

# Ensayo especial SOM Chair de APEC 2024

**Embajador Carlos Vásquez Corrales**

*Senior Officials' Meeting (SOM) Chair de APEC 2024*

## El año APEC Perú 2024: Los desafíos del foro y su relevancia en la reconfiguración del sistema económico internacional en el siglo XXI

APEC Peru 2024: The challenges of the forum and its relevance in the reconfiguration of the international economic system in the 21st century

### RESUMEN

Por tercera vez, Perú lideró el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en el año 2024. La agenda propuesta por la economía anfitriona fue positivamente acogida por los miembros del foro, quienes la consideraron pertinente e innovadora, en virtud de los desafíos que enfrenta la región Asia Pacífico. No obstante, el contexto internacional actual es muy distinto al que prevalecía cuando se estableció APEC en 1989. Desde hace algunos años, el foro ha sido sometido a múltiples tensiones debido a la creciente rivalidad comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China. Dichas tensiones se recrudecieron, aún más, con la invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022 y con el conflicto que estalló en Gaza a fines de 2023.

No han sido tiempos llevaderos para APEC. Se quebró el consenso en el foro en los años 2022 y 2023. Muchos de los entregables previstos por las

### Palabras clave:

APEC, sistema económico internacional, retos

respectivas economías anfitrionas (Tailandia y Estados Unidos) no alcanzaron la legitimidad del consenso y, por lo tanto, no constituyeron resultados válidos. Se cernía sobre APEC el fantasma de su debilitamiento, después de haber sido una plataforma de cooperación económica tan promisoría para los intereses de sus miembros y para el crecimiento de la región.

Este artículo intenta advertir sobre los retos que en 2024 tuvo que enfrentar la Presidencia peruana en medio de un escenario signado por la incertidumbre; los resultados obtenidos; y la relevancia que aún puede tener APEC en la reconfiguración del sistema económico internacional del siglo XXI.

## ABSTRACT

For the third time, Peru led the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Forum in 2024. The agenda proposed by the host economy was positively received by the members of the forum, who considered it relevant and innovative, given the challenges facing the Asia-Pacific region. However, the current international context is very different from the one that prevailed when APEC was established in 1989. For some years now, the forum has been subject to multiple tensions due to the growing trade and technological rivalry between the United States and China. These tensions were further heightened by the Russian invasion of Ukraine in February 2022 and the conflict that erupted in Gaza in late 2023.

These have not been bearable times for APEC. Consensus in the forum broke down in 2022 and 2023. Many of the deliverables envisioned by the respective host economies (Thailand and the United States) did not meet the legitimacy of consensus and therefore did not constitute valid outcomes. The specter of its weakening loomed over APEC, after having been such a promising platform for economic cooperation for the

### Keywords:

APEC, international economic system, challenges

interests of its members and for the growth of the region.

This article attempts to warn about the challenges that the Peruvian presidency had to face in 2024 amidst a scenario marked by uncertainty; the results obtained; and the relevance that APEC may still have in the reconfiguration of the international economic system of the 21st century

## 1. Antecedentes

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) es una de las expresiones más emblemáticas del proceso de globalización que comenzó a delinarse en la década de los 80s y que se intensificó notablemente en los siguientes dos decenios. Destacados intelectuales dieron la bienvenida al renovado espíritu liberal que se expandía por el mundo y que avizoraba un sistema internacional más homogéneo y armónico. Francis Fukuyama (1992) anunció el fin de las ideologías y el inicio de una suerte de horizonte uniforme e ahistórico que culminaría con la convergencia generalizada de ideas y políticas en torno a la combinación invencible de regímenes democráticos liberales y economías de mercado.

Por su parte, Thomas Friedman (2005) describió al sistema económico internacional como un campo de juego plano construido paulatinamente por estándares comerciales y de inversiones cada vez más abiertos, que tenderían a volver irrelevantes las divisiones geográficas e históricas.

APEC nació en 1989 a la luz de este entorno propicio a la liberalización del comercio y las inversiones, y la facilitación de los negocios. Por la complejidad de la región y la naturaleza diversa de las economías que lo conforman, el foro no pretendía cumplir con todas las formalidades de un organismo intergubernamental convencional. Se convino que los acuerdos fueran adoptados por consenso y que no fueran vinculantes, es decir, que su aplicación sea de carácter voluntario. De igual modo, por la especial pertenencia al foro de Hong Kong y Taiwán, que no son reconocidos como Estados independientes, se convino que los jefes de Estado o de gobierno de sus miembros sean denominados “líderes” y sus estados, “economías”. El tiempo demostró que la fortaleza del foro radicaba precisamente en este arreglo informal que permitía un manejo más abierto y flexible de su agenda, y una mayor legitimidad de sus decisiones gracias al consenso.

Es así que, en sus primeras dos décadas, APEC registró avances notables como las Metas de Bogor de 1994, la Agenda de Acción de Osaka de 1995, el Plan de Acción de Manila de 1996, el firme apoyo del foro al Acuerdo sobre la Tecnología de la Información adoptado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1996, y la ampliación en 1997 de la membresía de APEC hasta llegar a sus actuales 21 economías miembros. Otros hitos fueron la actualización, en 2002, del Plan de Acción de Osaka que planteaba directrices para reducir aún más los obstáculos arancelarios y no arancelarios al libre comercio y las inversiones, y la propuesta del sector privado del año 2004 para establecer un área de libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés) (Institute of Southeast Asian Studies, 2009).

Todo este progreso contribuyó a logros tangibles. De acuerdo con la Secretaría APEC, entre 1989 y 2017, los aranceles promedio entre las economías miembros del foro se redujeron del 16.9% a solo 5.3%. Asimismo, en 1989 los acuerdos de libre comercio suscritos entre las economías APEC eran menos de 20, en tanto que, en 2017, ya sumaban 175. A pesar de la naturaleza no vinculante del foro, los avances unilaterales de sus economías miembros eran irrefutables. Además, las deliberaciones en APEC influyeron en el progreso registrado en otros foros de carácter vinculante. Las recomendaciones del foro en torno a la facilitación del comercio coadyuvaron a la adopción, por parte de la OMC, del Acuerdo de Facilitación del Comercio que entró en vigor en 2017, y la aprobación por parte de APEC de la lista de 54 bienes ambientales en 2012 inspiró las negociaciones llevadas a cabo en la OMC para reducir los aranceles aplicados a bienes y servicios ambientales (Novak & Namihás, 2024).

Las evidencias nos permiten afirmar que, si bien APEC no toma decisiones de aplicación obligatoria, se ha convertido en una fuente de *soft law* que ha devenido en otros foros con normativa vinculante.

A pesar de estos logros concretos y de la positiva evolución de la cooperación económica regional, APEC enfrentó, desde fines de la primera década del siglo XXI, una serie de desafíos que esbozaron signos de interrogación sobre el proceso de globalización en cuyo seno el foro había prosperado:

1. La gran recesión del año 2008 debido a operaciones financieras poco confiables protagonizadas por grandes entidades bancarias transnacionales que habían promovido la excesiva “financiarización” del capitalismo globalizado. Esta recesión tuvo efectos mundiales, afectando fundamentalmente a las economías APEC más desarrolladas y revelando las limitaciones del proyecto globalizador.
2. La creciente rivalidad comercial y tecnológica entre las dos economías más grandes del foro que sembró las condiciones para que Estados Unidos decidiese, en 2017, no sumarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico

(TPP), que era concebido como uno de los pilares del área de libre comercio del Asia Pacífico. La aplicación de aranceles por parte del gobierno de Donald Trump a China y otros países, muchos de los cuales eran economías APEC, debilitó las aspiraciones en torno a la integración comercial transpacífica que propugna el foro.

3. Los eventos cada vez más extremos asociados al cambio climático como los vastos incendios forestales en Estados Unidos o Australia, los huracanes cada vez más devastadores en el Mar Caribe y otras latitudes, las inundaciones en algunos países del Sudeste Asiático, la creciente desertificación y las crisis hídricas recurrentes, y la intensificación del Fenómeno El Niño que atraviesa todo el Océano Pacífico desde el Sudeste Asiático hasta la costa occidental de América del Sur, condicionaron la necesidad de incorporar los temas de desarrollo sostenible a la agenda APEC.
4. Los efectos sin precedentes de la pandemia del COVID-19 que, en algunas economías APEC, fueron especialmente devastadores y pusieron a prueba la resiliencia y cohesión del tejido social y la capacidad de los gobiernos para enfrentar adecuadamente desafíos sanitarios de gran envergadura. La pandemia agravó la exclusión de amplios sectores de las economías APEC de los beneficios de la cooperación económica regional, y sentó las bases para el surgimiento de “temas emergentes” en la agenda APEC como el comercio inclusivo en favor de los actores económicos más vulnerables.
5. El surgimiento de crecientes tensiones geopolíticas que se consumaron en la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022, y en el estallido, en octubre de 2023, del conflicto en Gaza entre Israel y Palestina que se ha extendido al Líbano, Yemen e Irán.

El entramado de todas estas variables ha generado un escenario internacional que difiere significativamente del previsto por los fundadores de APEC hace 35 años. Este contexto se complica aún más si se advierte que la hegemonía del capitalismo globalizado liderado por las potencias occidentales se ve confrontado a la emergencia de poderes económicos rivales, ubicados fundamentalmente en Asia, con claras posibilidades de establecer un sistema económico internacional alternativo.

Estamos entonces enfrentados a lo que el politólogo estadounidense Graham Allison calificó de “trampa de Tucídides”, es decir, un período de transición en el que dos o más potencias rivalizan hasta que una de ellas es capaz de establecer una nueva hegemonía o un dominio mucho más contundente que su adversario. El problema advertido por Allison (2017) es que, en los últimos 500 años, de las 16 transiciones analizadas por el autor, 12 resultaron en un enfrentamiento bélico. Es importante anotar que tres de las potencias rivales

en la actual confrontación internacional son economías miembros de APEC. El dilema del foro es cómo compatibilizar dicha confrontación con la agenda de liberalización del comercio y las inversiones en la región del Asia Pacífico que ha suscitado innegables beneficios para la mayoría de sus economías.

Este escenario internacional cada vez más complejo e incierto, así como la necesidad de replantear la agenda del foro luego de que las Metas de Bogor llegasen a su fin en 2020, generaron la decisión de APEC de establecer en 2017 —durante la Semana de los Líderes del foro en Vietnam— el denominado Vision Group, que fue liderado por el embajador peruano Allan Wagner y que recibió el encargo de proponer una nueva mirada estratégica de largo plazo para APEC (APEC Vision Group, 2019).

Este grupo, compuesto por 21 expertos de la región Asia Pacífico, sesionó los años 2018 y 2019, y como resultado de sus deliberaciones propuso diez recomendaciones que incluyen: (a) la necesidad de reafirmar el liderazgo de APEC en la promoción de un comercio regional libre y abierto; (b) culminar las tareas pendientes vinculadas a las Metas de Bogor; (c) priorizar la inclusión y el empoderamiento económico; (d) apoyar el desarrollo de la economía digital; (e) avanzar en la solidez de la gobernanza económica; (f) profundizar la conectividad regional; (g) promover el desarrollo sostenible; y (h) fortalecer la interacción del foro con socios cruciales como el sector privado, la academia y sus tres entidades observadoras: la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Pacific Economic Cooperation Council (PECC) y Pacific Islands Forum (PIF).

Estas recomendaciones fueron discutidas en diversas instancias de APEC, particularmente por los altos funcionarios durante el año 2020, que coincidió con la emergencia sanitaria global de COVID-19. Como resultado de este proceso, en noviembre de 2020 los líderes del foro adoptaron el nuevo documento guía de APEC: la Visión Putrajaya 2040, que enriquece y amplía la agenda asociada a las Metas de Bogor. Esta nueva visión se basa en tres pilares. El primero está vinculado a los temas tradicionales de APEC de liberalización del comercio y las inversiones, y la facilitación de los negocios para asegurar que el Asia Pacífico permanezca como la “economía regional más dinámica e interconectada del mundo”. Igualmente, reafirma el apoyo al sistema comercial multilateral promovido por la OMC que propicia la estabilidad y predictibilidad de los flujos comerciales internacionales (Asia-Pacific Economic Cooperation [APEC], s.f.-a).

El segundo pilar de la Visión Putrajaya 2040 destaca la innovación y la digitalización como facilitadores cruciales de una economía global interconectada. Para ello, se propone empoderar a las poblaciones y a las empresas de las economías APEC con el desarrollo de habilidades digitales para que eleven sus niveles de productividad y competitividad. Propugna igualmente

el fortalecimiento de la infraestructura digital y la reducción de la brecha digital en favor de las poblaciones más vulnerables, así como la facilitación del flujo de datos, y el aumento de la confianza de los consumidores y las empresas en las transacciones digitales.

El tercer pilar impulsa el desarrollo sostenible y el comercio inclusivo bajo la aspiración de lograr un crecimiento del Asia Pacífico que sea fuerte, equilibrado y seguro. Se aspira a que la región sea resiliente a las crisis económicas, conmociones climáticas, pandemias y otras emergencias a través de un crecimiento de calidad que ofrezca beneficios tangibles a todos, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), las mujeres y otros sectores con un potencial económico desaprovechado, así como el respaldo a los esfuerzos globales para abordar los crecientes desafíos ambientales desde una perspectiva integral.

A partir de esta nueva visión, las economías que lideraron APEC en los años subsecuentes tuvieron que adaptar su propuesta de tema, prioridades y entregables a los propósitos del nuevo documento guía. Es así que, en 2021 en Nueva Zelanda, se endosó el Plan de Acción de la Visión Putrajaya 2040. En el caso de Tailandia, en 2022 se adoptaron las Metas de Bangkok sobre economía verde y biocircular, que constituye una estrategia para el desarrollo sostenible de las economías APEC y que se ha convertido en el marco de referencia para este tema en el foro. En 2023, Estados Unidos propuso como prioridad la necesidad de construir una región APEC más interconectada, innovadora e inclusiva y, entre sus entregables más importantes, figuran los Principios no vinculantes para una transición energética justa, y los Principios y recomendaciones de Detroit para la igualdad y la inclusión en la educación, la capacitación y el empleo.

## 2. Año APEC Perú 2024

Cuando Perú asumió por tercera vez la Presidencia de APEC en 2024, el Ministerio de Relaciones Exteriores —que condujo el proceso temático y logístico—, era plenamente consciente de los retos que debía enfrentar en términos de la agenda sustantiva y la necesidad de recuperar el consenso en el foro, el cual le había sido elusivo los dos años anteriores.

Debido al estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022, el consenso —que es la única herramienta de toma de decisiones del foro— fue muy difícil de alcanzar. La presencia de Rusia en APEC fue instrumentalizada por algunos de sus miembros; condenándola y aislándola. De esta manera, a pesar de la evidente violación del derecho internacional por parte de Rusia,

se desnaturalizó la naturaleza económica del foro y se introdujo en su agenda consideraciones de carácter geopolítico. Fue indudable que el conflicto había tenido un impacto económico —principalmente en materia de seguridad energética y alimentaria— y que algunas economías estaban interesadas en pronunciarse sobre esta desafiante situación, pero, por otro lado, insistir en introducir “párrafos geopolíticos” en las declaraciones ministeriales de APEC imponía una fuerte presión sobre el foro e imposibilitaba el consenso pues ni China, ni Rusia, ni las economías de ASEAN aceptaban la consideración de estos temas en el foro. El resultado final fue el debilitamiento de APEC al no ser capaz de acordar por consenso entregables confiables y legítimos.

Perú era consciente de esta correlación de fuerzas en APEC y, por lo tanto, la construcción del consenso fue una tarea mucho más compleja que cuando ejercimos la presidencia en los años 2008 y 2016. Así, Perú propuso una agenda compatible con los “temas emergentes” de la Visión Putrajaya 2040, que guardaban coherencia con los avances registrados en Tailandia y Estados Unidos. Bajo el lema “Empoderar. Incluir. Crecer” nuestro país quería enfatizar la dimensión social del crecimiento y desarrollo económico.

La lógica detrás de este lema fue la necesidad de empoderar a los sectores más vulnerables de las economías APEC dotándolos de nuevas habilidades, particularmente digitales, para que sus emprendimientos económicos adquieran mayores niveles de productividad y competitividad y, de esa manera, sean incluidos, en condiciones ventajosas, en los mercados formales y regionales del Asia Pacífico para propender, así, a un crecimiento más equitativo y sostenible. Sobre la base del lema, Perú planteó tres prioridades inspiradas en los tres pilares de la Visión Putrajaya 2040: (a) comercio e inversiones para un crecimiento inclusivo e interconectado, (b) innovación y digitalización para la transición a la economía formal y global, y (c) crecimiento sostenible para un desarrollo resiliente.

Cada una de estas prioridades fue acompañada de entregables específicos como una declaración sobre la nueva mirada del FTAAP, una hoja de ruta para la transición a la economía formal y global, una guía de políticas para el desarrollo de la industria del hidrógeno bajo en emisiones en Asia Pacífico, y un conjunto de principios para prevenir y reducir la pérdida y desperdicio de alimentos.

Como puede apreciarse, esta constituía una propuesta temática coherente e innovadora al haber introducido por primera vez en el foro el tema de la informalidad y su impacto sobre la calidad del crecimiento y el desarrollo económico en la región, y su incidencia en el comercio inclusivo.

Pero, toda esta propuesta temática, que fue respaldada por las economías APEC, corría el riesgo de no prosperar por falta de consenso. Se planteó entonces la necesidad de desatar el “nudo gordiano” del bloqueo geopolítico

que impedía el consenso y, por ende, la adopción de resultados tangibles en beneficio de todas las economías APEC.

Desde inicios del año 2024, la Presidencia peruana diseñó una estrategia para restaurar el consenso en APEC. De esta manera, se involucró en consultas con las economías más influyentes del foro y manifestó muy claramente que desplegaría todos los esfuerzos a su alcance para recuperar el consenso. Planteó tres posibles escenarios para lograr dicho objetivo: la introducción de un párrafo geopolítico en las declaraciones ministeriales propuesto por la Presidencia que sería lo más imparcial posible, un *side statement* sobre la situación geopolítica que solo comprometería a las economías APEC interesadas en pronunciarse sobre el tema, o una declaración de la presidencia sobre la cuestión geopolítica que acompañaría a la Declaración de los Líderes a fines del ejercicio de APEC 2024, con la condición de que no se insistiera sobre el tema en las declaraciones ministeriales previas.

Ninguna de las propuestas fue aceptada por las economías consultadas. Se hacía cada vez más claro que uno de los escenarios probables sería la emisión de una declaración de la Presidencia sobre la situación geopolítica, desde la primera declaración ministerial que se adoptaría en Arequipa en el mes de mayo. Esa fue la fórmula político-diplomática usada por Estados Unidos para lograr el consenso, al menos al final de su presidencia, en la Declaración de los Líderes adoptada en San Francisco en noviembre de 2023.

En mayo de 2024 en Arequipa, la Presidencia peruana propuso una Declaración de la Presidencia o Chair's Statement que aludía al tema geopolítico con el propósito de aislarlo y no incorporarlo a las declaraciones ministeriales, las cuales preservarían la agenda exclusivamente económica del foro (APEC, 2024a).

Dicha declaración trató de ser lo más neutral posible, reflejando las distintas posiciones de las economías APEC sobre la coyuntura geopolítica. Ahí se alude que algunas economías APEC habían expresado sus opiniones sobre la situación en Rusia, Ucrania y Gaza y consideraban que, por su impacto económico, el tema debería ser tratado en APEC, mientras que otras estimaban que no era el foro adecuado para discutir este asunto. En su último párrafo, la declaración recuerda los principios fundacionales de APEC e insta a sus economías a comprometerse en el fortalecimiento del foro como una plataforma de cooperación efectiva basada en el consenso como su instrumento más importante.

Inicialmente, algunas economías consideraron que la declaración debería indicar que todos los miembros de APEC se habían pronunciado sobre el tema geopolítico, pero este aserto no reflejaba la realidad. Solo seis de ellas estaban interesadas en hacerlo, en tanto que las otras quince evitaron manifestarse. Luego de intensas consultas finales, se adoptó por consenso la primera

declaración ministerial del año 2024 sobre mujer y economía, acompañada del Chair's Statement.

Este hecho constituyó un significativo paso hacia adelante para recuperar el consenso en la adopción de las declaraciones ministeriales APEC, después de dos años en los que ello no había sido posible. Así, se impulsó la generación de un nuevo espíritu de colaboración que se mantuvo a lo largo del año y que devino en una suerte de círculo virtuoso que propició la aprobación de 20 entregables legitimados por el respaldo de todas las economías APEC que, sin duda, han fortalecido el foro en beneficio de todas sus economías miembros.

Atribuyo este buen resultado a los siguientes cuatro factores:

1. Una cierta sensación de agotamiento por la prolongada falta de consenso que ponía en creciente cuestionamiento la pertinencia y efectividad del foro, frente a los intereses de sus economías, del sector privado y de otros actores interesados
2. La proyección de la imagen de Perú como una economía que ejerce una "neutralidad constructiva" capaz de conciliar diferencias sobre la base de un entendimiento cabal de los complejos intereses en juego, incluyendo los suyos propios
3. La calidad de la propuesta temática que fue considerada innovadora y que concitó un acusado interés, al introducir temas que no habían sido tratados por el foro en el pasado, como el impacto del sector informal en las economías APEC
4. La excelencia de la coordinación logística, la seguridad brindada y los elevados niveles de hospitalidad que facilitaron las deliberaciones de fondo sobre temas de interés mutuo que culminaron en una alentadora toma de decisiones

Los resultados de APEC 2024 contrastan con los obtenidos en 2022 y 2023, que se contabilizan en menos de una decena. Los 20 entregables adoptados por consenso en 2024 destacan no solo en términos cuantitativos, sino también en términos cualitativos pues han enriquecido la nueva agenda APEC al formular recomendaciones de políticas públicas que podrían propiciar avances en materia de inclusión económica y desarrollo sostenible. Algunos funcionarios de la Secretaría APEC han comentado que no se tiene registro de la aprobación de 20 entregables en un solo año.

El experto neozelandés Rory McLeod, que colaboró activamente en el diseño de la hoja de ruta sobre la transición a la economía formal y global, calificó el tema de la informalidad como el "eslabón perdido" de la agenda de inclusión

económica de APEC. Del mismo modo, diversos expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Centro de Investigación sobre Energía del Asia Pacífico (APERC) comentaron las bondades de la guía de políticas sobre el uso del hidrógeno en la región como un referente para el desarrollo de esta nueva fuente de energía renovable que tiene grandes potencialidades de desarrollo.

**CUADRO 1**

*Entregables aprobados por consenso*

Declaraciones ministeriales	Documentos técnico-políticos
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaración Ministerial sobre Mujer y Economía, adoptada en Arequipa en mayo de 2024</li> <li>2. Declaración Ministerial Conjunta sobre Mujer y Comercio, adoptada en Arequipa en mayo de 2024</li> <li>3. Declaración Ministerial de Comercio, adoptada en Arequipa en mayo de 2024</li> <li>4. Declaración Ministerial sobre Turismo Sostenible, adoptada en Urubamba en junio de 2024</li> <li>5. Declaración Ministerial de Energía, adoptada en Lima en agosto de 2024</li> <li>6. Declaración Ministerial sobre Seguridad Alimentaria, adoptada en Trujillo en agosto de 2024</li> <li>7. Declaración Ministerial de Salud, adoptada en Lima en agosto de 2024</li> <li>8. Declaración de Lima sobre Minería, adoptada en Lima en septiembre de 2024</li> <li>9. Declaración Ministerial sobre Pequeñas y Medianas Empresas, adoptada en Pucallpa en septiembre de 2024</li> <li>10. Declaración Ministerial de Finanzas, adoptada en Lima en octubre de 2024</li> <li>11. Declaración de la Reunión Ministerial Conjunta de Responsables de Relaciones Exteriores y Comercio, adoptada en Lima en noviembre de 2024</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metas de Arequipa para el empoderamiento económico de las personas con discapacidad, adoptadas en Arequipa en mayo de 2024</li> <li>2. Guía para el Desarrollo e Implementación de Marcos de Política sobre Hidrógeno limpio y bajo en emisiones en el Asia Pacífico, adoptada en Lima en agosto de 2024</li> <li>3. Iniciativa para la Transición Energética Justa, adoptada en Lima en agosto de 2024</li> <li>4. Principios para Prevenir y Reducir la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, adoptados en Trujillo en agosto de 2024</li> <li>5. Iniciativa de Finanzas Sostenibles, adoptada en Lima en octubre de 2024.</li> <li>6. Recomendaciones y Principios Voluntarios de Reforma Estructural para Avanzar en el Empoderamiento Económico de la Mujer, adoptado en Lima en octubre de 2024</li> <li>7. Declaración de Ichma sobre la Nueva Mirada de la Agenda del Area de Libre Comercio del Asia Pacífico, adoptada en Lima en noviembre de 2024</li> <li>8. Hoja de Ruta para Promover la Transición a la Economía Formal y Global (2025-2040), adoptada en Lima en noviembre de 2024</li> </ol>
<p><b>Declaración de los líderes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaración de Machu Picchu de los Líderes APEC, adoptada en Lima en noviembre de 2024</li> </ol>	

Si bien todos los entregables del año APEC 2024 contienen indudables méritos en cuanto a propuestas de políticas públicas, me concentraré en cuatro de ellos que, en mi opinión, guardan especial trascendencia para los intereses de Perú y del foro en su conjunto. Cada uno releva el papel de APEC como un “incubador de ideas” relevante frente los desafíos que enfrentarán sus economías en el incierto panorama internacional de nuestros días. Por su particular composición, APEC se encuentra en el vórtice del complejo proceso de transición en curso desde la hegemonía occidental, que ha imperado en los últimos 200 años, hacia una multipolaridad de geometría variable basada en los múltiples intereses de diversos nodos de poder económico condicionados, además, por su pertenencia a culturas distintas de las occidentales.

APEC, que pretendía en sus inicios infundir una visión común y homogénea a una región radicalmente diversa sobre la base de la perspectiva globalizadora liberal, tendrá que adaptarse si quiere sobrevivir a la emergencia de nuevos poderes con una visión distinta del desarrollo económico inspirada en modelos y valores que difieren de los occidentales. Incluso se puede producir el escenario paradójico del surgimiento de propuestas “globalizadoras parciales” que congreguen a grupos de países que comparten intereses comunes y que pueden identificar coincidencias en algunos temas puntuales con grupos de países comprometidos en otros esquemas globalizadores de alcance relativamente limitado. Lo que sí parece probable es la inviabilidad de un “desacoplamiento” absoluto entre esferas de intereses contrapuestos.

El reto mayor de APEC será mantenerse como un actor significativo en medio de esta creciente fragmentación geoeconómica. Para ello, deberá demostrar capacidad de adaptación y resiliencia. Podrá avanzar sobre la base de los beneficios que ya gozan la mayoría de sus economías miembros gracias, precisamente, a las recomendaciones de políticas públicas acordadas por el foro que abogan por el mantenimiento de un comercio libre y abierto. Estas recomendaciones deberían aplicarse en función de los propios intereses y realidades de cada economía miembro.

En este contexto, los cuatro entregables que quisiera destacar son los siguientes:

1. **Declaración de Lima sobre Minería:** resultado de un diálogo APEC de alto nivel sobre minería, cuya convocatoria no estaba prevista en el calendario inicial de reuniones del foro para 2024. Este diálogo fue una propuesta del sector privado peruano interesado en que APEC retome la consideración de los asuntos mineros que habían sido desestimados desde el año 2019.

La importancia de esta convocatoria radicaba en su agenda que estaba vinculada a temas de interés particular para Perú y las economías APEC que disponen de un importante sector minero como Australia, Canadá, Chile,

Indonesia y Rusia. Alrededor del 70% de la producción minera global se concentra en los países APEC y cerca del 75% del comercio y la inversión en el sector. Igualmente, la mayoría de los denominados “minerales críticos” para la transición energética como el cobre, níquel y grafito se producen en la región.

La agenda del diálogo incluyó tres ejes: la promoción de la inversión sostenible en la producción y procesamiento de recursos minerales para la transición energética, el fomento de innovación en la industria minera, y los desafíos que enfrenta la minería a pequeña escala o artesanal.

Estos temas marcarán la agenda minera y energética en las próximas tres décadas y, por ello, son de carácter estratégico para Perú, cuya economía puede beneficiarse de una prolongada ventana de oportunidad. La industria de la electromovilidad, en pleno auge, requerirá muchas más piezas de cobre que la de los vehículos activados por combustibles fósiles.

La declaración propone que, a través de sus líneas de trabajo ya establecidas, APEC continúe deliberando sobre estos ejes, y que considere la posible creación de una nueva instancia técnica en el corto plazo, que pueda sustentar la convocatoria de reuniones ministeriales sobre asuntos mineros (APEC, 2024b).

- 2. Guía para el desarrollo e implementación de marcos de políticas sobre el hidrógeno limpio y bajo en emisiones en Asia Pacífico:** este entregable comparte temas de interés común con la declaración sobre minería al estar asociado a la transición energética. APEC ha establecido dos objetivos colectivos en asuntos energéticos: mejorar la intensidad energética en al menos 45% hacia el año 2035 en comparación con los niveles de 2005, y doblar el porcentaje de renovables modernos en la matriz energética de sus economías hacia el año 2030, con relación a los niveles de 2010. La región APEC representa el 56% de la demanda global de energía; el 58% de la oferta y el 68% de su generación. Además, equivale al 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero (APEC, s.f.-b).

La guía de políticas sobre hidrógeno pretende contribuir con el objetivo de lograr un mayor porcentaje de energías renovables en la matriz energética de las economías APEC. El hidrógeno se erige como una herramienta de primera importancia para descarbonizar diversas industrias como la química, la del acero y la del transporte. Sin embargo, el desarrollo de esta nueva fuente de energía se encuentra en sus fases iniciales y requiere políticas industriales específicas. Por ello, esta guía persigue, precisamente, orientar sobre áreas y acciones cruciales para facilitar el intercambio de información sobre las mejores prácticas y tecnologías para el desarrollo de la industria del hidrógeno en las economías APEC.

Las áreas cruciales identificadas en la guía son las siguientes: estándares y certificaciones, cadenas de valor y suministro en la industria, investigación e innovación, esquemas de financiamiento e inversión, y toma de conciencia del público sobre la importancia de la industria. Entre las acciones más importantes figuran el diseño de planes nacionales, la asociación con el sector privado para identificar proyectos viables en el corto plazo y el establecimiento de una plataforma que facilite la colaboración entre las economías APEC, el sector empresarial, los institutos de investigación y las entidades financieras para acelerar el desarrollo de esta industria.

Algunas economías APEC como China, Estados Unidos, Vietnam, Australia y Canadá han diseñado e implementado planes ambiciosos para el desarrollo del hidrógeno limpio. En América Latina, el país más avanzado es Chile. Empresas como Fénix en Chilca y Verano Energy en Arequipa ya se encuentran desarrollando proyectos de hidrógeno verde en Perú.

Este es un tema particularmente relevante en la competencia global por las energías renovables limpias que, sin duda, generará algunas controversias frente a la necesidad de ir descartando gradualmente combustibles fósiles que son aún producidos a una escala significativa, en algunas importantes economías APEC.

- 3. Declaración de Ichma sobre la nueva mirada de la agenda del área del libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP):** este documento es de particular importancia pues fue endosado al más alto nivel político por los líderes APEC y mantiene continuidad con la Declaración de Lima del año 2016 sobre el mismo tema, aunque en aquel tiempo la situación internacional era bastante diferente (APEC, s.f.-c). El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) era considerado uno de los pilares del FTAAP, conjuntamente con el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Sin embargo, en 2017, Estados Unidos, que era la economía que había liderado las negociaciones del TPP, decidió no sumarse a este tratado internacional.

Frente a las pulsiones proteccionistas que han comenzado a prevalecer en algunas economías APEC, se impone la necesidad de reafirmar los beneficios que la liberalización comercial ha generado en la mayoría de las economías del foro. EL FTAAP es, en realidad, una iniciativa del sector privado formulada en el año 2004. Es una propuesta que ha cumplido dos décadas y que se mantiene como uno de los objetivos aspiracionales más importantes de APEC. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, es recomendable adoptar una aproximación gradual al cumplimiento de este objetivo de largo plazo porque ya no existe la convergencia de criterios en torno al libre comercio que existía hace veinte años.

Lo que pretendió la Presidencia peruana al proponer este entregable fue mantener viva esta aspiración que figura además en la Visión Putrajaya 2040. La nueva declaración no tiene la intención de proponer el establecimiento de un tratado de libre comercio que involucre a las 21 economías APEC, sino proponer un enfoque progresivo, integral y sistemático para avanzar en la agenda asociada al FTAAP.

Para ello, la Presidencia peruana propuso tres diálogos donde participaron representantes de las economías APEC y de entidades como el Consejo Consultivo Empresarial del foro (ABAC) y el PECC. Los diálogos se basaron en los hallazgos de un estudio de la Secretaría APEC sobre las divergencias y convergencias de cinco tratados cruciales de libre comercio de la región que comprometen a 17 economías APEC.

Como resultado de dichos diálogos, la declaración propone como elementos guía de la agenda evolutiva del FTAAP el establecimiento de una nueva línea de trabajo en el Comité de Comercio e Inversiones de APEC que examine y analice las áreas de divergencia y convergencia de los tratados de libre comercio existentes en la región APEC, con el objeto de identificar nuevas áreas de trabajo como los procedimientos aduaneros, el comercio digital, las empresas públicas y las PYME. Igualmente, recomienda que se fortalezcan y se utilicen plenamente los mecanismos ya establecidos en el foro como el intercambio de información en torno a los tratados de libre comercio (TLC) de la región APEC y las necesidades de desarrollo de capacidades para la ejecución de dichos tratados.

Además de las áreas ya identificadas, la declaración identifica algunos temas emergentes vinculados al comercio como la digitalización, la sostenibilidad, la inclusión y la resiliencia de las cadenas de suministro, que podrían ser materia de los TLC que las economías APEC negocien en el futuro.

- 4. Hoja de ruta para promover la transición a la economía formal y global (2025-2040):** este entregable es, sin duda, el más emblemático del año APEC Perú 2024. Por primera vez en 35 años el foro abordó esta problemática. La introducción del tema en la agenda APEC tomó un período de más de dos años, desde su incorporación al Plan de Acción de la Visión Putrajaya adoptado en Nueva Zelanda el año 2021, hasta las deliberaciones en 2022 y 2023 en diversos subforos y en las reuniones de altos funcionarios de APEC (APEC, s.f.-d).

El entregable se basó en un estudio encomendado a la Secretaría APEC que demostró que la informalidad es un fenómeno que afecta de diversos modos y en distintas proporciones a todas las economías del foro. De acuerdo con el estudio, Perú es la economía APEC más impactada por el

sector informal, por lo tanto, su reducción gradual constituye un interés nacional primordial.

Además del estudio de la Secretaría APEC, la Presidencia peruana organizó tres diálogos público-privados con la participación de expertos de diversos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la OCDE, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como expertos de diversas economías APEC como Nueva Zelanda, Tailandia, Filipinas, Rusia y Canadá. Uno de los diálogos estuvo orientado a presentar las mejores prácticas en diversas economías APEC que habían demostrado ser eficaces en la reducción de los niveles de informalidad, con casos de estudio de Indonesia, Chile, Filipinas, China y Australia.

La ventaja de este entregable radica en que constituye el resultado de cientos de consultas a nivel nacional y el aporte de expertos internacionales que le imprimen el sello de calidad de APEC. Igualmente, se ha tratado de dotar al documento con una visión coherente e integral que permita formular recomendaciones de políticas públicas de alta calidad.

La hoja de ruta guiará a la región APEC hacia una transición sostenible de los actores económicos informales hacia la economía formal, especialmente aquellos que enfrentan barreras estructurales para lograr su pleno potencial. El entregable se basa en cuatro factores habilitantes y seis áreas cruciales.

Los cuatro factores habilitantes son: el establecimiento de marcos regulatorios ágiles y sólidos, el desarrollo de capacidades que aseguren la adopción de habilidades en la fuerza laboral en una economía en rápida mutación, el fomento de la innovación y la digitalización, y el fortalecimiento de las asociaciones con una gama muy amplia de actores interesados como el sector privado, la academia y la sociedad civil.

Las seis áreas clave son: la mejora de la coherencia regulatoria y el apoyo a un ambiente de negocios favorable; el fortalecimiento de la coordinación intersectorial entre las entidades del Estado y la colaboración con el sector privado; el impulso a las herramientas digitales e innovadoras que promuevan la participación económica inclusiva; el desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral a través del acceso equitativo a la educación y el empleo; la ampliación del acceso de las empresas (particularmente las PYME) a los mercados y las cadenas de suministro de la región de Asia Pacífico; y la facilitación de la inclusión financiera.

La hoja de ruta contempla un mecanismo de seguimiento y evaluación hasta el año 2040, a cargo de los altos funcionarios APEC, con la asistencia de la Secretaría del foro.

La puesta en práctica de este importante entregable en Perú implicará, en primer lugar, la adopción de un consenso nacional sobre la necesidad de priorizar la reducción de la informalidad como una política de Estado de largo plazo, y, en segundo lugar, un plan de acción que involucre la participación coordinada de diversas agencias del Estado en los niveles central, regional y local, y una estrecha colaboración con el sector privado. Esta hoja de ruta APEC representa una valiosa oportunidad que no debiera ser desaprovechada para reducir y finalmente minimizar uno de los flagelos nacionales que nos impide aprovechar plenamente nuestro gran potencial económico.

Una ventaja adicional de esta hoja de ruta es que su implementación podría incluso favorecer la aspiración de Perú de ser Estado parte de OCDE, porque muchas de sus recomendaciones coinciden con las formuladas por esta entidad internacional para reducir los niveles de informalidad en el país.

### 3. A modo de conclusión

APEC Perú 2024 ha sido especialmente productivo. Pocas veces se ha registrado un año APEC con un número tan elevado de entregables. Se han logrado avances notables en la agenda del foro en materia de empoderamiento económico de la mujer, la inclusión a través de la digitalización e innovación, y el desarrollo sostenible. Es decir, la Visión Putrajaya 2040 ha recibido un impulso renovado.

Es posible adelantar algunas conclusiones preliminares:

- Se ha consolidado la imagen de Perú como un país capaz de organizar eventos internacionales de gran envergadura, de conciliar diferencias de manera efectiva y de liderar una agenda sustantiva e innovadora en beneficio del foro APEC en su conjunto. En esa medida, el país ha contribuido a fortalecer dicho foro, a pesar de las turbulencias que enfrenta y que aún persisten.
- Perú ha logrado una proyección efectiva de sus intereses en Asia Pacífico, que es la región más dinámica del mundo en términos económicos y tecnológicos, y que cumplirá un papel crucial en la reconfiguración del sistema económico internacional en las próximas décadas.
- Los entregables del año APEC 2024 le brindan a Perú la posibilidad de diseñar y aplicar políticas públicas que han demostrado su pertinencia y eficacia, para reducir las brechas en materia de informalidad, comercio inclusivo y desarrollo sostenible. Para lograr este propósito, resulta indispensable acordar, a nivel nacional, políticas de Estado de largo plazo.

- APEC es un foro que ha producido beneficios tangibles a Perú y por ello es de interés nacional preservarlo y fortalecerlo. Sin embargo, los cambios que se vienen operando en el sistema internacional, caracterizados por la reedición de tendencias proteccionistas, cuestionan la naturaleza misma de APEC. Será necesario que el país y otras economías del foro con intereses coincidentes diseñen y desplieguen una estrategia que permita resguardar la relevancia de este importante mecanismo, fortaleciendo la cooperación y neutralizando los efectos disociadores provocados por conflictos ajenos a las aspiraciones de la mayoría de las economías APEC.

## REFERENCIAS

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- APEC Vision Group. (2019, diciembre). *Report of the APEC Vision Group. People and Prosperity: An APEC Vision to 2040*. [https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2019/12/report-of-the-apec-vision-group/avg-report\\_pub\\_final.pdf?sfvrsn=f88af26b\\_1](https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2019/12/report-of-the-apec-vision-group/avg-report_pub_final.pdf?sfvrsn=f88af26b_1)
- Asia-Pacific Economic Cooperation (s.f.-a). *APEC Putrajaya Vision 2040*. Recuperado en noviembre de 2024, de <https://www.apec.org/about-us/about-apec/apec-putrajaya-vision-2040>
- Asia-Pacific Economic Cooperation. (s.f.-b). *APEC Policy Guidance to Develop and Implement Clean and Low-Carbon Hydrogen Policy Frameworks in the Asia-Pacific*. [https://www.apec.org/docs/default-source/groups/ewg/apec-policy-guidance-to-develop-and-implement-clean-and-low-carbon-hydrogen-policy-frameworks-in-the-asia-pacific.pdf?sfvrsn=45fb78ac\\_1#:~:text=2.-,The%20Policy%20Guidance,hard%2Dto%2Dabate%20sectors](https://www.apec.org/docs/default-source/groups/ewg/apec-policy-guidance-to-develop-and-implement-clean-and-low-carbon-hydrogen-policy-frameworks-in-the-asia-pacific.pdf?sfvrsn=45fb78ac_1#:~:text=2.-,The%20Policy%20Guidance,hard%2Dto%2Dabate%20sectors)
- Asia-Pacific Economic Cooperation. (s.f.-c). *Ichma Statement on A New Look at the Free Trade Area of the Asia-Pacific agenda*. <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2024/2024-apec-leaders'-machu-picchu-declaration/ichma-statement-on-a-new-look-at-the--free-trade-area-of-the-asia-pacific-agenda>
- Asia-Pacific Economic Cooperation. (s.f.-d). *Lima Roadmap to Promote the Transition to the Formal and Global Economies (2025-2040)*. [https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2024/2024-apec-leaders'-machu-picchu-declaration/lima-roadmap-to-promote-the-transition-to-the-formal-and-global-economies-\(2025-2040\)](https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2024/2024-apec-leaders'-machu-picchu-declaration/lima-roadmap-to-promote-the-transition-to-the-formal-and-global-economies-(2025-2040))
- Asia-Pacific Economic Cooperation. (2024a, 16 de mayo). *Chair's Statement APEC Peru 2024. Women and the Economy Forum*. <https://www.apec.org/meeting-papers/>

sectoral-ministerial-meetings/general/2024-women-and-the-economy-forum/  
chair-s-statement-apec-peru-2024

Asia-Pacific Economic Cooperation. (2024b, 11 de septiembre). *Lima Statement on Mining. 2024 APEC High Level Dialogue on Mining*. <https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/mining/2024-high-level-dialogue-on-mining>

Friedman, T. L. (2005). *The world is flat: A brief history of the twenty-first century*. Farrar, Straus and Giroux.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press

Institute of Southeast Asian Studies (2009). *APEC at 20: Recall, Reflect, Remake*. (K. Kesavapany, H. Lim, Eds).

Novak, F. & Namihás, S. (2024). *La participación del Perú en APEC: Beneficios alcanzados entre 1998 y 2024*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales. [doi.org/10.18800/978-612-5178-01-5](https://doi.org/10.18800/978-612-5178-01-5)