Informe sobre Talleres Clandestinos en la Ciudad de Buenos Aires

29 de Agosto de 2006

Introducción:

Este informe se produce a partir del estado público que toma la situación de ciudadanos bolivianos explotados laboralmente en talleres clandestinos de la Ciudad de Buenos Aires.

Se realizó un estudio sobre **el problema estructural**, a partir del cual se instalan y funcionan los talleres clandestinos, con el objetivo de poder deslindar la dimensión fáctica del fenómeno. El trabajo fue realizado desde una mirada que excede el marco de la mera comisión de delitos y analiza la cuestión estructural como un tema de vulneración de derechos humanos que involucra distintas responsabilidades institucionales de las agencias gubernamentales, nacional y local, por acción y omisión.

De esta forma, se llevaron a cabo distintas modalidades de relevamiento de información consistentes en entrevistas a informantes claves; entrevistas a referentes institucionales del sector público; entrevistas a referentes de organizaciones no gubernamentales; búsqueda, sistematización y análisis de material documental (noticias periodísticas, informes y relevamientos de organizaciones no gubernamentales, expedientes administrativos y judiciales y análisis de la normativa, nacional, internacional y local vinculada al fenómeno).

Capítulo 1: Los hechos

Las distintas fuentes consultadas permiten señalar que la situación estructural, de la que los talleres textiles clandestinos son un eslabón de la cadena, encierra una red más amplia que involucraría la trata de personas para la explotación laboral, reducción a la servidumbre, privación de libertad, trabajo no registrado y trabajo infantil. **En este escenario se asienta un sistemático y consolidado modo de producción en el campo de la fabricación de indumentaria textil.**

Brevemente se describen a continuación las características de la industria textil, sólo en lo atinente a la confección de indumentaria[1].

La confección de indumentaria es una industria sujeta al libre mercado, sin restricciones de importación en la actualidad. Rige el principio de la máxima ganancia empresarial, a costa del trabajo a destajo de los trabajadores[2]. Esto implica trabajo excesivo para los empleados, salarios pobres y mucha ganancia para el empresario. En algunos casos, como los mencionados, implica que las personas trabajan, comen, duermen y crían a sus hijos en los lugares de trabajo.

Aquí las grandes marcas externalizan la producción de prendas en talleres, con el objetivo de reducir el costo de producción. Las empresas propietarias de las marcas invierten prioritariamente en diseño, marketing y publicidad.

Pensemos que esta industria se caracteriza por una fuerte presencia mediática que “empuja” a un consumo por temporada, cambiante mes a mes, año tras año. Apela a la pertenencia a determinado grupo, hecho que no distingue edad, género o clase. La industria invierte en prensa escrita, televisiva y hasta en algunos casos "esponsorea" estaciones de radio.

---

[1] Se utilizó como fuente el informe “El sector Textil y de Indumentaria desde la perspectiva de género”, investigación a cargo de Fundación El Otro. www.elotro.org.ar.

[2]

que confeccionan en sus casas, fenómeno que creció a la luz de la crisis de los 90 que generó la flexibilización laboral y la necesidad de muchas de buscar un ingreso que no les impidiera cumplir con el rol tradicional del hogar. Pensemos que tanto el Estado como las empresas no han colaborado en la creación de acciones positivas para que quienes pertenecen al sector más vulnerable de la sociedad puedan trabajar fuera de sus casas y sus hijos estén atendidos (ej. Guarderías).

En el caso de los talleres habilitados puede o no haber trabajadores no registrados y personal que también viva allí (ej, taller de Luis Viale). El peor de los casos por supuesto es el de los talleres clandestinos, el control de éstos puede llegar a ser una tarea de imposible cumplimiento si el razonamiento estatal sólo se direcciona en el camino de las habilitaciones.

Como también pudo verse en los casos de público conocimiento, en el caso de los talleres habilitados o en el de los clandestinos no siempre las máquinas son propias de los “dueños” de los talleres. Muchas veces estas máquinas de última tecnología y en varias unidades, pertenecen a la empresa propietaria de la marca conocida de indumentaria.

A esto también se le agrega que a los talleres suelen llegar las prendas cortadas, y allí deben ser unidas, o bien bordadas, o bien planchadas y embolsadas.

A los trabajadores de los talleres se les paga por pieza o bien por hora de trabajo.

En resumidas palabras, estos talleres tienen una relación muy estrecha con las “marcas”. El Estado hasta el momento, incluida la justicia, ha sido renuente a controlar esta cadena de producción.

Todas las fuentes nacionales e internacionales señalan que uno de los procedimientos que debe instaurarse es la ética empresarial, el control de los proveedores de las grandes marcas. A esto nos referiremos más adelante.

En relación a la irregularidad migratoria parece ser una variable más al servicio de la ganancia empresaria. Es decir, quienes son proveedores de las grandes marcas aprovechan la vulnerabilidad extrema de quienes vienen a nuestro país escapados de miserias profundas.

Ahora bien. Aún solucionando el problema de la documentación, en particular en el caso de los ciudadanos de países del MERCOSUR y asociados, persiste

la peor causa de este problema: el libre mercado de la informalidad en pos de la máxima ganancia.

El caso de la Ciudad de Buenos Aires

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la cadena que termina manifestándose en el funcionamiento de talleres clandestinos, se produce a partir del siguiente circuito: contingentes de ciudadanos bolivianos son traídos a la Argentina, mediante promesas de trabajo digno, ingresados en forma ilegal y sometidos a prácticas de explotación laboral, en el marco de talleres, donde se realizan distintas actividades de costura para la confección de indumentarias para grandes fábricas. Los traslados se realizan por tierra en micros que generalmente pertenecen a las empresas buses Potosí y Flecha Bus.

Los ciudadanos Bolivianos toman conocimiento de las "supuestas" oportunidades laborales, a través de distintos medios de comunicación radial y prensa que circulan en Bolivia, así como por tareas domésticas de difusión que se realizan en distintos lugares de su país, como almacenes, tiendas, o por el boca a boca porque muchas veces los talleristas son sus propios familiares.[4] Además, en la Argentina existen radios de la comunidad boliviana, como por ejemplo FM Latina (91.9), que pertenece a la Coordinadora de las Organizaciones Bolivianas, así cómo el diario Vocero Boliviano, que podrían ser reproductoras de estas ofertas laborales..

En el marco del funcionamiento de estos talleres, que podrían llegar a 2000 casos solo en la Ciudad de Buenos Aires[5], se desarrolla el siguiente *modus operandi*[6].

---

[4] El costurero establece un contacto con el tallerista o algún familiar y, generalmente, se les hace firmar un contrato "trucho". Allí se especifica que el tallerista se hará cargo del traslado, un gasto que luego el empleado deberá reintegrar.

[5] Una cantidad aún mayor podrían registrarse en la provincia de Buenos Aires.

[6] Fuentes: informe presentado por La Alameda a la Ofician de Asistencia a la Víctima de la Procuración General de la Nación, que dio lugar a una denuncia penal; expedientes 1277/04 y 5601/O5 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y actuaciones penales nro15803/05 que tramitan en el Fuero federal.

- Situación de privación de libertad, a través de encierro de la familias de lunes a sábados en los talleres
- La gente vive en lo talleres en condiciones de hacinamiento, muchos de ellos encerrados en pequeñas habitaciones con sus hijos. Acceden a una alimentación precaria
- Casos de tuberculosis y anemia
- En mucho casos maltrato y amenazas
- Situación de indocumentación casi general
- Pagos de salarios indignos por debajo de lo exigidos legalmente (salario promedio de $ 400).
- Jornadas de trabajo que exceden lo permitido legalmente. La jornada laboral se extendería de 7 u 8 de la mañana hasta las 24 o 01 am del día siguiente
- Violación a la normativa de seguridad, higiene y salubridad
- Connivencia con las comisarías de la zona que cobrarían "coimas" para dejar que las actividades se desarrollen sin obstáculos.[7]
- Grandes fabricantes que confeccionan el 80 % de su producción, a través de estos talleres clandestinos. Los fabricante identificados hasta el momentos son: Graciela Naum, Lacar, Montagne, Rusty, Cocorayado, Portsaid, Rash, Camico, Chorus Line, Casasu, Zizi, Casa Andy, Kosiuko, Vill Bell, Capitu, Gabucci, Vagos, Angela, Cleo, Garcia, DM3, Seis by Seis, Pamplinas, By me, By Simona, EAGLE, Pacri, Escasso, Lidese, Montagne, Belen, Batalgia, Yakko, Tobaba, Dani, MC Basica, Mar del Plata, MHC Camisas, Aleluya, Yessi, Zenoba, Cossas, Jomagui, DOS, MAIBE, LEED´S, Mela, FIERS, Gutierrez, OK Dock, Perdomo, Viñuela, Denitro, CICLO, Manía, Zaf, Criger, Bombes, Mazalosa S.A., ND, Zenova.[8]

[7] Existe una denuncia penal contra la Comisaría 40. Causa nro. 17456/2006 iniciada por denuncia de Gustavo Vera.
[8] Fuente. Informe presentado por la Alameda ante el Programa de Asistencia a la Victima de la Procuración General de la Nación.

La modalidad de trabajo de talleres clandestinos, “contratados” por primeras marcas del mercado para la confección de indumentaria textil, se desarrolla en el marco de lo que se denomina trabajo a domicilio.

En argentina rige la ley 12713 de 1941 que define el trabajo a domicilio como la ejecución de un trabajo por cuenta ajena que se realiza a) *en la vivienda del obrero o en un local elegido por él, para un patrono, intermediario o tallerista, aun cuando en la realización del trabajo participen los miembros de la familia del obrero, un aprendiz o ayudante extraño a la misma; b) En la vivienda o local de un tallerista, entendiéndose por tal el que hace elaborar, por obreros a su cargo, mercaderías recibidas de un patrono o intermediario, o mercaderías adquiridas por él para tareas accesorias a las principales que hacen realizar por cuenta ajena y c) En establecimientos de beneficencia, de educación o de corrección, debiendo la reglamentación establecer en estos casos el modo de constituir fondos de ahorro para los que realicen el trabajo*..

El art. 2 de esta ley establece responsabilidad solidaria de empresarios, intermediarios y talleristas a los efectos del pago de salarios, de los accidentes de trabajo, de la dación continua de trabajo. A su vez este artículo convierte en obreros a domicilio con relación a los dadores de trabajo y en patronos en relación a quienes les encargan el trabajo.

Véase que teniendo este tipo de regulación la informalidad es una aliada también a la hora de evadir las responsabilidades de trabajo registrado.

La ley establece obligaciones en cuanto a libros, forma de establecer salarios, etc. Cuando instaura la autoridad de aplicación lo hace responsable al Ministerio de Trabajo, en el caso de la Capital y los territorios nacionales (art. 15). Coloca como organismos auxiliares de la ejecución de la ley a las asociaciones profesionales, las comisiones de salarios y las de conciliación y arbitraje.

El art. 17 establece todas las obligaciones de la autoridad de aplicación que, en pocas palabras, es el control y regulación de toda la actividad (art. 18).

No esta demás mencionar que esta ley debe adecuarse a la realidad actual del país, la industria y los hechos que han demostrado lo precario del sistema.

Los hechos: su inclusión en la agenda de los medios y de gobierno

Los hechos han sido recogidos en una gran cantidad de notas periodísticas publicadas en los diarios Clarín, La nación y Página 12, entre otros. Las primeras menciones sobre el fenómeno se encuentran en publicaciones de los años 1999, 2000- 2003 sobre los talleres que funcionarían en la zona de Flores de la Ciudad.[9] Esta repercusión mediática se produce a partir del trabajo realizado en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (en adelante la Defensoría), en las actuaciones 1267/99, donde se dicta la resolución 1283 recomendando al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Fernando De la Rua) que, a través del área competente, *proceda a organizar y establecer la policía del trabajo en el orden local*. En dicho marco, la Defensora Alicia Oliveira refería:…*Y considerando: La existencia de situaciones abusivas por parte de algún sector de inescrupulosos empresarios que en circunstancias tales como lo habitualmente detectable en la conocida esquina de Cobo y Curapaligue, donde se centraliza la acción tendiente a someter a trabajadores -en su mayoría indocumentados, a la situación cuasi servil, circunstancia verificada por el Defensor Adjunto, Dr. Alejandro Nató*.

En el marco de esta investigación se acredita que *una gran cantidad de inmigrantes, en su mayoría bolivianos y peruanos…son víctimas de abusos y sistemas perversos de trabajo que llegan a encuadrar, incluso, en la figura de "reducción a la servidumbre".*

En aquél entonces, según informe de la propia Defensoría del Pueblo[10], se pusieron en marcha mecanismos dirigidos a intimar a los empleadores *con el objeto de instarlos a que subsanen las irregularidades en cuanto a la falta de pago de salarios.*

Por otra parte, la Defensoría también refiere que *se logró que distintos organismo como ANSES, AFIP y DGI se presenten a efectuar allanamientos a los talleres clandestinos donde extranjeros eran sometidos a trabajos esclavos,*

[9] Ver La Prensa del 5-8-99, 18-8-99, 10-7-200, 27-2-00, 15-11-99, 29/2/00., 10-12-99, 14-9-99, 10-1-00, 29-2-00, Diario Popular del 5/9/99, Clarín 7-11-2033, La nación 8-10-00, 7-11-2003, entre otros.
[10] Informe Anual 1999, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, marzo de 2000.

cuyos resultados se ignoran. Más allá de ello, no se conoce en aquella época ninguna denuncia penal al respecto.

En este marco, la Ciudad comienza un proceso de trabajo para instalar en la agenda pública lo atinente al poder de policía del trabajo local, y en el año 1999 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sanciona la ley 265, que establece las funciones de la autoridad que ejerza, en la Ciudad, el poder de policía del trabajo.

Resultan ilustrativas la palabras de Guillermo Tello Rosas (en aquel entonces Subsecretario de Trabajo del GCBA) quien refería, respecto de la ley 265. *Esta ley nos otorga la responsabilidad de ejercer el control y fiscalización de la legislación laboral vigente, de los convenios colectivos de trabajo, de la higiene y seguridad en el trabajo…(…) Creemos que esto es importante hacerlo conocer (…) para que nos vayamos haciendo a la idea de que en la Ciudad va a ser muy difícil burlar las condiciones que marca le ley.*[11]

Los hechos vuelven a tomar estado público a partir de las investigaciones llevadas a cabo por la Defensoría (Alicia Pierini) en los expedientes 1277/04 y 5601/05. El primero de los expedientes se inicia por denuncia de Gustavo Vera (La Alameda) acerca de la existencia de talleres clandestinos en barrios del sudoeste de la Capital (desde Flores a Liniers) donde *los dueños se llevan fortuna mientras cientos de trabajadores son salvajemente explotados como si fueran esclavos y no se les reconoce ningún derecho laboral (...) nos referimos a talleres medianos y grandes con diez empleados como mínimo y maquinaria de última generación…*Esta denuncia se amplia el 11 de octubre de 2004 por Gustavo Vera y dos personas víctimas de explotación en talleres clandestinos. En este caso se denuncian dos talleres clandestinos ubicado en las calles Eugenio Garzón 3853 y Laguna 940 del Barrio de Parque Avellaneda, pertenecientes al ciudadano Boliviano de nombre Juan Carlos Zalazar Nina.

En dicho expediente la Defensoría, luego de una vasta investigación, que incluyó inspecciones y una numerosa cantidad de testimonios, concluyó:

existen numerosas irregularidades y una absoluta ilegalidad de la actividad. Los denunciantes demostraron que los talleres…no cuentan con habilitación, marca individualizadora, libros autorizados, libreta de los obreros, condiciones básicas de higiene y seguridad, y violan la Ley de Migraciones... Los testimonios reunidos en el expediente dan cuenta de la situación de explotación, el hacinamiento, los engaños, los maltratos y la connivencia con la policía, entre otras cosas.

Frente a ello la Defensoría realizó una denuncia penal que radicó en el juzgado federal a cargo de Oyarbide. Además resolvió iniciar otra actuación de oficio para realizar la correspondiente *investigación sistémica, a fin de investigar la existencia de formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas en la Ciudad*. De allí se dio inicio al segundo de los expedientes mencionados (5601/05) donde, a partir de una serie de prueba testimonial y documental, *se confirma lo sostenido por el denunciante Gustavo Vera acerca del modus operandi de los talleres de costura en los que se sometería a un régimen de explotación laboral contrario a las leyes a personas de origen boliviano que habrían sido traídas a la república Argentina para desempeñarse como obreros de dichos lugares.*

Por último, en el marco del expediente 1277/04 la Defensoría dictó la resolución 75/06, del 9 de enero de 2006, donde recomendó al jefe de Gabinete del GCBA, Lic Raúl Fernández, que dispusiera lo necesario para que los programas de asistencia social del GCBA y los organismos encargados de ejercer poder de policía, se ajusten al protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente las Mujeres y Niños que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Trasnacional ratificada por la ley 25.632[12]. Esta recomendación fue comunicada el 26 de enero del 2006 y aceptada por el Jefe de Gabinete mediante memorando 001 SSRP-2006, a través del cual el Subsecretario de Relaciones Políticas e

---

[11] Cf. Autoridad administrativa del trabajo, Seminario "Normativa Laboral de la Ciudad de Buenos Aires", Buenos Aires, 12 de junio de 2001.Disponible en la página web del Colegio de Abogados de la Capital Federal

[12] De acuerdo con el referido Protocolo el Estado tiene el deber de prestar en estos casos la correspondiente asistencia jurídica, médica, psicológica y social de modo tal de no empujar a las personas de escasos recursos a situaciones extremas o al riesgo de una revictimización

Institucionales remitió copia de la resolución de la Defensoría a las unidades de organización que gestionan programas de asistencia social y/o ejerzan poder de policía local para que se ajusten a lo dispuesto en el mencionado protocolo.

El Protocolo en su artículo 3 define:

a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

En marzo de 2006, con el incendio provocado en un taller de la calle Viale vuelve a cobrar estado mediático el tema de análisis. Cabe recordar que el 30 de Marzo de 2006, aproximadamente a las 17,30 hs, se produce un incendio en la Calle Luis Viale N° 1269 del barrio de Caballito. Se calcula que en el lugar trabajaban y vivían hacinadas unas 60 personas de origen Boliviano, de las cuales 6 murieron a causa del fuego y del derrumbe de parte del techo. Las víctimas son 4 chicos (dos de 3 años, otro de 10 y el cuarto de 15) y dos adultos. Se inició una causa penal que la lleva la fiscalía N° 30 a cargo de la Dra. Bettina Botta, y está caratulada como "Incendio y otros estragos seguidos de muerte".

En ese lugar se desarrollaban tareas de confección de prendas y según respuesta oficiales del Gobierno de la Ciudad, a pedidos de informes del diputado Facundo Di Filippo, de la Legislatura de la Ciudad, el *local de la calle*

Luis Viale 1269/71 Planta Baja y Planta Alta de esta ciudad fue habilitado por Expediente nro. 80008/2000 en fecha 8/01/2001 en carácter de taller de bordado, vainillado, plegado, ojalado, zurcido y labores afines; taller de corte de géneros, confección de ropa ext e int para hombres mujeres, niños para grandes tiendas o almac; y comercio minoristas de ropa confeccionada, lencería, blanco, mantelería, tex en Género y pieles, a nombre de DANIEL A FISCHBERG y JAIME A GEILER.[13]

El siniestro provocó la salida del entonces Director General de la Dirección General de Protección del Trabajo del GCBA (Florencio Varela) y una exposición mediática de distintos funcionarios locales y nacionales

A partir de aquí los distintos funcionarios, locales y nacionales, comenzaron a realizar declaraciones públicas donde dejaban en evidencia que conocían la situación desde hacía tiempo.

En el caso de la Ciudad, tanto el Jefe de Gobierno (Jorge Telerman) como el Ministro de Producción (Enrique Rodríguez) reconocieron públicamente que el fenómeno involucraba una situación de esclavitud y reducción a la servidumbre, que se trata de "trabajo esclavo"[14].

En el caso de las autoridades nacionales, Aníbal Fernández refirió a La Nación (5-5-06) que *hace años que esto sucede en el país.*

Más allá de estos reconocimientos públicos, las autoridades de gobierno pretendían desligarse de responsabilidad, señalando sus respectivas faltas de competencia para ejercer el poder de policía del trabajo a domicilio. De esta forma, intentaban justificar la omisión de una política dirigida a prevenir y erradicar estas prácticas.

En el caso de las autoridades locales, el Ministro de Producción de la Ciudad, Enrique Rodríguez replicó las declaraciones de Carlos Tomada "hay

[13] Nota nro. 804-SSCC-2006 firmada por Federico Peña, Subsecretario de Control Comunal,
[14] Cable de la agencia TELAM del 31 de marzo, El Exprimidor: Radio Mitre, Radio Del Plata, entre otros.

una superposición de facultades", y refirió: *La competencia sobre el trabajo a domicilio la tenía y la seguía teniendo el Ministerio de Trabajo*.[15]

En este mismo sentido, en respuesta a un pedido de informes del Diputado Di Filippo, el Ministro Rodríguez refirió que *… corresponde la fiscalización del trabajo a domicilio al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de la competencia que le corresponde según Ley 12713 ya que es competencia exclusiva del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dicha verificación en virtud de la prórroga de la cláusula II del Protocolo Adicional al Convenio de Entendimiento y Acciones Conjuntas en Materia de Inspección del Trabajo y Fortalecimiento de la Autoridad administrativa.*[16]

Más allá de ello, el GCBA comenzó una ola de inspecciones y clausuras a pequeños talleres que no cumplían con las condiciones mínimas exigidas legalmente. Las clausuras no lograron dar por tierra con los talleres, que una vez retiradas las autoridades, con la faja de clausura colocada, siguen funcionado, y en algunos casos se mudan a la provincia de Buenos Aires

La tarea de inspección no concluyó en ninguna investigación ni denuncia referida a la trata de personas, trabajo no registrado, trabajo infantil y a la comisión de delitos de reducción a la servidumbre y privación de libertad. Tampoco se dieron a conocer políticas de persecución a grandes fábricas. Si bien el Ministro Rodríguez en una nota al diario Clarín, el día 30 de abril pasado[17] declaró que se realizarían inspecciones a las fábricas y se las intimaría a informar los talleres con los que trabajan (en un plazo perentorio), lo cierto es que dicho plazo venció y no se ha tenido información alguna. Di Filippo requirió estos datos, mediante pedidos de informe que aún no le han sido respondidos.

Asimismo el gobierno porteño habilitó la línea 0-800-999-2727 opción 1 para que los vecinos denuncien la presencia de trabajo esclavo en el ámbito de

[15] Página 12 del 14/04/06
[16] Nota 3597-DGPDT-2006, firmada por el Ministro Rodríguez el 23 de mayo pasado.

la ciudad. Además, los damnificados por este tipo de situaciones pueden denunciarlas a la línea 108 o al 0800-777-6242, líneas gratuitas del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, o dirigirse, a partir del 4 de abril, a Entre Ríos 1492.

En el caso de las autoridades nacionales, directamente el presidente de la Nación y Aníbal Fernández, salieron al cruce de las autoridades porteñas en distintos medios de prensa, refiriendo que la Nación no tiene poder de policía del trabajo en la Ciudad, que este es un problema de Telerman y no de la Nación. En este sentido, el 4 de abril Fernández le decía al Diario La Nación que *el gobierno de Néstor Kirchner ha demostrado acabadamente la preocupación por lo que centralmente le está pasando a los extranjeros en la Argentina.*

Resulta importante señalar, para el caso de la responsabilidades a nivel nacional, que el diario la Nación el día 4 de abril de 2006 publica un artículo titulado "Me dieron la orden de no controlar los talleres y renuncié" que contiene una entrevista realizada al Carlos Sapere, ex jefe del Departamento Control de Permanencia de la Dirección Nacional de Migraciones.

Sapere refirió que decidió renunciar a su cargo en el año 2005 cansado de que no lo dejaran investigar 129 talleres clandestinos de la zona de Floresta, denunciados por los vecinos. En este sentido, Sapere señala que no contaba con personas para inspeccionar y que recibió una orden de su superior Osvaldo Deina para no investigar hechos de trata y tráfico de personas de nacionalidad boliviana, ni realizar inspecciones.

Sapere expresa que denunció estas graves circunstancias ante las autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones mediante el memo 330/05 ASUNTO: reducción a la servidumbre (donde relata el modus operandi ya conocido) y que le envió un mail a Aníbal Fernández, quien lo habría derivado a las autoridades de la Dirección de Migraciones, quienes habrían iniciado un expediente administrativo en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección Nacional de Migraciones.

---

[17] titulada "El Gobierno porteño intimó a grandes marcas textiles. Deben revelar con qué talleres trabajan. Es a raíz de la denuncia de costureros bolivianos",

Con fecha 7 de julio de 2005 Sapere recibe una carta documento que dice:

Me dirijo a ud. en mi carácter de Director de Asuntos jurídicos de la Dirección Nacional de Migraciones, con relación al mail que fuera remitido al Señor Ministro del Interior con fecha 4 de julio de 2005 en el cual le solicita audiencia para temas de suma gravedad y capital importancia relativos a este organismo. Dicho mail textualmente reza ***"Sr. ministro del interior Dr. Aníbal Fernández. Con todo respeto me dirijo a Ud…, mi nombre es Carlos Sapere, hasta hace trece días Jefe de Departamento en la Dirección Nacional de Migraciones, nombrado por Ud, cuando asumió. Me ha sido aceptada la renuncia a dicho cargo y a la Dirección Nacional de Migraciones por el Dr. Ricardo Rodríguez. Actualmente sin los impedimentos de la vía jerárquica, le solicito una audiencia, para tratar los temas de suma gravedad y capital importancia que, antes que otro tome la iniciativa quisiera aportarle los datos con precisión y confidencialidad, con el absoluto convencimiento de que Ud va a valorar en extremo la información que le voy a brindar...*** *Por ello, intimo a ud en único, perentorio e improrrogable plazo de 48 horas reconozca o no la autoría del mail citado.*

Frente a la publicidad de la situación de Sapere, quien ratifica el contenido del mail enviado al ministro y la denuncia realizada por memo ante las autoridades de migraciones, Aníbal Fernández, refiere públicamente que no sabe quien es ese señor (por Sapere) y que no necesita de ningún memo para saber lo que pasa.[18]

Los hechos referidos también generaron la intervención del Cónsul adjunto de Bolivia, Albaro González Quint, quien debió prestar declaración en la investigación radicada en la justicia federal, a raíz de la denuncia de la Defensoría.

La actuación de Quint fue cuestionada por su vinculación con los dueños de los talleres textiles. Al gobierno, por su parte, le cayó mal que el cónsul

[18] La Nación 4 y 5 de abril de 2006.

participara de las marchas y polémicas televisivas en vez de buscar una solución articulada.

A esto debe agregarse una denuncia que realizó la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, señalando la relación del Consul con "la red que actúa internacionalmente trayendo inmigrantes bolivianos para trabajar en condiciones infrahumanas"

Capítulo 2. Los actores y la normativa

La Alameda:

La Alameda es una Asamblea Popular y Comedor comunitario, que se encuentra ubicado en la zona donde funcionan la mayor parte de los talleres clandestinos. Es liderada por Gustavo Vera. Es uno de los actores protagónicos que contribuyó a poner el tema en agenda pública.

En dicha organización se concentran aquellos trabajadores explotados mediante el *modus operandi* explicado, que logran salir de dichas situaciones y trabajan en cooperativas de trabajo.

Gustavo Vera ha sido quien denuncia ante la Defensoría del Pueblo la situación de los talleres clandestinos e impulsa que la Defensora realice las investigaciones, que culminaron con la denuncia penal y una investigación sistemática sobre el fenómeno descripto en el capítulo 1.

La Alameda patrocina a los denunciantes que se han constituidos como querellantes en la denuncia penal radicada en el fuero federal y acompaña a las víctimas que deben prestar declaración testimonial. Recientemente presentó un informe ante el Programa de Asistencia a la Victima de la Procuración General de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de la Ciudad donde informa los resultados de un relevamiento que da cuenta de la existencia de más de 100 talleres de

confección clandestinos. Allí detallan en cada caso la metodología de operación de esta organización criminal. Este informe culminó con una denuncia penal realizada por el Director de la Oficina de Asistencia a la Víctima, que actualmente quedó radicado en la justicia federal.

La Alameda impulsa permanentemente la investigación de estas situaciones.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad:

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo de control unipersonal, autónomo e independiente, que protege y defiende los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos de la ciudad; supervisa y garantiza que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controla que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atiende las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades

En este sentido, la Constitución de la Ciudad en su artículo 137 establece que *La Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad.*

Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos….

En el mismo sentido el **artículo 2 de la ley 3 define que -** *Es misión de la Defensoría la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de*

servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local.

Quedan comprendidos también los actos de naturaleza administrativa de los poderes Judicial, Legislativo y de los Organos de control.

En dicho marco, la Defensoría constituye un actor relevante en el proceso que intenta poner en la agenda pública el fenómeno objeto de este estudio, En este sentido, la Defensoría fue el único organismo público que; por un lado, realizó su propia investigación para acreditar las situación de los talleres clandestinos; y por el otro, advierte a los responsables institucionales y finalmente realiza una denuncia penal.

Recordemos que Alicia Pierini se presentó ante la justicia federal en octubre pasado para denunciar penalmente la existencia de talleres clandestinos de costura que somete a familias enteras de inmigrantes bolivianos a condiciones de trabajo infrahumanas.

Pierini expresó que *la denuncia penal presentada, además de sancionar a los dueños de las fábricas, pretendía advertir el peligro latente de una situación que podría desencadenar una nueva tragedia en nuestra ciudad.*[19]

Asimismo, como ya lo mencionamos la Defensora del Pueblo le solicitó al gobierno porteño, en una resolución firmada el 9 de enero de este año, que los programas de asistencia social y los organismos encargados de ejercer el poder de policía se ajusten al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.

La Defensoría sigue indagando el tema e impulsa la investigación penal, presentando cada nueva pieza probatoria en el juzgado interviniente, entre ellos presentó la declaración de Sapere.

En este sentido, la defensoría pidió ante la justicia que se cite a declarar al ex director de Migraciones, Carlos Sapere, con el propósito de ampliar la denuncia penal por reducción a la servidumbre.

[19] Fuente: Página web de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad

Para la ombudsman porteña, las declaraciones de Sapere -en las que denunció que durante su gestión no lo dejaron controlar 129 talleres clandestinos en el barrio de Flores- *pueden ayudar a profundizar la investigación penal y encontrar las claves para resolver una trama compleja con miles de ciudadanos bolivianos esclavizados.*

Pierini consideró que frente a l*a posible existencia de una asociación ilícita, es pertinente que se cite a declarar al señor Carlos Sapere para que informe si entre los talleres que él menciona se encontraban los que fueron allanados, y si coincide con los denunciados por los vecinos ante la Dirección Nacional de Migraciones*.

La ombusman porteña explicó además que *por un lado debe avanzarse en la investigación judicial y, por el otro, tener en cuenta que la desarticulación de este sistema deja a la gente sin vivienda y sin trabajo, y que el Estado debe contener a estas miles de personas que podrían quedar en una situación crítica de desprotección si no se aplica una política que tenga en cuenta las necesidades de trabajo, vivienda y contención social*[20]

La Dirección de Protección del trabajo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Dirección de Protección del Trabajo, dependiente de la subsecretaría de Trabajo, Empleo y Formación Profesional del GCBA (Ministerio de Producción) es la encargada de fiscalizar y controlar el cumplimiento de la normativa laboral así como de higiene y seguridad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (conforme ley 265). Dentro de de sus funciones se encuentra la de verificar que los empleadores cumplan con todas las obligaciones a su cargo, garantizar la tutela de los menores en el trabajo e intervenir en los conflictos individuales y colectivos de la relación laboral. Es también tarea de esta Dirección la rúbrica de documentación laboral, así como el asesoramiento jurídico gratuito y la recepción de denuncias por incumplimiento a la normativa laboral vigente.

[20] Idem

En lo que aquí es pertinente, el Art. 44 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece:

La Ciudad reafirma los principios y derechos de la seguridad social de la Constitución Nacional y puede crear organismos de seguridad social para los empleados públicos. La ley no contempla regímenes de privilegio.

***Ejerce el poder de policía del trabajo en forma irrenunciable**, e interviene en la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores.*

Genera políticas y emprendimientos destinados a la creación de empleos, teniendo en cuenta la capacitación y promoción profesional con respeto de los derechos y demás garantías del los trabajadores.

A partir de este mandato constitucional, y luego de la investigación de la defensoría del Pueblo del año 1267/99, que dio lugar a la resolución nro. 1283 ya citada, el 14 de octubre de 1999 la Legislatura de la Ciudad sanciona la ley 265.

Esta ley establece las funciones y atribuciones que deberá desarrollar la Autoridad Administrativa del trabajo de la Ciudad, en ejercicio del poder de policía conferido por el art. 44 de la Constitución (art. 1 de la ley).

En lo que aquí nos interesa, la ley establece:

Art. 2 .*La autoridad administrativa del trabajo de la Ciudad de Buenos Aires tiene como objeto cumplir las siguientes funciones:*

a) Fiscalización, control y sanción por incumplimiento de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la seguridad social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo;

b) garantizar la tutela de los menores en el trabajo y hacer aplicación estricta de las normas de prohibición del trabajo infantil. Cuando los inspectores de trabajo, en uso de sus facultades constaten la utilización de trabajo infantil, deberán comunicar de inmediato dicho circunstancia a la secretaría de promoción social, a efectos de tomar intervención para la protección de los menores involucrados;…

Art. 3 A los fines de la fiscalización y control, del cumplimiento de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la seguridad social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo, la autoridad administrativa del trabajo, a través de sus agentes o inspectores, tiene facultad suficiente para:

a) Entrar libremente y sin notificación previa, a cualquier hora y en el momento que así lo crean conveniente, en todo establecimiento en el territorio de la Ciudad;

b) Entrar en cualquier lugar cuando existan presunciones graves e indicios suficientes de actividad laboral;

c) Exigir la exhibición de libros y registraciones contables que la legislación dispone llevar y obtener copias o extractos de los mismos y requerir la colocación de los avisos e indicaciones exigibles;

d) obtener muestras de sustancias o materiales utilizados o manipulados en el establecimiento con el propósito de ser analizados a fin de comprobar que no afecten la salud de los trabajadores y realizar exámenes e investigaciones de las condiciones ambientales de los lugares de trabajo y de las tareas que en ellos se realiza

e) exigir la adecuación, mejoramiento o corrección de los instrumentos, herramientas, maquinaria , métodos de trabajo y todo aquello que forme parte de las condiciones y medio ambiente de trabajo de manera que no lesione la salud de los trabajadores,

f) suspender de inmediato la prestación de tareas en aquel establecimiento en el que se observe peligro para la vida y la salud de los trabajadores hasta tanto se de cumplimiento con las normas de protección necesarias y suficientes

g) disponer la clausura de aquel establecimiento en el que se verifique graves incumplimientos de las normas de higienes y seguridad del trabajo, sin perjuicio de las sanciones que correspondiere aplicar. Dicha medida podrá imponerse también cuando se encontraren menores y mujeres cumpliendo trabajo prohibido. En los supuestos de clausura, la falta de pago de los salarios que se devenguen durante el período en que se extienda la misma, será susceptible de la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo III del presente título de esta ley;

h) interrogar antes testigos, al empleador y al personal;

i) labrar acta de todo lo actuado en orden a las facultades de inspección conferidas;
j) los inspectores están habilitados para requerir directamente el auxilio de la fuerza pública a los fines del cumplimiento de su cometido.

Art. 6 *La función inspectora será desempeñada por funcionarios de cuerpo de inspectores de trabajo de la Ciudad de Buenos Aires, el cual estará integrado por agentes especialmente capacitados para el desempeño de la función. Los mismos no podrán tener interés directo ni indirectos en las entidades vinculadas a la actividad sometida a vigilancia, deberán guardar reserva de la información a la que accedan, como consecuencia de su función, y quedan sujetos a un régimen de declaración jurada anual de bienes que será de consulta pública y libre.*

Art. 7. Los inspectores de trabajo revisten la calidad de autoridad pública y están autorizados para realizar inspecciones de oficio, por denuncia o a petición de persona interesada.
La autoridad de trabajo queda autorizada para recavar datos de oficinas públicas o entes privados y utilizar los servicios de los distintos organismos administrativos de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de la sanción de esta ley se firma el convenio 44/01 aprobado por la ley 1033, entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación (Patricia Bulrich) y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Anibal Ibarra). El Convenio se denomina "Convenio de Entendimiento y Acciones Conjuntas en Materia de Inspecciones del Trabajo y Fortalecimiento de la Autoridad administrativa del Trabajo entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

El mencionado Convenio en su cláusula primera establece: *El MINISTERIO, en virtud de la potestad del ejercicio del poder de policía en materia laboral de la Ciudad de Buenos Aires, que otorga la legislación vigente y la Constitución de la Ciudad Autónoma, cesa a partir de la fecha de firma del presente en las*

funciones inspectivas y el GOBIERNO asume plenamente dichas funciones en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. Estas acciones inspectivas se venían desarrollando en forma conjunta y concurrente hasta la fecha de la firma del presente.

En concordancia con ello, la cláusula SEGUNDA del convenio dice: *A los efectos de dar cumplimiento a la cláusula primera, las partes establecen que todas las inspecciones en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, serán tramitadas por el GOBIERNO. Respecto de los sumarios que se encuentran en trámite en la jurisdicción del MINISTERIO, continuarán en ella hasta su resolución definitiva, surtiendo todos los efectos provenientes de la ley en el orden nacional.*
Por su parte, los sumarios en trámite en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires continuarán en la jurisdicción de ésta hasta su resolución definitiva, con los efectos de las leyes locales. Cuando hubieren intervenido, ante un mismo empleador ambas jurisdicciones, las actuaciones deberán se giradas a la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la prosecución del trámite.

Hasta aquí la Ciudad aferra jurídicamente su competencia en el ejercicio del poder de policía del trabajo. **Sin embargo, el trabajo a domicilio parece haber quedado fuera de esta reivindicación de funciones y en manos de las autoridades nacionales. Ello en virtud de que las partes suscriben un protocolo adicional al convenio 44/01 que en su cláusula SEGUNDA establece: *Trabajo a domicilio: En relación con el régimen especial previsto en la ley 12.713, para los trabajadores a domicilio, el MINISTERIO, hasta el 30 de junio de 2002, continuará ejerciendo las facultades de autoridad de aplicación que le otorga el art. 15[21] de la ley referida*.**

Desde la Subdirección de Trabajo, Empleo y Formación profesional, a cargo de Alejandro Pereyra (Ministerio de Producción) nos informaron que el

[21] El art. 15 de la ley 12.173 establece.: *A los efectos del cumplimiento de la presente ley, es autoridad de aplicación en la Capital federal y territorios nacionales, el departamento nacional del trabajo y, en las provincias, las autoridades que determinen sus gobiernos dentro de las respectivas jurisdicciones. ,El departamento del Trabajo podrá delegar sus funciones en las autoridades que crea convenientes en los territorios nacionales.*

protocolo fue renovado anualmente y siguen rigiendo. Se comprometieron a enviarnos copia de todas las renovaciones.

De esta forma, se observa que, en principio, el poder de policía del trabajo a domicilio en Ciudad, es competencia de la Nación.

Gobierno Nacional

Ministerio del Interior

Según el artículo 17 de la Ley Nº 22.520, en adelante Ley de Ministerios, le compete al Ministro del Interior, entre otras cuestiones y en lo que aquí interesa:

Inciso 13. Entender en lo atinente a la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional;

Inciso 23. Entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna y la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas de seguridad nacionales (POLICIA FEDERAL ARGENTINA, GENDARMERIA NACIONAL, PREFECTURA NAVAL ARGENTINA), provinciales y territoriales.

Inciso 27. Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales.

Es decir, el responsable primigenio en lo que se refiere a la resolución de la cuestiones de los inmigrantes es el Ministro del Interior. Tanto en lo que refiere al reconocimiento de los derechos y obligaciones de los mismos, como en su integración con la comunidad. Y en lo que refiere a las fuerzas de seguridad es también él el único responsable de su gestión y coordinación.

Dirección Nacional de Migraciones

El Ministerio del Interior desarrolla su competencia migratoria a través de la Dirección Nacional de Migraciones, en adelante DNM. Es un organismo descentralizado, que depende jerárquicamente de forma directa del Ministro (conf. Decreto PEN Nº 258/2003). Su misión es aplicar la política y la normativa migratoria de la República.

Como objetivos tiene los de promover la regularización de la situación migratoria de los extranjeros en el territorio nacional, realizar el control migratorio de ingreso y egreso de las personas y la permanencia de ciudadanos extranjeros. Para la concreción de estos objetivos trabaja en conjunto con la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Aeronáutica Nacional y el Departamento de INTERPOL de la Policía Federal Argentina.

La DNM es la autoridad de aplicación de la ley de Migraciones Nº 25.871 (art. 105). Además controla el ingreso, permanencia y egreso de personas al país, ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio (art. 107).

La DNM, además de contar con la sede central en la Ciudad de Buenos Aires, tiene 21 delegaciones en el interior del país y 7 oficinas migratorias.

Dependen de esta Dirección los pasos fronterizos del país, que según la página web del Ministerio serían unos 230.

La DNM tiene como una de sus funciones habilitar los lugares de ingreso y egreso de personas al territorio, llevando un control a través de tarjetas migratorias.

La competencia que abarca es:

1) Realizar cambios de categoría migratoria
2) Tramitar y otorgar residencias: precaria, transitoria, temporaria y permanente
3) Regularizar situaciones migratorias
4) Controlar el ingreso, egreso y permanencia de extranjeros.
5) Ejercer el poder de policía de extranjeros en el territorio nacional
6) Requerir a los extranjeros la acreditación de su situación migratoria
7) Realizar inspecciones de oficio, a pedido o por denuncia de terceros, en lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel en el que pueda existir infracción a la ley migratoria. Para ello, cuenta con la colaboración de la Policía Migratoria Auxiliar (según página web).

La Policía Migratoria Auxiliar esta constituida por Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Aeronáutica Nacional y la Policía Federal (art. 114 de la ley 25.871).

Ley de Migraciones

En la actualidad rige la ley nº 25.871, promulgada el 20 de enero de 2004. Esta ley derogó la ley anterior, nº 22.439 conocida como "ley Videla". Esta ley regula la admisión, ingreso, permanencia y egreso de personas al país. Entre otros, el artículo 3 menciona como objetivos de la ley el de "Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales (…)" (inciso a). En particular, y en relación a este informe, se propone "Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal (…)" (inciso h).

Los principios de la ley tienen una fuerte impronta no discriminatoria y de integración regional. Así es que en el capítulo referido a derechos y libertades de los extranjeros, el Estado se constituye en garante del acceso igualitario de los inmigrantes y sus familias a la protección, amparo y derechos de los que gozan los argentinos, en particular: servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (artículo 6).

Para reasegurar el principio no discriminatorio e integracionista, el artículo 7 ordena que no puede impedirse a los extranjeros acceder a los establecimientos educativos cuando su condición de inmigrante fuere irregular. Esto mismo es prescripto por el artículo 8 para el acceso al derecho a la salud. En ambos casos, coloca a los establecimientos educativos y de salud como orientadores de los extranjeros para subsanar la irregularidad inmigratoria.

En artículo 17 coloca en cabeza del Estado la obligación de tomar medidas para regularizar la situación migratoria de los extranjeros.

A continuación, la ley describe las distintas categorías posibles para la admisión de extranjeros: permanentes, temporarios o transitorios. Dentro de la categoría "residentes temporarios" (art. 23) en particular que pueden señalarse: inciso a) trabajador migrante y el inciso l) ciudadanos nativos de Estados Partes del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para entrar y salir del país. A su vez el artículo 28 instituye que los extranjeros regidos por la ley e incluidos en convenios especiales reciban el trato más favorable.

El capítulo II de la ley regula las obligaciones de los medios de transporte internacional. Así, el artículo 38 responsabiliza solidariamente a los capitanes, propietarios, etc, y a las empresas o agencias explotadoras o consignatarias de

un medio de transporte por la conducción y transporte de pasajeros y tripulantes en condiciones reglamentarias.

Más adelante la ley regula el trabajo y alojamiento de los extranjeros. La regla es que los extranjeros residentes o temporarios podrán trabajar y/o tener actividad lucrativa por cuenta propia o en relación de dependencia, gozando de toda la protección que rige la materia (art. 51).

Ahora bien. El artículo 53 prohíbe estas actividades a los extranjeros que residan irregularmente. Con ese mismo espíritu, prohíbe proporcionar alojamiento a título oneroso o trabajo a los residentes irregulares (art. 55). No obstante, la ley refuerza que esta prohibición no exime a los empleadores o dadores de trabajo a cumplir con sus obligaciones emergentes de la normativa laboral (art. 56). Para los incumplimientos prevé multas.

El artículo 106 de la ley promueve el fortalecimiento del movimiento asociativo de los inmigrantes, para favorecer su integración.

La ley posibilita al Ministerio del Interior a formular acuerdos con las autoridades locales para el ejercicio de la Policía Migratoria Auxiliar.

Declaración de la Emergencia Administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones

Mediante el Decreto Nº 836/2004 (7/7/2004) fue decreta la emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones. Esta emergencia fue prorrogada por el Decreto Nº 578/2005. Debe tenerse en cuenta la motivación del decreto presidencial. En ese aspecto se citan a continuación algunos de los párrafos de los considerandos:

"Que la política migratoria es una variable de la política nacional de población necesaria para ejecutar los actos propios del Gobierno Nacional."

"Que al momento de iniciar esta gestión se efectuó una evaluación de la situación en que se encontraban las distintas áreas de esa dependencia."

"Que se determinó la existencia de una antigua red delictual, que va desde el delito individual hasta redes internacionales altamente sofisticadas y especializadas en el tráfico de personas." Se desconoce qué tipo de hechos delictuales fueron los hallados, si fueron erradicados y qué se hizo al respecto.

"Que se detectaron severas irregularidades operativas en el organismo, careciendo de mecanismos administrativos adecuados de información, asistencia y contención del inmigrante."

"Que se está elaborando un conjunto de normas administrativas, algunas ya en vigencia, destinadas a establecer un blindaje jurídico al tráfico de personas, a la servidumbre laboral y evitar los fraudes migratorios en general".

En el articulado se ordenan algunas pautas para "solucionar" la emergencia. Así el artículo 2 obliga a la DNM a realizar una evaluación integral del funcionamiento de las delegaciones, "con el objeto de homogeneizar procedimientos y establecer criterios técnicos y administrativos uniformes".

En el artículo 3 faculta a la DNM a crear el Registro Nacional Único de Empleadores y Requirentes de Extranjeros (extranjeros que no provengan de países miembros del MERCOSUR o asociados).

También la faculta a crear el Registro Nacional Único de Apoderados de Inmigrantes, "el que tendrá por objeto sistematizar los datos y controlar la actividad de aquellas personas físicas que actúen en representación de un inmigrante".

Este decreto crea también el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (art. 10 y ss). Se conoce comúnmente como "Patria Grande". El objeto del programa es: a) Creación del marco de ejecución de nuevas políticas migratorias orientadas a la inserción e integración de la población inmigrante; y b) Regularización de la situación de los inmigrantes.

El Programa es descentralizado operativamente, encontrándose afectados a la a la tarea autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil[22].

Este Programa se implementa a través de la Disposición Nº 53.253 de la DNM. del 13 de diciembre de 2005.

Respuesta de la DNM frente al conocimiento público de los Talleres Clandestinos

[22] www.patriagrande.gov.ar

El 11 de abril de 2006 la Dirección Nacional de Migraciones, dentro del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, dicta la Disposición Nº 14.954/2006. Por esta Disposición regula el procedimiento para la regularización de los "ciudadanos nacionales de la República de Bolivia que hayan sido víctimas de explotación laboral en talleres clandestinos de costura o establecimientos similares (artículo 1)".

Nuevamente es interesante citar los considerandos de los cuales surge la motivación de la norma:

"Que muchos ciudadanos bolivianos, como ha quedado patentizado en los recientes casos que son de dominio público, vinculados a la actividad de talleres de costura poseen un ***vínculo laboral no registrado*** *y, atento su condición migratoria irregular eran explotados laboralmente."*

"Que la irregularidad migratoria trasforma al extranjero en "indocumentado" y el trabajo no registrado genera grandes perjuicios a los trabajadores como la percepción de bajas remuneraciones, carencia de obra social, desprotección contra los accidentes laborales y la no percepción de asignaciones familiares entre otros."

"Que la gravedad de la situación de los inmigrantes bolivianos que han sido víctimas de explotación laboral o reducción a la servidumbre en talleres clandestinos, requiere de acciones excepcionales a los fines de regularizar su situación migratoria."

"Que para ello resulta imprescindible la intervención del Consulado de la REPUBLICA DE BOLIVIA a los fines de facilitar a sus connacionales el acceso a la documentación requerida, asistirlos y orientarlos en el trámite, interesarse para poder individualizar la población que se halla en esa situación excepcional mencionada y que requiere la asistencia migratoria inmediata."

Se desprende de la lectura de esta Disposición que el Estado Nacional decidió focalizar el tema desde el aspecto documental. Es decir, presupone que teniendo regularizada la situación migratoria se erradicaré el Trabajo No Registrado.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Administración Federal de Ingresos Públicos

El Ministerio declara en su página web que se encuentra, en conjunto con AFIP y el Consejo Federal del Trabajo y las autoridades laborales locales, realizando un Plan Nacional de Regularización del Empleo. El Gobierno Nacional dice proponerse así: *"combatir el trabajo no registrado; verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia de la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social; lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos; lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización."*

Las normas que cita para fundar su competencia en este aspecto son:
La Ley Nº 25.877 (Régimen Laboral), artículos 36, 37 y 38, los cuales le ordenan a este Ministerio verificar y fiscalizar la declaración aportes y contribuciones sobre la nómina salarial. La actividad la realiza de manera concurrente con la AFIP[23], que es quien debe ser notificada de las infracciones y tramitar las penalidades.

Así también debe mencionarse que mediante la ley 25.212 se ratificó el Pacto Federal del Trabajo. Este Pacto fue firmado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros. El objeto, entre otros, es la colaboración entre todas las jurisdicciones para el control del Trabajo No Registrado.

División del Trabajo a Domicilio

En el relevamiento que se ha realizado se ha encontrado mencionado por varias fuentes que ha existido o existiría la División del Trabajo a Domicilio, a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Esta División tendría a su cargo el Registro Único de Dadores de Trabajo a Domicilio (ST y P Nº 232 BO 27/2/1947).

[23] RG. N° 1891/05; RG. N° 1779/04; R MTEySS N° 655/05 y Dto PEN N° 801/05.

Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

La Ley de Ministerios en su artículo 18 establece, entre otras, las siguientes competencias:

4.- Entender en las relaciones con el cuerpo diplomático y consular extranjero, y con los representantes gubernamentales, de organismos y entidades intergubernamentales en la República;

5.- Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en la elaboración, registro e interpretación de los tratados, pactos, convenios, protocolos, acuerdos, arreglos o cualquier otro instrumento de naturaleza internacional, en todas las etapas de la negociación, adopción, adhesión, accesión y denuncia;

28.- Intervenir, desde el punto de vista de la política exterior, en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional y en lo relacionado con la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional;

Convenios suscriptos con Bolivia

Es necesario señalar los últimos documentos suscriptos por Argentina y Bolivia respecto del tratamiento de inmigrantes, ratificados por el Poder Legislativo: Convenio de Migración Ley 25.098 (5 de mayo de 1999); Acuerdo sobre Controles Integrados Ley 25.253 (25 de julio de 2000); Protocolo Adicional al Convenio de Migración Ley 25.536 (7 de enero de 2002); Segundo Protocolo Adicional al Convenio de Migración (12 de diciembre de 2003, ratificado por la ley 26.091 el 27 de abril de 2006).

Puede brevemente mencionarse que la voluntad de ambos países es de integración y colaboración, de respeto por los derechos humanos y protección del migrante. En resumidas palabras, ambos países han acordado un espíritu inclusivo y no expulsivo como sí puede apreciarse en otras legislaciones internacionales. Es importante señalar que parte de la instrumentación de esta voluntad es la constante prórroga concedida para la regularización de la situación de los extranjeros.

Capítulo 3: Estado de la situación judicial:

Causa 15.803/2005

La denuncia realizada en octubre del año pasado por la Defensoría del Pueblo fue radicada en la Juzgado Federal de Norberto Oyarbide (causa 15.803-2005). En dicha causa se inició una investigación penal contra los dueños de los talleres de las calles Garzón 3853 y Laguna 940, talleres que trabajarían para Lacar y Montagne. Se individualizó a Carlos Zalazar Nina y su esposa quienes fueron detenidos, luego de los allanamientos realizados en los talleres, por orden de Oyarbide.

Debe destacarse que Oyarbide dejó a las víctimas en total desprotección, debido a que ordenó que permanecieran en los talleres, mientras proseguía con la investigación penal. Ello provocó que la mayoría declarara bajo presión y terminaran manifestándose a favor de Zalazar Nina.

Apoyado en esta declaraciones Oyarbide ordena la falta de mérito de Salazar Nina, su inmediata libertad, el sobreseimiento por violación de la ley de migraciones y se declara incompetente para seguir entendiendo.

A partir de aquí, la investigación penal se detiene debido a que comienza una pelea judicial por la competencia, que finalmente es resuelta por La Cámara Federal, que ordena que sigua interviniendo la justicia Federal. A partir de aquí, la Alameda recusa a Oyarbide, quien se excusa y en la actualidad la causa está radicada en el juzgado federal de Claudio Bonadío, a la espera que profundice la pesquisa.
En este mismo expediente quedaron radicadas denuncias realizadas por la Procuración General de la Nación respecto de 108 talleres, denuncia realizada a partir de la presentación de un informe de relevamiento realizado por La

Alameda. Asimismo, quedó radicada en este Juzgado la denuncia respecto de la Comisaría por cohecho.

En la Justicia Ordinaria existen dos expedientes judiciales: el primero por el incendio del Taller de Luis Viales, y el segundo (Juzg. Inst. 21) por una denuncia contra el Cónsul Boliviano por amenazas, cohecho, apología del delito y asociación ilícita.

Conclusiones y Posibles Líneas de Acción:

El primer acercamiento a este fenómeno permite afirmar o señalar que se trata de un problema estructural que importa un modo sistemático y consolidado de producción que beneficia económicamente a grandes marcas.

Un análisis sobre la estructura del problema da cuenta de que este tipo de práctica generan una primera consecuencia al margen de la ley: violación sistemática de los derechos civiles y económicos sociales y culturales de las personas víctimas, cualquiera sea su nacionalidad.

Una segunda apreciación que se destaca a simple lectura de los hechos es que este modo de producción basado en el Trabajo No Registrado la dimensión que ha adquirido es posible con un Estado ausente que con sus omisiones libera el camino de los grandes fabricantes.

En un análisis que toma en cuenta las distintas intervenciones de los actores gubernamentales, tanto nacionales como locales, da cuenta de las siguientes respuestas:

1) Intentos injustificados de deslindar responsabilidades en otras jurisdicciones.

2) Puesta en marcha de acciones desarticuladas y focalizadas en problemáticas marginales que no atacan el problema estructural (documentos, asistencia social, inspecciones y clausuras de pequeños talleres por condiciones que no ingresan en los temas de seguridad social y laborales).

3) Ninguno de los funcionarios, salvo la Dra. Pierini, cumple con la obligación impuesta por el art. 174 del Código Penal de denunciar el conocimiento de la posible comisión de delito de acción pública conocido en ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, si al clausurar un taller se observan hacinamientos de personas, niños y mujeres en condiciones precarias de vivienda, situaciones confusas donde no es fácil deslindar el contexto laboral del familiar etc., el inspector puede formular una denuncia penal para que se investigue la posible comisión del delito de reducción al a servidumbre. O el Ministro Aníbal

Fernández que dice conocer que esto sucede hace tiempo y no denuncia, lo que permitiría una investigación independiente de su voluntad política.
4) Todos dicen conocer el fenómeno pero escudan la falta de una política dirigida a erradicar el problema en una supuesta laguna normativa que no permitiría discernir quién sería la autoridad competente para ejercer el poder de policía del trabajo a domicilio en la Ciudad de Buenos Aires. Mientras tanto se mueren personas, se enferman, son explotadas, viven en condiciones rayanas con la esclavitud, en condiciones de indigencias. La contratar de esto es la alta tasa de ganancia y prestigio social de algunos empresarios.
5) Ninguno de los actores gubernamentales ha decidido medir la responsabilidad empresarial, teniendo en cuenta que es la parte más poderosa y que se lleva el mayor rédito de la relación.

Resultan ilustrativas de estas apreciaciones las afirmaciones del Estado Nacional en la página web wwww.patriagrande.gov.ar, en la presentación del programa de normalización de documentación. Luego de explicar que la irregularidad migratoria provoca la imposibilidad de acceder a un trabajo registrado, dice: ***"La participación de indocumentados en el mercado del trabajo genera que el ingreso a los puestos de trabajo sea en negro y por el valor de su remuneración y no por su idoneidad."***
Es el mismo Gobierno Nacional que reconoce que la situación irregular migratoria favorece la reducción de costos empresarios. Ahora bien. Esa misma declaración, continúa:
"Un indocumentado provoca inevitablemente una baja salarial."
"Sus actividades no generan tributo alguno a la sociedad, sólo genera riqueza para la economía informal."
"Un sólo dato estadístico, un contribuyente monotributista aporta al Estado como mínimo por año la suma de $ 1000.- un indocumentado cero pesos."
"Un trabajador regularizado aporta a la economía nacional, a través de los descuentos de sus remuneraciones, sumas mucho más importantes."
El Estado Nacional decidió obviar a quienes se benefician principalmente por este tipo de economía informal que son los grandes empresarios de la indumentaria. Sólo hace el análisis desde la seguridad social, que si bien es

fundamental, sólo es parte de la cadena que conduce al enriquecimiento de algunos pocos.

Quienes se benefician del no pago de las cargas sociales, del horario a destajo de trabajo, del trato inhumano, del aprovechamiento de la pauperización de las personas, de la evasión impositiva en general, son los que obtienen un producto a costo esclavo y lo vende y exporta a valor internacional globalizado.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires además se suma que la inacción del Estado Nacional en materia de poder de policía del trabajo, provoca Trabajo No Registrado y por lo tanto detraimiento de ingresos a la seguridad social, sin perjuicio de la obligación local de brindar servicio sociales dirigidos a acceder los derechos sociales en general (salud, educación, vivienda, etc.).

Omisiones del Estado Nacional:

El Ministerio del Interior, que concentra DNM y todas las fuerzas de seguridad, reconoce la existencia del fenómeno pero sólo responde con la entrega de DNI. No termina con la trata, no deslinda responsabilidades de Gendarmería, ni la Policía Federal, ni los funcionarios de su ministerio. Cuando declaró la emergencia administrativa de la DNM dijeron haber detectados hechos delictuales. Si el Ministro los conocía y los plasmaron en decretos y resoluciones, debería haber planificado una política pública integral dirigida a erradicar el problema estructural. Esta misma área de gobierno reconoce el problema del Trabajo No Registrado. Si ello es así, entonces cabe preguntarse porqué no tomaron acciones conjuntas, no espasmódicas, con la cartera del Trabajo y AFIP, una gran ausente.

El Ministerio de Trabajo tiene dentro de su competencia el control del Trabajo a Domicilio, por más que pretenda ocultarlo, negarlo o ponerlo en duda, con la intención de responsabilizar pura y exclusivamente a la Ciudad. Ese Ministerio fue el que firmó el Protocolo con la Ciudad donde explícitamente asume el poder de policía del trabajo a domicilio de la Ciudad. Además es ese Ministerio junto con AFIP, por la ley laboral y resoluciones específicas, quienes debieran controlar los aportes a la seguridad social, la responsabilidad empresarial y la evasión fiscal en su conjunto.

El Ministerio de Relaciones Exteriores no ha articulado ninguna acción con la República de Bolivia ni con el cónsul dirigidas a prevenir y erradicar el fenómeno. Sólo se ha limitado a tareas protocolares. Pensemos que el cónsul ha dicho públicamente que *"La explotación y la promiscuidad sexual son moneda corriente"* en referencia a la vida dentro de estos talleres en la Argentina (conf. Página 12 del 26 de octubre de 2005).
El fenómeno en estudio, profundiza las responsabilidades institucionales, teniendo como precedente el caso "Cromagnon". Recordemos que en el marco del juicio político a Ibarra, parte de la investigación se detuvo en las co-responsabilidades de bomberos y policía federal, también dependientes del Ministerio del Interior.

Omisión de la Ciudad de Buenos Aires:

Considerando que los talleres clandestinos funciones en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, no puede negarse la responsabilidad del GCBA, aunque con menor grado que la Nación en lo que hace al control de las condiciones laborales. Ello debido a que en virtud del protocolo al Convenio 44-01 (estamos esperando constancia de su renovación hasta le fecha) este poder le estaría reservado a la Nación.

Más allá de ello, la Ciudad tiene facultades para habilitar talleres y en el caso, cabría preguntarse si cumple con las rigurosidades exigidas por la ley para el otorgamiento de habilitaciones.

Por otro lado, el GCB puede inspeccionar todos los lugares, que no sean considerados trabajo a domicilio, en los aspectos laborales y de higiene y seguridad, y parece no haber visto nadad del fenómeno. Por lo menos ello se deduce de la falta de denuncias.

En el caso de los talleres que funcionan con modalidades de trabajo a domicilio, el GCBA puede inspeccionar las condiciones de seguridad e higiene, y en dicha rutina podría haber observado algunos indicios del tema que nos ocupa. Sin embargo, tampoco se observa una práctica dirigida a que los

inspectores se detengan en estos incumplimientos, a los efectos de realizar correspondiente denuncia penal, o bien denuncia ante el Ministerio de Trabajo para que ello si ejerzan el poder de policía del trabajo.

Por último, frente al incendio de Viale y las posteriores clausuras de los talleres, el GCBA no logró poner en marcha un sistema de asistencia a las víctimas que se enmarque en las obligaciones asumidas legalmente, a partir del Protocolo.

Como consideraciones finales es posible señalar que las autoridades no han sido capaces de articular una política dirigida, en un primer momento a prevenir (siendo que estaban en conocimiento del tema) y luego a erradicar el fenómeno. Ello, a pesar de que tenían como herramienta todo un conjunto de normas jurídicas que los habilitaban a actuar sin mayores requisitos y en resguardo de los derechos de los propios trabajadores explotados.

Una vez más, debe reiterarse que, como es clásico en el país, la respuesta institucional fue de reacción ante el suceso de Viale, con la puesta en marcha de programas focalizadas. Por el contrario, se reitera la modalidad de acción histórico, ante la falta de un análisis integral del problema y de su política pública consecuente, que ataque de lleno el problema estructural.

Como posibles líneas de acción, en lo inmediato, se proponen:

- Propuesta de ley nacional a los fines de regularizar la situación de los trabajadores de la actividad de confección y comercialización de indumentaria
- Propuesta de ley en la CBA para dar un régimen específico de poder de policía del trabajo en materia de la actividad de confección y comercialización de indumentario. Ello con el objeto de dar al fenómeno la dimensión que merece, controlar este sistema de producción y proteger los derechos de los trabajadores.
- Propuesta de ley de una comisión interestatal (ejecutivo, legislativo) para el seguimiento de la actividad, especialmente del estado de avance del cumplimiento de las leyes internacionales, nacionales y locales que protegen

los derechos de los trabajadores y ponen coto a la discrecionalidad de los empresarios.