



DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

DISCURSO DEL EX DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS, RICARDO PRATO

Resulta difícil resumir los 16 meses de gestión sin comenzar con una imagen del contexto a mi llegada el 16 de octubre de 2008 a la Dirección Nacional de Aduanas.

Llego luego de un episodio traumático: 11 funcionarios de la Aduana de Carrasco procesados junto a 25 Despachantes de Aduana

La imagen de la Aduana, era y lamentablemente es aún la de un organismo plagado de corrupción y complementariamente en aquella época con una dirección que se veía totalmente aislada de los operadores del comercio exterior.

Comenzamos la gestión conociendo la existencia de un Programa de Modernización, financiado por el BID y el Banco Mundial. Procuramos enterarnos de que se trataba.

A la primer pregunta, sobre cual era la apreciación de situación estratégica que ameritaba ese Programa, se me informó por los responsables que estaban gestionando el mismo, que no tenían conocimiento.

Sí nos informaron que se trataban de 12 subproyectos financiados por el BID y 4 financiados por el Banco Mundial, estos básicamente en el área de recursos humanos.

La Unidad de Gestión del Proyecto parecía más bien un gobierno paralelo al institucional de la DNA, por lo que se comenzó a reunir a los Directores principales de la DNA, junto a los administradores de Montevideo y Carrasco.

Se comenzó a tomar ahí el pulso de la función aduanera y esto se completó primero con una gira por las diversas dependencias del interior y se culminó con una reunión con todos los Administradores para conocer y colectivizar las informaciones, entendiendo en parte el porqué del nombre de Aduanas así en plural. Seguramente si bien las normas son únicas para todos, las interpretaciones de las mismas y una autonomía, básicamente por falta de controles, hacía que no se aplicara homogéneamente.

Por otro lado se comenzó a recibir a las representaciones de los operadores del Comercio Exterior a fin de conocer sus reclamos o planteos, y en esa línea se ha seguido hasta el presente atendiendo a todos y a algunos en varias oportunidades (mas de 150 reuniones).

Resumiendo, en la Dirección Nacional de Aduanas encontramos:

Fortalezas entre las que se destacan:

Que sigue siendo la segunda caja del país. Aduanas aporta recursos que básicamente se contabilizan en la DGI.

Tiene una implantación territorial importante en las fronteras del país con posibilidades de ser mejorada

Cuadros profesionales que pueden manejar el instituto y conocen bastante su profesión



DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

Apoyo por parte de actores vinculados al comercio internacional y a la aduana que estaban interesados en combatir la corrupción.

Un Sistema informático el LUCIA desarrollado e implantado en la administración y valorado positivamente por los usuarios, aunque pasible de ser mejorado.

Un sistema de Expediente electrónicos (GEX) sub aprovechado, pero que agiliza en buena parte la gestión.

Debilidades entre las que se destacan:

Una plantilla de recursos humanos disminuida desde 1984 no ingresaban funcionarios y que llegará a menos de 1000 (cuando llegaron a ser 2.800) en este primer trimestre y además envejecida (promedio 58 años).

Una cultura institucional tolerante y con cierto acostumbamiento a 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 es de esperar que se apruebe durante el presente período legislativo).

El predominio excluyente del paradigma de la facilitación del comercio en detrimento de otras obligaciones que tiene la institución.

Un cúmulo de información relativa a la gestión que no era utilizada.

Nos encontramos con la última Rendición de Cuentas ya aprobada, incluyendo algunos artículos que habían plasmado, con redacciones no muy felices, unos acuerdos entre el MEF y los funcionarios agrupados en la AFA y refrendado también por COFE.

También nos encontramos con una flota de 39 vehículos de casi 10 años de uso y con varios rotos, lo que le restaba posibilidades de control a varias Administraciones. Estamos dejando encaminado el recambio total de la flota y la incorporación de unidades 0 km, casi duplicando la flota anterior.

Tres semanas después de asumir me tocó asistir a la reunión Anual del Convenio entre las aduanas de América Latina, España y Portugal). En esa reunión se le pudo plantear dudas sobre el proyecto al funcionario del BID que desde Washington monitoreaba el proyecto de modernización.

El funcionario estuvo de acuerdo y me informo que a él también le causaba extrañeza y sobre todo cuando la primera acción del proyecto de modernización fue el intento de contratar alrededor de 90 consultores, lo que el BID impidió.

Tomó mis planteos y en un par de semanas me los envió en “idioma BID” y en diciembre concurrió en misión a Montevideo para reformular el proyecto.

Paralelamente a esta información se estaba desarrollando en la DNA la llegada de funcionarios en comisión, para desarrollar tareas de Inteligencia e investigación de



DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

ilícitos y de casos de corrupción, así como algunos asesores y colaboradores para el equipo de dirección.

Una vez instalado el equipo de trabajo, se comenzaron las coordinaciones con otros organismos básicamente las agencias de Inteligencia policial y militar, la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, la secretaría anti lavado y se comenzaban las coordinaciones con los recién creados Juzgados contra el Crimen Organizado.

Ayudamos a nuestro entender a mejorar la relación internacional de la aduana uruguaya y tuvimos la fortuna de estar presentes cuando se recibió una distinción de la OMA por el trabajo de los funcionarios contra la Piratería y la falsificación (que está por acá atrás).

Se apoyó con éxito la elección del Sub Secretario General de la OMA, en la persona del chileno Sergio Mujica y en el marco de esa actividad internacional marcamos la posición y el camino en varios temas de interés común.

La participación de aduaneros uruguayos como presidente del Comité de Valoración de la OMA y en operaciones internacionales a través de la Red de inteligencia (RILO) y comunicaciones de la OMA (CENCOM) es fuertemente reconocida.

Asimismo en el campo internacional y siguiendo lineamientos de la OMA, en el módulo de relación Aduana – Empresas, realizamos actividades conjuntas con el sector privado, tratando de promocionar al Uruguay como la entrada natural al MERCOSUR, mostrando las ventajas de sus puertos y aeropuertos libres

Paralelamente y atendiendo a planteos de funcionarios y operadores del comercio exterior se habían venido haciendo modificaciones de procedimientos tendientes a desarmar algunos “cuellos de botella” que eran evidentes lugares de eventual corrupción, mas allá de algún claro problema de falta de personal.

Se notaba en los funcionarios una falta de respaldo para su accionar y una discrecionalidad en las acciones que no entraban en ninguna norma.

Algunas cosas que “no se entendían” era como si había bastante contrabando incautado pero pocos contrabandistas. En la mayoría de los casos en que se encontraba a un responsable no se lo denunciaba ante la Justicia.

El argumento principal era que la Justicia no actuaba con celeridad, abonando la argumentación con el planteo que los contrabandistas “entraban por una puerta y salían por la otra”.

Hicimos algún procedimiento que demostró que eso no era totalmente así, aunque en otros casos nos encontramos con serias dificultades con algunos jueces penales, que no comprendían la materia aduanera y se habían afiliado a una de las partes de la definición del contrabando que habla de la “pérdida de renta fiscal” y descartaban la otra parte de la definición.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

La previa participación en el Debate Nacional de Defensa, nos había dado una nueva dimensión de ese tema y claramente en el proyecto de país productivo, la economía y el trabajo de la Aduana tenían un papel a jugar.

La base de nuestro de nuestro trabajo estuvo en definir al trabajo aduanero como parte de la defensa nacional no militar.

La custodia de las fronteras y el control de las mercaderías que ingresan o pasan por el Uruguay requerían tomar medidas de prevención que fueran eficaces pero que no interfirieran con el comercio exterior.

Es más se pretendía que la seguridad en el comercio por Uruguay fuera un plus que se le podía agregar a las grandes posibilidades logísticas que representan el puerto y aeropuerto libre y las zonas francas.

En ese sentido se comenzó a analizar el uso del scanner que compartimos con la ANP.

Se aumentó siete veces la cantidad de contenedores que se escanean, y se hizo ese aumento con pocas protestas, basadas en las demoras en salir del puerto los escaneados. Se comenzó a analizar el envío por análisis de riesgo del Sistema LUCIA y hoy se hace de esa manera y se respeta la capacidad horaria del escáner y se terminaron las demoras.

Se fue conociendo el documento de la OMA, Aduanas en el Siglo XXI y se transformó en nuestro consejero y base para seguir con la modernización con ese documento como referencia.

Se logró iniciar la confección de un compendio de normas aduaneras vigentes a efectos de que los usuarios tuvieran acceso a la normativa dispersa, se está en la segunda versión que está siendo revisada con el apoyo de algunos operadores escogidos por su conocimiento de la operativa aduanera.

Tratamos de mejorar la coordinación entre varios organismos estatales, cosa difícil, para que la nueva normativa a implantar sea consultada con la DNA, lo que facilitaría su aplicación.

Fuimos abordando los problemas que implican las dos áreas mas importantes del trabajo aduanero: la CARGA y lo que se conoce en general como EQUIPAJE ACOMPAÑADO, o sea lo que traen las personas que ingresan al país.

La CARGA es el campo de mayor complejidad y donde se localizan las infracciones y eventualmente contrabando.

Un papel preponderante en el trabajo sobre la Carga lo tiene el análisis que se hace desde el Sistema LUCIA, utilizando las llamadas “Reglas de Riesgo” que sirven para analizar los despachos aduaneros, y que son utilizadas por todas las Aduanas del mundo con muy pocas variantes.

La determinación de una eventual subfacturación, con las limitaciones planteadas por la OMC, las “equivocaciones” en la nomenclatura, las diferencias de cantidad o de peso, son la materia a analizar y el uso de la estadística con los datos del Sistema LUCIA es el camino que hemos encontrado para atacar esta parte del control.



DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

En el tema del EQUIPAJE ACOMPAÑADO, tenemos un problema social a ser atendido en parte con la coordinación con la Dirección Nacional de Migración y de Pasos de Frontera.

Hay que tener presente que muchos países están implantando sistemas de información avanzada de pasajeros, que facilitan el trabajo en materia de prevención.

También hay que considerar el tema del Correo y los couriers, que con las compras por Internet han complicado la actividad aduanera.

Todas estas dificultades son profundizadas por la falta de personal y por la inexistencia de una seria estructura de control.

Todo esto que se ha descrito sucintamente, habría un libro para escribir se fue asumiendo con el paso de los meses y a medida que el equipo de dirección se afianzaba y ganaba confianza con los aduaneros mas cercanos.

Para finalizar quiero hacer algunos agradecimientos:

En primer lugar al ex Presidente Dr. Tabaré Vázquez, y al ex Ministro de Economía Alvaro García que confiaron en mi para esta tarea.

A mi equipo de trabajo, a los asesores y colaboradores más directos, así como a los funcionarios que integraron los equipos de Inteligencia (16 y 25) que buenos logros han hecho para engrandecer la tarea.

No puedo olvidar a las unidades del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa (en particular la Prefectura Nacional Naval) que han apoyado el trabajo de esta Dirección.

También agradecer a los funcionarios leales que se jugaron junto a este Director y que espero sigan dando lo mucho que saben en aras de la mejora de la gestión de la Aduana. Asimismo una mención a mi familia, en especial a mi compañera que ha servido de apoyo en los momentos complicados y a mis hijos que también me han apoyado.

Por último a las organizaciones representativas de los operadores del comercio exterior, especialmente a la Asociación de Despachantes de Aduanas que me ha honrado con el apoyo de su Comisión Directiva y a la multitud de organizaciones con las que hemos compartido reuniones, inquietudes, propuestas y soluciones, que se plasmaron en parte y deberían seguir proyectándose.

En fin a todos muchas gracias.

Quiero recordar que el 16 de Octubre de 2008, cuando asumí dije que: “mi fama de ser incorruptible, no se construyó con palabras, se construyó con hechos y la pienso mantener y no la pienso perder ni tirar por la ventana, no pienso tirar por la borda cuarenta y cinco años de trabajo recto”. Estoy seguro de haber hecho honor a esas palabras, y me voy con la conciencia tranquila del deber cumplido. Aunque como



DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

siempre le decía a otros funcionarios bajo mi mando: “lo hicimos bien, pero si lo intentamos, podemos hacer más y mejor”

Y vaya un saludo para mi sucesor, al que le deseo éxito en este organismo difícil, que es parte importante en el proyecto del Uruguay productivo y con seguridad, en el mas amplio sentido de la palabra. Buena suerte.

Y para todos reiterarme a las órdenes en el lugar de lucha que me depare el destino...