

Durante los últimos veinte años, la industria agroexportadora ha sido uno de los éxitos empresariales del Perú. La *Ley de Promoción Agraria* promulgada en 2001, además de otorgar beneficios tributarios a los empresarios que invertían en esta actividad económica, estableció un régimen laboral especial para los trabajadores agrarios¹⁸. Las exportaciones agroindustriales aumentaron de USD 779 millones en el 2000 a USD 9172 millones en 2021, y algunos productos, como los arándanos y la palta, tuvieron una gran aceptación y demanda internacional¹⁹. Sin embargo, los beneficios tributarios temporales que la ley otorgaba a los inversionistas, que debían extinguirse en 2010, se extendieron en 2006 hasta 2021, y en 2019 fueron prorrogados hasta 2031²⁰. Estos beneficios incluían la reducción del impuesto a la renta al 15 %, la depreciación acelerada del costo de su infraestructura, la devolución

del impuesto general a las ventas, así como el descuento del 20 % de sus impuestos por inversión en zonas eriazas.

Por otra parte, el régimen laboral de la *Ley de Promoción Agraria*, también supuestamente temporal, permitió a los empleadores del sector agrícola contratar a los trabajadores de manera intermitente, conforme a la demanda estacional de mano de obra, y pagarles un sueldo mensual que incluía los montos correspondientes a la compensación por tiempo de servicios y las gratificaciones²¹. Las condiciones de trabajo establecidas en esta ley permanecieron sin modificaciones hasta 2019, cuando un decreto de urgencia amplió el período de vacaciones de quince a treinta días. La norma indicaba, además, la obligación de pagar al menos la remuneración mínima vital, y los empleadores rara vez ofrecían un monto superior. El salario era de S/39.19 por día e incluía, de manera prorrateada a lo largo del año, las cantidades correspondientes a las dos gratificaciones de un sueldo mensual (en julio y diciembre) y la compensación por tiempo de servicios. Adicionalmente, muchos trabajadores estaban empleados de manera informal, sin que se cumplieran plenamente las disposiciones legales vigentes, o se tercerizaba el empleo a través de empresas de servicios²².

En el Perú, en el sector agropecuario existen más de cuatro mil quinientas empresas representadas por siete gremios, cada uno de los cuales agrupa a más de doscientas empresas, y negociaban de manera coordinada. En contraste, durante el paro agrario no fue posible identificar a representantes de los trabajadores que contaran con un amplio apoyo y legitimidad, y que pudieran negociar en nombre de la mayoría. Esto hizo difícil llegar a acuerdos aceptables para las partes involucradas en los conflictos laborales agroindustriales²⁵.

Otras dificultades surgieron del uso político que algunos congresistas y dirigentes de partidos les dieron a las manifestaciones y del lamentable fallecimiento de tres manifestantes que participaban en las protestas, como resultado del empleo no autorizado de armas de fuego por parte de efectivos de la Policía.

Desde el inicio de paro agrario, el Congreso de la República asumió un rol protagónico. El 4 de diciembre de 2020, había derogado la *Ley de Promoción Agraria*. Aunque declaré que el Ejecutivo no observaría esta decisión, también indiqué que continuaría «dialogando para encontrar una fórmula que promueva el desarrollo de la agroexportación, tanto de las empresas grandes como de las medianas y pequeñas»³². Por otra parte, durante el período de conflicto, algunos congresistas viajaron a Ica y La Libertad para participar

en las negociaciones entre los trabajadores, las empresas y las autoridades gubernamentales.

Una vez derogada la ley, el Gobierno de Transición y Emergencia intensificó el trabajo con los congresistas y con representantes de los trabajadores, de las organizaciones de la sociedad civil y de los gremios empresariales para proponer nuevas normas que regularan la actividad agroindustrial. El 20 de diciembre de 2020, el Pleno del Congreso no llegó a un acuerdo sobre el proyecto para modificar la *Ley de Promoción Agraria*; el 23 de diciembre, los ministros de Economía y Finanzas, de Agricultura y Riego, y de Trabajo y Promoción del Empleo presentaron ante la Comisión de Economía la propuesta del Ejecutivo; y, finalmente, el 31 de diciembre, se publicó la nueva *Ley del Régimen Laboral Agrario*³³. No obstante, pese a que se había ya aprobado el nuevo régimen laboral agrario, las protestas continuaron con exigencias adicionales de los trabajadores, incluyendo aumentos salariales que no podían ser materia de ley.

El mismo día que se publicó la nueva *Ley del Régimen Laboral Agrario*, la presidenta del Consejo de Ministros, Violeta Bermúdez, anunció el envío de una comisión de alto nivel integrada por los ministros de Desarrollo Agrario y Riego, de Trabajo y Promoción del Empleo, y de Comercio Exterior y Turismo para continuar el diálogo con los trabajadores y las empresas agroexportadoras. El objetivo fue identificar una agenda de problemas pendientes y realizar consultas para preparar un reglamento de la ley adecuado y razonable. Así, el 30 de marzo de 2021, se promulgaron dos decretos: uno que aprobaba el reglamento de negociaciones colectivas y condiciones laborales mínimas, y otro que aprobaba el reglamento de la ley³⁴.

Notas

- 1 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict*, p. ix.
- 2 Ciriaco, «Cada semana aparece un nuevo conflicto en el Perú», 14. Este recuento de conflictos considera solo aquellos registrados hasta el fin del Gobierno de Transición y Emergencia. La situación empeoró durante el Gobierno del presidente Pedro Castillo y ha llegado a trágicos extremos de violencia durante la presidencia de Dina Boluarte.
- 3 El ex secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ha señalado: «La simple desigualdad entre ricos y pobres no es suficiente como para generar conflictos violentos. Lo que es altamente explosivo es la desigualdad "horizontal": cuando el poder y los recursos están desigualmente distribuidos entre grupos que se distinguen también de otras maneras —por ejemplo, en su raza, religión o idioma—. Los llamados conflictos "étnicos" suceden entre grupos que se distinguen de una o más de estas maneras, cuando uno de ellos se siente discriminado u otro goza privilegios que teme perder» (Kofi Annan: «Peace and development one struggle, two fronts», nota dirigida al personal del Banco Mundial, Washington D. C., 19 de octubre de 1999, citado por Huber). Huber, «Desigualdad, diferencia y "políticas de la identidad"». Huber, Hernández y Zúñiga, *Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo*. Para más bibliografía sobre desigualdad en el Perú, ver Cotler y Cuenca, *Las desigualdades en el Perú*.
- 4 Defensoría del Pueblo, «Resolución Administrativa n.º 006-2015-DP-PAD [aprueba Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales]».
- 5 En 2021, la Defensoría del Pueblo identificó 148 conflictos activos y 54 conflictos latentes; ese mismo año, se registraron 55 conflictos nuevos, se resolvieron 13 y se retiraron 37 (Defensoría del Pueblo, «Vigésimo quinto informe anual 2021»). En años anteriores, los conflictos registrados por la Defensoría fueron: 197 (2020), 184 (2019), 181 (2018), 169 (2017), 212 (2016), 211 (2015) y 210 (2014). Estas cifras corresponden a la suma de los conflictos latentes y activos en diciembre de cada año. Fuente: Defensoría del Pueblo, «Vigésimo cuarto informe anual 2020»; Defensoría del Pueblo, «Vigésimo quinto informe anual 2021»; Defensoría del Pueblo, «Vigésimo segundo informe anual 2018». Ver,

- también, Díaz Bravo, «El rol del Estado peruano en la gestión de los conflictos sociales».
- 6 Ya existían instrumentos de monitoreo de compromisos, pero en esta gestión se le dio especial importancia, incluyendo cambios en la estructura institucional de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros.
 - 7 La Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa responsable de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales. Plataforma digital única del Estado Peruano, «Secretaría de Gestión Social y Diálogo». En total, la SGSD realizó veintisiete presentaciones en el Consejo de Ministros desde el 6 de enero hasta el final del Gobierno de Transición y Emergencia.
 - 8 Congreso de la República del Perú, *Perumanta hatun kamachina = Constitución política del Perú, 1993*, art. 119.
 - 9 Secretaría de Gestión Social y Diálogo, «Nuevas funciones para la SGSD»; Secretaría de Gestión Social y Diálogo, «Manual operativo».
 - 10 En 2020 y 2021, los conflictos socioambientales sobre minería e hidrocarburos fueron el 52 % y el 53 % de los conflictos existentes. Defensoría del Pueblo, «Vigésimo quinto informe anual 2021»; Defensoría del Pueblo, «Vigésimo cuarto informe anual 2020».
 - 11 Defensoría del Pueblo, «Vigésimo cuarto informe anual 2020».
 - 12 Presidencia del Consejo de Ministros, «Informe de gestión», 41.
 - 13 Las Fuerzas Armadas no tienen como función controlar a la ciudadanía, tarea que corresponde a la Policía Nacional del Perú. No obstante, pueden apoyar en mantener el orden público una vez que la policía lo ha restaurado.
 - 14 La *Ley de Promoción Agraria* (Ley n.º 27360) fue publicada en el año 2000, inicialmente tuvo vigencia hasta 2010, fue extendida hasta 2020 y un decreto de urgencia de 2019 (D. U. n.º 043-2019) prolongó su vigencia hasta 2031.
 - 15 El Periódico, «Unos 400 policías y 125 médicos...».
 - 16 En noviembre de 2020, dispuso el pase a retiro de dieciocho generales, catorce de los cuales tenían investigaciones por corrupción o violencia, habían sido repuestos por orden judicial luego de haber sido separados de la Policía o

- estaban involucrados en la represión indiscriminada de las marchas contra el presidente Manuel Merino. (Exitosa Noticias, «Presidente Sagasti»).
- 17 En las protestas de oposición contra la vacancia presidencial, fallecieron dos jóvenes de 24 y 22 años, y hubo 210 personas heridas. Fue el conflicto con mayor número de heridos del año 2020. Defensoría del Pueblo, «Vigésimo cuarto informe anual 2020».
 - 18 En 2007, quien fuera ministro de Agricultura cuando se aprobó la *Ley de Promoción Agraria*, planteó en una entrevista que «lo que tenemos que combatir es la cultura del mendigo [...]. Basta de pensar que el negocio agrícola es algo sencillo, que es una chacra, que es algo humilde, en el negocio agrícola se gana mucho dinero».
 - 19 Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri, «Evolución anual de las exportaciones agrarias (2000-2006)»; Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri, Dirección General de Estadística, Seguimiento y Evaluación de Políticas, «Anuario estadístico de comercio exterior agrario 2021».
 - 20 La ley debería haber caducado en 2010, pero, poco antes de terminar su gestión, el Gobierno del presidente Alejandro Toledo extendió su vigencia hasta 2021 y hubo presiones de los gremios empresariales para extenderla hasta 2041. Ver Salazar, «Privilegios fiscales: Los millonarios impuestos que no cobra el Estado». Véase el Decreto de Urgencia n.º 043-2019.
 - 21 Esto implicaba que no recibían separadamente un sueldo extra como gratificación durante los meses de julio y diciembre de cada año, y que el empleador no depositaba la compensación en una cuenta especial a nombre del trabajador.
 - 22 Decreto de Urgencia n.º 043-2019. Santos y Zapata, «Detrás del paro agrario».
 - 23 En un caso particularmente preocupante, los manifestantes quemaron una ambulancia de servicio público y maltrataron a sus ocupantes. Ver Canal N, «Paro agrario en Ica...».
 - 24 La situación del sector agroindustrial contrasta con la de construcción civil, en donde los empresarios están representados por la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) y los trabajadores por el Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil, lo que facilita la negociación. Esto ha permitido durante más de quince años llegar a acuerdos equitativos que satisfacen a ambas partes y evitar conflictos y paralizaciones laborales. Ver, por ejemplo, el «Acta final

de negociación colectiva en construcción civil 2022-2023», citada en La República, «Trabajadores de construcción civil tendrá aumento salarial superior al 8%», 30 de septiembre de 2022. Cabe mencionar que la naturaleza intermitente del trabajo agropecuario no facilita la organización de los trabajadores, y que, además, muchos empresarios agroindustriales se han opuesto a la organización de sindicatos que representen a sus trabajadores.

- 25 Ricalde, «Las cinco patas del agro (y por qué una se debe repensar)».
- 26 Sagasti (@FSagasti), «Protestar por la reivindicación...»; Sagasti (@FSagasti). «He dado instrucciones...».
- 27 Regulado por decreto legislativo de agosto de 2015 y decreto supremo de julio de 2016. (Decreto Legislativo n.º 1186; Decreto Supremo n.º 012-2016-IN).
- 28 Decreto Supremo n.º 012-2016-IN, artículo 11.1. En el mismo artículo se especifica oportunidades en las que está permitido el uso de la fuerza letal: «a. En defensa propia o de otras personas en caso de peligro real e inminente de muerte o lesiones graves; b. cuando se produzca una situación que implique una seria amenaza para la vida durante la comisión de un delito particularmente grave; c. cuando se genere un peligro real e inminente de muerte o lesiones graves como consecuencia de la resistencia ofrecida por la persona que vaya a ser detenida; d. cuando la vida de una persona es puesta en riesgo real, inminente y actual por quien se está fugando [...]; e. cuando se genere un peligro real o inminente de muerte del personal policial u otra persona, por la acción de quien participa de una reunión tumultuaria violenta. El uso de la fuerza letal en esta situación solo se justifica ante un acto evidente, manifiesto e inmediato, generado por quien empleando violencia con objetos o armas puede causar lesiones graves o muerte».
- 29 Defensoría del Pueblo, «Vigésimo cuarto informe anual 2020».
- 30 El suboficial en cuestión se estaba desempeñando como chofer en la unidad del Escuadrón de Emergencia de la Tercera Región Policial de La Libertad, y tan pronto fue identificado, fue puesto a disposición de las autoridades respectivas. «Sancionaremos a los policías que desacataron la prohibición de usar armas de fuego», señalé en mi cuenta de Twitter. Sagasti (@FSagasti), «Deploremos y rechazamos...».

- 31 La República, «Comisión Permanente sesionó de manera virtual con Bermúdez y Elice».
- 32 TVPerú Noticias (@noticias_tvperu), «Hoy el Congreso se ha pronunciado»; Sagasti, «Mensaje a la nación».
- 33 Ministerio de Economía y Finanzas, «Ministros del MEF, MTPE y Midagri...», ver Ley n.º 31110. Al texto se agregó, a finales del debate en el pleno del Congreso, y a pedido de un congresista, una sorpresiva disposición complementaria para incluir en el régimen de la nueva ley al cultivo de palma aceitera y palmito. Esto fue cuestionado por algunos observadores y analistas, ya que no tenía relación alguna con las demandas de los trabajadores agrícolas que intentaba responder la ley. Ver Benza, «Este es el nuevo texto sustitutorio».
- 34 Decreto Supremo n.º 005-2021-MIDAGRI; Decreto Supremo n.º 006-2021-TR.
- 35 Defensoría del Pueblo, «Reporte de conflictos sociales n.º 205 Marzo 2021».
- 36 Energiminas, «Ministro Gálvez: Perú importa el 56 % del diésel que usa, por ello influye el precio internacional».
- 37 En mis declaraciones, añadí lo siguiente: «Esperamos [...] que los transportistas depongan sus medidas de fuerza y, sobre todo, que dejen pasar a los camiones que llevan oxígeno, medicinas y suministros para enfrentar la pandemia. También [...] pedimos [...] que dejen de lado las manifestaciones de orden violento.» Ver Perú21, «Sagasti pide "que dejen..."»
- 38 En el transcurso de los bloqueos, la Defensoría del Pueblo se pronunció indicando que «todo acto de interrupción de las vías de comunicación en el que se afecte el libre tránsito de las personas es ilegal, y causa un enorme perjuicio a millones de personas» y exhortando a liberar los caminos. Defensoría del Pueblo, «Reporte de conflictos sociales n.º 205 marzo 2021».
- 39 El Fondo de Estabilización de Precios de Combustible es «un mecanismo que sirve para impedir que los precios al consumidor de los combustibles bajo su ámbito suban abruptamente» (Ministerio de Economía y Finanzas, «Ministro Burneo: Fondo para...»). Con el Decreto Supremo n.º 006-2021-EM, se incluyó el combustible diésel en este instrumento. El impuesto selectivo al consumo es un instrumento tributario que se impone sobre productos que tienen efectos negativos en la salud y el medioambiente. Los transportistas, previo cumplimiento de ciertas condiciones, tienen derecho a la devolución de un 53 % de