

Director Nacional de Aduanas - Ricardo Prato  
*Ministerio de Economía y Finanzas – República Oriental del Uruguay*

## LAS ADUANAS DEL SIGLO XXI, ADUANAS DEL PRESENTE

40ª Asamblea Internacional de la Asociación de Agentes Profesionales de Aduanas de las Américas (ASAPRA) – *Viña del Mar - Chile*  
*Octubre de 2009.*

Tengan todas y todos muy buenos días y vaya mi agradecimiento a todos ustedes, en particular a la ASOCIACION DE AGENTES PROFESIONALES DE ADUANA DE LAS AMERICAS (ASAPRA) en su 40 aniversario, por el cual los felicito, a la CAMARA ADUANERA DE CHILE y a la ASOCIACION DE DESPACHANTES DE ADUANA DE URUGUAY, que han posibilitado mi presencia acá.

También vaya una saludo especial a mis colegas: el Secretario General Adjunto electo de la Organización Mundial de Aduanas, el ilustre chileno Dr. Sergio MUJICA MONTES, al Director Nacional de Aduanas de Chile, Sr. Karl DIETERT REYES y al Secretario Ejecutivo del COMALEP Sr. Alejandro Gutiérrez.

Los despachantes de la región nos han convocado para conversar acerca de las aduanas del siglo XXI.

Si bien la convocatoria evoca el futuro, y es claro que debemos estar pensando en el futuro, más claro debe ser aún que estamos hablando del presente del organismo que nos toca dirigir.

El presente, en tanto debemos introducir cambios ahora, en la actualidad. Y el presente, en tanto momento en que implantamos cambios que impactarán en el futuro de las Aduanas de la región.

En lo que tiene que ver con nuestra experiencia, cambiar es un imperativo de la fuerza política a cargo del gobierno de Uruguay – el Frente Amplio - que yo integro.

Desde nuestra perspectiva, se ejerce el gobierno para cambiar y se cambia para mejorar, para fortalecer el bienestar de la nación, de nuestros compatriotas.

En el año 2004, la ciudadanía de mi país permitió que el Frente Amplio se hiciera cargo del gobierno a partir de 2005 y el Frente Amplio lo hizo anunciando su compromiso con el desarrollo del país productivo.

Ubicada en un área clave de la economía - el comercio exterior - y del territorio - las fronteras - la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay, juega un papel determinante en la vida del Uruguay.

Es desde esta perspectiva que con gran entusiasmo hace un año, más exactamente el 16 de octubre de 2008, aceptamos el desafío que nos impuso el señor Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez, en acuerdo con el ministro de Economía y Finanzas, el contador Álvaro García, al nombrarnos en el cargo de Director Nacional de Aduanas.

Y desde entonces estamos cambiando la Dirección Nacional Aduanas del Uruguay, con la perspectiva de modernizarla, hacerla cada vez más eficaz en el cumplimiento de sus roles, en la promoción de la facilitación del comercio exterior y en el combate al contrabando y la corrupción.

## Debilidades y fortalezas de la aduana

Tierra de frontera entre imperios primero y entre dos grandes países de la región después, la historia de Uruguay está signada por el desarrollo del comercio exterior y podemos decir sin equivocarnos que hubo aduana antes de que hubiera país. La lucha en las fronteras, su control, la controversia por los límites y el combate al contrabando han sido parte esencial de la historia de mi país.

Esta característica se suma a la importancia económica y referida a su implantación territorial que mencionamos y hace más compleja aun la gestión de la aduana uruguaya que, como todas, tiene sus fortalezas y debilidades.

Al llegar a Aduanas, encontramos que el instituto tiene entre sus **fortalezas** las siguientes:

- Aduanas es la segunda caja recaudadora del país.
- *Tiene una implantación territorial importante en las fronteras del país con posibilidades de ser mejorada*
- *Cuenta con cuadros profesionales que conocen su profesión y manejan con aceptable solvencia el instituto,*
- *Una actitud de apertura de varios de los actores vinculados al comercio internacional y a la aduana interesados en combatir la corrupción.*
- *Un sistema informático desarrollado e implantado en la administración y valorado bastante positivamente por los usuarios.*

Se destacan entre las **debilidades**, las siguientes:

- Una plantilla de recursos humanos disminuida y envejecida (edad promedio 59 años).
- *Una cultura institucional excesivamente tolerante y acostumbrada a convivir con diversas formas de corrupción*
- *Una cultura institucional donde está cuestionada la autoridad y el ejercicio del mando.*
- *Un marco jurídico que si bien se renovó, es necesario seguir adaptando, ya hay un borrador de un nuevo código aduanero que seguramente será aprobado durante el próximo período legislativo (2010 - 2015).*
- *El predominio excluyente del paradigma de la facilitación del comercio en detrimento de otras obligaciones que tiene la institución.*
- *El desarrollo de un cúmulo de información relativa a la gestión que no era utilizada.*

Desde este punto de partida,

- con un liderazgo sólido,
- una conducción en equipo y una
- permanente actitud de diálogo con los actores públicos y privados vinculados al comercio exterior,

comenzamos a operar cambios definidos soberanamente y que en muchos casos coinciden con los fundamentos de capacitación que fijó la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en junio de 2008.

En octubre de 2008, encontramos una aduana preocupada en forma dominante por asegurar la facilitación del comercio exterior.

Este es un asunto clave para el desarrollo económico del país, coincide con las políticas generales del Frente Amplio y por tanto seguimos esforzándonos en esa dirección.

Esa preocupación debe ser complementada y fortalecida con otras dos:

- garantizar la seguridad del país y colaborar en su defensa y
- eliminar una cultura organizacional permeada por el acostumbramiento y la tolerancia a la corrupción.

En este siglo XXI, Aduanas de Uruguay transita un proceso de cambios y modernización de modo de asegurar que cumpla con los objetivos que le establece la Constitución y las leyes y que siga siendo la segunda agencia recaudadora del país.

### **Desde el presente, Aduanas de Uruguay prepara su futuro**

- **facilitando el comercio exterior, actividad determinante para la consolidación del desarrollo económico de la nación,**
- **combatiendo frontalmente la corrupción, acción en la que cada día, y como uruguayos nos reconforta poder decir esto, vamos encontrando más aliados.**
- **atendiendo a la seguridad de la ciudadanía. Aduanas es la primera trinchera en la defensa -civil- del país.**

En particular respecto al tercero de los puntos, el fortalecimiento del rol de Aduanas en la defensa de la nación, es necesario tener en cuenta algunos elementos propios del contexto internacional y otros específicos de Uruguay.

Conocemos bien que tras los sucesos de 1989 que terminaron con la guerra fría y el mundo bipolar, los escenarios de riesgo y los actores capaces de afectar la seguridad de los Estados y naciones cambiaron radicalmente.

Poderosas fuerzas vinculados al narcotráfico, lavado de activos, trata de personas, contrabando de armas desafían los poderes de los Estados, actuando coordinadamente y con una disponibilidad de recursos extraordinaria, muchas veces camuflada en esquemas de aparente legalidad.

En el caso de Uruguay, la necesidad de que Aduanas fortalezca su participación en la defensa de la nación no sólo responde a la visión de la defensa nacional como una acción integral de todo el Estado y la nación, propia y necesaria para un país de pequeño territorio y cantidad de población.

Los servicios de seguridad del Estado tienen la certeza de que en Uruguay, país de paso para la mayor parte de la droga que llega hasta sus fronteras, los narcotraficantes extranjeros están utilizando la infraestructura que le ofrecen organizaciones de contrabandistas y personas dedicadas a ese delito.

Esto es una realidad que obliga a fortalecer las funciones de seguridad que le competen a Aduanas y una coordinación de todos los servicios del Estado en el combate a esas fuerzas que en algunas oportunidades cuentan con mayores recursos que los Estados que deben enfrentarlas.

La sola mención de este tipo de planteos genera resistencia entre los mandos medios aduaneros que deberán irse acostumbrando a evaluar estas claves en el desarrollo y la actividad de Aduanas.

Por otra parte, cuando la Dirección Nacional de Aduanas cumple adecuadamente sus obligaciones es claro que está fortaleciendo la seguridad económica del país, la seguridad sanitaria, la seguridad alimentaria y la seguridad de los ciudadanos que habitan en el territorio nacional.

Un tema recurrente en el ámbito portuario cuando se habla de seguridad es contraponer las exigencias de los controles a la agilidad del comercio. Las referencias a este tema siempre es difusa, vaga y no tiene un emisor claro.

Desde octubre de 2008 hemos multiplicado más de siete veces la cantidad de contenedores scaneados, revisamos contenedores en tránsito cuando se entiende del caso y hasta el momento ningún actor se acercó a plantear con hechos concretos algún tipo de demora.

Entre seguridad y facilitación del comercio no hay contradicción. Por el contrario, facilitación y seguridad suman capacidades y ventajas al negocio portuario y logístico.

Al tiempo que sumamos nuestros esfuerzos por mejorar la eficiencia de la función aduanera, contar con áreas portuarias y de frontera seguras, complementa y fortalece las características de puertos y aeropuertos libres y limpios.

## **Los cambios en Aduanas**

Los cambios de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) de Uruguay se operan en el **ejercicio cotidiano de la gestión** y también a través del **Programa de Modernización** de la Aduana uruguaya que cuenta con financiamiento del BID y del Banco Mundial.

El propio Programa de Modernización fue objeto de modificaciones al principio de nuestra gestión.

En diciembre de 2008 autoridades de la DNA y del BID vinculados al programa acordaron un rediseño del mismo que pasó de tener 16 subprogramas a ordenarse bajo tres componentes:

- fortalecimiento de los procesos de control, mediante el análisis inteligente del riesgo,
- apoyo al objetivo de la eficiencia en las transacciones comerciales y
- fortalecimiento institucional de la DNA.

Estos tres componentes comprenden casi la totalidad de los fundamentos para la capacitación de las aduanas propuestos por la Organización Mundial de Aduanas en junio de 2008, que son una decisión voluntaria y soberana de cada uno de sus miembros.

En los esfuerzos por contar “Aduanas mundialmente interconectadas”, la aduana de Uruguay ha fortalecido notablemente su participación en las diversas convocatorias de la OMA, operaciones conjuntas con aduanas de otros países y mantiene su activo trabajo en el RILO.

En este sentido, cabe destacar que en 2009, Aduanas de Uruguay obtuvo un premio de la OMA por primera vez en la historia de las relaciones entre la OMA y la Dirección Nacional de Aduanas. Aduanas de Uruguay y sus funcionarios fueron reconocidos y premiados en junio pasado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) por su desempeño en la lucha contra falsificación y fraude de marcas.

Respecto al “mejor control coordinado de fronteras”, la aduana uruguaya ha ajustado sus contactos con todos los organismos del Estado vinculados a la frontera y mantiene adecuadas relaciones con las aduanas de Brasil y Argentina a nivel nacional en y cada punto de frontera.

En torno a otro de los fundamentos o pilares, el “control de riesgo basado en inteligencia”, se readecuó el programa de Modernización sumándole justamente un punto dedicado a esta temática y, en lo que se refiere a inteligencia operativa, se propició la reunión en Aduanas de delegados de la comunidad de Inteligencia nacional para intercambiar información y puntos de vista.

La “aplicación de métodos, procedimientos y técnicas modernas de trabajo” es tema de discusión constante en las reuniones del gabinete (Director Nacional de Aduanas, asesores y directores) y en las que se mantiene con los gestores del programa de modernización.

Con fondos propios y otros provenientes del Programa de Modernización, se evalúa la incorporación de “tecnologías y herramientas instrumentales” que fortalezcan las funciones y la gestión de Aduanas.

### **Vocación de diálogo y gestión eficiente**

En cuanto a la “asociación Aduanas-Empresas”, el cuarto de los pilares, puede entenderse que se ha avanzado sensiblemente en lo que tiene que ver con el relacionamiento fluido y constante con los actores privados del sector.

Al respecto de este punto, un par de aclaraciones.

Es común escuchar respuestas que toman muy poco en serio la idea, clásica en la izquierda de mi país, de que gobernar desde una perspectiva de izquierda es hacerlo con vocación de diálogo. Al respecto muchas veces se ironiza y se contraponen el diálogo con la efectividad en la gestión.

Nuestra experiencia demuestra que, si bien hay mucho por andar, lejos de debilitar la gestión la fortaleció.

Tengo que referirme específicamente a la saludable relación que la Dirección Nacional de Aduanas, mantiene con la Asociación de Despachantes de Aduana de Uruguay la ADAU.

A pocos meses de asumir y tras un par de reuniones, se estableció un enlace permanente entre la Directiva de ADAU y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

Este vínculo, fue parte de una estrategia que supuso un esfuerzo desde el Estado por mantener un diálogo honesto, respetuoso y enmarcado en los límites que tienen las normas con todos los actores involucrados a la actividad portuaria y del comercio exterior.

En particular, el relacionamiento con los despachantes no supone que ninguna de las partes deje de hacer lo que debe hacer y lo que las leyes les determinan.

Al mismo tiempo, fijó un camino directo para el vínculo y el planteo de asuntos de interés para despachantes y para Aduanas.

Este ejercicio de construcción de confianza, de diálogo franco donde no se oculta lo que se piensa sin que por ello se dinamite el relacionamiento ha sido un elemento muy positivo para la gestión y pensamos que también para los despachantes que no necesitan de ningún intermediario para saber qué piensa o cuáles son las posiciones de Aduanas.

Este diálogo facilitó varias modificaciones que mejoraron nuestro trabajo, se facilitó el trabajo de los actores del comercio exterior y se orientan en la

dirección de eliminar entornos burocráticos que pueden favorecer la corrupción (lo que solemos llamar descriptivamente como “peajes”).

Detalle tres de esas acciones: la eliminación del doble sobre, la posibilidad de acceso “on line” al certificado de escribanía de Aduanas para automotores y la implantación de un sistema, también “on line” para el control de bienes o equipos que salen de recintos aduaneros para ser reparadas.

### **Aduanas del futuro, presente de cambios**

La vocación de cambio que asegure una aduana fuerte y ágil en el futuro los venimos haciendo ajustados estrictamente a los límites que fijan la Constitución y las leyes, dialogando con los actores públicos y privados vinculados a la actividad portuaria y del comercio internacional.

Modificando y mejorando procesos y mecanismos que le permitan a la Aduana estar a la altura de las permanentes exigencias del comercio internacional y preparando innovaciones normativas necesarias para acompañar el proceso de modernización de Aduanas.

Retomando los tres componentes de nuestra nueva mirada sobre Aduanas del Uruguay, detallaremos algunas acciones que hemos realizados.

#### ***Para facilitar el comercio:***

Entre otras cosas,

- Se desplegó una estrategia de diálogo con los actores públicos y privados vinculados a la actividad portuaria y al comercio internacional, relacionamiento que supuso la introducción consensuada de varias modificaciones en los procesos, asunto al que nos referimos con más detalle anteriormente.
- Se estudian los procesos y se analizan sus fallas -los “cuellos de botella”- para modificarlos y mejorar la gestión.

#### ***Para mejorar la eficiencia de la gestión:***

- El gobierno puso en marcha un ambicioso plan de modernización de Aduanas que hemos redireccionado y ajustado a nuestros objetivos,
- Se trabaja permanentemente en la mejora de la eficiencia de Aduanas, para lo que es necesario actuar en la recomposición de la autoridad y el mando en el instituto.
- Se han instalado rutinas de encuentros con directores y administradores que hacen a la conducción cotidiana del organismo y donde se intercambian ideas, se explicitan las políticas y se fijan los objetivos.
- Se analiza la información generada en el sistema informático de la Dirección Nacional de Aduanas “el sistema Lucía” a los efectos de aprovechar esos datos para la mejora de la gestión. Paralelamente se debe saber que el Estado uruguayo ha aprobado recientemente una Ley que posibilita que en breve plazo toda la tramitación aduanera sea totalmente informatizada. (Certificados y firmas digitales, por ejemplo).

- La conducción de Aduanas impuso un estilo de trabajo en equipo que permite el contacto de los mandos medios del instituto con el director nacional en un proceso que procura construir la confianza indispensable para la tarea.

### ***Para combatir la corrupción y el contrabando:***

El combate a la corrupción es un asunto central que el gobierno del Frente Amplio y éste director maneja sin medias tintas tanto en términos simbólicos y como en los actos concretos de la gestión.

Desde el mismo día de nuestra toma de posesión como Director Nacional, toda la ciudadanía de nuestro país conoce cabalmente lo que pensamos y nuestra posición al respecto de la corrupción. Los uruguayos y quien quiera escuchar sabe bien que no tenemos doble discurso en la materia.

De cara al combate a la corrupción se realizaron las siguientes acciones:

- Se hacen permanentemente pronunciamientos públicos y con meridiana claridad acerca de la corrupción
- Comenzaron a desarrollar alianzas con diversos actores estatales y privados que comparten el objetivo de combatir la corrupción.
- Hemos fortalecido las capacidades que tiene Aduanas para combatir la corrupción, mejorando lo que ya había y sumando nuevos recursos.
- Convocamos a la comunidad de inteligencia nacional a trabajar en la misma dirección, conjuntando esfuerzos que permanecen y que van dando frutos.
- Aduanas colabora activamente con la Justicia en todo lo que ella requiere para su más ajustado funcionamiento y para la resolución de los casos de contrabando y corrupción.

Al respecto cabe acotar, que el día anterior de nuestro primer aniversario al frente de Aduanas, un juez de crimen organizado ordenó la detención de dieciocho personas a raíz de una paciente investigación de combate al contrabando.

Esta tarea la desarrolló una unidad de inteligencia aduanera (Equipo 16) que depende directamente de éste director nacional. Ocho de esas personas fueron procesadas con prisión –cuatro de ellos aduaneros - y las investigaciones siguen.

En Uruguay, la aduana del siglo XXI ya está marchando. Los cambios comenzaron. Algunos impactan en el presente, otros lo harán en el futuro.

El futuro promete la continuidad de estos cambios, tanto por las condiciones políticas internas de mi país donde es de estimar que el Frente Amplio obtendrá mayorías para mantenerse en el gobierno, como por los cambios vertiginosos que se vive en el mundo del comercio internacional, el transporte y la logística de la mano de los cambios en las tecnologías de la comunicación y la información.

Aduanas de Uruguay es consciente de ese contexto y entiende que seguridad, combate a la corrupción, responsabilidad y eficiencia son imperativos ineludibles en escenarios cada vez más competitivos.

Estamos trabajando activamente para desarrollar una institución cada día mejor y cada vez más capaz de responder a las necesidades que impone el comercio internacional.

Confiamos en nuestra seriedad, nuestras capacidades y sabemos que podemos sostener alianzas sólidas en las que todos ganemos.

Queremos construir una aduana que favorezca en el Sur del continente una puerta siempre abierta, ágil, limpia y segura que fortalezca la economía de la región.

Uruguay es un país confiable.

Confíen en nuestros esfuerzos y cuenten con nosotros para realizar alianzas sólidas donde todos podamos ganar.

Muchas gracias por su atención.

Viña del Mar, 20 de octubre de 2009.