

El Foro 16/17+1: oportunidad de futuro compartido

The 16+1 Forum: opportunity for a shared future

M. Sc. Ángel Rodríguez Soler

Investigador. Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI).

ORCID: 0000-0002-8704-4625

e-mail: angelrsoler@gmail.com

Fecha de recepción: noviembre de 2024.

Fecha de publicación: abril de 2025.

Resumen

Dentro de la Unión Europea (UE), se creó un grupo en Varsovia, en 2012, para potencializar la Cooperación de China con los Países de Europa Central y Oriental (PECO, por sus siglas en inglés), conocida como el Foro "16/17+1"; agrupaba a 16 países (miembros de la UE y candidatos). Aunque esta cooperación surgió en torno a los diferentes acuerdos bilaterales de inversión, el artículo trata de analizar las oportunidades y los retos que genera el mecanismo para la construcción de una comunidad de futuro compartido.

Palabras claves: Europa central y oriental, China, 16/17+1, desafíos, oportunidades.

Abstract

Within the European Union (EU), a group was created in Warsaw in 2012 to enhance China's cooperation with the countries of Central and Eastern Europe (CEEC). It was known as the "16/17+1" Forum, which brought together 16 countries (EU members and candidates). Although this cooperation was created around the different bilateral investment agreements, the article tries to analyze the opportunities and challenges generated by the mechanism for the construction of a community of shared future.

Keywords: Central and Eastern Europe, China, 16/17+1, challenges, opportunities.

Introducción

En la actualidad, el mecanismo de cooperación "16/17+1" (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro, Croacia, Bulgaria, Polonia, República Checa, Estonia, Letonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Grecia), tiene el objetivo de intensificar y ampliar la cooperación en los ámbitos de inversiones, transporte, finanzas, ciencia, educación y cultura; ha estado en actividad durante más de diez años, promoviendo la cooperación en diversos campos entre China y los PECO, y contribuyendo a la práctica del multilateralismo y el desarrollo de las relaciones entre China y Europa, en un modelo para la cooperación interregional. Las implicaciones estratégicas de ampliar la política de China en los PECO no se derivan tanto de un conjunto de proyectos con un único vínculo, sino de su visión de comunidad de futuro compartido.

El 26 de abril de 2012, se presentó la cooperación entre China y PECO como una plataforma de cooperación interregional basada en la amistad y el deseo compartido de todos los participantes por una cooperación beneficiosa para todos y el desarrollo común, bajo la presidencia de Wen Jiabao (2003-2013). Desde entonces, la cooperación incluye economía, comercio, cultura, educación, intercambio de jóvenes, agricultura, turismo, ciencia y tecnología, salud e intercambio de think tanks (Rodríguez Soler, 2022). También ha desempeñado un papel constructivo en la ampliación de las relaciones bilaterales entre China y los países de PECO, a su vez el entendimiento mutuo entre China y la UE.

Desde la creación en 2012 del mecanismo de cooperación y de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés) de China un año después, Hungría fue el primer país europeo en integrarse a la BRI

en 2015, después le siguieron la República Checa, Polonia y Eslovaquia. En ese momento, el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, celebró el “viento del este” proveniente de las relaciones económicas establecidas con China.

Este mecanismo de cooperación forma parte integral de la política de “nueva globalización” de China, se concentró esencialmente en lo económico. Para los estados del PECO, la apertura económica china aparece tras la crisis financiera de 2008 y la consiguiente caída significativa de la inversión extranjera directa occidental en esta región, algunos países tuvieron dificultades para encontrar fuentes alternativas de crecimiento económico. Entonces, percibían a China como un socio importante para abordar y superar este déficit y como el motor fundamental que ayudaría a modernizar y estimular el crecimiento económico.

Sobre las relaciones de China con los PECO, en el marco del mecanismo de cooperación, cabe señalar que la iniciativa se presentó con el principio de complementariedad mutua de las economías, a pesar de las deficiencias existentes en la infraestructura de todos los posibles participantes en este proyecto económico. Esta complementariedad proporciona una base importante para la cooperación en materia de inversión e infraestructura en esta región.

Entonces, la articulación del Foro “16/17+1” y la BRI trae ventajas, ambos proyectos enfatizan la mejora de la conectividad, la cooperación, el comercio y el intercambio cultural entre China y sus vecinos occidentales; creando compromisos que conducirán a resultados beneficiosos para todos y una mayor conectividad, a su vez, mejorará la prosperidad en los países participantes sobre la cooperación compartida e inclusiva para todos.

En cierto sentido, la implementación del mecanismo de cooperación, puede ser favorable porque los países de la región tienen un potencial para el desarrollo de mercados competitivos y sus ventajas geográficas. Un papel importante lo desempeñan los proyectos para crear rutas de transporte continentales y marítimas, que puedan trasladar en un corto tiempo mercancías entre China y Europa dentro de la BRI.

La BRI, una iniciativa por parte del presidente chino Xi Jinping a finales de 2013, originalmente prevé que las rutas terrestres y marítimas se traduzcan en volumen de comercio e inversiones que intensificarían los contactos sociales (García-Herrero, Kwok, Xiangdong, Summers y Yansheng, 2017).

En la narrativa y en la práctica china, la BRI significa construir una comunidad con un futuro compartido, es un proyecto masivo, no solo en términos de infraestructura, sino en términos logísticos y económicos, que permitirá la expansión económica de China y abrirá nuevos mercados y oportunidades de inversión para las empresas chinas.

Su importancia global se evidencia por la presencia de representantes de más de 151 países y 41 organizaciones internacionales en el III Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional que se celebró en Beijing en octubre de 2023. El presidente Xi Jinping pronunció un discurso de apertura, con el tema “Cooperación de alta calidad de la Franja y la Ruta: juntos por el desarrollo y la prosperidad comunes”.

Los objetivos principales de la BRI, además de los proyectos de infraestructura, incluyen otros temas de cooperación: coordinación de actividades a nivel político, vínculos de infraestructura, economía digital, desarrollo verde, seguridad, ruta digital, sanitaria y de corrupción, entre otros.

La BRI debe verse como una iniciativa que se caracteriza en su doble sentido, por su proyección hacia el desarrollo endógeno de la nación asiática, particularmente hacia el Oeste del país y además hacia el exterior sobre la base del mutuo beneficio. Las complejidades del mundo de hoy implican grandes retos para todas las naciones, especialmente las más pequeñas, en una etapa poscovid de crisis económica internacional, grandes conflictos con elevados niveles de deuda y un nivel de tensiones, no solo entre las grandes potencias, sino también entre diversos actores del sistema internacional (González Sáez, 2023).

El proceso de institucionalización del Foro ha sido estructurado mediante la generación de diálogos sectoriales que aprovechan los coordinadores de las políticas de cooperación entre China y sus participantes europeos. Algunos de los principales mecanismos de cooperación son: la Asociación para la Promoción del Turismo, con sede en Hungría; el Consorcio de Instituciones de Educación Superior, con sede en Serbia; la Cámara de Comercio

Conjunta, la cual radica en Polonia y China; el Centro de Asuntos Marítimos ubicado en Gdansk, una ciudad portuaria en la costa del Báltico de Polonia; la Asociación para la Cooperación en Agricultura en Sofía, Bulgaria; el Centro para la transferencia de tecnología China-PECO con sede en Eslovaquia; la Asociación Interbancaria en Budapest y Beijing; entre otros mecanismos hasta constituir alrededor de 20 (Rodríguez Soler, 2022).

El instrumento financiero del mecanismo de cooperación "16/17+1" es el fondo de inversión llamado "Fondo China-PECO", establecido en 2013 con el objetivo de desarrollar la cooperación a nivel de empresas con más de 3000 millones de dólares. Durante varios años de funcionamiento, el fondo ha contribuido a la implementación de 12 proyectos en los sectores de energía, educación, atención médica, telecomunicaciones y manufactura (Política Exterior, 2014).

En noviembre de 2017, se estableció la segunda fase de este fondo con la participación del Banco de Exportación e Importación de Hungría; el Banco de Exportación e Importación de China; el Fondo de la Ruta de la Seda de China; y la Central and Eastern Europe Equity Fund, Inc. Los objetivos de las iniciativas BRI y "16/17+1" indican áreas similares de cooperación; sin embargo, las implicaciones de la BRI son mucho mayores; el hecho es que en el documento final de la Cumbre Foro 16/17+1 en Budapest, en 2017, se incluyó una declaración de participación de 16 PECO en la BRI (Ver Anexo 1).

Como se mencionó, la idea de la iniciativa 16+1 no era una opción desde el principio, además de la diversidad y los diferentes intereses de los países, también hay que señalar que si se considera la iniciativa como un foro para la integración de los PECO, es imposible no notar que proyectos como el Grupo de Visegrado¹ o la Iniciativa de los Tres Mares² están funcionando en diferentes niveles.

En un nivel diplomático y estratégico más amplio, la BRI se ha convertido en un símbolo de ganar-ganar; para China y los países involucrados, ha transformado la dinámica regional en áreas geográficas cercanas o incluso dentro de Europa y el panorama del desarrollo financiero global en su unión con "miniiniciativas" subregionales, como Foro "16/17+1".

La redefinición de la relación China, y los países de Europa Central y Oriental

China ha desarrollado sus propios paradigmas teóricos conceptuales para comprender las relaciones regionales, tiene un enfoque pragmático, evalúa los cambios coyunturales y estructurales que pueden alterar el equilibrio del sistema-mundo.

La región se encuentra en la mitad del camino del "cinturón económico y ruta marítima de la seda del siglo XXI", ambas rutas conectan los mercados de Europa y Asia, tanto la marítima y la terrestre pasan por ahí y cumplen una función de garantizar el paso de los flujos de mercancías. Además, tiene la ventaja de su ubicación, ya que por medio de ella se envían mercancías por tierra desde China occidental a través de Rusia o Asia central hasta Europa occidental. China obtiene una ventaja estratégica al redistribuir parte de sus abastecimientos marítimos, reduciendo el uso del estrecho de Malaca.

Con la construcción de nuevas carreteras, puertos o vías ferroviarias y la reducción de las barreras al comercio las compañías chinas podrían fortalecer de una manera directa su presencia en el continente (Rodríguez Soler, 2022). En este sentido, ambas partes ratifican en sus encuentros anuales líneas orientadas a fortalecer la cooperación en el desarrollo de infraestructuras y redes regionales de transporte.

Parte de la estrategia china, es que la construcción de ferrocarriles y puertos sea un eje de conexión entre las áreas portuarias de los mares Báltico, Adriático y Negro, que determina puntos fundamentales de sostén a su corredor terrestre-marítimo. Beijing es consciente de la importancia estratégica de esta región para la BRI (Ríos, 2019).

1 El Grupo de Visegrado es una alianza política y cultural de cuatro países centroeuropeos (Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa), creada desde 1991.

2 La Iniciativa de los Tres Mares, iniciativa formada en 2015 por 12 países de la Europa del Este y miembros de UE que están rodeados por los mares Báltico, Adriático y Negro (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Austria, Eslovenia, Croacia, Rumanía y Bulgaria).

El hecho de que China identifique las dificultades de transporte como una barrera primaria para la integración económica regional, y preste apoyo financiero para superar tales problemas, también está implicando que Beijing asuma el papel de gran proveedor frente a las necesidades de sus vecinos. Esto la catapultó como un actor político con poder indiscutible en la región. En sus etapas iniciales, en efecto, el BRI está enmarcado en una serie de proyectos de transporte, energía, telecomunicaciones e infraestructura que aluden al desarrollo de un "Puente Terrestre Euroasiático", así como la creación de los dos "corredores económicos: China-Asia Central-Oeste de Asia, y China-Península de Indochina" que serán generados mediante la conexión de una serie de "ciudades principales" de China a Europa. Así mismo, otros corredores se han planeado como el de la Ruta del Ámbar que conecta a China con Polonia y "Cooperación 1+16" y vincula a China con la Europa centro-oriental (Andrea Gómez, 2019).

La ruta marítima desde China hasta el puerto griego de El Pireo (Grecia miembro del 16/17+1) tiene grandes perspectivas para la entrega de mercancías a Europa, para reducir los tiempos de transportación tienen que integrarse a la península de los Balcanes. En la actualidad, 80 % de las mercancías que llegan desde China a Europa pasan por el océano Atlántico hasta los puertos del norte de Europa. La ruta marítima a través del mar Arábigo y el canal de Suez hasta los Balcanes reducirá el tiempo de transporte. Sin embargo, los PECO para lograrlo, necesitan construir infraestructuras de transporte, de las que la región tiene una enorme necesidad.

El hecho de que la presencia de 11 de los 16 países del mecanismo de cooperación "16/17+1" sean de la UE y los candidatos deban cumplir los marcos regulatorios europeos, reduce los riesgos para la inversión china en proyectos de infraestructura y desarrollo de innovación. El continuo crecimiento económico y la demanda de mercado hacen de la región un "mercado deseado", además fomentando su independencia de las occidentales. También la relativa estabilidad política ha dado sus beneficios, dejando de ser "países en transición" y ser representantes europeos de "nuevos mercados de inversión y consumo". Por tanto, no se trata solo de una ruta de transporte en el camino hacia el centro de la Europa tradicional, sino también de un mercado atractivo y la mano de obra son más baratas que en Europa Occidental.

La cooperación dentro del Foro "16/17+1" está entrando ahora en una nueva era de cooperación multilateral que no se centra en una sola subregión europea, sino que refleja características transregionales y globales. La iniciativa "16/17+1" es una cooperación interregional, China se centra en articular sus recursos con los PECO y considera las conexiones ferroviarias, los puertos y la inversión extranjera directa como la base para garantizar el desarrollo equilibrado y la cohesión social en los países europeos, por ejemplo, la construcción de un ferrocarril entre Hungría y Serbia era mucho más importante para ambos países que la obtención de beneficios económicos a corto plazo, y formar parte de una ruta directa que conecta la tierra y el mar desde el puerto de El Pireo a través de la península de los Balcanes hasta el principal corredor de Europa, beneficiaría a toda la región.

Sin embargo, las relaciones económicas y comerciales entre China y los PECO aún están un poco estancadas, cabe señalar que antes de que iniciara la cooperación del Foro "16/17+1", las inversiones y el comercio chino no estaban equilibrados en la región y se concentraban en la parte noroccidental de Europa, producto de la escasa infraestructura de transporte que contaban, el comercio entre ambos se realizaba por los puertos y ferrocarriles de Alemania, Holanda y Francia.

En el año 2012, el presidente del Consejo de ministros de Bosnia y Herzegovina, Vjekoslav Bevanda (2012-2015), reconoció la ayuda y el apoyo de China, y manifestó que su país acogía con agrado la participación de China en su desarrollo de infraestructura y energía. En la última década, las relaciones Bosnia-Herzegovina-China han cobrado fuerza por medio de la cooperación en los sectores de energía, construcción e infraestructura, así como la cooperación cultural y educativa. Para el año 2022, el intercambio comercial llegó a 5 % (*Spanish*, 2022).

Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores de Albania, Ditmir Bushati (2013-2019), expresó su esperanza de explorar la posibilidad de exportar productos agrícolas albaneses a China en el marco del foro BRI/16+1.

Las relaciones entre China y Serbia se han convertido en un punto de referencia para la cooperación de beneficio mutuo dentro del grupo 16+1. En ese marco se evidencia avance en los proyectos de economía verde, energía limpia, eficiencia energética, Internet plus, comercio electrónico transfronterizo, *big data*, computación

en la nube, ciudades inteligentes y 5G que sirve para el desarrollo sostenible del país, además se trabaja de manera conjunta para implementar la cooperación en infraestructura, economía digital, inteligencia artificial y biotecnología (CGTN, 2021). En enero de 2024, el país balcánico comunicó un acuerdo por el que China está interesado en invertir más de 2000 millones de dólares en centrales eólicas y solares, y en una planta de producción de hidrógeno.

El Tratado de Libre Comercio China-Serbia de 2024, marca una nueva etapa de construcción de una comunidad de futuro compartido en la búsqueda conjunta de desarrollo, la cooperación de ganancia compartida y los logros mutuos. Ambas partes se comprometen a promover constantemente la cooperación como la infraestructura de transporte y energía, finalizar el proyecto ferroviario Belgrado-Budapest y gestionar importantes proyectos pequeños de cooperación para seguir generando beneficios económicos y sociales mutuos (Xinhuanet, 2024).

Desde la cumbre de Dubrovnik en 2019, China ve a los países del PECO como socios con el mismo nivel de desarrollo. China ha comenzado a desarrollar la cooperación en el ámbito de la innovación, para fortalecer las capacidades en el uso de las nuevas tecnologías; no es ver a la región como ruta comercial, sino combinar las necesidades de desarrollo industrial de estos países con la gran capacidad de producción de China, aprovechando el potencial de los países en el mercado chino.

Además, la cooperación también tiene como objetivo favorecer la reactivación económica de la región de los Balcanes, la implementación de proyectos de Internet y ciudades inteligentes, donde los países pequeños pueden desempeñar el papel de vínculos de conexión entre China y Europa.

Los proyectos que China puede ofrecer están pensados de forma integral y pueden implementarse de forma eficaz con la participación de empresas estatales y privadas, para que los países involucrados puedan alcanzar sus objetivos de forma más rápida y eficaz. En resumen, la Iniciativa 16+1 ayudará a transformar esta región de una región marginal de Europa a un vínculo entre Europa y China.

El Foro "16/17+1: oportunidades o retos

A pesar del aspecto positivo del desarrollo de las relaciones entre China y los PECO en el marco del Foro "16/17+1" y la iniciativa BRI, también siguen enfrentándose a nuevos desafíos y retos de continuidad.

Con el aumento de la competencia estratégica entre China y los Estados Unidos, y el fortalecimiento de la desconfianza en las relaciones entre China y Europa, los cambios en el mundo provocado por la pandemia Covid 19 y el conflicto ruso-ucraniano, han surgido desafíos y retos para la cooperación entre China y los PECO.

En cuanto a la participación en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y el mecanismo de cooperación, los resultados anteriores han atraído la atención, tanto de la UE como de los Estados Unidos. Algunos debates por especialistas en el tema sostienen que las prácticas chinas en estos países incluyen el uso estratégico de las inversiones, al tiempo que buscan influencia y posicionamiento político.

La UE tiene una cierta preocupación de que los países pertenecientes al bloque "prefieran a China y entren en contradicción con la UE", y los países candidatos "se aproximen a China y se alejen del sueño europeo", lo que conducirá a una división en Europa.

Debemos señalar también el problema del equilibrio de los grandes Estados y la presión externa sobre el desarrollo de las relaciones de China con los PECO, después de la caída del campo socialista, a principios de la década de los noventa del siglo pasado, estos países se convirtieron en actores dentro de las relaciones internacionales con sus propios intereses. Entonces, los Estados Unidos no quieren que la ampliación de las relaciones de estos países con China ponga en riesgo sus intereses estratégicos en Europa.

Por su parte, la UE también está preocupada por el posible dominio del transporte ferroviario por parte de China. La aparente implicación era que esto daría a China poder para penetrar el mercado sobre el comercio de la UE. Una gran economía global como China, ganará poder de mercado casi inevitablemente por su tamaño económico y su importancia como socio comercial.

En tal sentido, la UE ha visto con cierta desconfianza la iniciativa promovida por Beijing en su nuevo espacio de influencia. Como he visto, de 16 países miembros, 11 son del bloque comunitario y el resto son aspirantes a miembros de la UE. Por este motivo, la campaña comunicacional proveniente de Bruselas muestra a China como el que quiere “dividir y gobernar” el continente, y por medio de este Foro pretende reforzar sus intereses estratégicos en Europa.

Esta orientación e intensificación de los intercambios ha provocado una desconfianza en el eje franco-alemán de la UE, pues en un documento estratégico sobre China, denominaban a Beijing como un “socio cooperativo y competidor económico” (Comisión Europea y Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Asuntos de Seguridad, 2019).

El segundo desafío es sobre la sostenibilidad del desarrollo de la cooperación económica; en la actualidad, los países de la región están mostrando interés en cooperar con China y, después de la crisis financiera, querían obtener capital chino, sin embargo, el interés de la inversión china no es tan alto.

En cierto sentido, la complementariedad mutua en la cooperación comercial, y económica está aumentando dentro de los países del Foro "16/17+1" y la iniciativa BRI; quizá la preocupación de China es que, cuando las economías europeas y estadounidenses se recuperen de la crisis, exista el riesgo de que las inversiones chinas en los países del PECO se vean en una situación de competencia desigual con los inversores de Europa y los Estados Unidos. No se trata solo de una cuestión de tamaño y volumen de las inversiones, sino también de su competitividad, grado de interdependencia y atractivo. En el ámbito comercial, el principal socio en la región es Europa occidental, fundamentalmente Alemania, Francia y Reino Unido: su complementariedad y dependencia mutuas tienen mayor alcance que con China.

Alemania es el principal socio comercial dentro del Grupo Visegrado, tras su integración a las cadenas de suministro de la UE, existe cierta dependencia sobre las exportaciones que van para el territorio germano, pero esa región se ha estado mostrando resiliente de cara a la ralentización de la economía alemana. De los cuatro países miembros del grupo, Eslovaquia está muy vinculada con la economía alemana basada en la exportación de bienes manufacturados, por lo tanto, sufre las consecuencias de la ralentización global y del estancamiento económico de Alemania, más que los otros miembros.

El otro reto es la asimetría de las necesidades estratégicas de ambas partes, no existen problemas históricos entre China y los PECO, no tienen una necesidad estratégica mutua. Por lo tanto, no hay un solo tema importante en la agenda de estos países que necesiten el apoyo de China; el problema de Kosovo es una excepción entre China y Serbia.

Pero han ocurrido tensiones entre ambas partes, por ejemplo, las inversiones chinas en telecomunicaciones (Huawei) como parte de la ruta digital se han visto afectadas en los últimos tiempos, en Polonia arrestaron a un trabajador por cargos de espionaje; en Rumania, en 2019, se rubricó un memorando de entendimiento sobre tecnología 5G con los Estados Unidos y se anunció una propuesta legislativa para impedir que Huawei ingrese al mercado 5G.

En 2020, Lituania rechazó la inversión de China en el puerto lituano de Klaipeda y se retiró del mecanismo de cooperación en mayo de 2021, argumentando que las relaciones con China “casi no aportaban beneficios” al país. En agosto de 2022, Letonia dijo que, en vista de las prioridades actuales de política exterior y comerciales chinas —en realidad la justificación fueron las amenazas de China contra Taiwán y el apoyo relativo chino a la guerra rusa en Ucrania— decidió no participar en el Foro "16/17+1". En febrero de 2023, el Servicio de Inteligencia Exterior de Estonia, en su informe anual “Seguridad Internacional y Estonia 2023”, consideró que China tiene una mentalidad de Guerra Fría y que su desarrollo constituye una amenaza cada vez mayor para el mundo (Seguridad Internacional y Estonia 2023), y también abandona el mecanismo de cooperación.

Todavía no están del todo fuera del mecanismo, pero su apoyo político a la cooperación con China ha ido disminuyendo, y el acercamiento de los países bálticos con Taiwán tensa aún más las relaciones. La República Checa, Eslovaquia, Lituania, Letonia y Estonia han fortalecido sus relaciones económicas y sociales con Taiwán, y han mostrado cierta tendencia a ser proTaiwán y antiChina continental.

Por ejemplo, en 2019, el alcalde de Praga anunció la culminación de las relaciones de amistad con Beijing y firmó un acuerdo entre Praga y Taipei en diciembre de 2019. Después, la visita en 2020 del jefe del Senado, cuyo discurso en Taipei se tituló “Soy taiwanés”. En marzo de 2023, el presidente de la cámara baja del parlamento visitó Taiwán y firmó un acuerdo sobre cooperación armamentística; y el nuevo presidente checo, Petr Pavel, accedió a una visita de cortesía con la líder taiwanesa Tsai Ing-wen; todos estos acontecimientos han provocado tensiones en las relaciones entre ambos países y vulneró el compromiso político asumido en el comunicado sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas, poniendo en riesgo la “Política de Una China”.

En Eslovaquia, en 2021, recibieron al ministro de Asuntos Exteriores taiwanés, Joseph Wu, aunque Bratislava siguió mostrando interés por las relaciones comerciales y de inversión china, ejemplo de ello es que, en julio de 2022, Volvo —propiedad de la empresa china Geely—, anunció una inversión de 1200 millones de euros en Košice.

Otro reto dentro la iniciativa, son las inversiones que, no bien gestionadas, pueden convertirse en una amenaza, según el Observatorio de Transporte del Sudeste de Europa, que apuntó que, contar con el financiamiento chino es una ventaja y una oportunidad, pero puede representar una amenaza para las instituciones financieras de la UE, que tendrían que competir con las instituciones chinas por los mercados. Además, las fuentes alternativas de financiamiento podrían representar un avance positivo para el sector empresarial, o los países que accedan a esas fuentes.

En el campo económico, la cooperación de ambas partes continúa siendo limitada, por la necesidad de China para concentrar las inversiones en países estratégicos, en un momento que también la crisis poscovid ha impactado en su economía. A pesar de la situación, según las estadísticas aduaneras de China, en los tres primeros trimestres del año 2021, el valor total del comercio bilateral entre China y los países de PECO alcanzó los 629 410 millones de yuanes (98 800 millones de dólares), 27,2 % más que el año anterior. Las exportaciones de China a los países de la PECO totalizaron 461 050 millones de yuanes, un aumento de 25,3 %, mientras que las importaciones de los países de la PECO totalizaron 168 360 millones de yuanes, un aumento de 32,5 % (*Diario de China*, 2021).

Dentro del Foro, algunos miembros tienden a tener una percepción negativa de la iniciativa de China, particularmente Polonia, en comparación con otros, que en este caso es Hungría. Por lo tanto, China no parece estar mejorando su imagen por medio de los esfuerzos realizados bajo los nuevos proyectos, al menos, no en la forma que se le percibe; en los países miembros la ven como “apagada, imitadora, omnipresente, estancada”.

A pesar de la confrontación que existe en las relaciones de la UE con China, en el contexto bilateral Beijing-Polonia, se ha puesto en marcha su primera conexión ferroviaria regular; el nuevo enlace ferroviario a Varsovia desde China, permite que los productos se descarguen y distribuyan eficientemente a nivel local y en los mercados europeos. Este hecho acentúa los esfuerzos estratégicos de China por expandir sus redes comerciales a nivel global, pero también ofrece a Europa nuevas formas de exportar sus productos al país asiático.

El 9 de febrero de 2021 se celebró de manera virtual la cumbre del Foro 16+1 debido a la pandemia, el debate se concentró en un mayor compromiso para expandir y facilitar el acceso al mercado chino.

Por un lado, el presidente polaco, Andrzej Duda, se manifestó “descontento” con la apertura económica de China, Polonia ve la necesidad de abrir ampliamente el mercado chino a sus productos y espera que las autoridades chinas tomen medidas al respecto, por ejemplo, levantando las restricciones administrativas a la importación de productos agroalimentarios de Polonia, pero ve a este mecanismo de cooperación como una plataforma importante para el diálogo que complementa los canales de las relaciones bilaterales, que siempre se consideran prioritarias, después de la UE, las relaciones con China, así como otros formatos de cooperación regional.

Mientras tanto el ministro de Relaciones Exteriores lituano, Gabrielius Landsbergis, expresó días después que el 16+1 no “ha traído ningún beneficio” para su país; para mayo de ese mismo año abandona el grupo al considerarlo “divisivo”. Sin embargo, la ministra de Asuntos Exteriores de Estonia, Eva Maria Liimets, expuso que Estonia prefiere tener una cooperación con China en el formato 27+1, es decir, junto con todos los estados miembros de la UE.

Al mismo tiempo, Ditmir Bushati, ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular Socialista de Albania (2013-2019), en su cuenta X expresó que:

La cumbre se lleva a cabo en una atmósfera dividida, ya que algunos líderes abandonaron la semana pasada y los esfuerzos por llegar a un acuerdo sobre un comunicado conjunto están tropezando con problemas. Diez años después del lanzamiento de esta iniciativa, el formato ha quedado por debajo de las expectativas (Bushati, 2021).

Esta desconfianza se puede ver, en las políticas adoptadas por algunos países del PECO relacionadas con China. 13 de los 16 países de la iniciativa forman parte de la *Clean Network*, promovida por los Estados Unidos, que busca salvaguardar las redes 5G de herramientas del estado de vigilancia del Partido Comunista Chino, como Huawei. Esta campaña se da después de poner en marcha el plan "Made in China 2025", donde se aprueban varias iniciativas; dentro de ellas, el "Plan de Acción Internet Plus", que comienza en 2015, con el propósito de completar la Internet móvil, la computación en la nube, el *big data* y el Internet de las cosas, con la industria tradicional, para fomentar el desarrollo del comercio electrónico, las redes industriales y la banca por Internet (Cuenca Navarrete y Vázquez Rojo, 2021).

Entonces, el principal argumento de la administración Trump para los países que están considerando incluir equipos chinos en sus redes 5G, se centró en cuestiones de seguridad, por ser una tecnología de vigilancia. En pocas palabras, el miedo no detendrá la Ruta de la Seda Digital de China (Hillman, 2021). En un inicio, varios países del grupo 16+1 se integraron a la Ruta Digital por las capacidades que puede aportar al desarrollo tecnológico, sin embargo, la posibilidad de discriminar una tecnología por su origen y desaprovechar sus ventajas, en función de coacciones políticas es más evidente en el entorno europeo (Fabelo, 2022).

Los resultados siguen siendo limitados en materia de complementación económica dentro del Foro, pero ha estado acompañado de una narrativa negativa de la UE hacia China, con el argumento principal que la plataforma quebranta la cohesión y la unidad dentro del bloque. Mientras tanto, China se proyecta ante la comunidad internacional como promotor de una nueva era de globalización y apertura. Xi Jinping ha ofrecido cooperación con la Nueva Ruta de la Seda a todos los países del planeta sobre la base de la cooperación "ganar-ganar" en la construcción de una comunidad de futuro compartido. Cada vez más países se pasan a este nuevo paradigma que, en vez de ser un juego de suma cero, ayuda a superar la pobreza y el subdesarrollo para el provecho común de todos.

Consideraciones finales

Desde la creación del Foro 16+1 en 2012, China y los PECO abrieron un nuevo espacio de cooperación de beneficio mutuo. A pesar de los efectos provocados por la pandemia Covid 19, todavía existen intereses comunes para la cooperación como en las áreas de la conectividad, innovación científica y tecnológica, economía digital, desarrollo verde, agricultura y silvicultura.

A medida que las relaciones entre China, los Estados Unidos y la UE se tornan más complejas, los países de PECO están bajo una constante coacción por parte del gobierno estadounidense y sus aliados para afectar la cooperación entre China y los PECO. Los cambios políticos en algunos países de PECO también han derivado en inseguridades con respecto a su cooperación con China, sin embargo, las relaciones entre China y PECO siguen siendo consistentes, y confiables a pesar de las dificultades en que se encuentran.

Para los países del PECO, este escenario de enfrentamiento de posiciones y una disputa de los sentidos en el plano simbólico, es necesario dismantelar una mentalidad de Guerra Fría y una lucha de poder bajo la influencia de la manipulación política para revertir en una cooperación práctica y evitar una situación de "perder-perder" dentro del Foro 16/17+1.

Durante la última cumbre del Foro 16/17+1, en febrero de 2021, China quiere impulsar una relación más centrada en la cooperación bilateral, multilateral y regional, para alcanzar una real cooperación, con beneficios compartidos y la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales, en ese escenario, la cooperación entre China y los países del PECO sigue desempeñando un papel importante en la diplomacia de China.

Referencias bibliográficas

- Andrea Gómez, D. (2019). BRI (Belt & Road Initiative) y las relaciones estratégicas de China. Disponible en: politica-china.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=25039
- Comisión Europea y Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Asuntos de Seguridad. European Commission and HR/VP Contribution to the European Council. EU-China (2019). A Strategic Outlook (JOIN 5 final). Disponible: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-strategic-outlook.pdf>
- CGTN (2021). Relaciones China-Serbia son modelo de cooperación China-PECO. Disponible en: http://www.china-ceec.org/eng/zzwl/202110/t20211029_10403598.htm
- Cuenca Navarrete, A. y J. Vázquez Rojo (2021). Tecnonacionalismo: la estrategia de China para convertirse en una superpotencia. Disponible en: <https://politicachina.org/areas/sistema-politico/tecnonacionalismo-la-estrategia-de-china-paraconvertirse-en-una-superpotencia>
- Diario de China* (2021). Cooperación China-PECO abre nuevo capítulo. Disponible en: http://www.china-ceec.org/eng/jmhz/202112/t20211231_10477902.htm
- Fabelo, S. (2022). Regionalización digital y telones de acero tecnológico: entre la cooperación y la confrontación. Disponible: <https://cna.cipi.cu/cna/article/view/51>
- García-Herrero, A., K. C. Kwok, L. Xiangdong, T. Summers and Z. Yansheng (2017). EU-China Economic Relations to 2025. Building a Common Future. Disponible en: https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2017/09/CHHJ5627_China_EU_Report_170913_WEB.pdf
- González Sáez, R. (2023). Resultados comparativos del III Foro de Cooperación Internacional de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. <https://www.cipi.cu/resultados-comparativos-del-iii-foro-de-cooperacion-internacional-de-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta/>
- Higueras, G. (2015). La Ruta de la Seda del siglo XXI. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-ruta-de-la-seda-del-siglo-xxi/>
- Hillman, J. E. (2021). Competir con la ruta de la seda digital de China. Disponible: <https://www.csis.org/analysis/competing-chinas-digital-silk-road>
- Política Exterior* (2014). China promete fondo de inversión de 3000 millones de dólares para países de Europa Central y Oriental. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-promete-fondo-de-inversion-de-3-000-millones-de-dolares-para-paises-de-europa-central-y-oriental>
- Ríos, X. (2019). Europa en juego: Los tira y afloja China-UE. Disponible: <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20190509/462124783869/tira-aflojachina-ue.html>
- Rodríguez Soler, A. (2022). La relación China con el Foro 17+1: la expansión de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda en Europa del Este. Disponible en: <https://www.cipi.cu/la-relacion-de-china-con-el-foro-171-la-expansion-de-la-iniciativa-cinturon-y-ruta-de-la-seda-en-europa-del-este/>
- Seguridad Internacional y Estonia (2023). Servicio de inteligencia exterior de Estonia. Disponible en: <https://raport.valisluureamet.ee/2023/en/>
- Smotrytska, M. (2020). La Franja y la Ruta en la UE central y oriental y en la Europa no perteneciente a la UE: obstáculos, sentimientos y desafíos. Disponible en: <https://www.ifimes.org/en/researches/belt-and-road-in-the-central-and-eastern-eu-and-non-eu-europe-obstacles-sentiments-challenges/4659#>
- Spanish* (2022). Gobierno bosnio forma nuevo equipo para impulsar relaciones con China. Disponible en: http://spanish.china.org.cn/txt/2022-07/30/content_78348642.htm
- Xinhuanet* (2024). China y Serbia deciden construir comunidad de futuro compartido. Disponible en: <http://spanish.xinhuanet.com/20240509/ecfc98fabe9547388160c4d6969ea00c/c.html>

Anexo 1. Indicaciones y resultados de la cooperación en el marco de la iniciativa PECO 16+1 en 2012-2017

<p>Establecimiento de una plataforma de cooperación a nivel político</p> <p>Cumbres (Wa 2012, Bucarest 2013, Belgrado 2014, Suzhou 2015, Riga 2016, Budapest 2017, Sofía 2018)</p> <p>Apertura de la Secretaría General que se ocupa de la iniciativa 16+1 (Beijing, 2012)</p>	<p>Fortalecimiento de los vínculos de infraestructura</p> <p>Organización conjunta China-Hungría-Serbia de seminarios</p> <p>Grupo de trabajo sobre cooperación en infraestructura</p> <p>Foro de trabajo de cooperación</p>	<p>Fomento de la cooperación económica y la cooperación financiera comercial</p> <p>Estructura</p> <p>Firma de acuerdos de cooperación en proyectos de cooperación ferroviaria Hungría-Serbia (2014)</p> <p>Memorando de entendimiento sobre la construcción conjunta de la iniciativa BRI en áreas específicas (por ejemplo, agricultura, calidad y control de carreteras) con Hungría, y luego con Polonia, Bulgaria, República Checa, Serbia, Eslovaquia, Macedonia y Rumanía (2015), Letonia (2016) y otros países de Europa central y oriental (2017)</p> <p>Acuerdo entre China y Hungría sobre la construcción y la financiación de un tramo ferroviario entre Hungría y Serbia (2014), Serbia (2015)</p>	<p>Promover la Economía, Cooperación y Comercio</p> <p>Banco de la construcción, anunciando 2015 (Varsovia, 2016)</p> <p>Coordinación de inversiones entre China y los países de Europa central y oriental en el Marco de la financiación por el Banco de China, anunciando 2016 (2014) como el año de Inversiones de los bancos. Promoción de cooperación entre los países de Europa central y oriental en China (desde 2014)</p> <p>Banco de Inversión China y PECO, anunciando 2018. Emisión de bonos de medios extranjeros por parte de Polonia, y Hungría (a partir del año 2016) denominados por cooperación de renminbi locales</p> <p>Acuerdos bilaterales sobre las autoridades de China y PECO</p> <p>Swaps de divisas</p>	<p>Intercambios culturales</p> <p>Establecimiento de simposios, sucursales de conferencias chinas</p> <p>Banco de intercambio de China con delegaciones de (Varsovia, 2012, Budapest, 2014, Praga 2015, Belgrado 2017) creación de Centros de investigación</p> <p>Organización de eventos industriales que promueven y comercializan la cultura china</p> <p>Banco de China en Varsovia (2012), China en los países de Europa central y oriental (festivales, ferias)</p> <p>China y los PECO en la adhesión formal del campo de la cultura de Polonia (2016) y Hungría (2017), anunciando 2017</p>
--	--	--	--	--

ARTÍCULOS

<p>Reuniones de coordinadores, ministros y delegaciones oficiales en los países de Europa central y oriental o en China (10 reuniones en total)</p>	<p>Reunión del grupo sobre cooperación para facilitar el despacho aduanero entre China, Hungría, Serbia y Macedonia; eventos que promueven el intercambio de aduanas (decenas de eventos)</p> <p>Establecimiento de la Secretaría de Asuntos Marinos "16+1" (Polonia 2017)</p>	<p>Conexiones ferroviarias iniciales: Tren de carga internacional Chongqing–Xinjiang–Europa (de Chongqing a Duisburgo, Alemania vía PECO), Tren de carga internacional Wuhan–Xinjiang–Europa (de Wuhan a Praga), Tren exprés Chengdu–Europa (de Chengdu a Łódź), Tren de carga Zhengzhou–Xinjiang–Europa (de Zhengzhou a Hamburgo, Alemania vía PECO), Tren de carga Yiwu–Xinjiang–Europa (de Yiwu a Madrid), Tren en bloque Suzhou–Varsovia (de Suzhou a Varsovia) y Tren exprés Hunan–Europa (de Changsha a Duisburgo)</p> <p>Apertura de conexiones de transporte aéreo: Pekín–Budapest (Air China, 2015), Pekín–Praga (China Hainan Airlines, 2015), Praga–Shanghái (China Eastern Airlines (2016), Praga–Chengdu (China Sichuan Airlines, 2016), Pekín–Varsovia (Air China, 2016), Pekín–Praga–Belgrado (China Hainan Airlines, 2017)</p>	<p>Promoción de la Cooperación Económica y la Cooperación Financiera Marco Comercial</p> <p>Establecimiento de la promoción de China-PECO</p> <p>Infraestructura asiática y el año de cooperación, cumbres disponibles en línea</p>	<p>Creación de centros de Confucio en los PECO. Hungría (2019), República Checa (2014), Serbia (2016)</p>
---	--	--	---	---

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China (2018). Disponible en: <https://www.mfa.gov.cn/esp/>