 115, 1988. Comisión de Empresas Transnacionales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, "Serie segunda de audiencias publicas..." cit., (1989).
11. Algunos ejemplos corresponden a los programas de acciones de los países nórdicos, la Liga de Estados Árabes y la Organización para la Unidad Africana. Para un detallado estudio de las disposiciones adoptadas ver Comisión de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas "Audiencias públicas..." cit., (1987-IV), pgs. 106 y ss.
12. Aunque aquí sólo se analiza el código de conducta adoptado por la CE, es de destacar que también la Comunidad adoptó numerosas medidas sancionadoras, y declaraciones condenatorias al régimen de *apartheid* establecido en Sudáfrica. Entre algunas de estas medidas se encuentran: Decisión n.3302/86 de 27 de octubre de 1986, en la cual se suspenden las importaciones de monedas de oro; y la decisión de 16 de septiembre de 1986 donde se suspenden las importaciones de hierro y acero procedentes de Sudáfrica. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas,"Audiencias públicas..." cit., (1987-IV) pg. 142-165. Cfr. Hilton, A., "Impact of the Report of the Panel of Eminent persons" *The CTC Reporter* n-22 (1986), pg. 40-42.
13. La razón de ello era para prevenir que las críticas internacionales se dirigieran a la Comunidad. Esto explica que el Consejo de Ministros se apresurara en elaborar y aprobar un Código en dos meses. De este modo, en la Conferencia de Lagos, el presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, el primer ministro belga Simonet, pudo presentar un Código como un instrumento comunitario contra el régimen de discriminación racial de Sudáfrica. Cfr. Barber, J., "The EEC Code for South Africa: capitalism as a foreign policy instrument" *The World Today*, Vol. 36, n-3 (1980), pg. 79-87.
14. Gran Bretaña y la República Federal de Alemania son los países con más inversiones empresariales en Sudáfrica. Bélgica e Italia centran sus intereses en Sudáfrica por las importaciones a gran escala de carbón y diamantes. Los intereses de Portugal no son de carácter económico, sino de protección a los 700.000 nacionales que trabajan y viven en Sudáfrica. Por lo que respecta al resto de los estados miembros pocos son los intereses economicos que poseen en este país. Cfr. Hirsch, "Afrique du Sud: le Talon d'Achille de la cooperation politique" *Rev. du Marche Commun*, n-301 (1986) pg. 498.
15. Como ejemplo se puede destacar la presentación que los Estados miembros tenían que hacer de los informes anuales. Esta presentación se hizo de una manera muy desigual. En consecuencia la Comunidad se vio imposibilitadapara presentar una conclusión conjunta que recogiera los resultados de todos los Estados miembros. Este punto se tratará con más detalle en el apartado c) de esta sección.

El código se había presentado como un instrumento político colectivo de los países comunitarios. No obstante los objetivos que se tenían que cumplir conjuntamente por todos los Estados miembros no se podían llevar a cabo por la falta de coordinación y consulta entre los órganos de los Estados miembros encargados de vigilar la aplicación del código.

16. Algunos autores han indicado que mediante esta revisión se ha conseguido una aproximación material a los Principios Sullivan. En este sentido Salerno, F., "Il Nuovo Codice Comunitario per le imprese europee operanti in Sud Africa" *Revista di Diritto Internazionali*, Vol LXIX (1986) pg. 59-65.
17. Así se ha manifestado por el Comité de Relaciones Económicas Exteriores de la Comunidad : "A joint Community approach is needed if such measures are to be effective and transparent". *European Parliament, Documentos de sesión*. Serie A Doc. A-2-151/87 Anex (27 octubre 1987).
18. Vogelaar, T., "Multinational Corporations and International Law", *Netherlands International Law Review* vol. 27 (1980) pg. 76.
19. Las declaraciones de los Gobiernos es una forma de manifestar la opinio iuris sobre un aspecto de Derecho Internacional. En este sentido ver Baxter, R. "Treaties and custom" *Rec. des C.*, 1970- I pg. 130. Díez de Velasco ha sostenido que : " el principio de la responsabilidad del Estado por actos de sus órganos, tanto ejecutivos como legislativos y judiciales, se da por sentado en toda una serie de decisiones internacionales, y en muchas de las cuales se valoran conjuntamente desde el punto de vista del Derecho internacional las actuaciones concurrentes de órganos de diferente naturaleza y rango". *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, (1985) Tomo I, pg. 570.
20. Eastern Greenland , TPJI Ser. A/B no. 53 (1933); Caso de Pruebas Nucleares TIJ Rep. 253 (1974).
21. Cfr. Pérez Voiturez, A., *Las Sociedades multinacionales y los Sindicatos mundiales ante el Derecho Internacional*, Ed. Akal Universitaria, (1981) pg. 62.
22. Las ET por su lado han intentado defenderse como les ha sido posible dando todo tipo de argumentos. Algunas ET han justificado su permanencia en Sudáfrica sosteniendo que son apolíticas y que no toman en consideración razones políticas en sus inversiones. Otras empresas han buscado fundamentos que respaldaran su legitimidad y permanencia en Sudáfrica. Alguno de los argumentos que se han manejado es que su presencia ayuda a promover un cambio de régimen hacia la democracia. Cfr. Hamilton, G., "Western European TNC..." cit., pg. 41; Lippman, M., "Transnational Corporations and repressive regimes: the ethical dilemma", *California Western Journal*, (1985) pg. 542.
23. En este sentido ver Baade H.W., "Legal effects of codes of conduct for multinational enterprises" *Legal problems of codes of Conduct for Multinational Enterprises* Vol. 1. *Studies in Transnational Economic Law*. Ed. Kluwer (1980) pg.6.
24. "Se levantan las sanciones contra Sudáfrica", *El País*, 5 de octubre 1993, p. 10.
Tal como David Owen ha señalado, "tanto la Sudáfrica de De Klerk como la Unión Soviética de Gorbachov han estado impulsadas hacia el cambio por presiones económicas y por una situación límite en el que está en juego la propia supervivencia. Al igual que la URSS, en Sudáfrica un Gobierno que emana del orden establecido decide él mismo anticipar la crisis y provoca el cambio". Salvatierra, M., "La evolución de Sudáfrica", *Política exterior*, vol. V, nº 19, 1991, p. 175.

¿Fue eficaz para el fin del *apartheid* en Sudáfrica la adopción de códigos de conducta para las ET?

25. Declaración del Consejo Europeo, Bull. E.C. 6-1990, pp. 21. XXIV th. General report on the Activities of the European Communities, 1990, Commission of the E.C. La Comisión por su parte también ha adoptado una serie de propuestas para llevar a cabo un programa de cooperación en Sudáfrica a fin de que este nuevo régimen *antiapartheid* quede arraigado. Cfr. Bull. E.C. 6- 1990, pp. 105. En cuanto a la ayuda económica, se ha asignado la cantidad de 60 millones de ECU como ayuda a las víctimas del *apartheid*. Bull. EC 6-1991, vol. 24, punto 1.3.38.
26. Comunicado de 14 de Mayo de 1991. Bull. EC 5-1991, punto 1.4.5.