

*La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y *[disfruta de]* seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).*

Decisión en los asuntos 1056/2018/JN y 1369/2019/JN sobre las acciones de la Comisión Europea relativas al respeto de los derechos laborales fundamentales en Bangladés en el contexto del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE

Decisión

Caso 1056/2018/JN - Abierto el 19/07/2018 - Decisión de 24/03/2020 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

Caso 1369/2019/JN - Abierto el 22/07/2019 - Decisión de 24/03/2020 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

El asunto se refería a las medidas adoptadas por la Comisión Europea en relación con Bangladés en el contexto del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE. Los demandantes consideraron que Bangladés no respeta plenamente los derechos laborales fundamentales y que, por lo tanto, la Comisión debe iniciar el procedimiento para retirar las preferencias comerciales de Bangladés en el marco del régimen.

La Comisión informó a la Defensora del Pueblo Europeo de cómo ha abordado con Bangladés la cuestión hasta la fecha y las medidas que ha adoptado. Dijo que podría decidir retirar las preferencias comerciales de Bangladés como último recurso.

La decisión de iniciar o no un procedimiento de retirada implica complejas decisiones políticas. La Comisión dispone de un amplio margen de apreciación a la hora de determinar cuándo hacerlo. La Defensora del Pueblo Europeo consideró que las explicaciones facilitadas por la Comisión en relación con su actuación eran razonables. Dio por terminada la investigación con la conclusión de que no se había producido mala administración.



Antecedentes de la denuncia

1. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) [\[1\] \[Enlace\]](#) elimina los derechos de importación de los productos que entran en el mercado de la UE procedentes de países en desarrollo vulnerables. Esto ayuda a los países en desarrollo a aliviar la pobreza y crear puestos de trabajo. El SPG se basa en valores y principios internacionales, incluidos los derechos laborales y humanos.
2. En octubre de 2016, cuatro organizaciones sindicales escribieron a la Comisión Europea alegando que Bangladesh no cumplía sus obligaciones en el ámbito de los derechos laborales fundamentales. Llamaron la atención sobre cuestiones muy graves e instaron a la Comisión a que investigara este asunto en el contexto del SPG.
3. Insatisfecho con el hecho de que la Comisión no hubiera iniciado una investigación, la Confederación Sindical Internacional, la Campaña Ropa Limpia y la Clínica de Interés Público de la UE HEC-NYU recurrieron al Defensor del Pueblo en junio de 2018.

La investigación

4. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la falta de respuesta de la Comisión a la carta de los sindicatos de 4 de octubre de 2016 y la invitó a explicar por qué no había tomado medidas en el caso de Bangladesh (reclamación 1056/2018/MMO). La Comisión respondió el 16 de octubre de 2018. Los denunciantes formularon observaciones sobre esta respuesta y mantuvieron nuevos intercambios con la Comisión sobre las cuestiones conexas. El 8 de julio de 2019, los demandantes presentaron una segunda reclamación al Defensor del Pueblo (asunto 1369/2019/MMO) relativa al fondo de la respuesta de la Comisión. Ambas denuncias se tratan conjuntamente en esta investigación.

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

5. Los denunciantes alegaron que Bangladesh no respeta los derechos laborales fundamentales garantizados por el Derecho internacional. La Comisión debe investigar esto utilizando las facultades que le confiere el Reglamento SPG [\[2\] \[Enlace\]](#). En particular, los denunciantes consideraron que la Comisión no había incoado el procedimiento, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento SPG, para retirar temporalmente el régimen arancelario favorable para Bangladesh. Al hacerlo, alegaron que la Comisión actuaba arbitrariamente y no habían explicado de manera convincente por qué no incoaba el procedimiento. Los denunciantes criticaron además los procedimientos que la Comisión ha establecido para tales casos, incluido el margen para que las partes interesadas presenten observaciones.
6. En sus respuestas, la Comisión señaló que:
 - Comparte la preocupación de los denunciantes de que los países que se benefician de las preferencias comerciales de la UE deben respetar los derechos humanos y laborales



fundamentales. Sin embargo, para maximizar las posibilidades de cumplimiento, deben utilizarse todos los canales de participación disponibles antes de retirar las preferencias comerciales. La retirada parcial o total de las preferencias comerciales debería ser una medida de último recurso, también porque los países afectados son los países menos adelantados.

- Ha intensificado su compromiso con Bangladesh, Myanmar y Camboya debido a graves preocupaciones en materia de derechos humanos. Su objetivo es utilizar todos los canales, incluido el diálogo comercial y político bilateral y las misiones de seguimiento específicas, con el fin de que Bangladesh aborde las cuestiones laborales. La opción de iniciar el proceso de retirada de preferencias sigue abierta. Sin embargo, en esta fase, la Comisión considera que es más apropiado seguir adelante con el diálogo.
- Ha estado vigilando de cerca la situación en Bangladesh. Ha mantenido varias reuniones con las autoridades de Bangladesh, en particular, en el contexto del «Compacto para la mejora continua de los derechos laborales y la seguridad de las fábricas en la industria de prendas de vestir y prendas de punto preparadas en Bangladesh» (Pacto de sostenibilidad). El «compromiso reforzado» de la Comisión ha tenido algunos resultados positivos, aunque modestos.
- La puesta en marcha de un procedimiento de retirada implica dos etapas:

o Inicialmente, la Comisión considera si existen motivos para iniciar el procedimiento de retirada. Durante esta fase de «compromiso reforzado», la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) mantienen un intenso diálogo con el país en cuestión y supervisan la situación de los derechos humanos y laborales sobre la base de los informes de los organismos internacionales de supervisión.

o Si esto no prospera, la Comisión inicia el procedimiento de retirada formal con arreglo al artículo 19 del Reglamento SPG. Hasta ahora solo se han puesto en marcha unos cuantos procedimientos de este tipo. La Comisión dijo que, en el pasado, retiró las preferencias de Myanmar y Belarús como resultado de violaciones graves y sistemáticas de los derechos laborales. También inició el procedimiento de retirada de Camboya, el único país menos adelantado afectado por ese procedimiento hasta la fecha.

- La Comisión inicia un «compromiso reforzado» con países, como Bangladesh, donde esto se justifica por la necesidad de proteger los derechos fundamentales. Una mayor participación implica un estrecho seguimiento de las evaluaciones realizadas por las organizaciones internacionales pertinentes, incluidas las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como un mayor diálogo con los ministerios pertinentes, la sociedad civil y otros países socios. La Comisión utiliza todos los canales de comunicación para presionar por las reformas. También puede poner en marcha misiones de seguimiento o de investigación. El proceso siempre se adapta a la situación particular del país en cuestión, con el resultado de que ha adoptado un enfoque diferente a cada uno de estos países.
- En su evaluación, la Comisión se basa principalmente en las recomendaciones y conclusiones de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la OIT. Estas fuentes de información facilitan una evaluación objetiva y transparente del cumplimiento de los convenios internacionales pertinentes. Sin embargo, la Comisión también se basa en otras fuentes, incluida la información de la sociedad civil y los interlocutores sociales, en la medida en que sea precisa y fiable.



- Cuando decide si inicia el procedimiento de retirada, la Comisión también consulta a los Estados miembros. También considera i) si los esfuerzos constructivos a través del diálogo no producen resultados satisfactorios y ii) las consecuencias económicas, sociales y humanas negativas que tendría la posible retirada de las preferencias comerciales. Las decisiones sobre si iniciar el procedimiento de retirada se adoptan sobre la base de las disposiciones del Reglamento SPG y de conformidad con los criterios anunciados en la Comunicación sobre el *comercio para todos* [3] , el informe bienal de 2018 sobre el SPG y las normas pertinentes de la Organización Mundial del Comercio.
- En su evaluación, la Comisión tiene en cuenta las observaciones formuladas por terceros. La Comisión está abierta al diálogo con la sociedad civil y aprecia sus contribuciones. La Comisión recibe y examina dichas comunicaciones, también responde a cartas, organiza reuniones y debate periódicamente sobre cuestiones del SPG, también en el contexto de los diálogos periódicos con la sociedad civil. Se dirige de forma rutinaria a las organizaciones de la sociedad civil durante las misiones de seguimiento. Las terceras partes reciben un papel formalizado una vez que la Comisión ha decidido iniciar un procedimiento de retirada. Pueden presentar información y pruebas, tener acceso al expediente y participar en audiencias orales.
- En respuesta a la carta de los denunciantes de octubre de 2016, la Comisión mantuvo una reunión con ellos. Durante la reunión, la Comisión explicó cómo estaba colaborando con Bangladesh y las medidas que había adoptado para abordar las preocupaciones de los denunciantes.

7. Los autores reiteraron su preocupación por la situación en Bangladesh. Expresaron dudas sobre si es probable que la continuación del diálogo político produzca resultados concretos. En su opinión, no ha habido progresos significativos y Bangladesh no ha cumplido sus obligaciones en virtud del Pacto de Sostenibilidad dentro de los plazos aplicables. Los denunciantes alegaron que Bangladesh infringía así las disposiciones claras del Reglamento SPG relativas a los derechos laborales y los derechos humanos. Por consiguiente, la Comisión no ha cumplido su deber al no iniciar el procedimiento de retirada.

Evaluación del Defensor del Pueblo

8. El Defensor del Pueblo no puede pronunciarse sobre la situación de los derechos humanos y laborales en Bangladesh ni sobre el cumplimiento por parte de Bangladesh del Reglamento SPG. Corresponde a la Comisión evaluar estas cuestiones. El Defensor del Pueblo solo podrá investigar posibles casos de mala administración por parte de la Comisión.

9. Por consiguiente, esta investigación tenía por objeto determinar si la Comisión ha proporcionado explicaciones adecuadas de sus actuaciones y de los procedimientos que ha establecido.

10. El artículo 19 del Reglamento SPG establece el procedimiento de retirada como opción cuando la Comisión considera que un país infringe los principios a que se refiere el Reglamento [4] [Enlace]. Sin embargo, según la jurisprudencia de la UE, la Comisión no está obligada a iniciar el procedimiento de retirada si detecta posibles infracciones [5] [Enlace].



11. El artículo 19 del Reglamento SPG faculta a la Comisión para iniciar el procedimiento de retirada cuando *considerare «motivos suficientes»* para hacerlo. Sin embargo, no define claramente cuáles son los motivos suficientes ni los criterios sobre los que la Comisión debe evaluarlo. Es importante destacar que no determina en qué circunstancias debe recurrir la Comisión al procedimiento de retirada.

12. Decidir si iniciar un procedimiento de retirada implica juicios políticos complejos. Por consiguiente, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para determinar cuándo hacerlo.

13. Dicho esto, el Defensor del Pueblo ha considerado desde hace mucho tiempo que cuando las instituciones de la UE gozan de un amplio margen de apreciación, esto no significa que puedan proceder arbitrariamente. Los principios de buena administración les obligan a ejercer su discrecionalidad objetivamente y a adoptar decisiones basadas en la plena consideración de todas las circunstancias de un caso concreto. Además, las instituciones de la UE deben poder dar una explicación convincente de su decisión.

14. El Defensor del Pueblo considera que, dada la variedad de circunstancias cubiertas por los principios mencionados en el artículo 19 del Reglamento SPG y las diferentes situaciones en los países que se benefician del SPG, el enfoque caso por caso de la Comisión es adecuado y está justificado. El hecho de que la Comisión haya retirado las preferencias en algunos casos deja claro que está dispuesta a hacer uso de esta importante sanción cuando la considere justificada.

15. El Defensor del Pueblo observa que los demandantes no quieren que la Comisión imponga sanciones comerciales. En cambio, desearían que la Comisión utilizara el procedimiento de retirada como un incentivo adicional para que Bangladesh cumpliera sus compromisos internacionales, en particular en lo que respecta a los derechos laborales. El Defensor del Pueblo considera que las explicaciones de la Comisión sobre por qué ha considerado hasta ahora que no estaría justificado iniciar un procedimiento de retirada contra Bangladesh son razonables.

16. En este caso, el Defensor del Pueblo no encuentra pruebas de mala administración en la forma en que la Comisión ha ejercido su facultad discrecional o que sus acciones con respecto a Bangladesh son arbitrarias e incompatibles con su enfoque en otros casos (Myanmar, Belarús, Camboya).

17. La Comisión comparte claramente las preocupaciones de los denunciantes y ha tratado activamente de promover el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos laborales, en Bangladesh. Aunque este proceso puede ser largo, corresponde a la Comisión determinar la mejor manera de lograrlo en el marco del SPG.

18. El Defensor del Pueblo también está satisfecho con las explicaciones de la Comisión sobre la participación de la sociedad civil en este proceso, y que la Comisión tiene en cuenta las



contribuciones de la sociedad civil.

19. En consecuencia, el Defensor del Pueblo cierra esta investigación con una constatación de que no existe mala administración.

Conclusión

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con la siguiente conclusión:

Teniendo en cuenta pormenorizadamente la Comisión sobre las acciones que está tomando, el Defensor del Pueblo no encuentra mala administración en este caso.

Se informará al denunciante y a la Comisión Europea de esta decisión .

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 24.3.2020

[1] [Enlace] Véase:

<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

[2] [Enlace] Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581002553929&uri=CELEX:02012R0978-20190101> [Enlace].

[3] [Enlace] *Trade for All* es un documento de estrategia, publicado por la Comisión en 2014, que describe su enfoque de la política comercial de la UE:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [Enlace].

[4] [Enlace] Artículo 19 del Reglamento SPG:

« 1. Los regímenes preferenciales [...] **podrán** retirarse temporalmente, con respecto a la totalidad o a determinados productos originarios de un país beneficiario, por cualquiera de las razones siguientes:



a) *violación grave y sistemática de los principios establecidos en los convenios enumerados en la parte A del anexo VIII; ...*

3. **Cuando la Comisión considere que existen motivos suficientes** *que justifiquen la retirada temporal de las preferencias arancelarias concedidas en virtud de cualquier acuerdo preferencial [...] sobre la base de los motivos mencionados en el apartado 1 [...] adoptará un acto de ejecución para incoar el procedimiento de retirada temporal de conformidad con el procedimiento consultivo... »* (el subrayado es mío).

[5] [Enlace] Véase el asunto T-338/14, auto de 27 de enero de 2015, Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC)/Comisión Europea — Recurso de anulación relativo a la desestimación de la solicitud de retirada temporal de las preferencias arancelarias generalizadas concedidas a cueros tratados y parcialmente tratados procedentes de la India, Pakistán y Etiopía, apartado 25:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-338/14&language=EN> [Enlace].