El precio de una relación

Censura, erosión democrática y los límites de la rendición de cuentas en la Unión Europea

Respuesta a la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo
Caso OI/4/2024/MIK

DEMOS — Centro para la Democracia, la Creatividad y la Inclusión Social
Octubre de 2026

© 2026 DEMOS

El precio de una relación

Censura, erosión democrática y los límites de la rendición de cuentas en la Unión Europea

Un caso que nace en Guinea-Bisáu

Respuesta a la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo

Caso OI/4/2024/MIK

Octubre de 2026

DEMOS

Democracia • Creatividad • Inclusión Social

Autor:
Miguel Carter, PhD
Director, DEMOS — Centro para la Democracia, la Creatividad y la Inclusión Social

Sitios web:
Voces del Pueblo: vozesdopovo.org
DEMOS: demos.org.py

Contacto:
miguelcarter.4@gmail.com

© 2026 DEMOS — Centro para la Democracia, la Creatividad y la Inclusión Social. Todos los derechos reservados.
Este texto puede compartirse libremente, de forma íntegra y sin alteraciones, con fines no comerciales y citando la fuente.

Índice

Resumen ejecutivo **1**

Introducción **4**

Parte I — La injusticia original **6**

Punto 1 — La censura: un acto político, no una irregularidad administrativa 6

Punto 2 — La dimensión de derechos humanos y su abandono por la investigación 10

Parte II — Una investigación viciada **14**

Punto 3 — Una investigación unilateral: las fallas de procedimiento 14

Punto 4 — Las pruebas que estaban a la vista y las inferencias que no se extrajeron 16

Parte III — Error conceptual **21**

Punto 5 — La falacia del bien público: un error de categoría con consecuencias sistémicas 21

Parte IV — Impacto **27**

Punto 6 — El daño a un proyecto, a su comunidad y a su potencial 27

Punto 7 — Guinea-Bisáu, la autocratización y el costo de la aquiescencia 29

Punto 8 — El efecto contagio: lo que daña a la democracia en el exterior la erosiona en casa 31

Conclusión **34**

Coda: un camino a seguir **38**

Resumen ejecutivo

La erosión democrática rara vez se anuncia. Se propaga: cruza fronteras, atraviesa instituciones, una concesión silenciosa tras otra. Este documento muestra cómo los propios compromisos de la Unión Europea con la libertad de expresión, la independencia académica y la rendición de cuentas democrática fueron dejados de lado en África Occidental. Y cómo la institución encargada de impedirlo lo convalidó. La Comisión Europea suprimió, por razones políticas, una iniciativa de investigación al servicio de la democracia que ella misma había contratado. El Defensor del Pueblo Europeo, tras una inusual investigación de oficio, no encontró mala administración. Con abundantes pruebas y un razonamiento riguroso, este documento sostiene que la Decisión adolece de un vicio de fondo y que sienta un precedente preocupante.

El caso

DEMOS — Centro para la Democracia, la Creatividad y la Inclusión Social — llevó adelante la iniciativa Voces del Pueblo en Guinea-Bisáu entre 2018 y 2022, con apoyo financiero de la UE. El proyecto produjo el primer estudio nacional de opinión pública del país y un volumen colectivo. El contrato preveía la publicación y la difusión de ambos. La censura comenzó en noviembre de 2021. Siguieron cuatro años de obstrucción y de mediación rechazada. Que el Defensor del Pueblo Europeo admitiera el caso, en julio de 2024, fue en sí mismo inusual: una excepción justificada por el interés público y la gravedad de las denuncias de violaciones de derechos humanos. Un año después, ya con una nueva Defensora, la Decisión cerró la investigación sin reparación alguna y sin pronunciarse sobre la censura.

Contexto

El contexto es esencial para comprender la censura y su significado. Guinea-Bisáu, bajo la presidencia de Umaro Sissoco Embaló, se precipitaba hacia un régimen autocrático, con un Estado profundamente corrupto y una élite política enredada en el narcotráfico. El propio Embaló era antiguo emisario de Gadafi en África Occidental y admiraba a caudillos como Putin y Trump. Sin embargo, en el mismo período en que se impuso y se mantuvo la supresión, altos funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) optaron por la cercanía en lugar de la distancia: cultivaron una relación personal con él.

Parte I — La injusticia original

La Parte I demuestra dos cosas. La censura fue un acto político. Y la investigación abandonó las violaciones de derechos humanos que habían motivado su apertura.

Punto 1: La supresión se produjo tras una reunión privada entre la directora para África del SEAE, Rita Laranjinha, y el presidente Embaló. La censura fue un acto político deliberado, no un problema de trámite. Y perduró gracias a cuatro formas documentadas de supresión, de la prohibición explícita a la restricción velada.

Punto 2: La censura vulneró derechos fundamentales: la libertad académica y la libertad de expresión de DEMOS y de sus investigadores, y el derecho de la ciudadanía de Guinea-Bisáu a un conocimiento producido en su nombre. La investigación se abrió a raíz de esas violaciones. Se cerró sin pronunciarse sobre ninguna de ellas.

Parte II — Una investigación viciada

La Parte II examina cómo la investigación falló en el método y en el análisis. No fue diligente: escuchó a una sola parte, dejó sin examinar pruebas clave y se cerró sin responder las preguntas que ella misma había planteado.

Punto 3: La investigación escuchó largamente a la Comisión, pero nunca entrevistó a DEMOS como correspondía. Tampoco interrogó a ningún funcionario que hubiera administrado el contrato u ordenado la paralización. La Comisión rechazó la mediación prevista en el contrato y cerró todas las vías extrajudiciales. Sabía que los tribunales belgas estaban fuera del alcance de un pequeño centro de investigación del Sur Global. La investigación no consideró esa conducta ni se preguntó si hubo buena fe.

Punto 4: La investigación no examinó documentos clave que demostraban que la Comisión sabía que la obligación de publicar el estudio era real y vinculante. Aceptó, sin análisis independiente, el tipo de acuerdo utilizado: un contrato de servicios y no una subvención, una distinción central en la controversia. La investigación constató una falta, pero no ofreció reparación.

Parte III — Error conceptual

La Parte III expone el error conceptual en el centro de la defensa de la Comisión, un error que el Defensor del Pueblo aceptó sin escrutinio.

Punto 5: La Comisión alegó que el estudio era un «bien público» y que, por eso, no podía venderse. El Defensor del Pueblo aceptó el argumento sin examinarlo. Es un error de categoría: financiamiento público no equivale a acceso público. El propio marco de ciencia abierta de la UE contradice la posición de la Comisión. La Decisión tampoco se preguntó si existía una opción menos restrictiva. Peor aún: en su respuesta a la Defensora del Pueblo, la Comisión afianzó el error. Hoy instruye a los funcionarios que gestionan sus contratos de acción exterior en el sentido de que la distribución gratuita es «obligatoria» para cualquier estudio que encarguen. Y está haciendo más explícita su propiedad sobre todos esos estudios. La regla que silenció este estudio se enseña hoy como procedimiento.

Parte IV — Impacto

La Parte IV examina el daño en tres planos: el proyecto, Guinea-Bisáu y la propia Unión Europea.

Punto 6: Cuatro años de obstrucción dañaron el trabajo de diez investigadores. El estudio no llegó a sus destinatarios en las condiciones previstas. Y quedó truncado un modelo de investigación sobre la democracia concebido para replicarse en África y en otras regiones.

Punto 7: La supresión del estudio dejó al descubierto la aquiescencia de la UE ante la autocratización de Guinea-Bisáu: la disposición a no incomodar a un gobierno que desmantelaba una democracia precaria. Esa elección socavó la credibilidad de la UE como defensora de la democracia. Y redujo, para el régimen, el costo de reprimir. La represión se agudizó con el golpe del 26 de noviembre de 2025. Ese día, un régimen pasó por encima del veredicto que sus propios ciudadanos habían expresado en las urnas. Desde entonces, la situación no ha hecho más que empeorar.

Punto 8: La Decisión vuelve aceptable una práctica grave: usar el poder de un contrato para silenciar un conocimiento incómodo. Y le indica a toda la institución que esa conducta no tiene consecuencias. Un Defensor del Pueblo que convalida la erosión democrática la normaliza.

Cierre

La prueba de las instituciones democráticas no está en lo que declaran, sino en lo que hacen visible. Según esa prueba, este caso es un fracaso de la rendición de cuentas democrática en todos los niveles donde debía funcionar. Las preguntas que plantea siguen abiertas. Lo que daña a la democracia en el exterior la erosiona en casa.

Introducción

La erosión democrática rara vez se anuncia. Avanza mediante concesiones: señales que se envían, preguntas que no se hacen, violaciones que la rutina absorbe. La ola mundial de autocratización ha vuelto visible esta dinámica en todas las regiones. Menos visible es cómo penetra en las propias instituciones democráticas. Este documento es un estudio de caso de ese proceso. Muestra cómo los compromisos de la UE con la libertad de expresión, la independencia académica y la rendición de cuentas democrática pueden quedar de lado sin ruido, primero más allá de las fronteras de Europa. Y cómo la institución encargada de impedirlo puede acabar convalidándolo. Lo que está en juego no es menor. Así se manifiesta la erosión democrática en la práctica: gradual, silenciosa, cada paso defendible por separado y, en conjunto, fatal.

El caso comienza con un estudio. Una iniciativa innovadora de opinión pública —la primera de su tipo en Guinea-Bisáu— contó con el apoyo financiero de la Unión Europea para fomentar el conocimiento democrático y la participación cívica de sus ciudadanos. El contrato exigía publicar y difundir los resultados. En cambio, en noviembre de 2021, funcionarios de la Delegación de la UE paralizaron la publicación sin explicación alguna. En junio de 2022, el bloqueo se endureció: una declaración formal estableció que toda publicación quedaba «estrictamente prohibida». Siguieron cuatro años de justificaciones cambiantes y de mediación rechazada.

El asunto llegó al Defensor del Pueblo Europeo, que abrió una investigación de oficio ante denuncias de violaciones de derechos humanos. El paso fue inusual: la denuncia original provenía de un centro de investigación con sede en el Sur Global, que no cumplía los requisitos de admisibilidad de esa institución. Se hizo una excepción porque la gravedad de la denuncia lo justificaba. Un año después llegó la conclusión: no hubo mala administración. Con abundantes pruebas y una argumentación sostenida, este documento demuestra que la Decisión adolece de un vicio de fondo y sienta un precedente preocupante.

Para entender por qué, hace falta contexto. Bajo la presidencia de Umaro Sissoco Embaló, Guinea-Bisáu era una democracia en caída libre. Embaló cerró el Parlamento, sometió a los tribunales y restringió las libertades civiles. Hombre de visión autocrática, había sido emisario de Gadafi en África Occidental y no ocultaba su admiración por Putin y Trump.[1] El Estado que gobernaba figuraba entre los más corruptos del mundo, y su élite política estaba enredada en el tráfico de cocaína con destino a Europa. La caída tenía un desenlace. El 26 de noviembre de 2025, los militares tomaron el poder para impedir que se

[1] Sobre Gadafi: Embaló fue representante de la Autoridad Libia de Inversiones en África Occidental, el principal vehículo de Gadafi para proyectar su influencia en África; APA News, «Can Umaro Embaló be the Messiah for Guinea-Bissau?», enero de 2020. Sobre Putin: Embaló asistió a los desfiles del Día de la Victoria en Rusia en 2024 y 2025, se reunió con Putin en el Kremlin el 26 de febrero de 2025 —lo llamó «hermano»— y participó en las dos cumbres Rusia-África; Reuters, 26 de febrero de 2025; Kremlin.ru, 26 de febrero y 9 de mayo de 2025; Associated Press, 9 de mayo de 2025. Sobre Trump: Embaló se reunió con Trump en París, en diciembre de 2024, para felicitarlo por su elección, y de nuevo en la Casa Blanca, en julio de 2025. Salvo indicación en contrario, las traducciones de las citas son nuestras.

proclamaran los resultados de unas elecciones que, según los indicios, Embaló había perdido. Fue un «autogolpe», condenado por la Unión Africana, la CEDEAO y el Parlamento Europeo.[2]

Con ese líder, altos funcionarios de la UE eligieron cultivar una relación personal. La embajadora Sónia Neto y la directora para África del SEAE, Rita Laranjinha, fueron las primeras funcionarias de la UE en la historia de Guinea-Bisáu en recibir condecoraciones presidenciales. Neto, seis semanas después de la orden que declaró la publicación «estrictamente prohibida»; Laranjinha, en mayo de 2025, con el volumen en inglés aún bloqueado. Tres semanas antes del golpe, Laranjinha regresó a Bisáu, como enviada especial de Portugal, para buscar el apoyo de Embaló a la candidatura portuguesa al Consejo de Seguridad de la ONU. Fue en ese clima de cercanía, mantenido durante años, cuando se proscribió el estudio Voces del Pueblo. Parece haber sido el precio de una relación.[3]

El modo en que el Defensor del Pueblo Europeo trató este caso no es un detalle de procedimiento. Plantea una pregunta que el momento actual vuelve urgente. ¿Podemos confiar en que las instituciones de control de la UE sepan reconocer la erosión democrática y salirle al paso? ¿También cuando esa erosión nace de la conducta de sus propios funcionarios? La respuesta importa mucho más allá de África Occidental. Lo que daña a la democracia en el exterior la erosiona en casa.

[2] La Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) denunciaron el golpe y suspendieron a Guinea-Bisáu de sus órganos. El Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que «condena inequívocamente la toma del poder por parte del ejército» y «rechaza el cambio inconstitucional de Gobierno» (Resolución de 18 de diciembre de 2025, P10_TA(2025)0341). La respuesta del SEAE se limitó a una única declaración, en la que la UE «toma nota con preocupación de la evolución de los acontecimientos en Guinea-Bisáu» y pide el regreso al orden constitucional. Fue una reacción notablemente contenida ante la gravedad de la ruptura democrática. Contrasta con la respuesta de la UE al golpe de 2012 en Guinea-Bisáu, cuando se suspendió la ayuda y, en pocas semanas, se impusieron sanciones a los líderes del golpe: prohibición de viajar y congelamiento de activos.

[3] La embajadora Sónia Neto fue condecorada con la Ordem Nacional Colinas do Boé en agosto de 2022 (*Observador*, 9 de agosto de 2022); Rita Laranjinha, con la Ordem Nacional de Mérito, Cooperação e Desenvolvimento, el 5 de mayo de 2025 (Agência de Notícias da Guiné, 6 de mayo de 2025). El SEAE nombró a su sucesor en agosto de 2025 (SEAE, 30 de agosto de 2025); en noviembre de 2025, Embaló recibió a Laranjinha como enviada especial de Portugal para África (Agência de Notícias da Guiné, 3 de noviembre de 2025).

PARTE I — LA INJUSTICIA ORIGINAL

La censura, la dimensión de derechos humanos y el abandono de ambas por la investigación

Los hechos de la supresión y la respuesta del Defensor del Pueblo son inseparables. La gravedad del silencio de la Decisión solo se aprecia por completo frente al expediente: lo que la investigación tenía ante sí y decidió no abordar. La Parte I documenta ambas cosas. Primero, la injusticia original cometida por la Comisión Europea. Después, el abandono de esa cuestión por la institución cuyo mandato le exigía resolverla.

Punto 1 — La censura: un acto político, no una irregularidad administrativa

1.1 La supresión en contexto

La secuencia de los hechos está documentada y es precisa. En marzo de 2021, DEMOS organizó en Bisáu dos talleres públicos para presentar los resultados del estudio Voces del Pueblo: uno con dirigentes de la sociedad civil y otro con legisladores y dirigentes de los principales partidos políticos de Guinea-Bisáu. Las conclusiones de la investigación documentaban un amplio descontento popular con la gobernanza y la rendición de cuentas democrática. Para entonces, la información era de dominio público en los círculos políticos de Bisáu. Es razonable concluir que el presidente Embaló conocía su contenido.

El 26 de noviembre de 2021, la directora para África del SEAE, Rita Laranjinha, que se encontraba en Bisáu para una cumbre de la UE con los países africanos de lengua oficial portuguesa (PALOP), mantuvo una reunión privada con el presidente Embaló. Al día siguiente, la jefa de Cooperación de la Delegación de la UE en Bisáu dio la aprobación final para publicar el libro y transmitió el entusiasta respaldo de la embajadora al manuscrito. Dos días más tarde —tres después de la reunión de Laranjinha con Embaló—, la Delegación de la UE ordenó paralizar la publicación. Pese a los reiterados pedidos, no dio ninguna razón ni explicación.[4]

El contexto inmediato vuelve la secuencia aún más llamativa. El 27 de noviembre, la jefa de Cooperación de la Delegación escribió a DEMOS para transmitirle la reacción de la embajadora: «felicitaciones por este estudio fantástico».[5] La orden de suspender la

[4] Comunicaciones entre DEMOS y funcionarios de la Delegación de la UE, 27 de noviembre de 2021 – 30 de junio de 2022 (documento en archivo). Reunión de Laranjinha con el presidente Embaló: 26 de noviembre de 2021. Aprobación final de la publicación: 27 de noviembre de 2021. Orden de suspender la impresión: 29 de noviembre de 2021. Los documentos del caso y la correspondencia citados en este trabajo están disponibles íntegramente en vozesdopovo.org. Los códigos entre corchetes identifican cada documento del archivo. [VP-005]

[5] Mensaje de WhatsApp de Simona Schlede, jefa de Cooperación de la Delegación de la UE en Guinea-Bisáu, a Miguel Carter, 27 de noviembre de 2021, en el que transmite la valoración de la embajadora Sónia Neto. Sobre la cadena de mando: según el artículo 5, apartado 3, de la Decisión 2010/427/UE del Consejo, «el Jefe de Delegación recibirá instrucciones del Alto Representante y del SEAE». La propia correspondencia de Schlede muestra que el asunto se estaba tratando en Bruselas: el 25 de enero de 2022 propuso una videoconferencia sobre el estudio con «colegas que se conectarían desde la sede de la UE en Bruselas» (correo electrónico de Simona Schlede a Miguel Carter, 25 de enero de 2022). [VP-005]

impresión llegó dos días después. Un giro así no se decide solo en Bisáu. El jefe de Delegación actúa bajo instrucciones de Bruselas, y los propios mensajes de la Delegación muestran que el asunto se estaba tratando allí. Todos los indicios apuntan a una oficina: la de Laranjinha.

La supresión no contó con consenso institucional. DEMOS elevó el asunto a Bruselas con una notificación formal en octubre de 2022, con la entrega en mano de ejemplares censurados del libro en la sede de la UE y con una petición internacional que no dejaba de crecer. La Comisión convocó entonces un comité de lectura. Ese comité, reunido en octubre de 2022, no encontró ningún problema en el manuscrito y reconoció que ofrecía «mucha información valiosa». Hans Christian Stausboll, director interino para África de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA), expresó su desagrado por el bloqueo de la publicación e indicó que no habría «ningún obstáculo» para seguir adelante.[6] Varios funcionarios de la Comisión manifestaron una frustración similar. Se trató de una decisión política, tomada en un principio por un grupo concreto de funcionarios. No respondía a una valoración institucional ponderada.

1.2 Una progresión documentada de restricciones

Partiendo de la definición de libertad académica del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de expresión, DEMOS ordenó los hechos del caso en una tipología de cuatro partes, que cruza dos variables: si la restricción es directa o indirecta, y si es total o parcial. Así pudo explicar los acontecimientos con mayor precisión analítica. Desde noviembre de 2021 se produjeron cuatro formas de vulneración, de las cuales tres continúan vigentes:[7]

> ***Restricciones explícitas*** (noviembre de 2021 – octubre de 2022): una prohibición expresa de cualquier publicación. La propia Comisión, en su carta de junio de 2022, la declaró «estrictamente prohibida». Sin justificación, sin plazo y sin oportunidad de discutir ni enmendar el estudio. Después, la Comisión la presentó como un «retraso». Un retraso genuino habría tenido un plazo. Este no lo tuvo.
>
> ***Restricciones oblicuas*** (desde octubre de 2022; vigentes para el volumen en inglés): un permiso nominal para publicar, socavado de manera sistemática por condiciones que hacían imposible la publicación en la práctica. En marzo de 2023, DEMOS supo por primera vez que estaba prohibida toda publicación comercial del volumen en inglés. Ninguna editorial asume los costos de producir y distribuir un libro que no puede vender. Y no se asignaron fondos para publicarlo. La publicación del volumen en inglés sigue bloqueada hasta hoy.[8]

[6] Videoconferencia, 25 de noviembre de 2022. Registros de DEMOS de los intercambios con la Comisión, 2022–2023 (documento en archivo). [VP-009]

[7] DEMOS, Anexo A a la Respuesta a las observaciones de la Comisión Europea, 20 de noviembre de 2024. [VP-022]

[8] La restricción oblicua sobre el volumen en inglés deriva de la condición de no comercialización comunicada a DEMOS en marzo de 2023. La Adenda 2 del contrato exigía presentar el manuscrito en inglés a una editorial académica de prestigio. Ese compromiso presuponía una publicación comercial, ya que no se asignaron

Restricciones circunscritas (desde enero de 2024): se logró una publicación parcial en portugués, pero sin canales de distribución y sin que los ejemplares impresos llegaran a sus destinatarios. Es una consecuencia directa de la prohibición de 2021, con un alto costo para DEMOS.

Restricciones derivadas (vigentes): el daño colateral de la censura, acumulado en la capacidad institucional de DEMOS. Afecta su funcionamiento, sus otras publicaciones, la extensión de la metodología del estudio Voces del Pueblo a otros países africanos y el reconocimiento académico que la iniciativa se había ganado.

En suma, la censura adoptó múltiples formas y grados, se reforzó con sucesivas decisiones de la Comisión y continúa. El daño se agravó año tras año. Y ahora lleva el sello de aprobación del Defensor del Pueblo.

1.3 La primera explicación, tres años tarde

La primera explicación de la supresión de noviembre de 2021 llegó casi tres años después, en la reunión de septiembre de 2024 entre el equipo de investigación del Defensor del Pueblo y representantes de la Comisión. Allí, funcionarios de la Comisión declararon que la Delegación había paralizado la publicación porque «consideró que algunas conclusiones del estudio eran subjetivas y podían perjudicar las relaciones de la UE con Guinea-Bisáu».[9]

No se identificó ninguna conclusión concreta. No se citó ningún pasaje. No se aportó ninguna prueba. DEMOS nunca había recibido esa explicación. Contradice las aprobaciones dadas en Bisáu en noviembre de 2021 y por el comité de lectura de Bruselas en octubre de 2022. Es una justificación a posteriori, y poco creíble. Los capítulos del estudio recomiendan reformas contra la corrupción, partidos políticos más sólidos, mejores instituciones democráticas, mayor participación de las mujeres en la vida pública y colaboración interétnica. ¿Desde cuándo esas recomendaciones amenazan las relaciones de la UE con África? Censurar un estudio sobre África y las voces de sus ciudadanos daña mucho más esas relaciones que cualquier cosa escrita en este libro.

1.4 Una secuencia cambiante y una admisión implícita

La posición jurídica de la Comisión sobre la publicación no estuvo definida desde el comienzo. Cambió una y otra vez. Cada cambio lograba el mismo resultado práctico y, a la vez, ofrecía una nueva cobertura formal:

Noviembre de 2021: paralización informal, sin explicación.

fondos de la UE para publicar. La Comisión impuso la condición como posición formal recién en marzo de 2023, después de haber agotado todas las demás vías. [VP-003; VP-009]

[9] Defensor del Pueblo Europeo, Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, caso OI/4/2024/MIK, 5 de septiembre de 2024. La Decisión repite este relato como un hecho (párrafo 3) y fecha la suspensión de la impresión en «2022». El expediente que tenía ante sí la investigación muestra que se ordenó el 29 de noviembre de 2021 (véase la nota 4). [VP-016a; VP-027; VP-005]

Diciembre de 2021: propuesta de Adenda 3, que pedía a DEMOS renunciar formalmente a su derecho de publicación. Era una admisión implícita de que ese derecho existía y era vinculante.[10]

Enero–febrero de 2022: aparente disposición a resolver, sin precisiones.

Junio de 2022: carta formal que declara la publicación «estrictamente prohibida».[11]

Octubre de 2022: la publicación puede «seguir adelante», pero sin precisar las condiciones, sin una posición firme sobre la posible cesión de los derechos de autor y sin claridad operativa.[12]

Noviembre de 2022: la Comisión acepta estudiar la cesión de los derechos de autor a DEMOS.[13]

Febrero de 2023: la Comisión se niega. No por principio, sino por «el procedimiento interno extremadamente arduo y prolongado que se requiere».[14]

Marzo de 2023: la condición de gratuidad aparece, por fin, como posición formal de la Comisión. Llega casi dieciséis meses después de la paralización inicial, y solo cuando todos los demás medios para sostener el bloqueo se habían probado y habían fracasado.

Septiembre de 2024: ante el Defensor del Pueblo aparece un argumento nuevo. El estudio es un «bien público»; por eso debe ser gratuito y sus derechos de autor no pueden cederse. Ese argumento no figura en ningún intercambio previo de la Comisión con DEMOS.[15]

---

[10] Propuesta de Adenda 3 al Contrato de Servicios FED/2019/406-596, remitida por Thierry Cozier, jefe de Finanzas, Contratos y Auditoría de la Delegación de la UE en Guinea-Bisáu, 15 de diciembre de 2021. DEMOS la rechazó formalmente en enero de 2022. [VP-006-007]

[11] Correo electrónico de Paloma Velasco, Delegación de la UE en Guinea-Bisáu, a Miguel Carter, 28 de junio de 2022. [VP-005]

[12] Correo electrónico de Hans Christian Stausboll, DG INTPA, a Miguel Carter, 22 de octubre de 2022. El correo no fijaba ninguna condición de gratuidad. [VP-009]

[13] Notas de DEMOS sobre la videoconferencia con Hans Christian Stausboll, DG INTPA, 25 de noviembre de 2022: Stausboll «indicó que la UE estudiaría el procedimiento para ceder los derechos de autor y respondería a DEMOS después de Año Nuevo». DEMOS dejó constancia escrita de ese entendimiento el 6 de enero de 2023. La Comisión no lo objetó. [VP-009]

[14] Correo electrónico de Hans Christian Stausboll, DG INTPA, a Miguel Carter, 10 de febrero de 2023. La Comisión había consultado al «servicio central de la CE para los derechos de propiedad intelectual (Centro Común de Investigación)». [VP-009]

[15] Defensor del Pueblo Europeo, Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, 5 de septiembre de 2024: el producto de un contrato de servicios «se convierte así en un "bien público"». El término no aparece en ningún punto de la correspondencia de la Comisión con DEMOS entre 2020 y 2023, que se presentó íntegra al Defensor del Pueblo. El correo del 20 de marzo de 2023 fundaba la condición de gratuidad en la sección 2.2 de los Términos de Referencia y en que el contrato ya se había pagado por completo. La Decisión, sin embargo, proyecta el término sobre ese correo: en marzo de 2023, afirma, la Comisión exigió que «el libro, como "bien público" producido con fondos de la UE, se distribuyera gratuitamente» (párrafo 4). Su resumen va más lejos: «el estudio se consideró un "bien público", y la Comisión tenía razón al insistir en que se pusiera gratuitamente a disposición del público». La Decisión registra además, sin comentario, la afirmación de la Comisión de que no podía ceder los derechos de autor «por la misma razón» (párrafo 19). No fue esa la razón que dio en febrero de 2023. [VP-016a; VP-027; VP-002b; VP-005; VP-006-007; VP-009]

Antes de la supresión, la comercialización era un tema abierto en las conversaciones entre DEMOS y los funcionarios de la Delegación, no una prohibición establecida.[16] Los argumentos cambiaron en cada paso: primero ninguna razón, luego el contrato, después el procedimiento y, por último, ante el Defensor del Pueblo, el principio. La Decisión acepta este último sin cuestionarlo. Presenta la condición de gratuidad como un requisito contractual antiguo y transparente, fundado en el bien público. El expediente documental cuenta otra historia.

Punto 2 — La dimensión de derechos humanos y su abandono por la investigación

2.1 El plano jurídico

En el fondo, la censura no es una cuestión de derecho contractual. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE protege la libertad de expresión en su artículo 11. En su artículo 13, ampara la libertad de las artes y de las ciencias, incluida la libertad académica. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se aplica a la dimensión de derechos humanos de la denuncia. Y el marco de acción exterior de la UE la compromete, a través de sus instrumentos de cooperación al desarrollo, a promover los derechos humanos y la gobernanza democrática en los países socios.[17] La iniciativa Voces del Pueblo contó con el apoyo financiero del Fondo Europeo de Desarrollo con el propósito explícito de fomentar la participación democrática y el conocimiento público en Guinea-Bisáu. La censura de sus resultados afectó derechos fundamentales desde el primer momento. El mandato del Defensor del Pueblo lo obliga a protegerlos.

2.2 Dos niveles de daño

La dimensión de derechos humanos opera en dos niveles.

En el plano europeo, atañe a los derechos de DEMOS y de los diez investigadores que colaboraron en el estudio: la libertad de expresión y la libertad académica, amparadas por la Carta y por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Son personas cuya reputación profesional, años de investigación y legítimas expectativas académicas quedaron subordinados a un cálculo diplomático. Ese cálculo se hizo a sus espaldas y sin explicación alguna.

En el plano africano, atañe a los derechos de los ciudadanos de Guinea-Bisáu, cuyas voces el estudio buscaba amplificar. La iniciativa Voces del Pueblo produjo el primer estudio de opinión pública realizado en Guinea-Bisáu. La supresión privó a los ciudadanos de este país de un retrato científico integral de sus opiniones políticas y valores sociales. El estudio se realizó bajo los auspicios de una institución de la UE que se había

[16] Comunicaciones entre DEMOS y funcionarios de la Delegación de la UE, octubre–noviembre de 2021 (documento en archivo). [VP-004a]

[17] Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículos 11 y 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Tratado de la Unión Europea, artículo 21.

comprometido, mediante contrato y con fondos públicos europeos, a promover el conocimiento al servicio de la democracia en el país.

Esta segunda dimensión es la que da al argumento de la censura toda su gravedad. La decisión de paralizar la publicación se tomó para proteger una relación diplomática con un gobierno cuyo presidente tenía motivos para encontrar incómodo el estudio. No se trató de una irregularidad administrativa. Fue una decisión sobre a quién sirve, en última instancia, la cooperación al desarrollo de la UE: ¿a los ciudadanos de un país socio o a la comodidad de su presidente autocrático?[18]

2.3 El fundamento esencial para abrir el caso

La censura del estudio Voces del Pueblo fue el fundamento esencial de la denuncia de DEMOS. DEMOS, registrado en un país en desarrollo y no en la UE, no cumple los requisitos que normalmente rigen el acceso al Defensor del Pueblo. Aun así, el Defensor del Pueblo abrió una investigación de oficio, invocando el interés público y la buena administración.[19] La denuncia que asumió era una denuncia por censura y por la violación de derechos fundamentales. El interés público que se invocó para abrir el caso no puede separarse de aquello que el caso planteaba.

2.4 El equipo de investigación sigue las pruebas

En los meses siguientes, la investigación tomó con seriedad el argumento de la censura. En noviembre de 2024, ante la negativa de la Comisión a admitir que hubo censura, DEMOS describió las distintas formas de restricción impuestas a la libertad académica: de la prohibición expresa a las condiciones oblicuas, de la distribución limitada al daño colateral en curso.[20]

En enero de 2025, el equipo de investigación envió una nueva carta a la Comisión. Le planteaba cuatro preguntas concretas y pedía examinar todos los contratos, adendas y la correspondencia relacionada.[21] Tres de las cuatro preguntas apuntaban directamente a los mecanismos de la restricción oblicua. ¿Se habían fijado alguna vez por escrito las condiciones para la publicación académica? ¿Cómo conciliaba la Comisión su rechazo a la comercialización con el compromiso contractual de presentar el manuscrito a una editorial académica comercial? ¿Cuándo y cómo se había informado a DEMOS de la exigencia de gratuidad? La cuarta pregunta era la más incisiva. Pedía la base jurídica de la prohibición de comercializar y obligaba a la Comisión a responder a un supuesto: que DEMOS renunciara a las regalías y que, aun así, una editorial comercial obtuviera ganancias. Estas preguntas coincidían, punto por punto, con las que DEMOS había planteado en noviembre de 2024. Demuestran que el equipo se había tomado en serio el

[18] Para un perfil del presidente Embaló y del contexto político de Guinea-Bisáu durante su presidencia, véase el Punto 7.

[19] Defensor del Pueblo Europeo, Carta de la directora de Investigaciones a DEMOS, julio de 2024, caso OI/4/2024/MIK. [VP-014]

[20] DEMOS, Respuesta a las observaciones de la Comisión Europea, 20 de noviembre de 2024. [VP-021]

[21] Defensor del Pueblo Europeo, Carta a la Comisión Europea, 13 de enero de 2025, caso OI/4/2024/MIK. [VP-025a]

argumento de la censura y que había identificado la restricción oblicua como el mecanismo que debía examinarse.

2.5 Lo que la Decisión dejó fuera

Casi seis meses después llegó la Decisión de julio de 2025. La cuestión de la censura, en todas sus dimensiones, había desaparecido. En concreto:

- La Decisión no registra la respuesta de la Comisión a las preguntas de enero de 2025.
- No dice si la Comisión respondió de forma satisfactoria, ni si dejó de responder.
- No menciona los instrumentos de derechos humanos invocados en la denuncia.
- No se pronuncia sobre la libertad académica.
- No explica por qué unas preguntas que el equipo consideró lo bastante graves como para plantearlas en enero de 2025 ya no requerían respuesta en julio de 2025.
- No contiene ninguna referencia a la censura, a la libertad académica ni a restricción alguna de la libertad de expresión.

No se trata de un descuido. Un equipo de investigación que plantea a la Comisión cuatro preguntas concretas sobre los mecanismos de la censura no las omite por accidente en su decisión casi seis meses después. La cuestión de la censura fue abandonada: dejada de lado sin explicación, sin pronunciamiento y sin transparencia. A ello se suma que DEMOS nunca vio las respuestas de la Comisión a las preguntas del 13 de enero de 2025. Es una falta de transparencia que se examina en el apartado 3.4.[22]

2.6 Una elección sobre la rendición de cuentas

Pasar de la censura y los derechos humanos a una estrecha cuestión contractual no es un movimiento analítico neutral. Es una elección: decidir de qué se le pedirían cuentas a la Comisión y de qué no.

El mandato del Defensor del Pueblo, establecido en el artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consiste en investigar los casos de mala administración por parte de las instituciones de la UE. La protección de los derechos fundamentales es una dimensión central de ese mandato. Una institución de control abre una investigación ante denuncias de violaciones de derechos humanos. Examina el asunto durante muchos meses. Identifica cuestiones concretas sin resolver que requieren una respuesta adicional de la Comisión. Y emite luego una decisión que no contiene ninguna conclusión sobre esas cuestiones, sin dar explicación alguna. Una institución que procede así no ha actuado con neutralidad. Ha tomado una decisión. Las consecuencias son concretas. La Comisión no rinde cuentas por la supresión. DEMOS no recibe reparación. Y

[22] La carta del Defensor del Pueblo del 13 de enero de 2025 decía a la Comisión: «es probable que enviemos su respuesta y los documentos adjuntos al denunciante para que formule observaciones». Ese fue el procedimiento que se siguió con el informe de la reunión de septiembre de 2024. Aquí no se siguió. DEMOS nunca vio la respuesta de la Comisión ni su contenido. Se le negó así la oportunidad de responder a la posición jurídica final de la Comisión antes de que se emitiera la Decisión. [VP-025a; VP-018a]

los ciudadanos de Guinea-Bisáu no obtienen ningún reconocimiento del perjuicio que les causó una institución que se había comprometido por contrato, con los fondos de desarrollo de su país, a servir a sus intereses.

PARTE II — UNA INVESTIGACIÓN VICIADA

Insuficiencia procesal y falla analítica: cómo se reforzaron mutuamente

Una investigación deficiente no es solo la que carece de los testigos o los documentos adecuados. También es la que se niega a razonar con cuidado a partir de las pruebas que sí tiene. En este caso se dieron ambas fallas. Y cada una reforzó a la otra.

Punto 3 — Una investigación unilateral: las fallas de procedimiento

3.1 Sin testigos independientes

El párrafo 8 de la Decisión afirma que el equipo de investigación del Defensor del Pueblo examinó documentos y se reunió con representantes de la Comisión. Es todo lo que la investigación dice sobre su método.[23]

La investigación no entrevistó a un solo funcionario de la Delegación que hubiera administrado el contrato, gestionado el proyecto o participado en la decisión de paralizar la publicación. Ni a los funcionarios que negociaron la Adenda 2 y mantuvieron con DEMOS los intercambios por correo y WhatsApp en los que el propósito de esa adenda queda expuesto en tiempo real. Ni a la directora para África del SEAE, que se reunió con el presidente Embaló apenas tres días antes de la paralización y cuya autorización, según las normas del SEAE, esa paralización requería. Ni a los funcionarios que ordenaron suspender la impresión en noviembre de 2021. Ni a la embajadora que calificó el estudio de «fantástico» dos días antes de suprimirlo. Ni a ninguno de los diez investigadores cuya obra sigue sin publicarse.

Lo más revelador es que la investigación nunca escuchó debidamente a la parte denunciante. DEMOS, que vivió los hechos y dio la voz de alarma, solo tuvo una breve llamada preliminar antes de la apertura formal de la investigación. Nunca tuvo una entrevista completa y formal. Debió ser el eje de cualquier investigación genuina. La Comisión tuvo una reunión formal para exponer su versión. DEMOS, nunca.[24]

Esto importa no solo como laguna de procedimiento, sino como falla de investigación. Toda investigación seria sobre una presunta mala administración debe examinar los motivos, no solo los documentos. Nadie pidió las comunicaciones internas entre los funcionarios de la Delegación en los días previos y posteriores a la paralización de noviembre de 2021. Tampoco los correos y mensajes de WhatsApp entre Bruselas y Bisáu mientras el bloqueo se endurecía. Ni las instrucciones dadas a los abogados que

[23] Defensor del Pueblo Europeo, Decisión OI/4/2024/MIK, párrafos 8–9. [VP-027]

[24] La única conversación fue una llamada telefónica con el responsable de la investigación, el 11 de junio de 2024, un mes antes de la apertura de la investigación. La Comisión, en cambio, se reunió con el equipo de investigación el 5 de septiembre de 2024 y recibió el borrador del informe de esa reunión para comprobar que fuera «exacto en cuanto a los hechos y completo» antes de que DEMOS lo viera. En la reunión, el equipo de investigación «omitió las preguntas 4 y 5»: las dos que planteaban si la exigencia de gratuidad estaba justificada en este caso y si la Comisión podía reembolsar los costos del acceso abierto o retirar la exigencia. Defensor del Pueblo Europeo, Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, 5 de septiembre de 2024. [VP-013; VP-016a]

redactaron la prohibición de junio de 2022 y la postura sobre la distribución gratuita adoptada en marzo de 2023. Tampoco se hizo la pregunta más simple: quién tomó la decisión, y por qué. Sin todo ello, la investigación no podía establecer por qué la Comisión actuó como actuó. Solo podía registrar las posiciones formales que adoptó después. Si la investigación escuchó solo a los abogados de la Comisión, y no a quienes administraron el contrato, ordenaron la paralización o sufrieron sus consecuencias, ¿puede llamarse investigación?[25]

3.2 La negativa a la mediación

El contrato entre DEMOS y la Delegación de la UE incluía un mecanismo formal de solución de controversias en varias etapas, previsto en el artículo 40 de las Condiciones Generales. Exigía a las partes buscar primero un arreglo amistoso, luego una conciliación a cargo de un tercero y, solo después, acudir a los tribunales belgas.[26]

Cuando se impuso el bloqueo de la publicación, en noviembre de 2021, DEMOS buscó de inmediato el diálogo. Sus pedidos de explicación y de interlocución quedaron sin respuesta o fueron rechazados. En 2023, cuando quedó claro que la condición de gratuidad hacía imposible la publicación académica, DEMOS invocó formalmente la cláusula de mediación. La Comisión se negó. Afirmó de forma expresa que no veía «ningún valor añadido en entablar nuevas negociaciones». Una institución que invoca obligaciones contractuales contra un contratista y, al mismo tiempo, se niega a respetar el mecanismo de solución de controversias que esos mismos contratos establecen no actúa de buena fe. La Decisión no reconoce esta conducta, no la evalúa ni extrae de ella conclusión alguna.

3.3 La asimetría en el acceso a la justicia

La negativa de la Comisión a la mediación dejó como única vía los tribunales belgas. Para la Comisión Europea, litigar ante esos tribunales es una actividad de rutina. Para un pequeño centro de investigación que opera desde Paraguay y Guinea-Bisáu, no es una opción realista. El costo de un litigio internacional, la complejidad del derecho de contratación pública de la UE y la asimetría estructural entre una organización de la sociedad civil y el aparato jurídico de la Comisión Europea hacen que esa vía sea, en la práctica, inaccesible.

Al negarse al diálogo y luego a la mediación, la Comisión no se limitó a rechazar una solicitud de procedimiento. Cerró, de hecho, todas las vías de recurso de DEMOS, con

[25] Simona Schlede, jefa de Cooperación de la Delegación de la UE en Guinea-Bisáu, escribió el 27 de noviembre de 2021 que había «leído el libro entero» y transmitió la reacción de la embajadora: «la Embajadora, que lo felicita por este estudio fantástico». El 28 de diciembre de 2021, en una conversación telefónica con Miguel Carter, Schlede afirmó que no sabía por qué la embajadora había decidido paralizar la publicación, y que no estaba de acuerdo con esa decisión. Intercambio de WhatsApp entre Simona Schlede y Miguel Carter, 27 de noviembre de 2021; notas de la conversación telefónica, 28 de diciembre de 2021 (documentos en archivo). [VP-005]

[26] Condiciones Generales aplicables a los contratos de servicios financiados por la Unión Europea en el ámbito de la acción exterior, artículo 40 (Solución de controversias); Condiciones Especiales, artículo 40.4 (competencia exclusiva de los tribunales de Bruselas). Correo electrónico de Hans Christian Stausboll, director en funciones de la DG INTPA, a Miguel Carter, 21 de abril de 2023, en respuesta a la solicitud de conciliación presentada por DEMOS el 30 de marzo de 2023. [VP-002; VP-009]

pleno conocimiento de esa asimetría. La Decisión no se pregunta si actúa de buena fe una autoridad contratante que cierra de forma sistemática toda solución extrajudicial, sabiendo que la vía judicial es inaccesible para la otra parte. Debería haberlo hecho.

3.4 Silencio sobre las respuestas de la Comisión

DEMOS nunca vio las respuestas de la Comisión a las cuatro preguntas. Solo se le informó, en abril de 2025, que la investigación estaba analizando «aclaraciones y documentos adicionales obtenidos recientemente de la Comisión». Así, la Decisión se apoyó en material nuevo que DEMOS no pudo verificar ni responder. Esa opacidad incumple las obligaciones de transparencia que exige el propio procedimiento de investigación del Defensor del Pueblo.[27]

Esto importa por dos razones. Primero, DEMOS no tuvo oportunidad de responder a la posición jurídica final de la Comisión antes de que se emitiera la Decisión. Segundo, y más de fondo, la Decisión no revela qué dijo la Comisión. No registra respuesta alguna a las cuatro preguntas, no describe ninguna contestación y no explica cómo, ni si, se resolvieron esas cuestiones. Sin embargo, cierra el caso con el argumento de que «la Comisión ha dado una explicación razonable de por qué no puede renunciar a la condición de publicación no comercial» (párrafo 32). DEMOS nunca vio esa explicación. No puede saber, por tanto, si el silencio de la Decisión sobre la censura refleja que las respuestas de la Comisión se juzgaron satisfactorias, que no lo fueron o que se optó, sin más, por dejar el asunto de lado. Esta opacidad no es un desliz menor de procedimiento. Es una de las deficiencias centrales de la Decisión.

Punto 4 — Las pruebas que estaban a la vista y las inferencias que no se extrajeron

4.1 La Adenda 3: mencionada, pero no ponderada

La propuesta de Adenda 3, de diciembre de 2021, formaba parte del expediente documental de la investigación. La Decisión la menciona dos veces, de pasada (párrafos 3 y 11). Luego adopta la lectura que la Comisión hizo a posteriori: la Comisión «podía suponer razonablemente que, en definitiva, no necesitaba modificar el contrato de base, ya que podía estipular unilateralmente las condiciones relativas a la publicación» (párrafo 25). El Defensor del Pueblo no actuó con la diligencia debida. Aceptó como un hecho la versión de la Comisión, sin verificación independiente ni análisis jurídico de los contratos.[28]

[27] Defensor del Pueblo Europeo, Carta de Rosita Hickey, directora de Investigaciones, a Miguel Carter, 11 de julio de 2024, caso OI/4/2024/MIK. Correo electrónico de Michał Krajewski, responsable de la investigación, a Miguel Carter, 30 de abril de 2025: «Estamos ultimando el análisis de toda la información reunida en esta investigación, incluidas aclaraciones y documentos adicionales obtenidos recientemente de la Comisión». [VP-014; VP-025b]

[28] La Adenda 3 suprimía dos elementos de los Términos de Referencia: el producto 9, «una copia traducida del manuscrito del libro en inglés, para su presentación a una editorial académica de prestigio», y el objetivo de promover «la sensibilización y el conocimiento sobre Guinea-Bisáu en la comunidad internacional en general, mediante información novedosa sobre este país en inglés». Quince meses después, el 20 de marzo de 2023, la

La lógica del documento es inequívoca: nadie le pide a un contratista que renuncie a un derecho de publicación si cree que ese derecho no existe. El intento de la Comisión de extinguir por negociación el compromiso de publicar prueba que entendía que la obligación era real y vinculante. Cuando DEMOS se negó, la Comisión mantuvo la prohibición, la elevó a una declaración formal de que la publicación estaba «estrictamente prohibida» y, más tarde, invocó la doctrina de la gratuidad como cobertura formal. En los hechos, DEMOS fue castigado por cumplir su compromiso contractual. El Defensor del Pueblo tenía este documento. No investigó lo que implica.

4.2 Una secuencia de conductas que la Decisión no examina

La Decisión presenta la condición de distribución gratuita como un requisito contractual establecido y antiguo, aplicado con transparencia a la iniciativa Voces del Pueblo. El expediente documental cuenta otra historia.

Como muestra la secuencia expuesta en el apartado 1.4, la condición de gratuidad no fue el motivo original del bloqueo. Llegó al final, en marzo de 2023. Antes se habían probado, uno tras otro, una suspensión de la impresión sin explicación, un intento fallido de extinguir el derecho de publicación mediante una adenda y una prohibición formal. Su justificación llegó todavía más tarde. La doctrina del «bien público» que adopta la Decisión (párrafo 4) se planteó por primera vez ante el Defensor del Pueblo, en septiembre de 2024, tras casi tres años de correspondencia en la que el término no aparece nunca. Cuando la investigación preguntó si la distribución gratuita era «un requisito habitual para los estudios financiados con fondos de la UE», la Comisión no citó ninguna norma. No había ninguna que citar: la condición no figura en ninguna cláusula contractual, en ningún anexo de la guía de contratación de la Comisión para la acción exterior ni en ningún reglamento.[29] Antes de la supresión, la comercialización era un tema abierto de discusión, no una prohibición conocida.[30] Una investigación rigurosa habría examinado esta secuencia y se habría preguntado qué revela sobre la buena fe de la Comisión a lo largo de todo el proceso. La Decisión no lo hace.

Comisión invocó ese mismo objetivo (sección 2.2 de los Términos de Referencia) para exigir que el libro se distribuyera gratuitamente. Era una condición que, como sostuvo DEMOS, impediría publicarlo en una editorial académica de prestigio (párrafo 5). La misma cláusula se usó así dos veces, en sentidos opuestos, para alcanzar un mismo resultado. En 2021, la Comisión intentó suprimirla. En 2023, la citó. En ambos casos, el efecto fue bloquear la edición en inglés, en nombre de una cláusula pensada para asegurarla. Correo electrónico de Hans Christian Stausboll, DG INTPA, a Miguel Carter, 20 de marzo de 2023. [VP-006-007; VP-009]

[29] Defensor del Pueblo Europeo a la Comisión Europea, 11 de julio de 2024, pregunta 3: «¿Es este un requisito habitual para los estudios financiados con fondos de la UE?». La respuesta de la Comisión razonó a partir de la propiedad y del riesgo de críticas del Tribunal de Cuentas Europeo o de los contribuyentes de la UE; no citó ninguna norma. Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, 5 de septiembre de 2024. La condición no figura en las Condiciones Generales de los contratos de servicios anexas al contrato (anexo b8d, agosto de 2018, artículo 14), ni en su versión vigente (2021.1), ni en el contrato de servicios modelo de la Comisión para su propia contratación. [VP-015; VP-016a; VP-002]

[30] Comunicaciones entre DEMOS y funcionarios de la Delegación de la UE, octubre–noviembre de 2021 (documento en archivo). [VP-004a]

4.3 Las pruebas documentales de DEMOS: presentadas, pero no examinadas

DEMOS presentó argumentos detallados y pruebas documentales desde su denuncia de abril de 2024, y de nuevo en noviembre de 2024 y en mayo de 2025. Entre ellas figuraban comunicaciones por WhatsApp que registran en tiempo real lo que las partes buscaban acordar con la Adenda 2, y el registro completo de la correspondencia sobre los cambios de posición de la Delegación entre 2021 y 2023.[31] Este material no aparece en las secciones analíticas de la Decisión. Su razonamiento sigue de cerca, en estructura y en fondo, los escritos de la Comisión. Las pruebas en sentido contrario aportadas por DEMOS están ausentes de sus conclusiones. Una comparación minuciosa de los textos lo confirma. De las 21 posiciones que la Comisión expuso en la reunión de septiembre de 2024, la Decisión adopta 15 con la voz del propio Defensor del Pueblo y no rechaza ninguna. Su relato de los hechos sigue el informe de esa reunión, muchas veces palabra por palabra. Los dos pasajes que se perdieron en el traslado mencionaban la palabra «censura».[32]

Los intercambios por WhatsApp de 2020 entre DEMOS y los funcionarios de la Delegación responden a la pregunta central que la Decisión debía resolver: qué entendieron y qué se propusieron las partes al acordar la Adenda 2. Negarse a considerar este material no es un descuido. Es una elección analítica.

4.4 El tipo de contrato: una cuestión que pudo cambiarlo todo

La elección del tipo de contrato no fue un detalle de procedimiento secundario. Las propias normas de la Comisión para la acción exterior trazan la línea con claridad. En una subvención, los resultados de la acción pertenecen al beneficiario; la Comisión conserva un derecho de uso.[33] En un contrato de servicios, pasan a ser propiedad de la autoridad contratante. La contratación pública, en palabras de la propia Comisión, sirve para «la compra de servicios y material necesarios para el funcionamiento de las instituciones europeas». Un estudio de opinión pública encargado para fomentar la participación democrática en Guinea-Bisáu no es eso. Es justamente el tipo de iniciativa para la que una subvención sería el instrumento adecuado. Y habría permitido que la propiedad de los

[31] DEMOS, denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo, abril de 2024; DEMOS, Respuesta a las observaciones de la Comisión Europea, 20 de noviembre de 2024; DEMOS, Observaciones adicionales a la investigación del Defensor del Pueblo, mayo de 2025. [VP-011; VP-021; VP-026]

[32] Defensor del Pueblo Europeo, Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, 5 de septiembre de 2024, comparado con la Decisión del 8 de julio de 2025. El relato de los antecedentes en la Decisión sigue el encuadre que la propia Comisión hizo de los hechos, como se explica en el texto que acompaña a este trabajo: *The Devil Is in the Details: How the Ombudsman Overlooked What Was at Stake in the Voices of the People Case* (DEMOS, 2026). [VP-016a; VP-027]

[33] Condiciones Generales aplicables a los contratos de subvención financiados por la Unión Europea en el ámbito de la acción exterior (PRAG, anexo e3h2, julio de 2019), artículo 7.1: la propiedad «de los resultados de la acción, de los informes y de otros documentos relacionados con ella corresponderá al beneficiario o beneficiarios»; el artículo 7.2 otorga a la autoridad contratante el derecho a utilizarlos. Compárese con las Condiciones Generales de los contratos de servicios anexas al contrato de DEMOS, artículos 14.2 y 14.6 [VP-002]. Comisión Europea, «Subvenciones y contratos públicos» (páginas sobre el presupuesto de la UE): «Los resultados de la acción siguen siendo propiedad de los beneficiarios»; la contratación pública es «utilizada por la Comisión para la compra de servicios y material necesarios para el funcionamiento de las instituciones europeas».

resultados quedara en manos de DEMOS. Con una subvención, la Comisión nunca habría dispuesto de su principal instrumento de supresión: la propiedad.

Este argumento fue el punto 1 de la denuncia de abril de 2024. El entonces jefe de Cooperación de la Delegación, que firmó el contrato original de 2019, reconoció después el error en una conversación telefónica con DEMOS.[34] La investigación lo convirtió en su primera pregunta a la Comisión, en julio de 2024.[35] La Comisión respondió que el contrato de servicios era el correcto y explicó por qué lo prefiere: en una subvención, «los beneficiarios tienen más libertad para decidir el enfoque y el contenido» y deben cofinanciar la acción. Ambas características estaban presentes en este caso. DEMOS concibió y diseñó la iniciativa; la Comisión no la solicitó. DEMOS y sus socios cubrieron al menos tres cuartas partes del costo real del estudio, documentado en detalle ante el Defensor del Pueblo. Según los criterios de la propia Comisión, esta era una acción que debió financiarse con una subvención.[36]

El Defensor del Pueblo tenía todos los elementos en el expediente. Aceptó la respuesta de la Comisión tal como se la dieron.[37] Al funcionario que firmó el contrato, y que luego admitió el error, nadie lo contactó; su nombre figuraba en un documento que el Defensor del Pueblo tenía en su poder. No se encargó ningún análisis jurídico independiente sobre el tipo de contrato. Ambas cosas estaban a su alcance. Ninguna se hizo. Así se ve, en la práctica, la falta de diligencia debida: una cuestión que pudo cambiarlo todo, respondida por la parte investigada y cerrada sin verificación.

4.5 Una constatación sin reparación

En los párrafos 28 a 31 de la Decisión de julio de 2025, el propio lenguaje del Defensor del Pueblo equivale, en los hechos, a constatar una falta institucional. La Comisión no comunicó a tiempo condiciones esenciales; fue «lamentable» que la condición no se comunicara antes; la Comisión no cumplió sus obligaciones de «transparencia y seguridad jurídica»; y el argumento de que DEMOS debía saberlo, o pedir aclaraciones, «no parece razonable».[38]

[34] El entonces jefe de Cooperación de la Delegación, que firmó el contrato de 2019, reconoció el error en una conversación telefónica el 16 de noviembre de 2023.

[35] Defensor del Pueblo Europeo, Carta de Rosita Hickey a Christian Linder, Secretaría General de la Comisión Europea, 11 de julio de 2024, pregunta 1. [VP-015]

[36] Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, 5 de septiembre de 2024, respuesta a la pregunta 1; Decisión, párrafo 20. Sobre la contribución de DEMOS: DEMOS, Respuesta a las observaciones de la Comisión Europea, 20 de noviembre de 2024, pp. 1 y 6–7: DEMOS y sus socios cubrieron el 75 % del costo real del estudio de seguimiento y el 69 % del conjunto de la iniciativa; la Comisión «no formuló ni solicitó el estudio, pero respondió positivamente a las solicitudes de financiación». Los anexos 11 y 12 (hojas de cálculo presupuestarias) se presentaron al Defensor del Pueblo y se conservan en archivo. [VP-016a; VP-027; VP-021; VP-001]

[37] La Decisión agrega: «En cualquier caso, el denunciante aceptó este contrato» (párrafo 22). DEMOS aceptó el instrumento que la Delegación eligió en un procedimiento negociado. Nunca se le dijo que una subvención era una opción. [VP-027]

[38] Defensor del Pueblo Europeo, Decisión OI/4/2024/MIK, párrafos 28–31. [VP-027]

No son observaciones menores. Describen a una autoridad contratante que dejó que un investigador dedicara años de trabajo a un objetivo inscrito en el contrato y que, terminado ese trabajo, le reveló que el objetivo no podía alcanzarse en los términos del contrato. La inversión no fue menor. El precio del contrato cubrió menos de una cuarta parte de lo que costó producir el estudio. El resto se pagaría en la moneda que el propio contrato prometía: la publicación, el servicio al pueblo de Guinea-Bisáu y el reconocimiento que viene con ellos. La Comisión se quedó con el estudio y negó la retribución prometida. Sin embargo, la Decisión se limita a una sugerencia de mejora para el futuro. No ofrece reparación alguna en el caso concreto. No le pide a la Comisión que revise las condiciones que aplicó. Esto resulta aún más llamativo porque la propia investigación, desde sus primeras preguntas en julio de 2024, había explorado posibles medidas de reparación.[39] Esa línea se abandonó junto con la cuestión de la censura. La Decisión pasa de la constatación al cierre. Deja el daño sin reparar y la conducta de la Comisión sin consecuencias.

[39] La investigación de oficio OI/4/2024/MIK se abrió el 11 de julio de 2024, bajo la Defensora del Pueblo Europeo Emily O'Reilly, con el objetivo declarado de encontrar una solución y acompañada de un conjunto de preguntas incisivas y de fondo dirigidas a la Comisión: sobre el contrato, la supresión del estudio y posibles reparaciones. La Decisión que cerró el caso contó otra historia: dejó de lado esas preguntas de fondo y guardó silencio sobre la censura. Se emitió el 8 de julio de 2025, bajo la sucesora de O'Reilly, Teresa Anjinho, que asumió el cargo el 27 de febrero de 2025. (Defensor del Pueblo Europeo a la Comisión Europea, 11 de julio de 2024, caso OI/4/2024/MIK.) [VP-015; VP-027]

PARTE III — ERROR CONCEPTUAL

El argumento del bien público y el peligro de dejarlo sin respuesta

La defensa de la Comisión descansa sobre una sola afirmación. Sostiene que el estudio Voces del Pueblo es un «bien público» y que, para proteger el interés público, debe distribuirse gratis. De esa clasificación se desprende todo lo demás. Si el estudio es un bien público, no puede comercializarse. Si no puede comercializarse, queda cerrada, en la práctica, la publicación académica en una editorial de prestigio. El Defensor del Pueblo aceptó este razonamiento sin cuestionarlo. Fue una falla analítica grave, con consecuencias que van mucho más allá de este caso.

Punto 5 — La falacia del bien público: un error de categoría con consecuencias sistémicas

5.1 El argumento de la Comisión descansa en un error de categoría

En la teoría económica, un bien público tiene un significado preciso y consolidado. Es no excluible: nadie puede ser privado de acceder a él. Y es no rival: su uso por una persona no reduce su disponibilidad para las demás. El aire limpio, el alumbrado público o el conocimiento epidemiológico son bienes públicos porque están al alcance de todos.[40] Un estudio guardado en un archivo administrativo, vedado a las editoriales académicas e inaccesible para la comunidad científica internacional no supera la primera prueba. Es excluible: se ha negado activamente el acceso a él. El conocimiento puede ser no rival por naturaleza. Pero un conocimiento que se le niega al público no es un bien público. Según todos los criterios relevantes, el estudio suprimido por la Comisión es un activo privado bajo custodia institucional.

La Comisión confundió propiedad institucional con carácter público. Trató «financiado por la UE» como si significara «pertenece a todos». No son lo mismo. Al confundirlos, produjo justo lo contrario de un bien público: un conocimiento encerrado, lejos del público al que debía servir. Un bien no se vuelve público porque se financie con fondos públicos. Se vuelve público cuando el público puede acceder a él.

5.2 Tres teóricos europeos de la democracia llegan a la misma refutación

El error de la Comisión no supera la prueba económica. Tampoco la filosófica. Norberto Bobbio, Hannah Arendt y Jürgen Habermas son tres figuras fundacionales del pensamiento democrático europeo. Cada uno abordó el concepto de lo público de manera distinta. Los tres llegan a la misma conclusión: lo que vuelve público algo no es quién lo posee, sino que sea visible, accesible y esté disponible para la deliberación común.[41] Para Bobbio, lo público exige visibilidad: un poder que se ejerce a la vista de todos y se somete a

[40] Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 3.ª ed. (Nueva York: W. W. Norton, 2000), cap. 5.

[41] Norberto Bobbio, *The Future of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987); Hannah Arendt, *The Human Condition* (Chicago: University of Chicago Press, 1958); Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (Cambridge, MA: MIT Press, 1989).

escrutinio. Su contrario es el poder invisible, las decisiones tomadas a oscuras.[42] Para Arendt, las cosas solo se vuelven reales cuando aparecen ante los demás y entran en un mundo compartido de interés común.[43] Para Habermas, la esfera pública es el espacio de comunicación que se sostiene en la libre circulación de publicaciones, ideas y debates. Es el ámbito donde los ciudadanos razonan juntos sobre asuntos comunes. Bloquear esa circulación es sustraer el conocimiento del espacio de deliberación compartido.[44]

La pretensión de la Comisión de proteger un «bien público» no supera ninguna de las tres pruebas. Falla la de la visibilidad (Bobbio), la de la realidad compartida (Arendt) y la de la accesibilidad comunicativa (Habermas). Un estudio encerrado en un archivo administrativo, sin permiso para publicarse en un medio académico y alejado de los lectores a quienes estaba destinado, no es un bien público según ninguna definición seria de lo «público». La Comisión no protegió al público. Se apropió del concepto para justificar lo contrario. Y el Defensor del Pueblo aceptó esa apropiación sin objeción alguna.

5.3 El propio marco de la Unión Europea contradice esta posición

El argumento de la Comisión choca de frente con la política declarada de la UE sobre la investigación financiada con fondos públicos. El marco de ciencia abierta descansa sobre un principio explícito. Lo recogen Horizonte Europa y las Conclusiones del Consejo de 2023 sobre el acceso abierto. Como la investigación se financia con fondos públicos, debe llegar al público más amplio posible, también a través de editoriales académicas.[45] Es exactamente lo contrario de lo que sostiene la Comisión. El financiamiento público obliga a ampliar el alcance, no a otorgar los derechos de autor a una institución gestora y restringir la difusión. La Comisión usó el lenguaje del acceso público para mantener el estudio, en la práctica, inaccesible al público. No es una sutil diferencia de interpretación. Es una contradicción en el corazón de la propia lógica institucional de la Comisión.

5.4 Ningún análisis de proporcionalidad

Aun si se acepta sin más la clasificación de bien público que propone la Comisión, el análisis del Defensor del Pueblo falla en otro plano. El derecho administrativo de la UE exige que toda medida restrictiva sea proporcionada. Debe ser adecuada a su objetivo, no más restrictiva de lo necesario y no imponer cargas que superen sus beneficios.[46] El párrafo 27 de la Decisión es una mera conclusión, no un análisis de proporcionalidad. No se pregunta si una alternativa menos restrictiva habría cumplido el mismo objetivo de acceso público y permitido, a la vez, la publicación académica: por ejemplo, el acceso

[42] Bobbio, *The Future of Democracy*, cap. 4, pp. 79–97.

[43] Arendt, *The Human Condition*, cap. II, pp. 50–58.

[44] Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, parte II, §§ 6–7.

[45] Reglamento (UE) 2021/695, por el que se crea Horizonte Europa, artículos 14 y 39, apartado 3; Consejo de la Unión Europea, Conclusiones sobre una publicación académica de alta calidad, transparente, abierta, fiable y equitativa, 23 de mayo de 2023 (doc. 9616/23).

[46] Tratado de la Unión Europea, artículo 5, apartado 4; asunto C-331/88, *Fedesa y otros*, Rec. 1990, p. I-4023, apartados 13 y 14.

digital gratuito junto con un permiso para distribuir ejemplares impresos con fines comerciales.[47] Si existían alternativas menos restrictivas, elegir la más restrictiva exigía una justificación. No se dio ninguna.

5.5 La carga recae sobre quienes menos pueden soportarla

Aplicada con coherencia, la posición de la Comisión significaría que la UE es dueña de los resultados de toda la investigación que financia, y que puede impedir su publicación comercial. No es así. En Horizonte Europa y en la mayoría de los programas de subvenciones de la UE para la investigación, los beneficiarios —universidades, empresas, investigadores— conservan la propiedad de sus resultados, incluidos los derechos de propiedad intelectual. La UE recibe una licencia, pero no reclama la propiedad.[48] La Comisión aplicó el principio de no comercialización a este contrato de servicios de forma selectiva, sin explicar qué justifica ese trato diferente. El resultado es una carga desigual para quienes producen conocimiento. Las universidades con recursos pueden cubrir los costos de la publicación en acceso abierto con cargo a sus presupuestos institucionales. Las ONG pequeñas y los investigadores del Sur Global no pueden, aunque son justamente ellos quienes tienen más probabilidades de ser contratados por las Delegaciones de la UE para investigar sobre el terreno en contextos de desarrollo. No es un efecto accesorio. Es la consecuencia previsible de una condición general diseñada sin pensar en la equidad.

5.6 Este argumento, si no se refuta, amenaza la libertad de expresión

La condición de distribución gratuita solo surgió después de que se hubieran intentado, sin éxito, todos los demás medios para mantener el bloqueo. Pero el peligro que supone va mucho más allá de este caso. Si ningún estudio producido en el marco de un contrato de acción exterior de la UE puede publicarse comercialmente, los funcionarios que gestionan esos contratos adquieren un amplio poder discrecional: pueden determinar, con criterios políticos u otros criterios subjetivos, qué obras son aptas para llegar al público y cuáles no. Solo las organizaciones con recursos considerables y los autores con mayores medios económicos podrían publicar de forma independiente y asumir los costos de la distribución gratuita.

Eso no protege al público. Vacía, poco a poco, uno de los pilares históricos de la libertad de expresión: la editorial independiente y la libre venta de libros. Una doctrina que concentra las decisiones de publicación en manos de funcionarios administrativos tiene un potencial autocrático. Es un instrumento más de erosión democrática, que avanza con restricciones graduales a la posibilidad de compartir conocimiento e intercambiar ideas. ¿Es esto lo que la Comisión Europea y el Defensor del Pueblo entienden por proteger el interés público?

[47] Defensor del Pueblo Europeo, Decisión OI/4/2024/MIK, párrafos 27 y 30. [VP-027]

[48] Acuerdo de Subvención Modelo de Horizonte Europa, artículo 16.1: «Los resultados son propiedad de los beneficiarios que los generan».

5.7 El error se enseña hoy como procedimiento

En su respuesta al Defensor del Pueblo de diciembre de 2025, la Comisión no reconsideró la condición que había impuesto al estudio. La afianzó.[49] Lo que empezó como una decisión controvertida es hoy la instrucción que recibe todo funcionario que gestiona este tipo de contratos, y constituye una amenaza permanente para la libertad académica.

La Decisión del Defensor del Pueblo se había cerrado con una única sugerencia de mejora: que la Comisión comunicara con más claridad, en el futuro, las condiciones de publicación. La Comisión la aceptó. Pero la llevó a la práctica sin revisar el argumento del bien público, el error de categoría expuesto más arriba. Lo que hizo fue inscribir ese argumento en la formación de sus funcionarios.

Primero, la formación. El servicio de cooperación al desarrollo de la Comisión ya revisó el curso que imparte a los funcionarios que gestionan sus contratos de acción exterior. Hoy les enseña que la distribución gratuita de un estudio es «obligatoria porque el estudio se elaboró con fondos públicos y es, por tanto, un bien público». Es la misma confusión que este trabajo ha refutado: *financiamiento público tomado por acceso público*, ahora enseñada como procedimiento establecido.

Después, las cláusulas de propiedad. La Comisión informó al Defensor del Pueblo de que revisará su guía para los contratos de acción exterior —la Guía práctica de los procedimientos contractuales para la acción exterior de la UE, conocida como PRAG— para que la «propiedad irrevocable y mundial» de la autoridad contratante sobre todos los resultados, que puede «explotar [...] como considere oportuno», quede explicitada a todo licitador y se extienda expresamente a los «estudios». Estas cláusulas no son nuevas. Ya figuraban en el contrato que DEMOS firmó en 2019, junto al compromiso de publicar. La revisión agrega énfasis, no poder.[50]

La respuesta aporta así las dos piezas que necesita la supresión. El argumento del «bien público» aporta la justificación; la cláusula de propiedad aporta el medio. El contrato asegura la propiedad. La formación le dice al funcionario qué respuesta dar. Ningún contrato contiene la regla. La regla opera a través de la autorización de publicación que un funcionario concede o niega, sin obligación de dar razones, como muestra este caso.

[49] Comisión Europea, Respuesta al Defensor del Pueblo Europeo sobre la sugerencia de mejora en el caso OI/4/2024/MIK, C(2025) 8523 final, Bruselas, 5 de diciembre de 2025, firmada por el comisario Jozef Síkela. La Oficina del Defensor del Pueblo Europeo (Michał Krajewski, responsable de la investigación) transmitió la respuesta a DEMOS el 24 de abril de 2026. Véase también Defensor del Pueblo Europeo, Decisión en el caso OI/4/2024/MIK, 8 de julio de 2025. [VP-028; VP-029]

[50] Los dos instrumentos son: (1) el módulo 7 del curso en línea sobre la Guía práctica de los procedimientos contractuales para la acción exterior de la Unión Europea (PRAG), a cargo de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA); y (2) las revisiones del PRAG previstas para 2026: anexo b8b (Instrucciones a los licitadores, sección 13, letra f)) y anexo b8d (Condiciones generales de los contratos de servicios, artículo 14.6). La redacción del anexo b8d sobre la propiedad (artículos 14.2 y 14.6) ya figuraba en las Condiciones Generales de agosto de 2018 anexas al contrato FED/2019/406-596; el texto de 2026 agrega las palabras «estudios» y «otro material escrito de cualquier tipo». En octubre de 2026, la edición de 2026 del PRAG aún no se había publicado. [VP-028; VP-002]

Juntas, convierten una decisión puntual en una práctica permanente, al alcance de cualquier funcionario a quien le incomode un estudio subsidiado por la Unión.

La corrección es también una admisión. Hacer explícita ahora la condición equivale a reconocer que antes no lo era (véase el apartado 4.5). Sin embargo, el remedio no repara esa falla en este caso. Instruye a los funcionarios a imponer la misma condición en todos los casos que sigan. Lo que la formación formaliza es una autorización para decidir de modo discrecional, sin dar razones: un funcionario puede paralizar un estudio, invocar la regla y no responder ante nadie.

Aquí está el fondo del asunto. La nueva instrucción no habría impedido lo que se hizo con este estudio. Lo prescribe. Una advertencia más clara, formulada con antelación —que un estudio producido en el marco de un contrato de acción exterior de la UE pertenece a la Comisión y solo puede divulgarse en los términos que ella fije— no protege la libertad académica. Formaliza el poder de anularla. Ninguna de las objeciones planteadas en el Punto 5 recibe respuesta. Ni el error de categoría económico. Ni la contradicción con los compromisos de la propia Unión con la ciencia abierta. Ni la falta de toda prueba de proporcionalidad. Ni la carga desigual que soportan los investigadores y las instituciones del Sur Global.

La contradicción no es abstracta. En otros ámbitos, la Comisión facilita el acceso al conocimiento: sus propios documentos pueden ser reutilizados por cualquiera, gratis, incluso con fines comerciales; sus subvenciones a la investigación dejan los resultados en manos de los investigadores y pagan el acceso abierto; sus propios contratos de servicios permiten la distribución «mediante venta o de otro modo». Solo en la acción exterior —lejos de Bruselas, donde la palabra de la Comisión rara vez se discute— «fondos públicos» pasa a significar «distribución gratuita obligatoria». Un principio reservado para quienes tienen menos posibilidades de resistir no es un principio.[51]

Por encima de todo, la norma se basa en una concepción vacía del interés público. El auténtico interés público en el conocimiento desarrollado con fondos públicos radica en su difusión más amplia posible. Está en la disponibilidad de ese conocimiento para la deliberación común de la que depende la vida democrática. Ese es el espacio público que describieron Bobbio, Arendt y Habermas: visible, compartido, abierto a todos. Una regla que permite a un funcionario encerrar ese conocimiento en nombre del «bien público» invierte el concepto mismo que invoca. Lo que protege, al fin y al cabo, no es lo público, sino la discrecionalidad de los funcionarios que deciden en su nombre: el interés público

[51] Decisión 2011/833/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2011, relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión, artículo 4 (reutilización «con fines comerciales o no comerciales») y artículo 9, apartado 1 (la reutilización «será, en principio, gratuita»); desde 2019, la licencia por defecto de la Comisión es la Creative Commons Atribución 4.0, que permite la reutilización comercial. Reglamento (UE) 2021/695, por el que se crea Horizonte Europa, artículos 14 y 39, apartado 3; Acuerdo de Subvención Modelo de Horizonte Europa, artículo 16.1. Contrato de servicios modelo de la Comisión Europea (Dirección General de Presupuestos), artículo II.13.3, letra c): la Unión tiene el derecho exclusivo de autorizar la distribución de los resultados «mediante venta o de otro modo».

reducido a lo que una jerarquía de administradores declare que es. *L'intérêt public, c'est moi.*

Por este motivo, el caso Voces del Pueblo ha dejado de ser una denuncia aislada. Se ha convertido en un modelo. Y todo investigador que produzca un estudio en el marco de un contrato de acción exterior de la UE queda ahora expuesto a él. Lo que se hizo con un estudio puede hacerse ahora con otros, no infringiendo las reglas, sino cumpliéndolas. Lo que sepultó un estudio se enseña hoy a los funcionarios que gestionarán el siguiente.

PARTE IV — IMPACTO

Lo que la Decisión significa para los destinatarios del proyecto, para Guinea-Bisáu y para la rendición de cuentas democrática en Europa

Esta parte amplía su foco de un punto a otro: empieza por las personas y comunidades a las que el proyecto debía servir, sigue con las consecuencias democráticas para Guinea-Bisáu y termina con lo que el caso implica para la rendición de cuentas dentro de la propia Unión Europea. Son tres niveles de daño distintos, pero conectados. Cada uno nace del anterior.

Punto 6 — El daño a un proyecto, a su comunidad y a su potencial

6.1 Los investigadores

El volumen colectivo Voces del Pueblo reunió a diez investigadores de África, Europa y las Américas. Dedicaron años de trabajo a un proyecto que se terminó, se aprobó y luego se suprimió. Su trabajo sigue sin publicarse en la forma que preveía el contrato. El volumen en inglés, pensado para llegar a la comunidad académica internacional que estudia África, no ha visto la luz. La publicación en portugués se retrasó dos años y alcanzó solo una fracción de la distribución prevista. El reconocimiento académico, la revisión por pares, las citas y la recepción científica que la publicación debía generar no llegaron.

Los costos para cada investigador son reales y desiguales. Los académicos consolidados en instituciones europeas y estadounidenses pueden absorber el impacto de una publicación demorada, por injusta que sea la demora. Los investigadores radicados en África, con menos respaldo institucional, no pueden. La supresión golpeó con más fuerza a quienes menos podían soportarla.

6.2 Los públicos a los que se negó el acceso

La iniciativa Voces del Pueblo se concibió para llegar a públicos concretos: los dirigentes cívicos y políticos de Guinea-Bisáu; sus responsables de políticas y funcionarios; sus ciudadanos y su diáspora; la comunidad internacional de cooperación que trabaja en Bisáu; y la comunidad académica mundial que estudia la política, la sociedad y el desarrollo democrático de África. Ninguno de esos públicos recibió el estudio en la forma que preveía el contrato.

Los ejemplares impresos siguen sin distribuirse. El volumen en inglés no está disponible por ningún canal académico. El programa de presentaciones públicas, talleres para periodistas, difusión radial y participación ciudadana previsto en Guinea-Bisáu nunca se llevó a cabo. Todo eso figuraba entre los compromisos del contrato. El estudio existe. A sus destinatarios se les ha negado, de manera sistemática, el acceso a él.

6.3 El daño a la ciencia y a su comunidad

El estudio Voces del Pueblo no es solo un producto contractual. Es el primer estudio sistemático de opinión pública realizado en Guinea-Bisáu. Es un país de dos millones de habitantes, independiente desde 1974, que nunca había sido objeto de una investigación con este alcance y este rigor metodológico. Su supresión no perjudica solo a DEMOS y a sus colaboradores. Reduce la base empírica de la que disponen investigadores, responsables de políticas y profesionales del desarrollo que trabajan sobre Guinea-Bisáu y sobre el desafío más amplio del desarrollo democrático en África.

Esa base es tanto de Europa como de África. La edición en inglés se encargó para la comunidad internacional; los ciudadanos europeos ayudaron a financiarla; los propios investigadores, periodistas y responsables de políticas de Europa están entre quienes siguen sin poder leerla. El conocimiento suprimido en Bisáu por un funcionario de la UE es conocimiento sustraído en Bruselas, Berlín y Estocolmo. Y, en este caso, conocimiento producido al servicio de la democracia.

La señal que la supresión envía a la comunidad científica es igual de dañina. Los investigadores y centros que evalúen hacer estudios con fondos de la UE en entornos políticamente sensibles tienen ahora un caso documentado. Una investigación terminada, aprobada y prevista en un contrato fue suprimida por razones políticas. La supresión se sostuvo durante años con justificaciones cambiantes. Y la propia institución de control de la UE no encontró mala administración. El efecto inhibidor sobre las preguntas que los investigadores se atreverán a plantear, y sobre la disposición de las instituciones a emprender iniciativas similares, no es una especulación. Es la consecuencia previsible de este desenlace.

6.4 Un potencial de réplica truncado

La metodología de la iniciativa Voces del Pueblo combina tres elementos: un estudio nacional de opinión pública, un volumen colectivo multidisciplinario y un programa de participación ciudadana. Nunca se pensó como una experiencia aislada. Fue la primera pieza de una empresa más amplia, construida sobre una premisa sencilla. La democracia descansa sobre dos pilares. Uno es el *demos*, el pueblo soberano en cuyo nombre existe un régimen. El otro es el *kratos*, las estructuras de poder a través de las cuales se toman las decisiones. La investigación y la práctica se han ocupado durante mucho tiempo del segundo y han descuidado el primero. Voces del Pueblo se diseñó para ayudar a corregir ese desequilibrio. Trata las percepciones, prácticas, valores y sentimientos de los ciudadanos comunes como pruebas de primer orden para medir la legitimidad de un régimen, sus riesgos, su resiliencia y sus perspectivas de renovación democrática.

Esa premisa no pertenece a ninguna región en particular. Vale allí donde se estudie o se defienda la democracia. La metodología se diseñó para aplicarse en otros contextos: Guinea-Bisáu fue su primera aplicación, y vendrían otras. Pero la base de esa expansión quedó dañada por más de cuatro años de supresión, negociaciones fallidas y obstrucción.

Esa base era la capacidad de DEMOS, su credibilidad y la viabilidad demostrada del método. Una iniciativa capaz de enriquecer el estudio de la democracia en cualquier sociedad quedó truncada en su primera aplicación.

Punto 7 — Guinea-Bisáu, la autocratización y el costo de la aquiescencia

7.1 La inversión del propósito

El propósito del contrato no está en discusión. En la reunión de septiembre de 2024 con el equipo de investigación del Defensor del Pueblo, los representantes de la Comisión declararon que los fondos de la UE destinados al estudio buscaban «fomentar un desarrollo social sostenible e inclusivo», «consolidar y apoyar la democracia» y generar «conciencia pública» y promover el «conocimiento sobre Guinea-Bisáu».[52] Así consta en el acta.

La supresión produjo exactamente lo contrario. Se cancelaron las presentaciones públicas previstas en distintas regiones de Guinea-Bisáu. Nunca se hicieron los talleres para periodistas, pensados para que la prensa cubriera los hallazgos del estudio. Un clima de cautela se extendió por la sociedad civil del país: las organizaciones que dependen de fondos de la UE sacaron la conclusión obvia sobre el costo de difundir, con independencia, hallazgos políticamente sensibles. El contrato exigía difundir conocimiento democrático. La Comisión usó su poder contractual para suprimirlo. No es una irregularidad de procedimiento. Es una inversión de fondo del propósito.

7.2 La contemporización de la Unión Europea y el menor costo de la represión política

El mecanismo que vincula la contemporización con el costo de la represión política no es una especulación. Robert Dahl, uno de los teóricos de la democracia más influyentes del siglo pasado, lo formuló en dos axiomas: la probabilidad de que un gobierno tolere a una oposición aumenta a medida que aumentan los costos previstos de la represión; y cuanto más superan los costos de la represión a los de la tolerancia, mayor es la probabilidad de un régimen competitivo.[53] Dahl escribía sobre los gobiernos y sus opositores internos. Su lógica puede aplicarse, en sentido inverso, a los actores externos que contribuyen a fijar esos costos. Cuando los socios diplomáticos, los grandes donantes y las instituciones formalmente comprometidas con la condicionalidad democrática envían señales de contemporización en lugar de reprobación, reducen el costo previsto de la represión. Cada concesión reduce el umbral para la siguiente.

La censura del estudio Voces del Pueblo por parte de la UE no pasó desapercibida en los círculos políticos y de la sociedad civil de Guinea-Bisáu. Su mensaje fue inequívoco. Una investigación independiente y crítica sobre la gobernanza y la situación democrática del país no estaba a salvo de la supresión si incomodaba al presidente Embaló. Ni siquiera

[52] Defensor del Pueblo Europeo, Informe de la reunión del equipo de investigación con representantes de la Comisión Europea, caso OI/4/2024/MIK, 5 de septiembre de 2024. [VP-016a]

[53] Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 15–16.

cuando la propia UE la había contratado y subsidiado. La UE no elevó el costo de la represión política. Lo redujo.

7.3 El costo de la aquiescencia

Un solo estudio suprimido no derriba, por sí mismo, una democracia. No afirmamos que lo haya hecho. Pero la supresión no ocurrió en el vacío. Dejó al descubierto la aquiescencia de la UE ante la autocratización de Guinea-Bisáu: la disposición a no incomodar a un gobierno que desmantelaba una democracia precaria. Esa elección socavó la credibilidad de la propia UE como defensora de la democracia. Y redujo, para el régimen, el costo de reprimir. Un defensor convencido de la democracia habría acogido la iniciativa Voces del Pueblo como una forma de fortalecer las perspectivas democráticas del país. No la habría censurado para preservar una relación.

La UE no quiso hacer frente a esa autocratización. Embaló desmanteló, paso a paso, las instituciones democráticas del país. Disolvió la Asamblea Nacional, atacó una y otra vez la libertad de prensa, sometió al Tribunal Supremo al control presidencial y excluyó de las elecciones de 2025 al principal partido de la oposición y a su candidato.[54] Ese proceso se agudizó con el golpe militar del 26 de noviembre de 2025. Desde entonces, no ha hecho más que empeorar.

El Defensor del Pueblo no examinó, aunque las pruebas lo exigían, el contexto político en que se invocó la «protección de las relaciones de la UE con Guinea-Bisáu» para justificar la supresión. En ese momento, Guinea-Bisáu figuraba entre los países que más rápido se autocratizaban en el mundo.[55] Estaba también entre los más corruptos: ocupaba el puesto 161 de 182 en el índice de Transparencia Internacional.[56] Según una estimación de las Naciones Unidas, por Guinea-Bisáu transitan más de dos toneladas de cocaína al mes rumbo a Europa. Ese tráfico genera ingresos que rivalizan con todo el presupuesto anual del país, y su élite político-militar está estructuralmente imbricada en él. Desde alrededor de 2020, el negocio volvió a florecer: en septiembre de 2024, un solo avión que aterrizó en Bisáu transportaba 2,63 toneladas.[57] En ese entorno, no podía aceptarse sin más que

[54] Entre los hitos del desmantelamiento de las instituciones democráticas por Embaló figuran: la disolución de la Asamblea Nacional en diciembre de 2023; la subordinación sistemática del Tribunal Supremo a la autoridad presidencial; la represión de la libertad de prensa, incluida la expulsión arbitraria de la Agência Lusa, RTP África y RDP África en agosto de 2025; y la exclusión del PAIGC, principal partido de la oposición, y de su candidato presidencial de las elecciones de 2025. El 26 de noviembre de 2025, los militares tomaron el poder en Bisáu. La CEDEAO y la Unión Africana suspendieron a Guinea-Bisáu y condenaron lo que varios observadores calificaron de autogolpe. Parlamento Europeo, Resolución de 18 de diciembre de 2025 sobre la grave situación política en Guinea-Bisáu tras el golpe de Estado del 26 de noviembre, P10_TA(2025)0341.

[55] Con base en datos del Instituto Variedades de la Democracia (V-Dem). Felix Wiebrecht, Yuko Sato, Marina Nord, Martin Lundstedt, Fabio Angiolillo y Staffan I. Lindberg, «State of the World 2022: Defiance in the Face of Autocratization», *Democratization* 30, n.º 5 (2023): 769–793.

[56] Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2025: puesto 161 de 182, puntuación de 21/100.

[57] Un funcionario de las Naciones Unidas en Bisáu estimó el flujo en «no menos de 30 toneladas» al año: Alexandre Bish, «The Second Coming of West Africa's Cocaine Trade», Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC), 18 de marzo de 2019. Al precio mayorista de Bisáu (10 000–16 000 euros por kilo), 30 toneladas valen entre 300 y 480 millones de euros, a la par del presupuesto estatal de 2022, de 375 millones de euros; a unos 42 000 euros por kilo en Europa, cerca de 1300 millones de euros. GI-TOC, *Cocaine Markets*

hubiera que proteger las relaciones de la UE con Guinea-Bisáu de los hallazgos de una investigación sobre las opiniones y los valores de la ciudadanía. Esa justificación exigía un examen. ¿Por qué el Defensor del Pueblo no lo hizo?

7.4 La salvedad necesaria

La Unión Europea ha sido históricamente el principal apoyo externo de los procesos democráticos en Guinea-Bisáu, desde los años noventa. Financió elecciones, respaldó operaciones de mantenimiento de la paz, impulsó el desarrollo comunitario y sostuvo a sus principales organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos. Ese historial es real y conocido.

La prohibición del estudio Voces del Pueblo muestra, aun así, cómo pueden deshacerse esos compromisos. El argumento es preciso. En un caso concreto y documentado, funcionarios de la UE usaron su poder contractual e institucional para suprimir una iniciativa de investigación al servicio de la democracia. Lo hicieron, al parecer, para proteger una relación diplomática con un presidente autocrático. Y con ello redujeron el costo de la represión en un país que se deslizaba hacia un régimen autocrático. Decisiones individuales, dentro de instituciones bienintencionadas en su conjunto, pueden traicionar sus propios fines. Cuando ningún mecanismo de rendición de cuentas les pone freno, cada traición abre paso a la siguiente.

Punto 8 — El efecto contagio: lo que daña a la democracia en el exterior la erosiona en casa

8.1 La injusticia original y la injusticia del Defensor del Pueblo

La Comisión Europea suprimió por razones políticas un estudio sobre la democracia que ella misma había contratado. La Decisión del Defensor del Pueblo convalidó esa supresión. En el fondo, es la misma injusticia, cometida en dos niveles de la arquitectura institucional de la UE. El mecanismo de rendición de cuentas que debía impedir la primera no la corrigió. La rendición de cuentas falló en todos los niveles donde debía actuar.

Las consecuencias para la confianza en las instituciones son concretas. Una institución de control abrió una investigación precisamente por una posible violación de derechos humanos, la examinó durante muchos meses y, al final, la disolvió en una conclusión de que no hubo mala administración. Con ello prestó su autoridad a un resultado que protege a los responsables y niega a los afectados toda reparación. Haya sido o no esa la intención, ese es el efecto. Y en la rendición de cuentas institucional, lo que cuenta son los efectos.

8.2 Un desvío del propósito público

A los contribuyentes de la UE se les dijo, en la documentación oficial del proyecto, que sus fondos promoverían la sociedad civil, la participación democrática y el conocimiento

in West Africa (marzo de 2026), p. 18; EMCDDA y Europol, *EU Drug Market: Cocaine* (2022); *Forbes África Lusófona*, 1 de febrero de 2022. Sobre el nuevo auge y la incautación de 2024: GI-TOC, *A Murder and a Shooting: What Do Two Recent Incidents Reveal about Guinea-Bissau's Cocaine Politics?* (2025), pp. 1 y 3.

público en Guinea-Bisáu. En la práctica, la Comisión subsidió un estudio y después lo suprimió. Impidió que llegara a sus destinatarios. Canceló el programa de participación ciudadana que debía acompañarlo. Y bloqueó la publicación académica que los propios indicadores de desempeño del contrato consideraban una medida de éxito.

No es una falla de comunicación, como da a entender la sugerencia de mejora del Defensor del Pueblo. Es un desvío del propósito público: el uso de fondos destinados al desarrollo democrático para lograr, en los hechos, la supresión del conocimiento democrático. Los ciudadanos de Guinea-Bisáu, cuyas voces la iniciativa buscaba amplificar, fueron sus víctimas más directas. Los contribuyentes europeos también fueron engañados. Se les dijo que su dinero promovería la democracia en Guinea-Bisáu. Nadie les dijo que el estudio que su dinero ayudó a producir sería silenciado para no incomodar a un presidente autocrático.

8.3 La normalización institucional

La lección que la Decisión transmite a los funcionarios de la UE no deja lugar a dudas. Una Delegación suprimió por razones políticas un estudio que había contratado. Cuando la disputa llegó a Bruselas, la Comisión sostuvo la supresión durante años con justificaciones cambiantes, rechazó la mediación y presentó ante el Defensor del Pueblo un alegato de corte procedimental. Nada de eso tuvo consecuencias. La investigación se cerró con una sola sugerencia: mejorar la comunicación en el futuro.

Esto es la normalización institucional. Es el proceso por el cual un tipo de conducta pasa a formar parte del abanico de comportamientos administrativos aceptables. En este caso, la conducta es el uso del poder contractual para suprimir un conocimiento incómodo en el marco de la acción exterior de la UE. La normalización no requiere intención. Basta con que el mecanismo de rendición de cuentas, ante esa conducta, se niegue a llamarla por su nombre y a imponerle consecuencia alguna. Eso es lo que hizo la Decisión.

8.4 El Defensor del Pueblo como agente de normalización

El Defensor del Pueblo es el principal garante institucional de que el poder público en la UE se ejerza conforme a los valores democráticos y los derechos fundamentales. Consideremos una Defensora del Pueblo que concluye que no hubo mala administración en un caso documentado de erosión democrática. Un caso que su propia oficina abrió de oficio ante una grave denuncia de violación de derechos humanos, y cuyo equipo de investigación seguía indagando la cuestión de la censura casi seis meses antes de la Decisión. Esa Defensora del Pueblo no actúa como freno de la erosión democrática. La institución actúa como agente de su normalización.

La erosión democrática no avanza por medio de rupturas institucionales dramáticas. Avanza por lo que algunos estudiosos llaman la «muerte por mil cortes»: la tolerancia gradual de las violaciones por parte de las instituciones creadas para impedirlas. Avanza con las señales que se envían, las inferencias que no se extraen y las preguntas que no se

hacen.[58] La sugerencia de mejora del Defensor del Pueblo —que la Comisión comunique con más claridad, en el futuro, las condiciones de publicación— muestra esa tolerancia en miniatura. Trata un acto deliberado de supresión política como una falla de comunicación. Ofrece una mejora procesal como solución a una violación sustantiva de derechos. Y archiva un caso en el que el propio equipo de investigación había identificado cuestiones pendientes, sin exigir que se respondieran.

Una decisión que normaliza esta conducta no se queda en Guinea-Bisáu. Se propaga, impulsada por los precedentes que sientan las instituciones, las lecciones que extraen los funcionarios y las señales que la erosión democrática envía cuando nadie la llama por su nombre. Deja a los ciudadanos de Europa una pregunta simple: ¿es este el control que esperan de su Defensor del Pueblo?

Lo que daña a la democracia en el exterior la erosiona en casa.

[58] Susan C. Stokes, *The Backsliders: Why Leaders Undermine Their Own Democracies* (Princeton: Princeton University Press, 2025), pp. 16–34. Véanse también Instituto V-Dem, *Democracy Reports* (anuales); International IDEA, informes *Global State of Democracy*, disponibles en idea.int.

Conclusión

Lo que exigía el mandato y lo que exige la rendición de cuentas democrática

La Decisión del Defensor del Pueblo en el caso OI/4/2024/MIK hace un aporte modesto. Identifica una falla real de la Comisión —no haber comunicado a tiempo y con transparencia la condición de gratuidad— y la convierte en una recomendación para el futuro. Lo reconocemos. Este trabajo no está escrito con mala fe hacia la institución, sino con la convicción de que el Defensor del Pueblo Europeo importa. Un control independiente, riguroso y valiente de la administración de la UE es esencial, no opcional. Y este caso no recibió la investigación que merecía.

El mandato exigía lo siguiente:

- Entrevistar a los funcionarios de la Delegación que administraron el contrato y ordenaron suspender la impresión, y cuyas motivaciones eran centrales para cualquier conclusión sobre mala administración. Entre ellos, el anterior jefe de Cooperación, que reconoció después que se había usado el tipo de contrato equivocado.
- Examinar la Adenda 3 y extraer la inferencia que impone su lógica: la Comisión sabía que la obligación de publicar era real y vinculante, e intentó extinguirla por negociación antes de recurrir a la prohibición.
- Analizar la sucesión de cambios de postura entre noviembre de 2021 y marzo de 2023, en lugar de aceptar la condición de distribución gratuita como un requisito de larga data y transparente. El expediente muestra que llegó al final, después de que fracasaran todos los demás medios.
- Encargar un análisis jurídico independiente sobre el tipo de contrato: una cuestión que el propio equipo de investigación planteó como primera pregunta a la Comisión, y que una dosis de discernimiento crítico, aplicada a los criterios de la propia Comisión, habría resuelto a favor de DEMOS.
- Analizar el argumento de la Comisión sobre el bien público con el rigor que exigía, y reconocerlo como el error de categoría que es, contradicho por el propio marco de ciencia abierta de la UE.
- Aplicar el criterio de proporcionalidad a la opción más restrictiva, cuando existían alternativas menos restrictivas, como dejaban entrever las propias preguntas del Defensor del Pueblo.
- Dejar constancia de si la Comisión respondió a las preguntas de enero de 2025 y de cómo lo hizo. Dar a conocer cualquier respuesta y ofrecer a DEMOS la oportunidad de responder antes de que se cerrara el proceso.

- Abordar los derechos fundamentales invocados en la denuncia: la libertad de expresión y la libertad académica. Ambos derechos fueron el fundamento esencial para abrir la investigación y se dejaron de lado sin ninguna explicación.
- Reconocer que la Comisión cerró, de forma sistemática, toda vía extrajudicial de resolución: rechazó el diálogo, se negó a la mediación y se amparó en la inaccesibilidad estructural de los tribunales belgas. Y evaluar si una autoridad contratante que se comporta de esta manera ante una pequeña ONG de un país en desarrollo está actuando de buena fe.

No se tomó ninguna de estas medidas. En conjunto, no plantean exigencias extraordinarias ni desmedidas. Describen los requisitos habituales de una investigación seria e independiente. Una investigación que no los cumplió no ha concluido aún.

Señalamos estas fallas no para demoler, sino para exigir algo mejor.

El momento exige algo mejor. Dos instituciones mundiales dedicadas a observar los regímenes políticos —Varieties of Democracy, un consorcio académico de referencia con sede en Gotemburgo, e International IDEA, una organización intergubernamental centrada en la promoción y la evaluación de la democracia— documentan año tras año la misma conclusión. En todas las regiones del mundo, las instituciones democráticas están bajo presión; la erosión progresiva de la rendición de cuentas, la libertad de prensa, la independencia judicial y el espacio de la sociedad civil es la tónica dominante de esta nueva ola de autocratización.[59]

Guinea-Bisáu es un caso entre muchos. La iniciativa Voces del Pueblo partía de una premisa: poner al *demos* en el centro del estudio de la democracia es parte constitutiva de la democracia misma. Su supresión no fue ajena a esta tendencia global. Fue un aporte pequeño, pero de una precisión simbólica notable. Cuando la UE suprime un estudio pensado para dar voz a los ciudadanos, para hacer visibles sus percepciones, valores y aspiraciones democráticas y ponerlos a disposición de la deliberación pública, no solo incumple un contrato. Actúa contra la lógica misma del autogobierno democrático. Actúa contra el *demos* en cuyo nombre dice actuar.

Esto es lo que convierte este caso en un «canario en la mina». Se suprimió un estudio sobre los ciudadanos de Guinea-Bisáu para proteger una relación diplomática con un gobernante autocrático. La supresión se sostuvo durante años con justificaciones cambiantes. Se cerraron todas las vías extrajudiciales de reparación, de forma deliberada y con pleno conocimiento de la asimetría entre las partes. Y cuando una institución de control examinó esa conducta, abandonó las preguntas incisivas que su propio equipo de investigación había formulado. Aceptó la versión de la parte responsable sin un examen independiente. Y concluyó que no hubo mala administración.

[59] Véanse Instituto Variedades de la Democracia (V-Dem), *Democracy Reports* (Universidad de Gotemburgo, anuales); International IDEA, informes *Global State of Democracy*, disponibles en idea.int.

Cada uno de estos pasos, por separado, podría explicarse. Juntos, forman un patrón. Y la erosión democrática avanza a través de patrones. Si una conducta así no se reconoce como una falta a los principios democráticos que el mandato del Defensor del Pueblo existe para proteger, el mandato ha perdido su filo. Y cuando eso ocurre en silencio, en casos todavía incipientes o demasiado lejanos para llamar la atención, la erosión ya ha comenzado.

Lo que socava la democracia en Guinea-Bisáu la erosiona en la Unión Europea.

No es un recurso retórico. Es una observación estructural sobre cómo se propagan las normas democráticas, y cómo se propaga también su erosión. Las instituciones de rendición de cuentas de la UE están entre los instrumentos más importantes para frenar esa erosión. Para cumplir esa función, deben ser algo más que un teatro del cumplimiento. Algo más que procesos que dan la apariencia de rendición de cuentas mientras protegen al poder del escrutinio. Deben ser, en el sentido más pleno, lo que sus mandatos dicen que son: independientes, diligentes, inquebrantables en su escrutinio y atentas al mundo más amplio en el que operan.

Los valores que proclama la Unión Europea no son abstracciones. La libertad de expresión, la independencia académica, el Estado de derecho, el apoyo a la democracia y a la sociedad civil en el mundo en desarrollo son compromisos. Pero los compromisos pueden vaciarse de contenido, de forma imperceptible y gradual, con consecuencias que solo se hacen visibles una vez que el daño ya está hecho.

La preocupación no es solo nuestra. Una petición internacional por la publicación del libro *Voces del Pueblo* y en defensa de la libertad académica reunió más de 500 firmas de 48 países.[60] Y llegó más alto todavía. La African Studies Association, la principal asociación académica dedicada a los estudios africanos, llevó el asunto directamente a la presidenta de la Comisión Europea.[61]

Invitamos al Defensor del Pueblo Europeo a retomar, con una nueva investigación, las preguntas que esta Decisión dejó sin examinar. Invitamos al Parlamento Europeo y a la comunidad democrática y académica en general a considerar lo que muestra el expediente. E invitamos a las instituciones de la Unión Europea a preguntarse, con

[60] Firmaron la petición, entre otros: Mahmood Mamdani (Columbia); Bo Rothstein (Gotemburgo); Donatella della Porta (Scuola Normale Superiore); Leslie Bethell (Oxford); Manuel Alcántara-Sáez (Salamanca); Leonardo Boff; Paulo Sérgio Pinheiro (exministro de Derechos Humanos de Brasil); Issa G. Shivji (Dar es Salaam); Takyiwaa Manuh (Ghana; exdirectora en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África); Carmen Diana Deere (expresidenta de la Latin American Studies Association); Anne Pitcher (expresidenta de la African Studies Association); Aníbal Pérez-Liñán (Notre Dame); Iva Maria Cabral (rectora de la Universidad de Mindelo; hija de Amílcar Cabral); y Aristides Gomes (ex primer ministro de Guinea-Bisáu). La petición y la lista completa de firmantes están disponibles en vozesdopovo.org. [VP-010]

[61] African Studies Association, Grupo de Trabajo para la Protección de la Libertad Académica y Comité Ejecutivo de la Junta Directiva, carta a Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, 1 de noviembre de 2024, con copia a la alta dirección de la UE: entre otros, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Secretaría General de la Comisión, la Dirección General de Asociaciones Internacionales y la Presidencia del Parlamento Europeo. La carta expresaba su preocupación por las restricciones impuestas al estudio Voces del Pueblo, pedía una solución favorable y reclamaba la protección de la libertad académica en la investigación financiada por la UE. [VP-019]

honestidad, si estos compromisos se cumplen en la práctica o si, en este caso y quizá en otros parecidos, se han dejado discretamente de lado.

Coda: un camino a seguir

El daño es amplio y profundo. Años de trabajo. Un estudio suprimido. Una iniciativa truncada en su primer paso. Un país privado del estudio hecho para darle voz. Una evaluación completa de ese daño justificaría una reparación de la misma magnitud. DEMOS no la reclama aquí.

Pide algo mucho más modesto, que se ajusta por completo a lo que la Unión Europea ya había acordado.

Llevar el libro a su pueblo. Los ejemplares del volumen en portugués deben transportarse a Guinea-Bisáu y presentarse allí, como siempre previó el contrato. Y, pasando por Portugal, deben llegar a la diáspora de Guinea-Bisáu, cuya voz importa para el futuro del país. No se trata de una concesión que haya que arrancar a la Unión. Es la culminación de un trabajo que la propia Unión ayudó a financiar.

Permitir que salga a la luz la edición en inglés. El contrato preveía su publicación en una editorial académica. La condición impuesta por la Unión —que no se venda ningún ejemplar— hace imposible la publicación comercial. Por eso, la Unión debe asumir su costo, incluido el trabajo de las revisiones que el largo retraso ha hecho necesarias.

Salvaguardar la libertad académica. Lo que le ocurrió a la iniciativa Voces del Pueblo no debería ser posible. Ni aquí, ni en el próximo estudio financiado por la UE cuyos hallazgos alguien, en algún lugar, preferiría no ver publicados. DEMOS ha presentado propuestas constructivas con ese fin. El principio que las inspira es sencillo. Los fondos públicos deben facilitar el acceso al conocimiento, nunca impedirlo.

Nada de esto es una restitución a la medida del daño. Es lo mínimo que puede hacerse. Y, en verdad, se acerca a lo que una solución de buena fe habría alcanzado hace mucho tiempo. DEMOS lo ofrece con ese espíritu: no para volver a litigar el pasado, sino para terminar, al fin, lo que iniciamos juntos.