



Visiones latinoamericanas de la Unión Europea como potencia normativa

Lorena Ruano

CIDE, División de Estudios Internacionales.
Investigadora visitante, Fundación Carolina
lorena.ruano[@]cide.edu

CON LA COLABORACIÓN DE

Luis Sosa y Diego Robles Micher

Resumen

Este documento de trabajo pone a dialogar cuatro encuestas para explorar hasta qué punto la Unión Europea (UE) se percibe en América Latina como una “potencia normativa”, en qué medida se trata de percepciones estables en el tiempo o coyunturales, y cuáles son las áreas de oportunidad para la cooperación de cara a la reactivación de las relaciones que pretenden la UE y la Presidencia española del Consejo de la UE.

Palabras clave

Unión Europea-América Latina, opinión pública, potencia normativa, percepciones, poder blando.

Abstract

This working paper establishes a dialogue between four surveys in order to explore whether the European Union (EU) is perceived in Latin America as a “normative power”, to what extent are these perceptions stable over time or based on circumstances, and which are the areas of opportunity to cooperate in the context of the reactivation of relations promoted by the EU and the Spanish Presidency of the EU Council.

Keywords

European Union-Latin America, public opinion, normative power, perceptions, soft power.

Lorena Ruano

Profesora-Investigadora de Relaciones Internacionales en el CIDE desde 2002, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México), Nivel II. Su investigación y docencia se han centrado en la integración europea y las relaciones entre Europa y América Latina. Es licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, Maestra y Doctora por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (2001-2002). En 2007, la Comisión Europea le otorgó la Cátedra Jean Monnet. Ha sido directora de la División de Estudios Internacionales del CIDE (2013-2016), profesora asociada en El Colegio de México (2016) y analista asociada senior en el European Union Institute for Security Studies de París (2017). Fue fundadora y secretaria general del Sindicato de Personal Académico del CIDE (SIPACIDE) (2019-2021). Actualmente, es investigadora visitante en el Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina en Madrid.

1. Introducción¹

La Unión Europea (UE) construyó su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en los años noventa del siglo XX, partiendo de una visión de sí misma como una *potencia normativa*, para la cual la promoción y exportación de valores democráticos era una parte constitutiva. El concepto de *potencia normativa* ha sido ampliamente discutido en la literatura académica desde los años setenta del siglo XX, cuando Duchêne (1973) caracterizó a la Comunidad Económica Europea (CEE) como una “potencia civil”, en contraste con las potencias que ejercen influencia mediante el poder militar, y además proyecta valores y normas. Cabe entonces preguntarse hasta qué punto los públicos de otros países perciben a la UE en esos términos. El caso de América Latina es particularmente interesante para explorar las posibles respuestas a esta pregunta y algunas de sus implicaciones, porque, por un lado, el uso de la fuerza por parte de la UE en esa región está prácticamente descartado y, por el otro, se trata de una región cuyos líderes han declarado en sucesivas cumbres birregionales que comparten valores con la UE. Por tanto, este documento pretende contestar a la siguiente pregunta: ¿Puede decirse que la opinión pública de Latinoamérica percibe a la UE como una *potencia normativa*?

Esta cuestión es relevante por varias razones. Primero, desde el punto de vista teórico —como señala la escuela constructivista en Relaciones Internacionales—, las percepciones y las visiones son tanto o más constitutivas de la realidad como los “hechos objetivos”². Dado que la realidad política internacional es, en gran medida, una construcción social, resulta fundamental preguntarse cómo perciben distintos públicos a la UE, sobre todo si esta pretende construir sus relaciones externas sobre una base normativa compartida, como ha sido el caso con América Latina. Segundo, desde un punto de vista normativo, estudiar cómo se percibe a la UE en esa región es importante si se considera que los gobiernos reflejan de alguna manera las percepciones, actitudes, aspiraciones o valores de sus ciudadanos, sobre todo si se trata de democracias. Tanto más si se aspira a que las políticas públicas gocen de cierto nivel de aceptación social para funcionar, tener legitimidad y mantenerse en el tiempo. Tercero, desde el punto de vista práctico, una razón adicional para indagar sobre este tema es que la UE está buscando un nuevo acercamiento a la región, con medidas que incluyen una cumbre de líderes que se celebrará en Bruselas en julio de 2023, con una agenda de cooperación que enfatiza temas normativos como la triple transición justa, verde, digital y social. Es, por tanto, relevante saber qué se piensa en Latinoamérica sobre la UE, si, efectivamente, se la percibe como referente en esos ámbitos y en qué medida se la ve como potencia.

¹ Agradezco el trabajo preciso y dedicado de Luis M. Sosa para elaborar todas las gráficas de este documento que usan datos de *Las Américas y el Mundo* (2004-2020) y de las series de tiempo del *Latinobarómetro* (1997-2020). Luis Sosa también participó en la elaboración de los gráficos tomados de Fundación Friedrich Ebert (FES), *Latinobarómetro*, *Nueva Sociedad*, y *Diálogo y Paz* (2022), *América Latina-Unión Europea: miradas, agendas y expectativas. Primer informe gráfico comentado*. Agradezco también el apoyo de Diego R. Micher, quien realizó los cálculos estadísticos y los gráficos de la sección 5.2. Quiero expresar también mi reconocimiento y admiración a Gerardo Maldonado y Guadalupe González, por la inspiración y guía en temas de opinión pública, así como a Roberto Domínguez, con quien he discutido hallazgos preliminares de este documento. También me nutrí de los comentarios de los colegas del Latin American Centre de la Universidad de Oxford, donde presenté una versión inicial de este trabajo en febrero de 2023, en particular, de David Doyle y Javier Pérez Sandoval.

² Para una revisión reciente y clara de la literatura constructivista en el campo de las relaciones internacionales, véase Jung (2019).

En el campo de estudio de las relaciones entre la UE y América Latina, el tema de cómo se perciben mutuamente estos socios ha recibido muy poca atención hasta ahora. La razón principal radica en que, hasta hace relativamente poco, no se realizaban encuestas independientes y fiables que proveyeran datos comparativos para hacerlo, mucho menos, centradas en asuntos internacionales (Maldonado, Morales Castillo, González González, Crow y Schiavon, 2015). Afortunadamente, en tiempos recientes se han elaborado dos encuestas de cómo se percibe a la UE en el exterior: una específicamente en América Latina (FES *et al.*, 2022a) y otra, en diversos países de todo el mundo que incluye a Brasil, Colombia y México (PPMI, PD-PCF y B&S, 2021). En ellas, hay preguntas acerca de cómo se percibe a la UE en temas como medio ambiente, derechos humanos e integración regional, lo cual permite observar con precisión la dimensión normativa de cómo se percibe en la región y en comparación con otras potencias. Estas encuestas se comparan y complementan con los datos históricos de otras dos, lo cual ayuda a tener una perspectiva de mayor profundidad temporal: las series de tiempo de Latinobarómetro (1997-2020) y *Las Américas y el Mundo (LAYEM)* (2004-2020), encabezada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México.

Este documento está organizado en seis secciones. Tras la introducción, el apartado segundo expone las características de las cuatro encuestas utilizadas en este escrito y pondrá de relieve algunos de los alcances y limitaciones de trabajar con datos de opinión pública en general y con estas en particular. Además, hace una breve revisión de la literatura existente acerca de la relación entre opinión pública y política exterior en general, así como de lo poco que se ha escrito en los últimos años acerca del caso latinoamericano en relación con la UE. El tercer apartado indaga acerca del nivel de conocimiento que se tiene en América Latina sobre la UE, pues no hay que olvidar que un elemento clave en la formación de opinión es el conocimiento de un tema. También presenta los datos acerca de cuál es la imagen de la UE, resaltando algunos de los conceptos o ideas con que se la asocia. El cuarto apartado está dedicado a la evaluación que hacen los públicos latinoamericanos de las relaciones entre sus países y la UE, así como en comparación con las otras potencias globales, Estados Unidos y China. En esta sección, que utiliza las series históricas del Latinobarómetro, se puede apreciar la evolución en el tiempo. La siguiente sección se enfoca de lleno en la cuestión de si la UE es una potencia normativa a ojos de los latinoamericanos. Para eso, analiza las cualidades que caracterizan al liderazgo internacional de la UE según los latinoamericanos y destaca cómo, efectivamente, se la asocia con temas normativos como la democracia y los derechos humanos, y se la ve como modelo de democracia, desarrollo e integración regional. La sexta sección revisa cuáles son los problemas globales que más preocupan a los latinoamericanos y en qué medida ven a la UE como socio para cooperar en su solución. De cara a la cumbre UE-CELAC de julio de 2023, se destacan los temas de interés para la política exterior de la UE y de España, como medio ambiente, lucha contra la pobreza y democracia.

2. Los datos, la nueva información disponible y la literatura existente sobre opinión pública y relaciones internacionales

2.1. Los cuatro conjuntos de datos: FES *et al.* (2022) y PPMI *et al.* (2021), Latinobarómetro (1997-2020), LAYEM (2004-2020)

El conjunto de datos de opinión pública que más se utiliza en este documento proviene de la encuesta realizada en 2021 por el Latinobarómetro en colaboración con la FES, la revista *Nueva Sociedad* y la fundación Diálogo y Paz (2022a), que publicó un reporte gráfico comentado (FES *et al.*, 2022) del cual provienen la mayoría de las imágenes para este estudio. Esta encuesta es la que más se utiliza en el presente documento, ya que se diseñó específicamente para conocer la opinión pública de los latinoamericanos acerca de la UE y sus políticas hacia la región, especialmente aquellas

que podrían incidir en su imagen como potencia normativa, tales como como medio ambiente, democracia, derechos humanos e integración regional. Otro de sus atributos ventajosos reside en su amplia cobertura de la región, ya que se levantó en diez países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela). La principal desventaja de este instrumento, como en muchas encuestas, es que solo se ha hecho el levantamiento una vez (en 2021), por lo que ofrece una “fotografía” de ese momento, y es difícil saber cuán sesgadas pueden estar las respuestas por el contexto específico, especialmente, al haberse realizado cuando todavía estaba en curso la pandemia de COVID-19 y al haberse realizado exclusivamente en línea. Afortunadamente, algo de esto se puede subsanar contrastando con los datos históricos de *LAYEM*, pues los cuestionarios se parecen mucho, debido a que *FES et al.* (2022) fue realizada en parte por el mismo equipo de investigadores, como Guadalupe González y Gerardo Maldonado. Así pues, esta encuesta arroja mucha información valiosa y reciente que, en combinación con las series de tiempo de Latinobarómetro y algunos datos de *LAYEM*, especialmente en los años 2010/11 y 2014/15, permite contrastar las tendencias actuales con algunos datos históricos para distinguir tendencias estables de resultados coyunturales.

El segundo conjunto de datos que se utiliza en este estudio está recabado en un documento que resume los resultados de dos encuestas encargadas por la Comisión Europea, levantadas en 2015 y 2021, en línea, en diez países (Canadá, China, Corea, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, Nigeria, Sudáfrica, Rusia) y tres de América Latina: Brasil y México; Colombia se incluyó solo en el levantamiento de 2021 (PPMI *et al.*, 2021). El que la Comisión Europea haya encargado un estudio de este tipo, complementado por otra parte de análisis cualitativo —basado en el análisis de prensa y entrevistas en profundidad— revela justamente la importancia de tener en cuenta las percepciones en la construcción de la realidad social también a nivel internacional. Las ventajas de este instrumento en relación con los otros tres que se utilizan en este estudio son las siguientes: por un lado, permite contrastar las opiniones que se tienen de la UE en tres países de América Latina con aquellas que se dan en otras partes del mundo, especialmente con otros países emergentes. Por otro lado, al haberse realizado en dos años (2015 y 2021), permite un punto de referencia para distinguir tendencias estables de coyunturas. Finalmente, es un cuestionario también diseñado específicamente para conocer opiniones acerca de la UE y sus políticas, como la de *FES et al.* (2022), lo cual permite mayor granularidad en el análisis específico que se realiza en este documento.

La encuesta más importante y con más años, Latinobarómetro, se ha centrado preponderantemente en cuestiones de política interna. Sin embargo, contiene algunas preguntas sobre relaciones internacionales, centradas en la valoración que hacen los latinoamericanos de las relaciones de sus países con la UE y con Estados Unidos desde 1998, y con China a partir de 2015. Aunque son pocas preguntas, su repetición periódica a lo largo de más de 20 años (1997-2020) ha permitido construir series de tiempo valiosas que han sido poco exploradas en lo referente a la UE (solo parcialmente por Domínguez, 2023), cuestión que se explora en la cuarta sección de este documento. En contraste con las otras encuestas que se utilizan para el presente análisis, las series de tiempo del Latinobarómetro tienen la ventaja, por un lado, de mostrar la evolución, lo cual permite distinguir tendencias estables de situaciones coyunturales; por otro lado, permiten cruzar los datos con otras variables que también están construidas como series de tiempo, como se hace en la quinta sección con el índice de *The Economist* (2023) sobre democracia, con resultados interesantes.

Finalmente, otra encuesta que tiene datos históricos que se pueden aprovechar para detectar tendencias de largo plazo es *Las Américas y el Mundo (LAYEM)*, realizada desde 2004 cada dos años en México y, desde 2008, en diversos países, sobre todo de América Latina, aunque también fuera de la región (ver Cuadro 1). *LAYEM* tiene la ventaja de estar dedicada especialmente a temas internacionales y de

política exterior, por lo que se puede utilizar como referencia para muchas cuestiones más allá de la evaluación de la relación del propio país con el exterior que hace el Latinobarómetro. Aborda con detalle cuestiones como conocimiento del —y contacto con el— exterior, así como los temas y regiones/países que, según los encuestados, debe atender la política exterior de su respectivo país. La desventaja de esta encuesta es que la cobertura geográfica ha ido variando (ver Cuadro 1) con el tiempo; en función de los fondos para realizarla y las series de tiempo solo están completas para México. En este documento, se utilizan los datos de los años 2010-2011 y 2014-2015 de *LAYEM* (señalados en verde en el Cuadro 1) porque son los que tienen mayor cobertura geográfica, además de contar con los cuestionarios más completos. En el caso de 2014-2015 se utilizan algunas imágenes del reporte publicado en inglés (González González, Schiavon, Crow y Maldonado, 2011).

**CUADRO 1. Las Américas y el Mundo:
cobertura geográfica de cada levantamiento**

Año	Países en los que se realizó levantamiento de la encuesta
2004	México
2006	México, Estados Unidos, Corea del Sur
2008	Chile, Colombia, México y Perú
2010-2011	Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú
2012	Colombia, Ecuador y México
2014-2015	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú
2018-2019	México

A pesar de la utilidad de las encuestas, es pertinente recalcar las limitaciones que les son propias, algunas de las cuales ya se señalaron. Cada encuesta es como una fotografía que recoge elementos del momento y está muy ligada al contexto en que se levanta, especialmente en el entorno local de los encuestados. Es, por tanto, difícil deducir tendencias o asumir estabilidad de los datos de un solo año. De ahí la utilidad de las series de tiempo como las que ha logrado construir el Latinobarómetro y de complementar la información más actual que proporcionan la encuesta *FES et al.* (2022a) y *PPMI et al.* (2021) con los históricos proporcionados por *LAYEM* en algunos años en los que se realizó la misma pregunta en varios países. Sin embargo, al poner a dialogar distintas encuestas, como se hace en este trabajo, es más difícil hacer un análisis sistemático, pues no se trata de encuestas idénticas, sino similares, que no usan la misma pregunta, ni la misma muestra, ni el mismo método de levantamiento. Cuando estos factores parezcan incidir en los resultados, se irá señalando a lo largo del estudio.

Otro tema para tener en cuenta es el de la muestra de la población encuestada. Las encuestadoras tienen métodos para seleccionar una representación de la totalidad de la población de los países, e incluso estimar el nivel de representatividad. Sin embargo, un elemento que sí puede introducir sesgos significativos es el método de levantamiento. En dos de los casos (*FES et al.*, 2022; *PPMI et al.*, 2021), las encuestas se realizaron en línea, lo cual implica un nivel de ingreso, y de educación e información por parte de los encuestados más alto que el promedio de la población. Esto es particularmente relevante para el caso de América Latina, donde la desigualdad es aguda, como se muestra en la sección 3. Así, al contrastar con otras encuestas que se realizan por teléfono (otro sesgo de nivel de ingreso) o a pie

de calle, como *LAYEM*, algunas respuestas a preguntas similares pueden dar resultados distintos que, en un principio, parezcan contradictorios.

Un elemento adicional a considerar es que las encuestas reflejan a las sociedades encuestadas, lo cual no necesariamente coincide con la realidad sobre la cual se está preguntando. Las respuestas pasan por filtros cognitivos, culturales, marcos interpretativos e informativos, y otros factores que intervienen en ellas.

2.2. *Opinión pública y relaciones internacionales*

La pregunta de por qué importa conocer la opinión pública en el análisis de las relaciones internacionales no es ociosa, pues tiene implicaciones prácticas y teóricas. Desde el punto de vista teórico, una de las aportaciones principales de la escuela constructivista de Relaciones Internacionales al campo de estudio ha sido señalar que la vida internacional es una construcción social basada en intersubjetividades. La constitución mutua de agentes y estructura hace que las visiones e interpretaciones de los actores sociales sean relevantes en la construcción de la realidad social. En otras palabras, y en relación con el tema que nos ocupa, para ser una potencia normativa, no basta con que la UE quiera serlo o que su población considere que lo es y diseñe políticas públicas con ese fin, sino que los otros estados y sociedades con los que interactúa también deben considerarla como tal. En este sentido, las encuestas de opinión pública son el instrumento que mejor permite conocer las subjetividades e intersubjetividades en la construcción social de las identidades de los actores y de cómo ven al otro.

Desde el punto de vista de la ciencia política, en los regímenes democráticos se espera que las políticas públicas y los gobernantes reflejen, de alguna manera, las opiniones de la sociedad gobernada. Más allá de las elecciones y los grupos de interés, las encuestas son el instrumento para conocer las preferencias de las sociedades. En la actualidad, el uso extendido de las redes sociales tiene también un papel relevante como transmisor de visiones e intereses de la sociedad al gobierno y viceversa. En este ámbito de comunicación inmediata, la imagen, las percepciones y hasta las emociones tienen un efecto en la política (Domínguez, 2023). Incluso en sociedades no democráticas, la sustentabilidad de políticas e instituciones dependen hasta cierto punto de la aceptación social. La intermediación de visiones, valores e intereses entre las sociedades y los gobiernos es, de hecho, una parte constitutiva de la disciplina de la ciencia política y del análisis de políticas públicas.

Desde el punto de vista práctico —para aquellos que interactúan con el ámbito internacional, como los cuerpos diplomáticos o las agencias de cooperación, así como los socios de estas—, conocer la opinión de los públicos con los que se está trabajando puede, no solamente ser relevante, sino fundamental para que sus acciones y programas tengan la profundidad social y la legitimidad que les permitan cierta continuidad en el tiempo, faciliten la implementación, y le den sentido a los discursos y las acciones. También, para las agencias de cooperación, es importante conocer la opinión de las contrapartes de sus programas a la hora de diseñarlos, con el fin de evitar imponer visiones “desde el Norte” que sean ajenas a las preocupaciones, intereses y necesidades de las poblaciones a quienes van dirigidos.

El estudio de la relación entre la opinión pública y las relaciones internacionales tiene ciertas particularidades derivadas de la naturaleza de este ámbito, tradicionalmente concebido como aislado o incluso protegido de los vaivenes de la política interna, el *domaine réservé* de Estado, que, según algunos, lejos de obedecer a la opinión pública, debe responder a la “razón de Estado”³. Por otra parte, son raros

³ Estos debates comenzaron en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Algunos de los trabajos que mejor repasan estos dilemas son Almond (1950), Holsti (2004) y Kertzer (2020).

los países y los contextos en los cuales los temas de política exterior resultan relevantes en unas elecciones o inciden en la política interna. Sin embargo, debido a las cuestiones de legitimidad y capacidad de implementación arriba mencionadas, así como al desarrollo de técnicas estadísticas y de tecnologías cada vez más sofisticadas para conocer la opinión pública, en las últimas décadas se ha desarrollado cada vez más este campo (Kertzer, 2020).

En el caso de América Latina, los estudios acerca de las actitudes políticas hacia temas internacionales son aún más recientes y escasos debido a que, por un lado, hasta hace relativamente poco, no se realizaban encuestas independientes y fiables que proveyeran los datos comparativos para hacerlo. Por otro lado, no fue sino hasta después de la democratización de los sistemas políticos de la región en los años 1980 y 1990 que aumentó el interés por los estudios de opinión pública en la región. Hasta hace poco, solo se contaba con dos instrumentos: la encuesta más importante y con más años era la realizada por el Latinobarómetro, y, luego, la especializada en temas internacionales *LAYEM*.

La mayoría de los estudios de opinión pública en América Latina y asuntos internacionales ha sido realizada por los equipos que han trabajado en *LAYEM*. Sin embargo, esta base de datos ha sido relativamente poco explotada hasta ahora, pues la mayoría de las publicaciones que de ella se han desprendido son los reportes generales de cada encuesta y el reporte que se publicó en 2015, recopilando diez años de datos (Maldonado, Morales Castillo, González González, Crow y Schiavon, 2015; en adelante citado como *Las Américas y el Mundo*, 2015). Los investigadores que han trabajado en los equipos de dicha encuesta son quienes más han escrito sobre el tema. Algunos ejemplos son Morales y Schiavon (2015), que han publicado artículos académicos sobre política exterior y su relación con la opinión pública centrados especialmente en el caso mexicano. Tickner, Cepeda y Bernal (2015) publicaron un trabajo que abarcaba varios países de América Latina, enfocándose en el tema de la identidad nacional y su relación con el sentimiento antiestadounidense. Maldonado Hernández, Jacobo y Cárdenas (2020) también han hecho trabajo en varios países de la región, centrándose en las actitudes hacia el fenómeno de la migración. González González ha contribuido de manera sustantiva a abrir el campo, ya que lanzó y dirigió *LAYEM* y participó en el equipo que elaboró la encuesta *FES et al.* (2022).

La literatura específica sobre la opinión pública latinoamericana acerca de la UE es prácticamente inexistente. Schiavon y Domínguez (2015) publicaron el único artículo académico sobre el tema, elaborado con datos de *LAYEM* y explorando la relación entre preferencias por el libre comercio y valoración de la UE. Recientemente, el trabajo de Domínguez (2023) en esta misma serie es el primero en poner a dialogar los datos de la encuesta *FES et al.* (2022) y *PPMI et al.* (2021) y, de manera sucinta, el Latinobarómetro. El propósito de este documento es continuar ese diálogo de manera más profunda, sistemática y extensiva, además de vincularla explícitamente con el concepto de la UE como potencia normativa.

3. Conocimiento e imagen general de los latinoamericanos sobre la Unión Europea

3.1. Conocimiento: bueno, pero general y desigualmente distribuido

El punto de partida en este tipo de estudios debe consistir en establecer, con la mayor claridad posible, el nivel de conocimiento sobre el tema que tiene la población encuestada, pues de ello dependen en gran medida sus opiniones y juicios. Como señalan los autores del reporte *LAYEM* 2010-2011, los datos indican que hay una relación positiva entre conocimiento y evaluación de organizaciones internacionales. En esta sección se establece que, en América Latina, la población tiene un conocimiento ade-

cuado de la UE, aunque se mantiene en un nivel general y existen grandes desigualdades entre las personas encuestadas.

De acuerdo con la encuesta de FES *et al.* (2022), el conocimiento de los latinoamericanos acerca de la UE fue notablemente alto, ya que el 91% contestó bien o muy bien acerca de la membresía de cinco países de la UE (Gráfico 1). Las tasas más altas de respuestas correctas se dieron en Venezuela (95%), Argentina (94%), Uruguay (94%) y Brasil (93%).

GRÁFICO 1. Conocimiento acerca de la UE: membresía

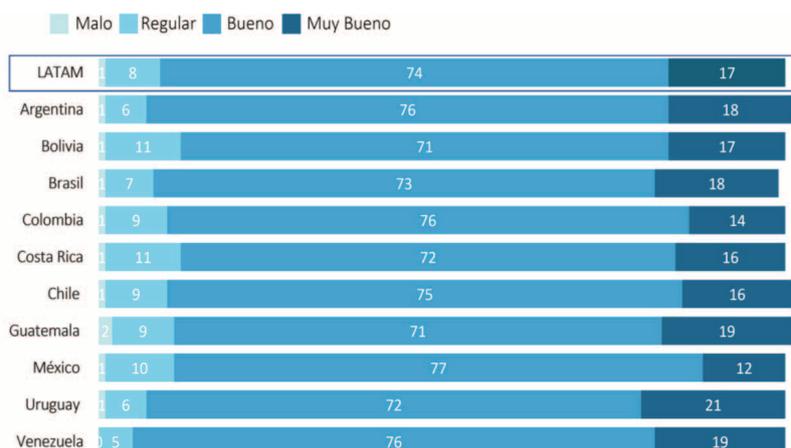
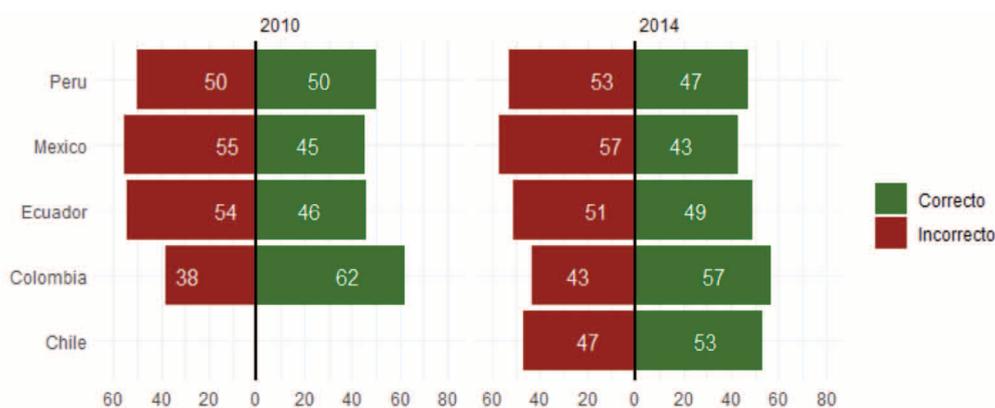


Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

Este dato debe complementarse con los de *LAYEM* de 2010-2011, donde a una pregunta relativa a la familiaridad con organizaciones internacionales, el 27,3% en promedio de los encuestados en México, Colombia, Ecuador y Perú respondió que no “ha oído hablar de”, “no sabe” o “no contesta” sobre la UE (*LAYEM*, 2010-2011: 44). La UE figuraba en la quinta posición, por detrás de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque más del 70% de respuestas correctas sigue siendo alto, este dato de *LAYEM* 2010-2011 revela que cerca de un tercio de la población ignora lo que es la UE.

Para detectar conocimiento más preciso acerca de la UE (más allá de si los encuestados habían oído hablar o no de ella), *LAYEM* incluyó en 2010-2011 y 2014-2015 un reactivo sobre el nombre de la moneda común en la UE, el euro. Los resultados muestran aún más desconocimiento, como se puede apreciar en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2. Conocimiento acerca de la moneda de la UE (euro)

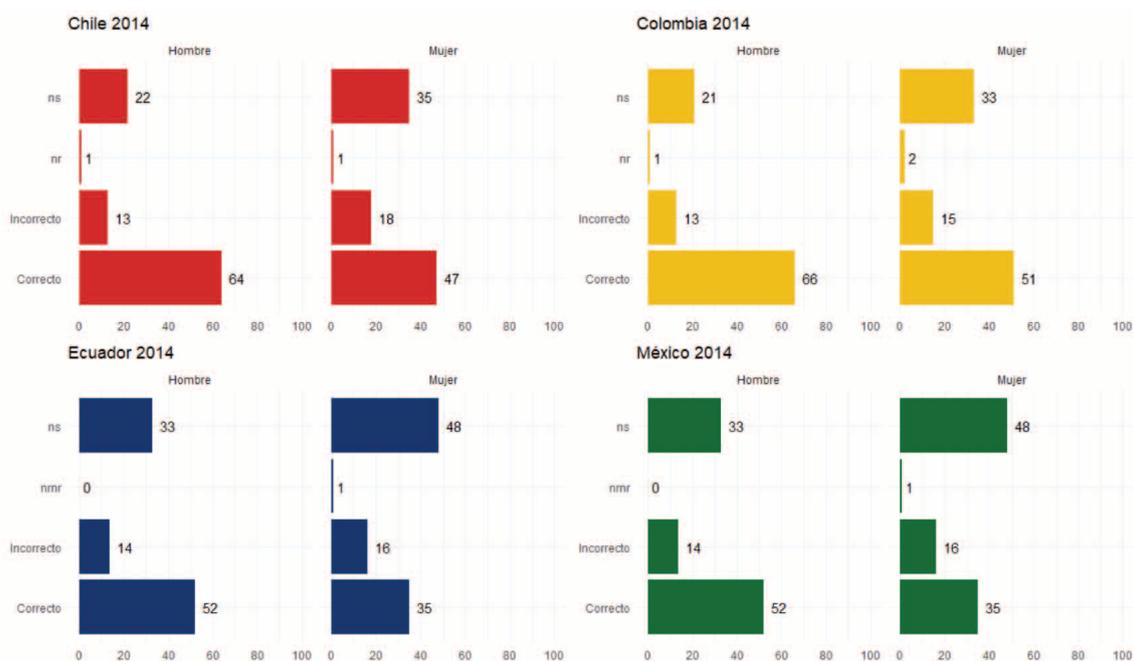


Cálculos propios con datos de *LAYEM*, 2010-2011 y 2014-2015.

Colombia mostró los niveles más altos de conocimiento tanto en 2010-2011 (62%) como en 2014-2015 (57%), en tanto que México fue el país en el que menos personas contestaron correctamente, con el 45% en 2010-2011 y el 43% en 2014-2015. Es posible apreciar que las cifras no difieren mucho de un levantamiento a otro de *LAYEM*, por lo que se podría pensar que se trata de un resultado relativamente estable⁴.

Al revisar las cifras de 2014-2015 por sexo y por edades (Gráficos 3 y 4), reflejan las enormes desigualdades de los niveles educativos y de acceso a la información de distintas secciones de la población en esos países. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, es notoria la brecha de conocimiento entre hombres y mujeres en los cuatro países: de 12 puntos porcentuales en Colombia, Chile y Ecuador, y del 15% en México. Los niveles más altos de “no sabe” se dieron entre las mujeres de México (48%) que superaron, además, a las que contestaron correctamente. En términos de edad, los jóvenes (28-29 años) de Chile, Colombia y México (y los de 30-49 años en Ecuador) mostraron mayor conocimiento, mientras que los mayores de 50 años presentaron niveles más altos de desconocimiento, sobre todo en México y Chile.

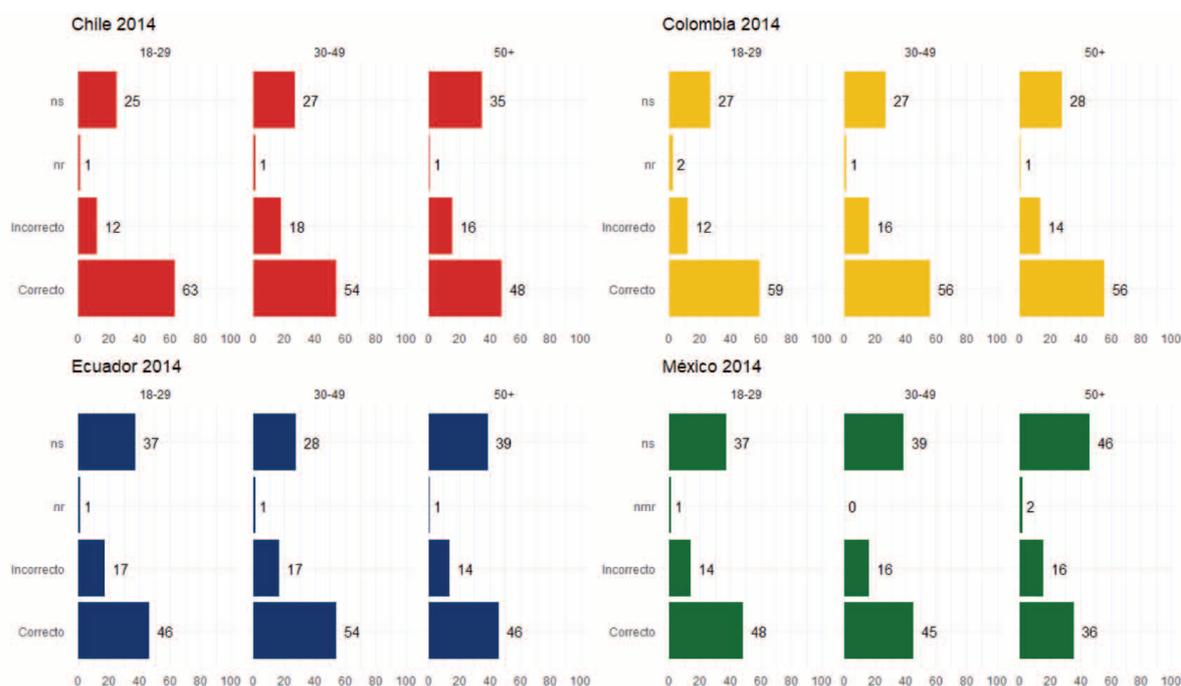
GRÁFICO 3. Conocimiento acerca de moneda de la UE (euro) según sexo



Cálculos propios con datos de *LAYEM*, 2014.

⁴ Esta estructura se corrobora con las respuestas a varias preguntas más de las dos encuestas de *LAYEM* tanto de 2010-2011 como de 2014-2015: los colombianos son los mejor informados sobre asuntos internacionales y los mexicanos los peor informados.

GRÁFICO 4. Conocimiento acerca de moneda de la UE (euro) según edad



Cálculos propios con datos de LAYEM, 2014.

Así pues, es fundamental recordar, a lo largo de la lectura de las siguientes páginas, que hay un desconocimiento importante de la UE por parte de cerca de la mitad de la población latinoamericana, especialmente entre las mujeres y las personas de mayor edad, debido a las enormes desigualdades de los sistemas educativos, de género y en cuanto a la manera en que la gente se informa. El desconocimiento se refleja mejor en estas encuestas, que cubren una muestra poblacional más amplia que la de FES *et al.* (2022) y la de PPMI *et al.* (2021), levantadas en línea. Aun con estas diferencias, el patrón de que Colombia presente un alto nivel de conocimiento y México esté entre los que menos saben de temas internacionales se mantiene en la encuesta de la FES *et al.* (2022) (Gráfico 1), con lo cual se puede hablar de una tendencia de largo plazo.

3.2. Imagen de la Unión Europea en América Latina: positiva, eficiente, moderna, fuerte...

Una vez establecido el nivel (desigual) de conocimiento, procede abordar la cuestión de la imagen de la UE entre los latinoamericanos: ¿Qué ideas/conceptos asocian con Europa? Los cuatro estudios analizados en este documento coinciden en que la imagen de la UE es, en general, positiva en América Latina. Un primer elemento que revela el estudio de PPMI *et al.* (2021) (ver Gráfico 5) es que los encuestados en los tres países de América Latina donde se hizo levantamiento, es decir, Brasil (76,2%), Colombia (79,4%) y México (76,8%), contestaron que tienen una actitud “positiva” o “muy positiva”.

GRÁFICO 5. Valoración general de la UE en países socios, 2015 y 2021

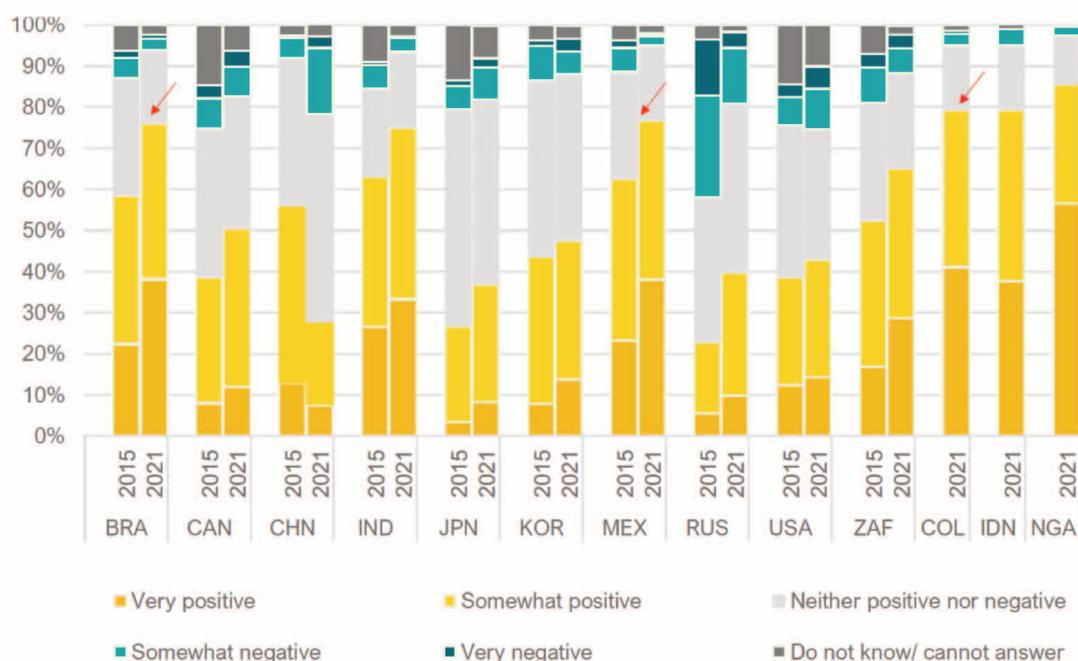


Imagen tomada de PPMI *et al.*, fig 5.

Son niveles notablemente más altos que en los países desarrollados (Canadá, China, Japón, Corea, Rusia y Estados Unidos), pero similares a los de otros países emergentes o del llamado Sur Global (Indonesia (79,4%), India (75,2%), Nigeria (85,5%, el más alto) y Sudáfrica (65%)). Resulta evidente que las personas encuestadas en los otros países emergentes evalúan positivamente el nivel superior de desarrollo y riqueza de la UE. Por otra parte, tanto Brasil como México mostraron aumentos de más de diez puntos porcentuales en sus percepciones positivas entre el estudio de 2015 y el de 2021 —Colombia solo se incluyó en el de 2021—. China fue el único país en donde se registró una caída, quedando de manifiesto el efecto de las tensiones crecientes desde 2016 con la llegada de Trump al poder, y el inicio de la guerra comercial con Estados Unidos y la UE. Así pues, parece haber en general una opinión positiva de la UE entre los países en vías de desarrollo que contrasta, especialmente, con la de los países del Norte, incluida la de sus aliados militares, Estados Unidos y Canadá.

Al revisar los datos de *LAYEM* 2010-2011 (Figura 1), queda claro que esta visión positiva de Europa en América Latina no es nueva. En todos los países en los que se realizó el levantamiento, Europa quedó en segundo o tercer lugar en el “termómetro de regiones”, para el cual, las personas encuestadas otorgaban una calificación sobre 100 puntos a siete regiones. Europa obtuvo calificaciones por encima de los 60 puntos en Colombia (67), Ecuador (64), México (64) y Perú (61), mientras que en Brasil obtuvo 49 puntos (igual que Norteamérica), aunque hay que tener en cuenta las bajas calificaciones otorgadas por los brasileños, con una máxima de 50 puntos.

FIGURA 1. Valoración de Europa en comparación con otras regiones 2010-2020



Imagen tomada de González González, Schiavon, Crow y Maldonado, 2011, fig 3.3.

Así pues, la valoración positiva de Europa en América Latina que detectó la encuesta PPMI en 2015 y 2021 no aparece solo en una o dos “fotografías”, sino que se veía desde 2010-2011. Con tres observaciones espaciadas en el tiempo, se puede decir que esa valoración positiva ha sido estable. Sin embargo, no hay que perder de vista que, a pesar de esta visión positiva estable, Europa no fue valorada en primer lugar por ninguno de los públicos entrevistados de América Latina en *LAYEM*, en 2010-2011, ni en 2014-2015, quedando siempre detrás de Norteamérica y Asia Pacífico.

Para abundar acerca de los conceptos e ideas con los cuales los latinoamericanos asocian a la UE, la encuesta PPMI *et al.* (2021) muestra que los tres descriptores que tuvieron mayor resonancia entre las personas entrevistadas en Colombia, Brasil y México en 2021 fueron “moderna”, “fuerte”, “eficiente” (Cuadro 2). Contestaron de forma muy similar a los otros países emergentes: igual que sudafricanos e indios, y difirieron poco de indonesios, quienes contestaron “unidos” en lugar de “eficientes” y nigerianos, que contestaron “pacíficos” en lugar de “fuertes”. Otro punto para resaltar es que los públicos entrevistados de los tres países latinoamericanos asociaron esos mismos tres términos también con Estados Unidos, China e incluso Rusia, con la única excepción de Brasil, donde, en lugar de “eficiente”, se percibió a Rusia como “agresiva”. Así pues, de acuerdo con este instrumento, la visión de la UE que tienen los latinoamericanos no es muy distinta de la que tienen de otras grandes potencias, ni tampoco es muy diferente de la que tienen otros países emergentes. Es interesante que en ningún país se haya asociado a la UE con el término “agresiva”. Habrá que estar atentos en la próxima edición del estudio, a ver si, tras la guerra de Ucrania, cambia esta percepción.

CUADRO 2. Descriptores más asociados a la UE y otras potencias, 2021

	Unión Europea			Estados Unidos		
	1	2	3	1	2	3
BRA	Moderno	Fuerte	Eficiente	Moderno	Fuerte	Eficiente
CAN	Moderno	Unido	Multicultural	Agresivo	Arrogante	Moderno
CHN	Moderno	Multicultural	Fuerte	Arrogante	Moderno	Hipócrita
COL	Moderno	Eficiente	Fuerte	Moderno	Fuerte	Eficiente
IDN	Moderno	Fuerte	Unido	Moderno	Fuerte	Agresivo
IND	Moderno	Eficiente	Fuerte	Moderno	Fuerte	Eficiente
JPN	Multicultural	Moderno	Unido	Fuerte	Moderno	Multicultural
COR	Pacífico	Eficiente	Unido	Fuerte	Moderno	Multicultural
MEX	Moderno	Fuerte	Eficiente	Moderno	Fuerte	Eficiente
NGA	Moderno	Pacífico	Eficiente	Moderno	Fuerte	Eficiente
RUS	Moderno	Multicultural	Hipócrita	Agresivo	Moderno	Arrogante
EUA	Moderno	Pacífico	Multicultural	Moderno	Fuerte	Multicultural
ZAF	Moderno	Eficiente	Fuerte	Moderno	Fuerte	Arrogante
	China			Rusia		
	1	2	3	1	2	3
BRA	Moderno	Eficiente	Fuerte	Fuerte	Moderno	Agresivo
CAN	Agresivo	Arrogante	Fuerte	Agresivo	Fuerte	Arrogante
CHN	Pacífico	Unido	Confiable	Fuerte	Unido	Moderno
COL	Moderno	Eficiente	Fuerte	Fuerte	Eficiente	Moderno
IDN	Moderno	Fuerte	Agresivo	Fuerte	Moderno	Unido
IND	Agresivo	Arrogante	Fuerte	Fuerte	Moderno	Eficiente
JPN	Agresivo	Arrogante	Hipócrita	Agresivo	Arrogante	Fuerte
COR	Arrogante	Hipócrita	Agresivo	Agresivo	Fuerte	Hipócrita
MEX	Moderno	Eficiente	Fuerte	Fuerte	Moderno	Eficiente
NGA	Moderno	Pacífico	Eficiente	Fuerte	Moderno	Eficiente
RUS	Unido	Fuerte	Moderno	Multicultural	Fuerte	Pacífico
EUA	Agresivo	Arrogante	Fuerte	Agresivo	Arrogante	Fuerte
ZAF	Moderno	Fuerte	Eficiente	Fuerte	Agresivo	Moderno

Tomado de PPMI *et al.*, 2021, tabla 4.

Sobre este mismo tema de la imagen, la encuesta de FES *et al.* (2022) planteó a las personas entrevistadas otra batería de descriptores de donde escoger. Los resultados revelan (Figura 2) que los latinoamericanos asocian a Europa primordialmente con aspectos culturales (monumentos, museos y cultura, reyes y reinas) y socioeconómicos (integración económica y estado de bienestar). A pesar de que la pregunta se hizo en relación con Europa y no con la UE, el público entrevistado reveló estar al tanto de que la región se caracteriza por un proceso de integración económica, segundo descriptor más asociado, con el 46% de las respuestas. Llama la atención que los conceptos “colonialismo” (12%) y “discriminación racial” (10%) aparecen con niveles de mención bajos, a pesar del marcado anticolonialismo del discurso público de varios líderes latinoamericanos. De igual forma, sorprende la poca atención que se le presta al concepto “extrema derecha”, dado que se trata de una de las principales preocupaciones políticas en las sociedades europeas actualmente.

FIGURA 2. Imagen de Europa: Monumentos, museos y cultura...

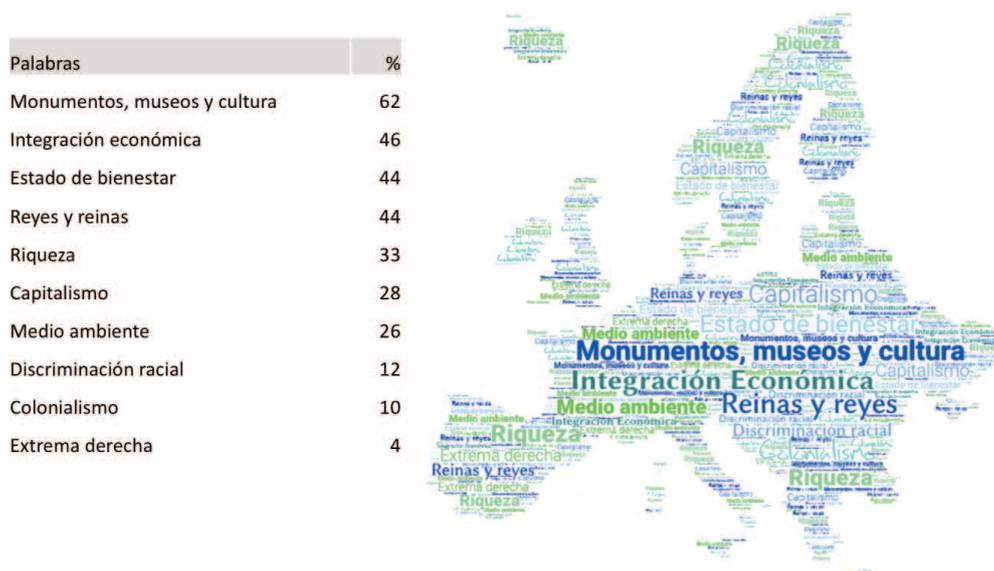


Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

Al desglosar los datos de esta misma pregunta por país (Gráfico 6), sorprende lo homogéneo de las respuestas, pues, en casi todos los países, los términos quedaron ordenados de manera muy similar. Las desviaciones del patrón general se observan en Brasil y Uruguay, donde hubo una asociación mayor con el término “capitalismo”; en Brasil y Costa Rica, donde “riqueza” ocupó un lugar prominente; Venezuela, donde el “estado de bienestar” muestra mayor importancia al quedar en segundo lugar; y Costa Rica, donde los términos culturales “monumentos...” y “reyes...” obtuvieron los mayores puntajes de toda la región. Hay que anotar el tema de medio ambiente, que tiene relevancia a la hora de pensar en los temas que, como el “Estado de bienestar” (44%) se asociarían a priori con una “potencia normativa”: el 26% de las respuestas en toda la región, con los niveles más altos en Colombia, Guatemala, Chile y México.

GRÁFICO 6. Imagen de la UE por país

	LATAM	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Guatemala	México	Uruguay	Venezuela
Monumentos, museos y cultura	62	64	52	63	64	70	62	57	64	64	60
Integración económica	46	43	45	44	48	48	43	47	43	52	45
Estado de bienestar	44	47	43	45	43	38	46	40	36	47	58
Reinas y reyes	44	40	33	39	46	56	42	43	49	41	46
Riqueza	33	26	25	47	35	45	25	35	33	29	26
Capitalismo	28	29	28	38	29	27	25	24	23	35	21
Medio ambiente	26	23	24	22	30	23	29	30	29	27	22
Discriminación racial	12	14	8	15	15	14	14	8	12	14	9
Colonialismo	10	12	6	12	9	13	10	11	9	13	7
Extrema derecha	4	4	2	6	3	4	4	3	3	4	4

Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

Es interesante constatar las diferencias entre las baterías de opciones de respuesta que se ofrecían a los entrevistados en cada encuesta. La de la FES *et al.* (2022) no ofrecía términos relacionados con el llamado “poder duro”, mientras que la de PPMI *et al.* (2021) no ofreció opciones que aludieran a los aspectos simbólicos y culturales. De hecho, casi no se observa solapamiento entre ambos instrumentos. A pesar de esto, las respuestas no ofrecen una imagen contradictoria, sino que parecen complementarse.

En resumen, la imagen de los latinoamericanos acerca de la UE es, como en otros países emergentes, positiva. Ha sido así desde hace por lo menos una década, y ha mejorado en los últimos años. La UE se asocia con modernidad, eficiencia y fortaleza, así como con aspectos culturales y simbólicos, integración económica, Estado de bienestar y, en menor medida, medio ambiente. Los datos también indican que, en los países emergentes, se le ve inequívocamente como potencia, con rasgos similares y de manera uniforme. También es notable la homogeneidad de respuestas entre los distintos países de América Latina en ambas encuestas, lo cual sugiere que la UE proyecta ahí una imagen consistente.

4. Relaciones con la Unión Europea y con las otras potencias

Una pregunta de particular relevancia para entender si la UE actúa en América Latina como una potencia normativa es saber cómo evalúan los públicos de la región las relaciones de sus países con la UE. En esta sección se abordan estas cuestiones, primero, revisando la trayectoria histórica de estas evaluaciones y, después, relacionándola con la calidad de la democracia, en el entendido de que, si la

UE es efectivamente una potencia normativa, se esperaría que la calidad de la relación de otros países con ella estuviese relacionada con un sistema político democrático. Finalmente, esta sección hace una comparación de la evolución histórica de las percepciones acerca de las relaciones del propio país con las otras potencias, Estados Unidos y China, y destaca algunos contrastes por subregión.

4.1. Evaluación de las relaciones del propio país con la UE: perspectiva histórica

La encuesta de PPMI *et al.* (2021) muestra cómo —a pesar de que en América Latina hay una imagen generalmente positiva de la UE— la evaluación de las relaciones del propio país con ella no es más positiva, ni tan similar a la opinión en los otros países emergentes (Gráfico 7). En general, el saldo es positivo, ya que el 50% o más de los entrevistados en los tres países latinoamericanos evaluaron como “algo positiva” o “muy positiva” la relación de sus países con la UE: Brasil y Colombia, entre el 58% y el 59%; México menos, con un 50-53%. Sin embargo, estos niveles contrastan con las evaluaciones mucho más altas de los encuestados en tres de los otros cuatro países en desarrollo, India (70-79%), Indonesia (83%) y Nigeria (31%). Solo Sudáfrica mostró niveles similares a los de los países latinoamericanos, aunque con un aumento considerable entre 2015 (41%) y 2021 (58%).

GRÁFICO 7. Evaluación de la relación del propio país con la UE

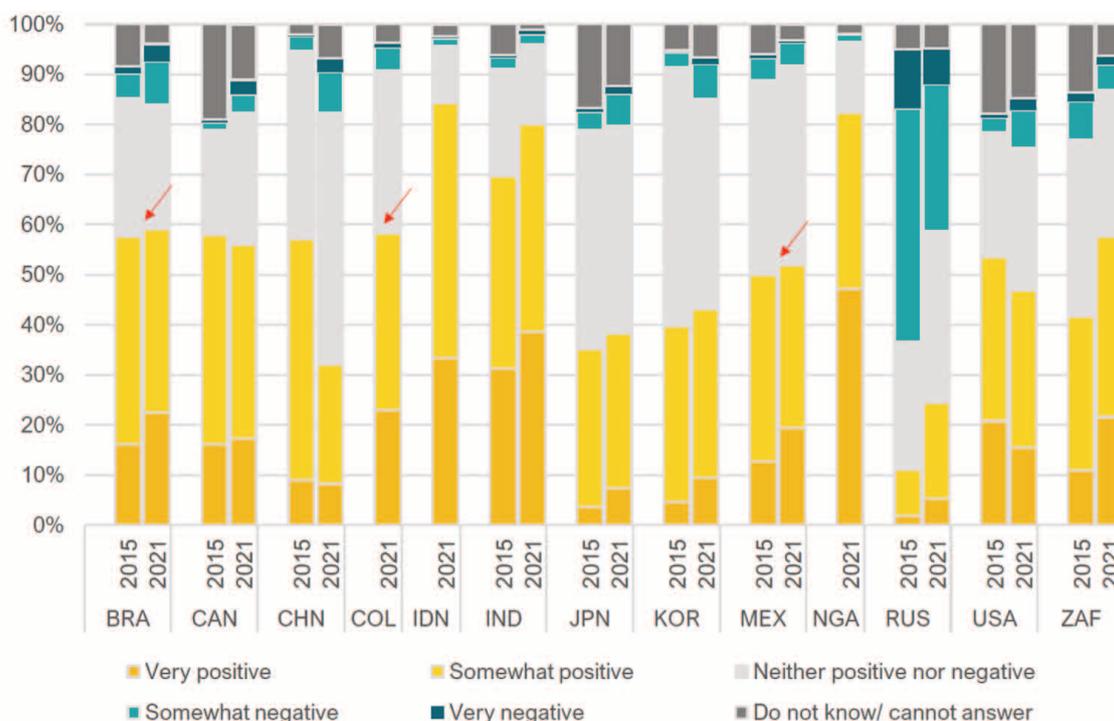


Imagen tomada de PPMI *et al.*, 2021, fig. 6.

Llama la atención la estabilidad de las opiniones en Brasil y México entre 2015 y 2021, donde hubo un pequeño aumento de las valoraciones positivas entre los dos años, a pesar de la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil en 2019 y de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la de México en 2018, ya que, durante sus administraciones, las relaciones con la UE han sufrido un deterioro. En Brasil, lo que se observa es un aumento del porcentaje de personas que contestó “muy negativa” o “algo negativa”, cuestión que no sucedió en México, donde se redujeron las evaluaciones negativas de 2015 a 2021. Así pues, de acuerdo con este instrumento, los públicos de estos dos países no percibieron el marcado deterioro de las relaciones de sus países con la UE.

Para ahondar en esta cuestión, conviene revisar las series de tiempo del Latinobarómetro, que lleva haciendo esa misma pregunta desde 1997, en 19 países de América Latina. El Gráfico 8 resume la información, sumando las respuestas “más bien buenas” y “muy buenas” en una sola línea. Varios elementos merecen comentarse. El primero de ellos es que se corrobora que la evaluación positiva de la relación con la UE observada en el apartado anterior para los años 2015 y 2021 no fue un asunto puntual, sino que históricamente se ha mantenido muy alta. Entre 1997 y 2020, el promedio para el conjunto de América Latina fue del 71,3%, llegando a alcanzar niveles superiores al 90% en los años 2005 y 2010. Un segundo dato, también común a toda la región, es que, a pesar de mantenerse en niveles muy altos de evaluación positiva, la trayectoria generalizada es de declive a partir del año 2011, con un breve repunte en 2017 y 2018, alcanzando su punto más bajo en 2020, con un 69,7% de respuestas positivas.

GRÁFICO 8. Evaluación de la relación del propio país con la UE, 1997-2020



Cálculos propios con datos de Latinobarómetro, 1997-2020.

En tercer lugar, al observar los países individualmente, trece muestran caídas de más de 5 puntos en tiempos recientes⁵. El punto de inflexión es variable entre 2016 y 2018, pero no deja de ser notoria una caída tan abrupta en tantos países. Los únicos países en los que no se registra una caída de las evaluaciones positivas son Chile, la República Dominicana y El Salvador, aunque este último registró una caída del 15% entre 2017 y 2018, con un repunte posterior de magnitud similar. Chile y Uruguay son los que muestran, por un lado, mayor estabilidad y, por otro, los niveles más altos de evaluaciones positivas.

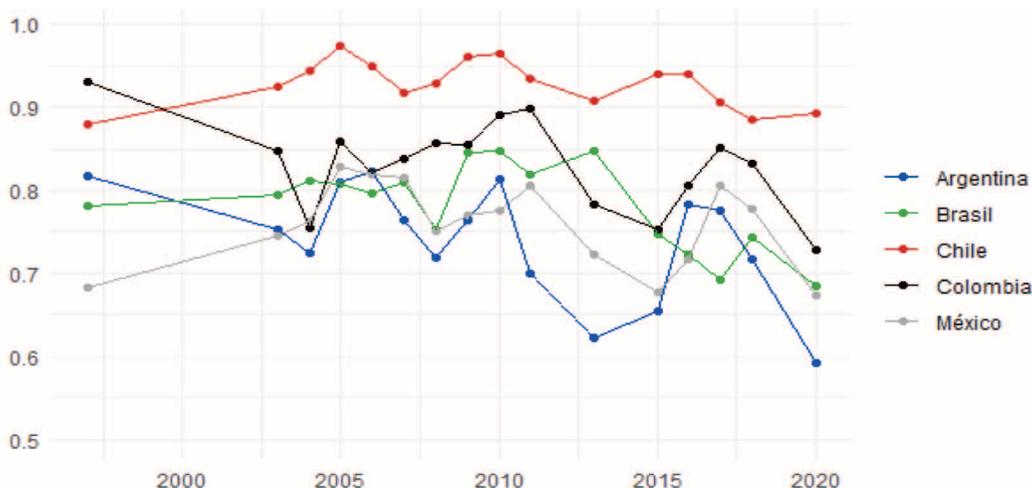
De toda la región, solo se observan niveles por debajo del 60% en Venezuela a partir de 2014 —hay que recordar que Hugo Chávez murió en 2013—. De hecho, en ese país, la trayectoria de declive comenzó en 2006, cuando las evaluaciones positivas alcanzaron el 82,5%, y ha continuado cayendo hasta el último levantamiento disponible, en 2020, cuando obtuvieron apenas un 28,1% de respuestas positivas. Hubo un repunte (del 10%) en el año 2018, año en que se agudizó la crisis interna en ese país, y

⁵ Argentina, del 78,8% en 2016 al 69,7% en 2020; Brasil, del 74,4% en 2018 al 68,4% en 2020; Colombia, del 85,1% en 2017 al 72,9% en 2020; Costa Rica, del 83,3% en 2018 al 76,6% en 2020; Ecuador, del 82,6% en 2017 al 67,6% en 2020; Guatemala, del 77,5% en 2017 al 67,5% en 2020; Honduras, del 87,3% en 2018 al 75,5% en 2020; México, del 80,6% en 2017 al 67,4% en 2020; Panamá, del 70,7% en 2017 al 60,2% en 2020; Paraguay, del 93,7% en 2016 al 76,9% en 2020; y Perú, del 86,6% en 2016 al 69,1% en 2020.

la UE reconoció a Guaidó como presidente. El otro país que muestra una caída acentuada es Nicaragua, donde se pasó del 86,9% en 2017 —justo antes del endurecimiento más violento del gobierno de Daniel Ortega— al 60,7% en 2020. Estos dos casos se comentan en la siguiente sección.

Para una comparación más clara, el Gráfico 9 contrasta las trayectorias de los principales países de América Latina entre sí, lo cual permite apreciar más claramente varias de las tendencias señaladas líneas arriba: Chile es el país donde consistentemente la población encuestada ha evaluado más positivamente la relación de su país con la UE; las cifras más altas en los cinco países se alcanzaron en 2005 y 2010, y hay un descenso general (estancamiento en Chile) desde 2016-2017.

GRÁFICO 9. Evaluación de la relación del propio país con la UE, comparativo de países principales desde 1997



Cálculos propios con datos de Latinobarómetro, 1997-2020.

Se puede apreciar también que Argentina muestra la mayor volatilidad, junto con Colombia. Estos dos países y México muestran un repunte posterior a 2015, que, en el caso de Colombia, se podría relacionar con el amplio apoyo que dio la UE al acuerdo de paz de 2016 con las FARC y, en el caso de México, al acercamiento que hubo con la UE durante la Administración de Donald Trump en Estados Unidos, que aceleró la negociación del Acuerdo Global modernizado, concluida en principio en abril de 2018. Brasil contrasta con el resto, pues, en lugar del repunte en 2016 que experimentaron los demás, lo que se observa es una caída adicional a la que se venía dando desde 2013, alcanzando su punto más bajo en 2017 (69,3%), para volver a caer abruptamente en 2020 (68,4%) —al año siguiente de la llegada al poder de Jair Bolsonaro— tras una subida en 2018 (74,4%).

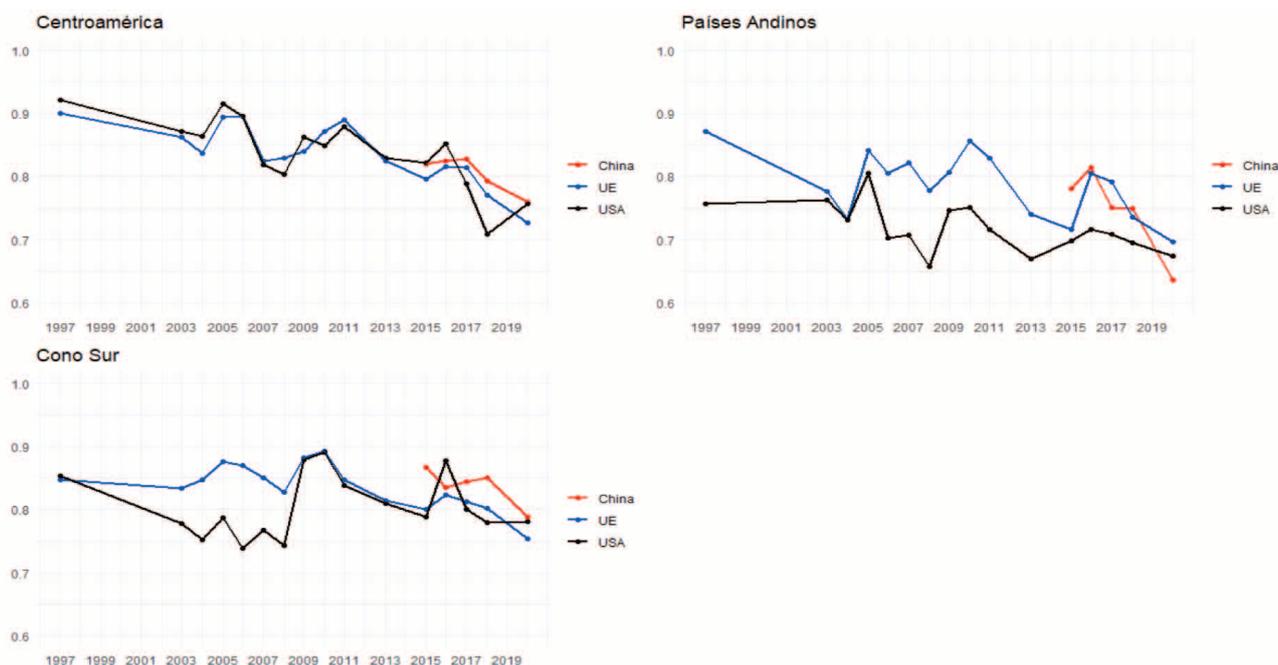
Una última observación de interés es que, tanto para el caso de México como para el de Brasil, esta serie de tiempo sí registra la percepción de un deterioro en las relaciones con la UE a partir de 2018 y 2019, tras la llegada de AMLO y Bolsonaro al poder, que la de PPMI *et al.* (2021) no detectó al saltarse los años entre 2015 y 2021. Para México, el 2015 —primer año de la observación de PPMI *et al.* (2021)— resulta ser el punto más bajo de la serie de tiempo (67,7%), y PPMI *et al.* (2021) no registró el repunte que hubo en los años 2017 y 2018, cuando hubo un acercamiento entre la UE y México. Brasil también registró un repunte en 2018, a partir del cual se dio otra caída de la evaluación positiva. En suma, tras el análisis más detallado que permiten estas series del Latinobarómetro, resulta que las evaluaciones que hicieron los encuestados mexicanos y brasileños de las relaciones de su país con la UE no eran tan estables como parecía mostrar el estudio de PPMI *et al.* (2021). Los públicos latinoamericanos entrevistados se muestran bastante sensibles a los cambios en las relaciones exteriores de sus países.

4.2. Evaluación de las relaciones con la UE en comparación con Estados Unidos y China

Las series de tiempo del Latinobarómetro permiten comparar los datos descritos en la sección anterior con las valoraciones de las relaciones con Estados Unidos y China, aunque para esta última potencia los datos comienzan solo a partir de 2015. El tema es muy amplio, por lo que, a continuación, se revisan solo dos aspectos que permiten tener un panorama bastante general: primero, una comparación de la evolución histórica a nivel subregional (Centroamérica, Cono Sur, países andinos) y, después, una revisión de los datos de la encuesta FES *et al.* (2022) desglosados por país.

Con respecto a la evolución en el tiempo, el Gráfico 10 muestra la evaluación de las relaciones de algunos países latinoamericanos, agrupados por subregión, con la UE, China y Estados Unidos de 1997 a 2020. Se puede apreciar que, en los países andinos, la relación con la UE ha salido mejor evaluada que aquella con Estados Unidos desde hace 25 años, con diferencias de hasta 20 puntos porcentuales (1997, 2010, 2016). Para el caso del Cono Sur, se distinguen tres etapas claramente. Durante la primera, entre 1997 y 2009, la relación con la UE fue mejor evaluada que aquella con Estados Unidos, de manera similar a los países andinos. Durante la segunda etapa, entre 2009 y 2015, años más agudos de la Gran Recesión, la evaluación de la relación con ambas potencias fue casi idéntica, para desmarcarse nuevamente en la tercera etapa, donde la UE finalizó en tercer lugar en 2020, detrás de China, que se situó en primer lugar desde 2015 (salvo en el año 2016). La región andina es la única de las tres que, en 2020 calificó la relación con la UE mejor que aquellas con Estados Unidos y China, mientras que, en el Cono Sur y Centroamérica fue la peor.

GRÁFICO 10. Evaluación de la relación del propio país con la UE, por subregión



Cálculos propios con datos de Latinobarómetro, 1997-2020.

En el caso de Centroamérica, llama la atención que las opiniones acerca de la relación con Estados Unidos y con la UE se movieron de manera muy similar, mostrando mayor volatilidad para el caso de Estados Unidos, especialmente a partir de la llegada de Trump al poder en 2017. Este patrón se ve alterado a partir de 2018, cuando aumentó notablemente la evaluación de la relación con Estados Unidos, mientras que aquellas con la UE y China cayeron. Aun así, la relación con China fue la mejor evaluada a partir de 2017, en línea con lo que se observa para el Cono Sur.

Las series de tiempo también permiten detectar las abruptas caídas en la evaluación de la relación con Estados Unidos tras la llegada de Trump a la presidencia de ese país, en 2017, sobre todo en los casos de Centroamérica y del Cono Sur. En la relación con China, se observa un inicio de la serie en 2015 con calificaciones relativamente altas, por encima de la de la UE en los tres casos. A pesar de que en las tres subregiones se dio una caída importante de la evaluación de la relación con el país asiático entre 2018 y 2020, quedó ligeramente mejor calificada que en las relaciones con las potencias occidentales tanto en Centroamérica como en el Cono Sur, y solo quedó en tercer lugar para el caso de los países andinos.

En cualquier caso, dos elementos destacan en esta comparación. Primero, para todos los países de América Latina en todos los años, la valoración de las relaciones con las tres potencias es muy positiva, por encima del 60%, cuestión que se había observado para la UE en la sección 3, pero que resulta no ser exclusiva de su caso. Segundo, es notorio que también en todos los casos la valoración de la relación con las tres potencias ha ido en declive desde 2016. Por tanto, se puede concluir que la valoración de las relaciones con la UE que hacen los públicos latinoamericanos no es muy diferente de aquella que hacen de su relación con las otras dos potencias.

A pesar de la tendencia general a calificar sus relaciones con las tres potencias de manera bastante positiva, es decir, por encima del 50%, al desglosar los datos más recientes (en 2021) por país (Gráfico 11), se puede apreciar mejor la diversidad que existe entre los países latinoamericanos. En Costa Rica, Chile, Uruguay y México las relaciones con las tres potencias fueron percibidas como buenas o muy buenas casi por igual, con los uruguayos otorgando las puntuaciones más altas. Las únicas evaluaciones por debajo del 55% fueron de Argentina y Bolivia con Estados Unidos, y de Venezuela con ese mismo país y con la UE.

GRÁFICO 11. Calificación de las relaciones del propio país con las principales potencias, 2021

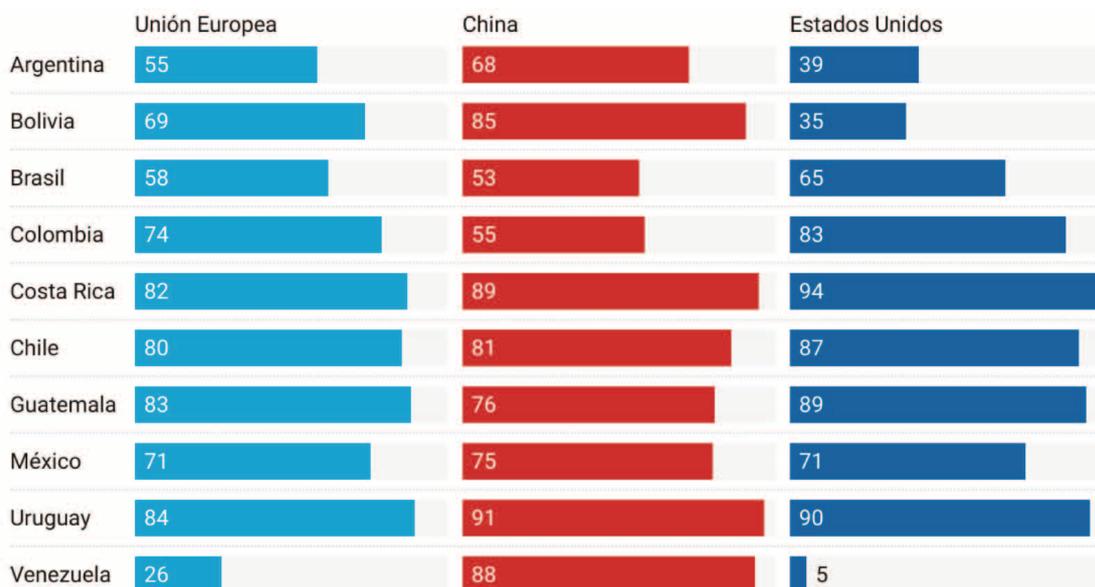


Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

Es importante notar que en ningún caso la relación con la UE obtuvo la mejor calificación, lo cual coincide con lo establecido por LAYEM en 2010-2011 en la evaluación de las regiones (Figura 1 en la sección 3.2.). La UE tuvo la calificación más baja en cuatro casos: México —donde la relación fue calificada igual que aquella con Estados Unidos—, Chile, Costa Rica y Uruguay. En los otros seis países, las personas encuestadas evaluaron su relación con la UE a medio camino entre aquellas con Estados Unidos y China. Un segundo dato a destacar es que solo los encuestados de Brasil y Guatemala evaluaron las relaciones de

su país con la UE mejor que aquellas que tienen con China, mientras que en cinco países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala) la relación con Estados Unidos fue la mejor evaluada, mostrando la gran influencia que este país aún tiene en la región. Así pues, se puede decir que, aunque los públicos latinoamericanos reconocen el carácter de potencia de la UE, al evaluarla de manera similar a las otras, consistentemente sitúan la relación de su país con ella en una posición secundaria.

Un tercer dato es que, en cinco países —Argentina, Bolivia, México, Uruguay y Venezuela— las personas encuestadas evaluaron mejor las relaciones de su país con China que con las otras dos potencias. Esto no sorprende para la mayor parte de ellos debido al aumento del comercio con esa potencia asiática en los últimos años y la importancia que ha tenido en mantener a flote al gobierno de Venezuela. Sin embargo, no deja de ser llamativo para el caso de México, país vecino de Estados Unidos, con el que tiene una intensa relación de integración económica y de interacción en todos los ámbitos, y socio estratégico de la UE, con la que tiene un Acuerdo de Asociación, en tanto que su interacción con China es de las más limitadas de todo el continente.

Una vez establecida la valoración de las relaciones de los países latinoamericanos con la UE en comparación con las de China y Estados Unidos, y que queda claro que se le ve como potencia —aunque no la más poderosa—, vale la pena pasar al análisis de las características que se asocian al liderazgo de la UE con mayor detalle.

5. La Unión Europea como potencia normativa en América Latina

Una vez establecido que la UE goza, en general, de una imagen positiva en América Latina, que esa imagen está relacionada con elementos sociales, culturales, económicos y de modernidad, y que las relaciones son bien evaluadas (aunque cada vez menos y que se ubica a la par de Estados Unidos y China), es pertinente indagar ahora acerca de su liderazgo y de las características que se asocian con ella, y en comparación con Estados Unidos y China.

En esta sección se argumenta que en América Latina se percibe a la UE como una potencia normativa y social, en línea con lo propuesto por varios académicos desde los años setenta (Galtung, 1973; Duchêne, 1973), y con la imagen que la propia UE ha buscado proyectar en la escena internacional. El punto de partida para conceptualizar el poder de la CEE/UE como esencialmente distinto del de otras potencias es su falta de competencias (hasta 1997) y sus débiles capacidades desde el punto de vista militar, fundadas en su relación con Estados Unidos como principal proveedor de seguridad en la región desde la Segunda Guerra Mundial por la vía de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta conceptualización quedó plasmada en la expresión acuñada por Duchêne (1973) de una “potencia civil”, en referencia también a lo que se decía del poder alemán de posguerra. Tras la caída del comunismo en Europa Central y del Este, y la firma del Tratado de Maastricht en 1992, la UE se dio a la tarea de construir la PESC, que partía de una visión de sí misma en la que la promoción de sus valores, esencialmente liberales (democracia, derechos humanos, libre mercado, estado de bienestar y multilateralismo) era una parte constitutiva.

A principios de este siglo, Manners (2002) retomó la idea y fue quien acuñó el concepto de “potencia normativa”, estudiando la proyección de los derechos humanos como parte distintiva de las relaciones externas de la UE. Poco después, Laïdi (2005) lanzó la frase de “la norma sin la fuerza” para caracterizar el poder de la UE en los ámbitos del comercio internacional y el medio ambiente. Con la expresión *market power Europe*, Damro (2012) apunta en una dirección parecida en cuanto a los mecanismos que tiene la UE para influir en la política internacional, entender el tipo de potencia que es —y quiere ser— la UE. Los estudiosos han determinado que, a falta de coerción, los mecanismos utilizados por la UE

para la difusión de normas han sido principalmente tres: i) presentarse como un modelo exitoso a imitar, tanto de democracia como de estado de bienestar, integración regional y libre mercado; ii) condicionar el acceso a su atractivo mercado a la adopción de normas democráticas, y iii) promoverlas mediante sus programas de cooperación para el desarrollo. También por esta razón, todos los Acuerdos de Asociación de la UE con terceros países, incluidos aquellos con América Latina, cuentan forzosamente con una “cláusula democrática”. Esta caracterización del poder europeo está igualmente relacionada con el concepto de “poder blando” (Nye, 2009), un aspecto del poder que se asocia más con la influencia y la autoridad, porque se basa en la capacidad de ser un “modelo” que en otros países se admira o se quiere emular, lo cual remite necesariamente a las percepciones de los “líderados”.

Para analizar con más detalle la idea de que la UE es vista como una potencia normativa en América Latina, las siguientes secciones estudian, primero, si, efectivamente, se la percibe como líder. A partir de eso, se presta atención a si se la ve como modelo en términos de democracia, desarrollo e integración regional, valores en los que la UE ha intentado proyectarse al exterior. Finalmente, se revisan distintas características de liderazgo en comparación con China y Estados Unidos.

5.1. La cuestión del liderazgo

En la sección 3.2. de este documento, ya se estableció que los públicos de América Latina —al igual que en otros países emergentes— evalúan a la UE de manera similar a las otras grandes potencias, lo cual ya es un indicador de que se la percibe como un actor con influencia a nivel internacional. Para captar con mayor precisión si los latinoamericanos consideran que la UE es líder, la encuesta FES *et al.* (2022) preguntó si consideran que la UE es y será importante. Como se puede observar en la Figura 4 (gráfico de la derecha), en promedio, los latinoamericanos calificaron a la UE bastante alto, con una media de 7,5/10; el 69% le pusieron una calificación por encima de 7, y uno de cada 5 le puso la máxima calificación. Al revisar los promedios por país (Figura 4, mapa de la izquierda), en todos los países de América Latina, la UE obtuvo una calificación por encima de 7 sobre 10 puntos posibles, con las puntuaciones más altas en Costa Rica (7,8) y Guatemala (7,9), y las más bajas en Argentina y Brasil (7,2). Así pues, en este rubro, hay poca variación intrarregional (entre 7,2 y 7,9): la UE se percibe uniformemente como líder, aunque en ningún país obtiene calificaciones que lleguen al 8/10.

FIGURA 4. Liderazgo de la UE (próximos 5 años)

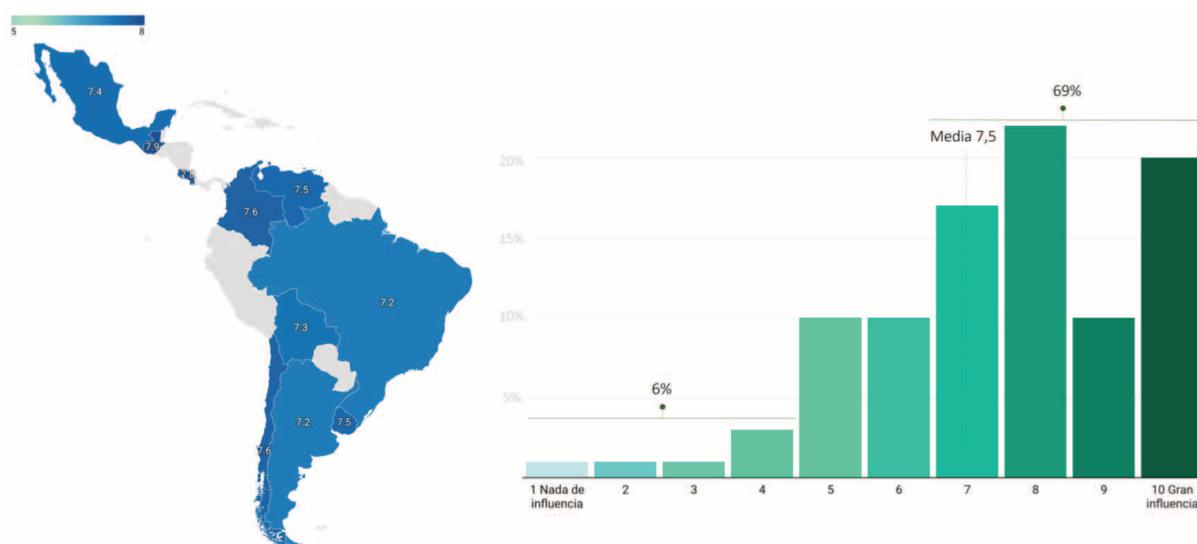


Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

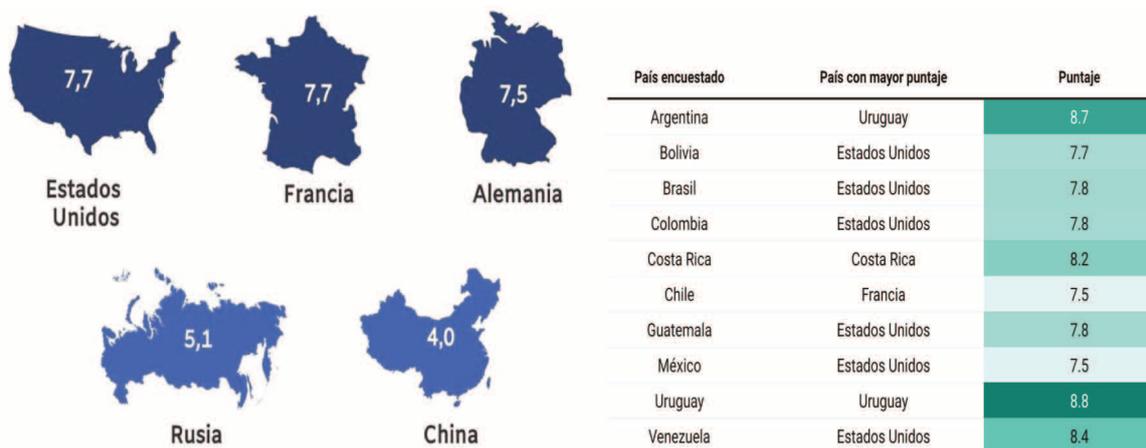
Una vez establecido que la UE es percibida como líder en la región, hay que indagar acerca de las áreas en las que usa su influencia para proyectar sus valores. El primer asunto para poder hablar de una “potencia normativa” es revisar los valores democráticos.

5.2. La proyección de valores democráticos

Primero se revisa qué valoración existe en América Latina sobre la democracia en Europa y en comparación con otros países. Después, en lo referente a la proyección de esos valores en la región, se presenta un análisis que muestra que la calidad de la democracia de los países de América Latina incide en la valoración que hace la gente de sus relaciones con la UE.

La encuesta FES *et al.* (2022) preguntó cómo se evalúa la democracia de Alemania y Francia (no de la UE, que no es un Estado) en comparación con Estados Unidos, Rusia, China y otros países (Figura 5, mapa de la izquierda). En promedio, los latinoamericanos otorgaron la calificación más alta a Francia y Estados Unidos por igual (7,7), con Alemania ligeramente detrás (7,5), mientras que Rusia (5,1) y China (4) quedaron considerablemente peor calificadas. Sin embargo, es notable que, aunque califican a las democracias occidentales con los puntajes más altos, los latinoamericanos muestran una actitud crítica, pues quedan aún lejos del 10, que significaría una “democracia plena”. Al revisar los datos desglosados por país (tabla de la derecha en la Figura 5), resulta que solo los chilenos identificaron a un país europeo (Francia) en primer lugar, mientras que, en todos los demás países, la democracia mejor calificada fue Estados Unidos, seguida de Uruguay y Costa Rica por ellos mismos. Así pues, el modelo principal de democracia en América Latina no es europeo, sino americano, y en los casos de Uruguay y Costa Rica, el propio país. En ese sentido, el primer mecanismo de proyección de valores en el exterior mencionado líneas arriba (ser un ejemplo o modelo) resulta solo parcialmente exitoso para el caso de los países europeos, valorados bien, pero en segundo plano después de otros mejor evaluados en el propio hemisferio occidental.

FIGURA 5. Modelos de democracia



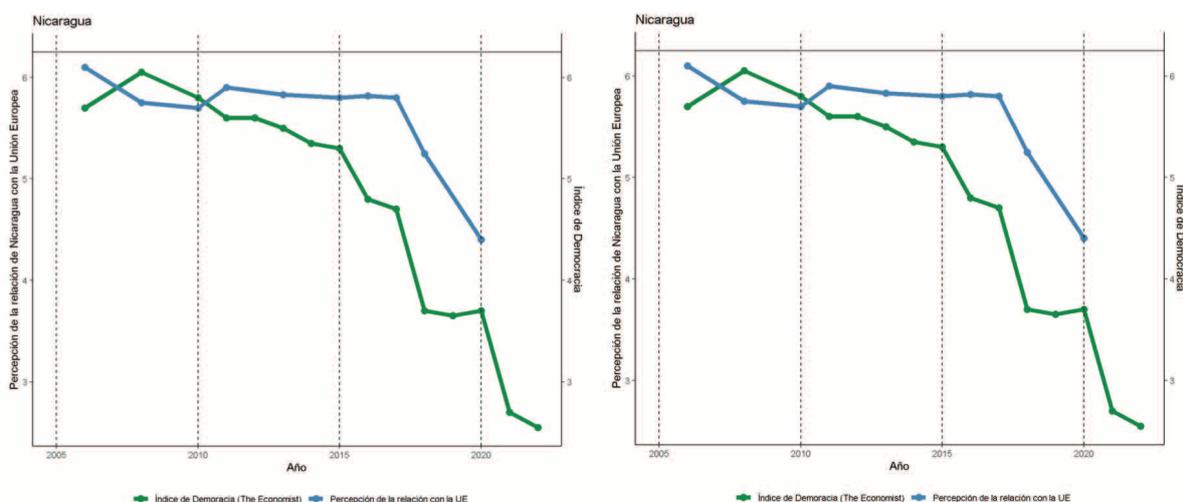
Imágenes tomadas de FES *et al.*, 2022.

Es más difícil valorar los otros mecanismos de proyección de valores (condicionar acceso a su mercado e influencia vía programas de desarrollo). Un estudio de Domínguez (2010) sobre México, Venezuela y Honduras concluyó que los límites de este tipo de influencia dependen de las condiciones de cada país, ya que no se pueden generar cambios sin apoyo de actores internos. Sin embargo, aunque la UE no logre promover cambios a favor de la democracia en los países de América Latina por sí misma, eso no quiere decir que el tema de la democracia no tenga ninguna incidencia en sus relaciones con la región. De hecho, como se mencionó en la sección 4.1. (Gráfico 8), las caídas más abruptas en las percepciones

positivas de las relaciones con la UE se dieron en los casos de Nicaragua y Venezuela que, precisamente, son los países en donde la democracia ha sufrido los peores retrocesos en la región.

Para explorar con mayor detalle esta idea, se compararon los datos de la serie histórica del Latinobarómetro con los datos de la serie de tiempo de The Economist Democracy Index, que va de 2006 hasta 2022. En efecto, como se puede ver claramente en el Gráfico 12, en ambos casos la caída de las percepciones positivas de la relación con la UE coincidió casi perfectamente con el deterioro de la democracia medida con ese índice. Estos datos sugieren que, conforme estos países han ido sufriendo retrocesos autoritarios cada vez más graves, sus relaciones con la UE se han deteriorado, y esto, a su vez, ha sido percibido por la opinión pública de esos países, lo cual no es menor.

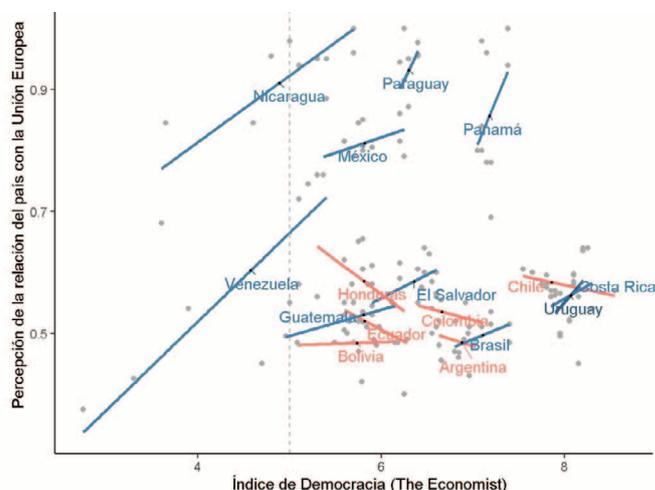
GRÁFICO 12. Democracia y percepción de las relaciones del propio país con la UE: Nicaragua y Venezuela



Cálculos propios con datos de Latinobarómetro (1997-2020) y *The Economist Democracy Index*, 2023.

Con el fin de evaluar esta covariación con mayor rigor, y ver si ocurre también con los otros países, se cruzaron los datos mediante una regresión lineal de las dos variables para todos los países de América Latina (en lo individual) que se representa en el Gráfico 13 (ver anexo metodológico al final).

GRÁFICO 13. Democracia y percepción de las relaciones del propio país con la UE



Cálculos propios con datos de Latinobarómetro (1997-2020) y *The Economist Democracy Index*, 2023.

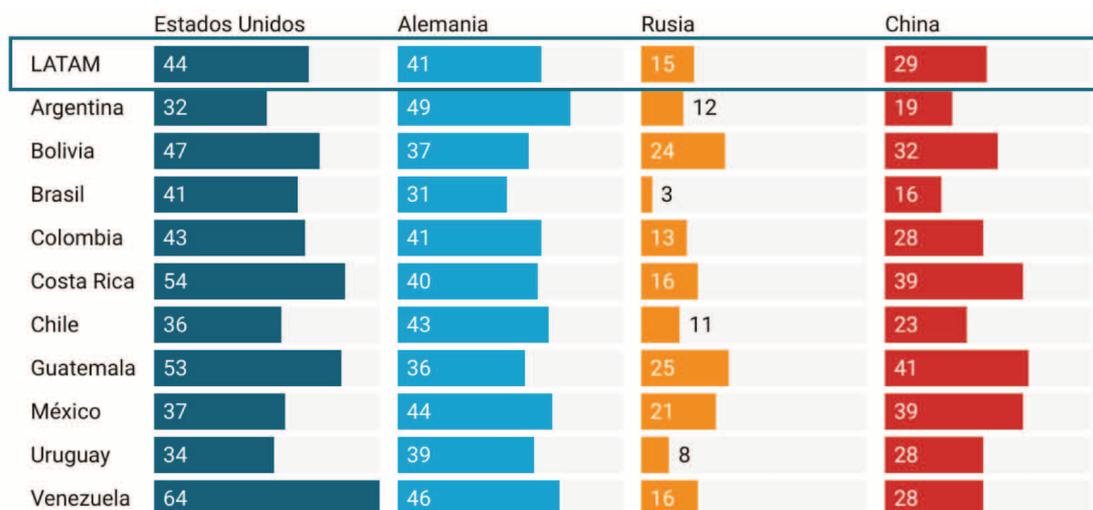
En diez casos la correlación existe y queda expresada en líneas con inclinación cercana a los 45° (en azul en el Gráfico 13): Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua, Venezuela, Panamá, Paraguay y Uruguay. El gráfico también permite hacer otra observación interesante: para los casos de Venezuela y Nicaragua —que se sitúan a la izquierda del 5 en el eje horizontal, es decir, que son claramente autoritarios—, la percepción de un deterioro en las relaciones con la UE es más sólida. En cambio, para los países que tienen regímenes híbridos o democráticos (obtienen calificación por encima de 5 en el índice de democracia), la calificación de la relación con la UE por las sociedades parece depender de variables adicionales y/o no existe correlación estadística para *todos* los casos, aunque sigue apareciendo una correlación positiva en la mayoría de ellos.

Estos resultados apoyan la hipótesis de que la UE es una potencia normativa en el tema de la democracia, pues dan sustento empírico a la idea de que, por un lado, Francia y Alemania son bien evaluadas —detrás de Estados Unidos— como modelo democrático y, por otro, a que la democracia es un factor que incide en las relaciones de la UE con América Latina, sobre todo cuando esta se deteriora gravemente, y, además, la población de esos países generalmente así lo percibe. Este hallazgo invita a desarrollar el tema con investigaciones ulteriores más detalladas y pruebas estadísticas que incluyan otras variables, como el crecimiento económico o el comercio. De hecho, esta percepción parece estar ligada a los ciclos económicos, pues hay fuertes caídas tras la crisis financiera mundial de 2010 y, después, tras la caída de los precios de las *commodities* en 2014.

5.3. Un modelo de desarrollo y de integración regional

Otros aspectos en los que la UE ha buscado convertirse en modelo hacia el exterior son el desarrollo y la integración regional. En términos de modelos de desarrollo (Gráfico 14), hay una similitud interesante con lo que sucede en el caso de las evaluaciones sobre la democracia: nuevamente, para la mayoría de los países de la región (salvo Argentina, Chile, México y Uruguay), el modelo es primero Estados Unidos, por encima de Alemania, el país europeo sobre el que preguntó la encuesta FES *et al.* (2022). En promedio, para toda América Latina, el 44% de las personas encuestadas consideró que Estados Unidos sería el mejor modelo de desarrollo para su país y el 41% mencionó a Alemania. China quedó muy atrás con el 29%, seguida de Rusia, que solo un 15% eligió.

Gráfico 14. Modelos de desarrollo

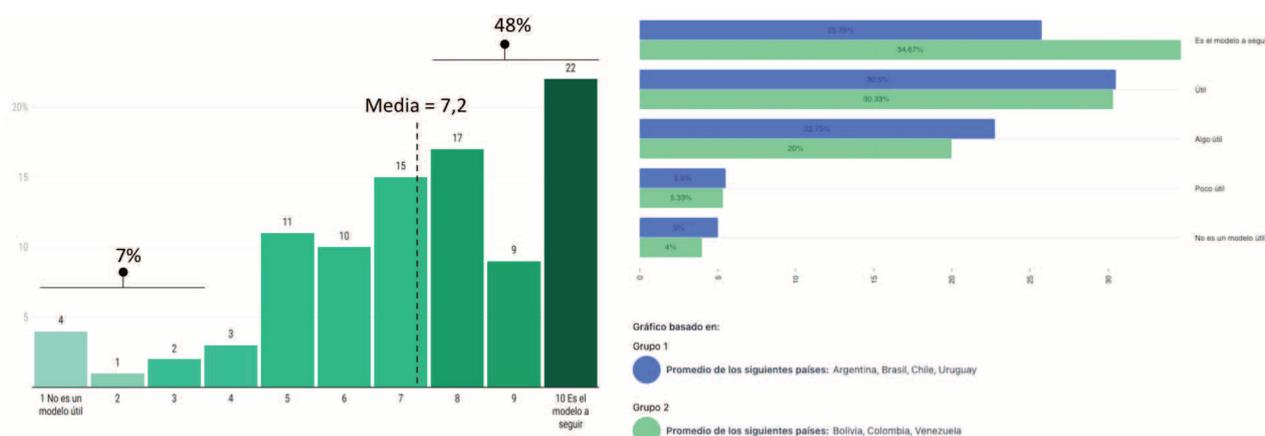


Imágenes tomadas de FES *et al.*, 2022.

Llama la atención la fuerte variación a nivel subregional: Alemania es vista como principal modelo de desarrollo en el Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay), mientras que Estados Unidos encabeza en algunos países de Centroamérica y los países andinos. La opinión sobre Alemania como modelo de desarrollo es más homogénea en toda América Latina que sobre cualquiera de las otras potencias mencionadas en el cuestionario. China es vista como un modelo de desarrollo para uno de cada cinco latinoamericanos en promedio, y hay mucha mayor variación entre países: alcanza el 39% para México y Costa Rica, así como el 41% en Guatemala, donde está casi a la par con Alemania o la rebasa, mientras que solo un 16% de los brasileños la mencionan.

En lo que respecta a ser un modelo de integración regional, cuestión con la cual, como se vio líneas arriba, el público latinoamericano asocia la imagen de la UE (Figura 3 y Gráfico 6), se puede apreciar en el Gráfico 15 (izquierda) que, al preguntar directamente sobre este tema en 2021, la encuesta de la FES *et al.* (2022) reveló que casi la mitad (48%) de los encuestados en toda la región otorgó una calificación de 8 o superior, en una escala donde el 10 significa que la UE es el modelo de integración regional a seguir. La media para toda la región fue de 7,2, más baja que las calificaciones otorgadas a las democracias europeas, aunque el 22% de los encuestados otorgaron un 10, respuesta que obtuvo mayores frecuencias.

GRÁFICO 15. La UE como modelo de integración regional



Imágenes tomadas de FES *et al.*, 2022 (izquierda) y elaboración propia con datos de FES *et al.*, 2022 (derecha).

Al desglosar los datos por subregión, resulta un contraste interesante entre los países del Cono Sur y los andinos (Gráfico 15, derecha), ya que la población encuestada en estos últimos es más numerosa (34,67%) en considerar que la UE es un modelo de integración a seguir, mientras que en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay fueron el 25,75%. En esos países, fueron más quienes contestaron que era un “modelo útil” (30,5%). Así pues, queda claro que la UE se ve en América Latina como un modelo de integración regional, aunque habría que explorar con más detalle qué entiende el público por este término, utilizado de manera laxa por los líderes de la región para referirse a la cooperación multilateral en la región.

5.4. El liderazgo de la UE en temas de la agenda global multilateral

El liderazgo tiene que ver con que los demás identifiquen que cierta potencia encabeza un área de política pública o tema, ya sea porque consideran que es un ejemplo a seguir, por sus capacidades sobresalientes en el sector o porque logra hacer avanzar un determinado tema de acuerdo a sus preferencias. En este sentido, existen otras áreas en las que la UE ha querido proyectarse internacionalmente, pertenecientes

a la agenda global multilateral y vale la pena analizar en cuáles se la ve como líder en América Latina, en contraste con las otras dos grandes potencias, China y Estados Unidos. La encuesta de la FES *et al.* (2022) preguntó acerca de esto, y los resultados se presentan en el Gráfico 16, donde se ve que los latinoamericanos encuestados distinguieron claramente las áreas de liderazgo de cada una de las tres potencias.

GRÁFICO 16. Líderes y temas en la agenda multilateral

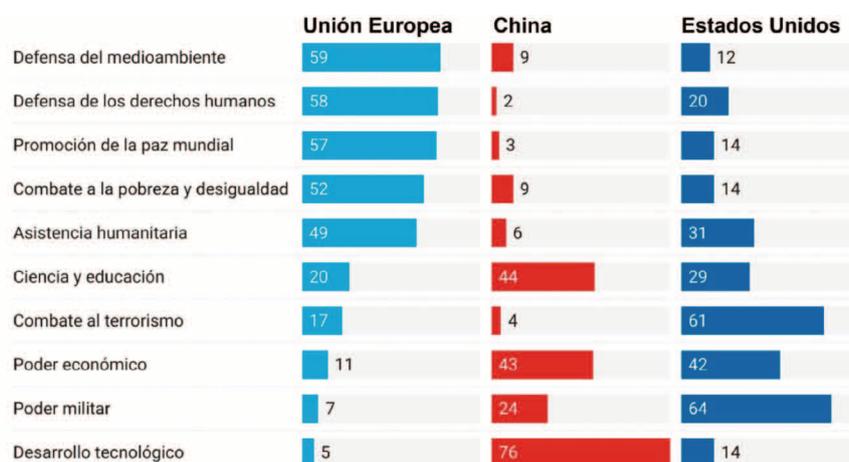


Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

Al menos cuatro observaciones acerca de este gráfico son relevantes para este estudio. En primer término, los resultados parecen confirmar uno de los principales postulados de la caracterización de la UE como “potencia civil” que promueve la “norma sin la fuerza”: su liderazgo se percibe en América Latina como uno que está desprovisto de poder militar, ya que solo el 7% de los entrevistados la consideraron líder en ese rubro, en contraste con el 64%, que mencionaron a Estados Unidos y el 24% para China.

En segundo término, el liderazgo de la UE se destaca en los temas sociales y normativos, tales como la lucha contra el cambio climático, la defensa de los derechos humanos, el combate contra la pobreza y la desigualdad, y la ayuda humanitaria. En esos cinco rubros, entre el 49% y el 59% de los encuestados consideraron que la UE era líder, muy por encima de China y de Estados Unidos. En contraste con la UE, las otras dos potencias se ven como líderes en términos de poder económico, casi por igual (42% y 43%), dejando muy atrás a la UE con solo el 11% de las respuestas, lo cual no deja de ser sorprendente, teniendo en cuenta que figura entre los tres principales socios económicos de todos los países de América Latina y que se trata de una potencia comercial de primer nivel, cuya influencia en la creación de normas ha sido fundamental históricamente. A este respecto, por tanto, caben dos interpretaciones: o bien la opinión pública no parece estar percibiendo la realidad por problemas de información o, quizá, lo que refleja este resultado es la percepción del declive de la presencia europea en comparación con el ascenso de la participación china en las economías latinoamericanas —la presencia de Estados Unidos es una constante—. Otro rubro en el que no parece haber correspondencia entre las percepciones recogidas por la encuesta y la realidad es el de “desarrollo tecnológico”, ya que Estados Unidos solo fue calificado por un 14% como líder. Nuevamente, parece ser que esta pregunta está capturando más una sensación de “ascenso”, que un liderazgo ya consolidado. Este fenómeno se observa también en materia de ciencia y educación, pues llama la atención que China haya salido evaluada como líder por un 44% de los latinoamericanos encuestados, mientras que solo el 20% señaló a la UE y el 29% a Estados Unidos, teniendo en cuenta que son los socios con los cuales hay mayor intercambio académico.

Un tercer elemento que revela el Gráfico 16 es que el tema de medio ambiente es aquel en el cual la UE destaca más, con el 59% de los latinoamericanos entrevistados contestando que la ven como líder,

en contraste con solo el 9% para China y el 12% para Estados Unidos. El reporte de PPMI *et al.* (2021) coincide en las entrevistas cualitativas en que se percibe a la UE como un actor capaz de promover y hacer avanzar las normas relacionadas con el clima y el medio ambiente, especialmente en Brasil y Colombia. Esta percepción se acompaña de altas expectativas, especialmente de los jóvenes con educación, que en muchas ocasiones respondieron que la UE debería priorizar el medio ambiente por encima del comercio (Brasil), y promover la agricultura sustentable, el ecoturismo y la biodiversidad en Colombia por medio de los acuerdos comerciales. Se percibe a la UE con las habilidades, la *expertise* y la reputación en el campo comercial como para influir en los socios y empujarlos de manera positiva en materia de protección del medio ambiente y mitigación del cambio climático (PPMI *et al.*, 2021: 21).

En cuarto lugar, es notable que las áreas en las cuales los latinoamericanos identifican a la UE como líder internacional son justamente las mismas en las que se presentan los problemas globales que más les preocupan: medio ambiente, derechos humanos y democracia, y lucha contra la pobreza. Esta cuestión se analiza en el siguiente apartado.

6. Áreas para la cooperación entre América Latina y la Unión Europea

De cara a la reactivación de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe que promueve la presidencia española del Consejo en el segundo semestre de 2023, y de la cumbre UE-CELAC de julio, es de particular relevancia conocer las áreas en las que los latinoamericanos consideran que la UE es un socio con el cual quieren cooperar.

Esto es importante para proporcionar profundidad social y legitimidad a las políticas de cooperación de la UE con América Latina, entre otras razones, para que los proyectos no se vean exclusivamente como imposición desde las prioridades y los intereses de los europeos. A este respecto, el Gráfico 17 muestra que los latinoamericanos en su conjunto y de manera muy homogénea coinciden en los tres problemas globales que les preocupan más: la pobreza extrema (73%), el cambio climático (71%) y la violación de los derechos humanos (64%)⁶.

GRÁFICO 17. Problemas globales que preocupan a los latinoamericanos

	LATAM	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Guatemala	México	Uruguay	Venezuela
El cambio climático	71	61	75	62	75	77	78	71	74	69	66
La migración y los refugiados	45	31	30	29	58	49	59	47	41	44	62
Las pandemias	60	49	60	59	55	61	58	68	64	55	73
La crisis de las democracias	44	44	54	45	48	42	44	32	29	47	56
La pobreza extrema	73	75	65	67	74	77	65	80	70	78	77
La violación de los derechos humanos	64	57	72	50	75	65	60	62	59	70	74
Las deudas de los países	33	46	28	19	30	52	22	50	24	29	26

Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

⁶ Hay que subrayar que esta pregunta se refiere a los problemas globales, pues hay otras preguntas en la encuesta FES *et al.* (2022) que se refieren a los problemas nacionales y regionales, con respuestas muy diferentes: al preguntar por el problema más importante para América Latina, aparecen de manera prominente la violencia (72%) y el crimen organizado (78%); al preguntar sobre el problema más importante para su país, hay mucha más variedad y encabezan la lista la economía (28%) y la corrupción (20%).

En estos tres temas, como ya se observó en el Gráfico 16 de la sección anterior, la UE es vista como líder mundial, en contraste con las otras grandes potencias. Estas son, por tanto, las áreas en las que existe una cooperación potencialmente mejor bienvenida por las sociedades latinoamericanas en su conjunto y que deben entrar en la discusión de la relación birregional para tener mayor resonancia a nivel social. Además, como se puede apreciar en el Gráfico 18, estas áreas son también aquellas en las que la mayoría de las personas latinoamericanas encuestadas considera que la UE es el mejor socio para cooperar.

Al ver los datos del Gráfico 17 desglosados por país, para el caso de la pobreza extrema, los países donde más encuestados manifestaron preocupación fueron Guatemala (80%), Uruguay (78%), Venezuela y Costa Rica (77%). Es llamativo que no parece haber relación entre estas respuestas y el nivel de ingreso o su distribución en los países, ya que Uruguay y Costa Rica presentan algunos de los niveles más altos de ingreso y más bajos de desigualdad en la región. De igual forma, los dos países en los que menos encuestados mencionaron la pobreza extrema —con cifras aún muy altas del 65%— fueron Chile y Bolivia, muy distintos en la conformación de sus niveles de pobreza. En todo caso, lo más importante a resaltar es que este es el problema más apremiante para la población de toda la región, y los programas de cooperación de la UE y sus Estados miembros deben tenerlo en cuenta, sobre todo en un contexto pos-COVID-19, en el que los expertos hablan de otra década perdida para la región debido al anémico crecimiento económico, la inflación y el aumento de la pobreza extrema (CEPAL, 2022). No basta con ser un ejemplo de desarrollo y Estado de bienestar; los latinoamericanos esperan cooperación con la UE en el rubro de la lucha contra la pobreza.

En cuanto a la preocupación por el cambio climático —la segunda amenaza global que más mencionan de forma generalizada los públicos latinoamericanos—, las poblaciones más preocupadas son las de Chile (78%), Costa Rica (77%), Colombia y Bolivia (75%), y México (74%). Curiosamente, los niveles más bajos se registraron en Argentina (61%) y Brasil (62%), en donde una parte importante de las emisiones de gases de efecto invernadero se deben a la deforestación por la expansión de la frontera agrícola. Incluso ahí, los niveles de respuesta son de casi dos tercios, por lo que se puede pensar que esta es un área en la cual la cooperación con la UE tendría resonancia social amplia en toda la región y se puede pensar en una agenda birregional propiamente dicha.

La tercera preocupación más mencionada, la violación de los derechos humanos —en la que la UE es vista como líder mundial y que la distingue de las otras dos potencias—, muestra mucha mayor variación entre los países de América Latina que las dos primeras. Mientras que Colombia (75%) y Venezuela (74%) aparecen en primer y segundo lugar, seguidas de Bolivia (72%); en Brasil, apenas llega al 50%. En cuanto a los otros temas, se pierde aún más la homogeneidad y el panorama se presenta más contrastado: la migración resulta más mencionada en Venezuela (62%), que ha visto emigrar a más de seis millones de sus ciudadanos hacia los países vecinos, donde genera preocupación: Colombia (59%) y Chile (58%). En México, en cambio, solo el 41% de los encuestados mencionó ese problema, a pesar de que el fenómeno migratorio hacia Estados Unidos se ha agudizado y ha convertido al país en uno de tránsito de otras zonas como Centroamérica y el Caribe. La deuda externa de los países, a diferencia de otras épocas y a pesar de la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19, no figura como una preocupación notoria más que Argentina (46%), Costa Rica (52%) y Guatemala (50%).

Al contrastar esta información con los datos de *LAYEM* de 2010-2011 (Tabla 2.1.: 69), queda claro que las preocupaciones por el cambio climático y la pobreza extrema son estables en el tiempo, pues ya entonces aparecían mencionadas en segundo y tercer lugar por brasileños, colombianos, ecuatorianos, mexicanos y peruanos. En primer lugar, aparecían el tráfico de drogas y el crimen organizado, con el 82,1%; en la encuesta FES *et al.* (2022), esa respuesta solo fue opción en los problemas regionales o na-

cionales. En segundo lugar, el calentamiento global obtenía un 80,9%, con un mayor nivel de preocupación en Colombia (92%) y menor en Perú (77%), mientras que, en tercer lugar, la pobreza fue mencionada como una amenaza internacional grave por el 80% de los encuestados en esos países. Les seguían muy de cerca, en cuarto lugar, la escasez y los precios de los alimentos (78,4%); las armas nucleares (77,4%) en quinto lugar, y las epidemias (76,7%) en sexto. Es interesante notar la estabilidad en el tiempo de la mayoría de las respuestas a más de diez años de distancia, a pesar de algunas variaciones en los cuestionarios.

Esta estructura de percepción de las amenazas globales embona de manera notable con la visión de la UE como mejor socio para cooperar en las áreas en que se distingue como líder, en contraste con las otras potencias, como se puede apreciar en el Gráfico 18. Los latinoamericanos consideran a la UE como mejor socio para los temas que más les preocupan (el medio ambiente (64%), la pobreza y la desigualdad (54%), y la democracia (42%)), temas para los que China resulta poco atractiva como socia, pues solo un 8%, un 6% y un 5% la mencionaron, mientras que Estados Unidos quedó en segundo lugar con un 15%, un 22% y un 34% respectivamente. En cultura y educación, la UE también es vista como la mejor potencia socia, con un 46% de las respuestas. En este rubro es interesante que, por un lado, como se mencionó en el Gráfico 16, los latinoamericanos no identifican a la UE como líder en materia de educación y ciencia, pero sí tienen una imagen de ella fuertemente relacionada con los temas de cultura (Figura 2).

GRÁFICO 18. La UE como mejor socio para ciertas áreas de interés

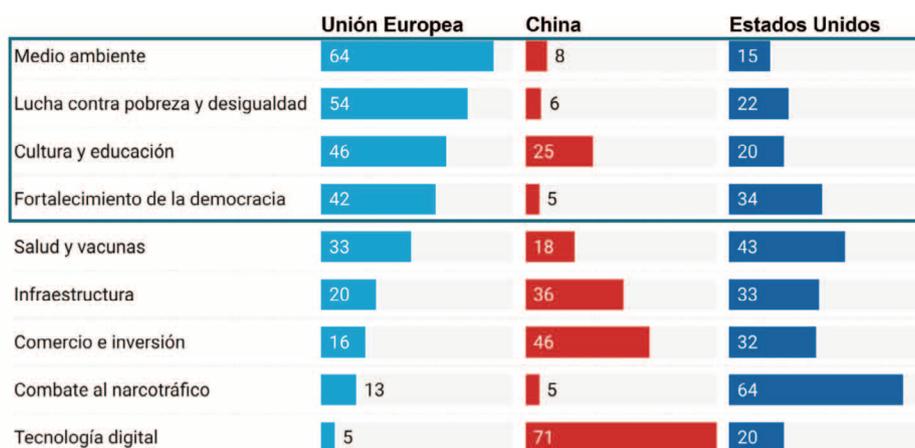


Imagen tomada de FES *et al.*, 2022.

Estados Unidos lidera en el rubro de salud y vacunas (43%), una de las áreas en las que se percibe más competencia (la UE tuvo un 33% y China un 18%), pero en materia de combate al narcotráfico (64%), sí aparece como líder indiscutible (la UE tuvo un 13% y China un 5%). No sorprende que China se vea como líder en temas de infraestructura (36%) como resultado de su iniciativa de “la ruta de la seda”, área en la que, sin embargo, compite con Estados Unidos (33%). Lleva una clara delantera en materia de tecnología digital (71%) y comercio e inversión (46%), lo cual llama la atención cuando en realidad la UE es, en muchos casos, el principal inversionista de la región, junto con Estados Unidos y, que, en materia de tecnología, las empresas estadounidenses de Silicon Valley siguen siendo líderes. Quizá, como se mencionó anteriormente, estas respuestas están detectando percepción de aumento en la importancia, más que una situación ya establecida.

Los datos de la encuesta de PPMI *et al.* (2021) ofrecen una perspectiva que permite matizar la impresión que deja la encuesta FES *et al.* (2022), que pedía a los entrevistados jerarquizar entre potencias. Pero, al preguntar individualmente acerca de la UE, como se puede apreciar en el Gráfico 19, más de la mitad de los latinoamericanos entrevistados consideró que sí era un socio importante en ciencia, investigación y

tecnología, aunque los porcentajes no fueron tan altos como en otros países emergentes, como Indonesia, India y Nigeria, o incluso China, en los cuales la UE alcanzó niveles de hasta el 75% de las respuestas.

GRÁFICO 19. Importancia de la UE como socia para temas y países selectos, 2015 y 2021



Imagen tomada de PPMI *et al.*, 2021, fig. 10.

De igual forma, los porcentajes de entrevistados que consideraron que la UE era un socio importante en términos de comercio e inversiones se situaron entre el 52% y el 74% además de que aumentaron entre 2015 y 2021 tanto en Brasil como en México. El contraste entre las dos encuestas muestra que, si bien la UE es vista como un socio importante en estos rubros en lo individual (PPMI *et al.*, 2021), al contrastarla con Estados Unidos y China, los latinoamericanos la perciben como menos poderosa.

7. Conclusiones

Estas cuatro encuestas revelan un panorama general de sociedades informadas, aunque con claras brechas de conocimiento debido a enormes desigualdades de educación que se manifiestan en altos niveles de desconocimiento, especialmente entre adultos mayores y mujeres, con México presentando los públicos con menores conocimientos y Colombia los que saben más sobre temas internacionales. Las opiniones recogidas son, para ciertos temas, notablemente homogéneas entre países, subregiones y estables en el tiempo, como se ha podido ver al contrastar con los datos de LAYEM de 2010-2011 y 2014-2015. Esto permite afirmar que se trata de sociedades con algunos posicionamientos muy claros y longevos en lo referente a ciertos temas globales, como el cambio climático, la pobreza extrema y los derechos humanos y con una opinión históricamente muy positiva de la UE, que se percibe como una potencia normativa y social, pero de segundo nivel, situada detrás de Estados Unidos en los temas de “poder duro”, y de China en asuntos como el comercio, la tecnología y las infraestructuras.

La imagen de la UE en América Latina es bastante similar a la que se registra en otros países emergentes, como Nigeria, India o Indonesia, aunque no tan positiva como en ellos. En América Latina se ve a la UE como “moderna, fuerte y eficiente”, además de relacionarla con referentes culturales y simbólicos (museos, cultura, historia, reyes...) y se reconoce que se trata de una región definida primordialmente por la integración económica. Los aspectos como el racismo o el colonialismo no figuran

prominentemente entre las asociaciones que el público hace de la UE, a pesar de su presencia en el discurso de algunos líderes de la región.

Las evaluaciones que hacen los públicos latinoamericanos de la relación de sus países con la UE desde 1997 muestran niveles positivos muy altos para todos los países, aunque hay una tendencia decreciente generalizada. En este rubro, hay variaciones importantes entre países. Para Venezuela y Nicaragua, hay una relación entre el retroceso democrático de sus regímenes políticos y la percepción de que las relaciones de sus países con la UE se deterioraron. En los casos de Chile y Uruguay —que tienen los índices de democracia más altos de la región—, la relación con la UE es también mejor calificada que en otras partes y de manera bastante estable en el tiempo. En cambio, Argentina muestra mayor volatilidad y, en los otros países, otras variables parecen estar interviniendo, desde percepciones de corrupción hasta descuido del medio ambiente y los ciclos económicos. Esta es un área de estudio que merece mayor investigación, pero que, con base en lo que se pudo desarrollar en este documento, refuerza la idea de la UE como una “potencia normativa”, con la cual empeoran las relaciones cuando hay un retroceso democrático grave, y la población así lo percibe.

Los países europeos se perciben en América Latina como modelos de democracia y de desarrollo, y la UE se ve como modelo de integración regional. Esto provee sustento empírico adicional a la idea de que la UE es una potencia con “poder blando”, ya que proyecta sus valores en el exterior mediante el mecanismo de ser un ejemplo a seguir por las poblaciones de otros países, asunto ya estudiado y discutido en el ámbito teórico, pero que recibe sustento empírico gracias a estos análisis de opinión pública. Más aún, en comparación con Estados Unidos y China, la UE se ve, sin duda, como una potencia diferente: débil en lo militar y tecnológico, pero destacada en temas de medio ambiente, derechos humanos, y la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Sin embargo, no hay que dejar de notar dos importantes matices que ha revelado este estudio. Primero, la UE es vista como una potencia secundaria, detrás de Estados Unidos y China; para muchas cuestiones, particularmente las económicas y militares, e incluso como “modelo” de democracia y desarrollo, los latinoamericanos consideran primero a Estados Unidos o a otros países de su región. Segundo, la percepción positiva de la UE no es exclusiva de América Latina, sino que se observa en otros países emergentes, donde se la valora incluso mejor.

Finalmente, hay una muy buena noticia de cara al relanzamiento de la relación birregional tras la cumbre UE-CELAC de julio de 2023: los latinoamericanos expresan mayor preocupación por los temas globales en los que conciben a la UE como líder —cambio climático y pobreza extrema, derechos humanos y ayuda humanitaria—. La cooperación en asuntos verdes, sociales y de democracia tiene, al parecer, amplia resonancia social en toda la región. Son, por tanto, los temas que deben marcar la agenda de cooperación hacia delante.

Anexo

Nota metodológica para los Gráficos 12 y 13

1. Para codificar la percepción de la población de cada país acerca de sus relaciones con la UE, se usó la base de datos con la serie de tiempo del Latinobarómetro, 1997-2020. En esta encuesta, los individuos podían contestar que la perciben de una de estas cuatro formas: *muy mala*, *mala*, *buena* o *muy buena*. Para poder graficar las respuestas, a cada forma se le otorgó un valor numérico: 1, 2, 3 y 4, respectivamente. Después, se procedió a cuantificar la percepción agregada de cada respuesta, a través de valores porcentuales netos. Es decir, se multiplicó el porcentaje para cada forma de respuesta por su valor asignado. Por ejemplo, para el caso de El Salvador en el año 1997 (ver tabla a continuación), si el 35,1% de la muestra respondió percibir las relaciones como “muy buenas”, esa parte de la población obtendría el valor numérico 140,4. Luego, se sumaron esos valores numéricos para cada país, en cada año, de la base de datos. Así, un país donde la percepción del 100% de la población fuera “muy mala” obtendría el mínimo de 100 puntos, mientras que allí donde la percepción del 100% de la población fuera “muy buena”, obtendría un máximo de 400 puntos.

Véase el siguiente ejemplo para muestra:

País/1997	% de respuestas en Latinobarómetro	Valor	Valor numérico	Valor final para 1997
El Salvador	35,1	Muy buenas: 4	140,4	316,8
	51	Buenas: 3	153	
	9,4	Malas: 2	18,8	
	4,6	Muy malas: 1	4,6	
Paraguay	19,3	4	77,2	306,6
	70,2	3	210,6	
	8,3	2	16,6	
	2,2	1	2,2	

2. Para que el Gráfico 12 permitiera comparar visualmente la relación entre la percepción de las relaciones con la UE y el nivel de democracia otorgado por *The Economist*, se homologaron los máximos y mínimos de ambos índices, para cada país. Por ejemplo, si un país tenía una democracia máxima de 6, su máximo de percepción sería de 6, de tal forma que la escala iría de 0 a 6.

3. Para el Gráfico 13, se realizaron regresiones simples, agrupando las observaciones por país. Asimismo, para poder visualizar de mejor forma las regresiones, se ajustó la escala de percepción para que la diferencia entre el máximo de la base de datos y el mínimo fuera de una unidad. Se optó por una escala de 0,2 como valor mínimo y 1,2 como valor máximo por facilidad del código.

Referencias bibliográficas

- ALMOND, G. A. (1950): *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Harcourt, Brace.
- CEPAL (2022): *Panorama social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como>.
- DAMRO, C. (2012): “Market Power Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 19, nº 5, pp. 682-699. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.646779>.
- DOMÍNGUEZ, R. (2023): *Percepciones de la Unión Europea en América Latina*, Documentos de Trabajo, nº 76 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- DUCHÊNE, F. (1973): “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, en M. KONHNSTAMM y W. HAGER (eds.): *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Basingstoke, Macmillan, pp. 1-21.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES), DIÁLOGO Y PAZ, LATINOBARÓMETRO y NUEVA SOCIEDAD (2022): *América Latina – Unión Europea: miradas, agendas y expectativas: Primer informe gráfico comentado*. — (2022a): *Encuesta: América Latina – Unión Europea: miradas, agendas y expectativas*. Algunos datos están disponibles en: <https://data.nuso.org/es>.
- GALTUNG, J. (1973): *The European Community: A Superpower in the Making*, Londres, Routledge.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G.; SCHIAVON, J. A.; CROW, D., y MALDONADO, G. (2011): *The Americas and the World 2010-2011: Public opinion and foreign policy in Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- HOLSTI, O. R. (2004): *Public Opinion and American Foreign Policy* (edición revisada), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- JUNG, H. (2019): “The Evolution of Social Constructivism in Political Science: Past to Present”, *SAGE Open*, 9(1). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2158244019832703>.
- KERTZER, J. (2020): *Public Opinion and Foreign Policy*, Oxford Bibliographies. Disponible en: <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0244.xml>.
- LAÏDI, Z. (2005): *La norme sans la force*, París, Presses de Sciences Po.
- Las Américas y el Mundo (LAYEM)* (2004-2020): Disponible en: <https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu>.
- LATINOBARÓMETRO (1997-2020): Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- MALDONADO, G.; JACOBO, M., y CÁRDENAS, N. (2020): “Actitudes hacia migrantes de retorno en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, vol. 9, nº 2, pp. 111-145.
- MALDONADO, G.; MORALES CASTILLO, R.; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, G.; CROW, D., y SCHIAVON, J. A. (2015): *Las Américas y el Mundo: Diez años de opinión pública y política exterior, 2004-2014*, México, CIDE.
- MANNERS, I. (2002): “Normative Power Europe: a contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 235-258.
- MORALES CASTILLO, R., y SCHIAVON, J. A. (2015): “El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: Contrastando las teorías realistas y liberales”, *Foro Internacional*, vol. 221, nº 3, pp. 669-706.
- NYE, J. S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Londres, PublicAffairs.
- PPMI, PD-PCF y B&S (2021): *Update of the 2015 Perception Study: Executive summary and Volume I*.
- SCHIAVON, J. A., y DOMÍNGUEZ, D. (2015): “Latin American perceptions of Europe and the European Union”, *International Relations* (Polonia), vol. 51, nº 1, pp. 127-140.
- The Economist* (2023): Democracy Index 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>.
- TICKNER, A. B.; CEPEDA, C., y BERNAL, J. L. (2015): “Anti-americanismo, pro-americanismo y sentido común en América Latina”, *Foro Internacional*, vol. 221, nº 3, pp. 805-845.



Fundación Carolina, julio 2023

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT86>

Cómo citar:

Ruano, L. (2023): “Visiones latinoamericanas de la Unión Europea como potencia normativa”,
Documentos de trabajo nº 86 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

