

## **§29. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACUICULTURA EN VENEZUELA Y SUS CONSECUENCIAS.**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACUICULTURA Y LA VIABILIDAD DE IMPORTACIÓN DE POST-LARVAS DE CAMARONES PARA SU INTRODUCCIÓN EN GRANJAS DE CRÍA DE CAMARONES CON FINES DE MEJORAMIENTO GENÉTICO DE LA ESPECIE**

*Ana Elvira Araujo García\**

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

#### **I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACUICULTURA. ANTECEDENTES. REGULACIÓN LEGAL. ÓRGANOS Y PROCEDIMIENTO GENERAL DE AUTORIZACIONES**

1. La acuicultura es una actividad protegida por el ordenamiento jurídico general y la Administración Pública Nacional despliega en relación a la misma una gestión de fomento, de acuerdo con la teoría de los cometidos de la actividad administrativa, con base en la previsión del Artículo 8, numeral 7 de la Ley de Pesca y Acuicultura de fecha 8 de julio de 2003<sup>1</sup> (en adelante identificada como LPA). Adicionalmente, el Artículo 4 de la misma LPA asienta que la acuicultura es una actividad de interés público por la importancia estratégica que tiene “para la seguridad alimentaria de la población, por los beneficios socioeconómicos y tecnológicos que de ellas se derivan y por su importancia geopolítica y genética.”

Se desprende, de una revisión de la LPA, la finalidad de la Ley de establecer medidas de protección a la acuicultura, así como de estímulo, promoción y hasta de financiamiento, con el propósito de protegerla y fomentarla en el territorio nacional (en particular véanse Artículos 2 y 5 de la LPA). En las disposiciones fundamentales, la LPA persigue desarrollar los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad para realizar las funciones relacionadas con la acuicultura. Así, entre otros fines, la LPA propone que los productos de la acuicultura se adecuen a los estándares de calidad nacional e internacional; e incentiva el desarrollo de empresas económicamente viables, apoyando la competitividad de sus productos en los mercados nacionales e internacionales.

---

\* Agradezco a la ilustre profesora Magdalena SALOMÓN DE PADRÓN y en especial a la abogada Nohelia DÍAZ DE PADRÓN, su colaboración en este estudio.

<sup>1</sup> Artículo 8, numeral 7, Ley de Pesca y Acuicultura (G. O. N° 37.727 de 8 de julio de 2003):

“A los efectos de esta Ley, se definen como: .....*omissis*”

7. Acuicultura: Actividad humana destinada a la producción de recursos hidrobiológicos, bajo condiciones de confinamiento mediante la utilización de métodos y técnicas de cultivo, con un control adecuado, para procurar el óptimo rendimiento de los mismos”.

Simultáneamente, en virtud de su incidencia en el medio ambiente y en el tema de la preservación de otras especies animales, se le somete a una serie de controles que buscan garantizar que esta actividad se desarrollará en condiciones idóneas y favorables, tanto para la colectividad como para los particulares y empresas que la realizan con fines comerciales e industriales.

En vista de lo cual, la acuicultura que se desarrolla en territorio venezolano está regulada en función de la preservación del medio ambiente, de la repercusión desde el punto de vista sanitario, de la conservación de especies de la misma naturaleza o similares y de la protección a la industria desde el punto de vista económico. Legalmente, los fines de conservación y protección, justifican la serie de requisitos y controles a que está sometida la acuicultura. Por esto, para un análisis del régimen jurídico aplicable se considera pertinente describir la estructura de los órganos competentes, sus atribuciones y los procedimientos administrativos a seguir, habida cuenta que la regulación de la acuicultura no está contenida en un solo instrumento legal sino que, por el contrario, se encuentra disgregada en normas de distinto rango y mediando la intervención de diversos órganos de la Administración Pública, lo que convierte su estudio en un tema de cierta complejidad.

2. *El órgano rector de la actividad.* La competencia en materia acuícola es del Ejecutivo Nacional, quien la ejerce por órgano del Ministerio de Agricultura y Tierras y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (en adelante identificado como INAPESCA), de acuerdo con lo establecido por el Artículo 7 de la LPA. Ahora bien, la acuicultura se clasifica según la LPA,<sup>2</sup> de acuerdo con su finalidad y de acuerdo con su modalidad.

Como se dijo, la LPA de julio de 2003 atribuye la competencia en acuicultura al Ministerio de Agricultura y Tierras y a INAPESCA, pero ésta no es una atribución exclusiva y excluyente, sino que al contrario, es un típico supuesto de competencia concurrente y compartida con entes descentralizados territorialmente, es decir, con los Estados y Municipios, a quienes, junto con el Ejecutivo Nacional les está otorgada la facultad de “dictar medidas dirigidas a la promoción de la pesca y acuicultura” (Artículo 6 de la LPA), una clásica actividad de fomento de la Administración, competencia que, en este caso, los Estados y Municipios deben ejercer siguiendo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Tierras y de INAPESCA. Por igual, otra disposición de la LPA<sup>3</sup> le atribuye a INAPESCA el carácter de órgano rector del sistema y ratifica la competencia de fomento concurrente con los Estados y Municipios.

La descrita anteriormente es la distribución de competencia que hace la LPA de julio de 2003. Sin embargo, en otras disposiciones de esta Ley se le atribuyen competencias

2 Artículo 10 de la LPA: A los fines de la presente Ley, la acuicultura se clasifica:

I. De acuerdo con su finalidad: ...*omissis*

2. Acuicultura comercial: La que se realiza con el objeto de aumentar la oferta de proteínas de origen acuático y de generar beneficios económicos, y puede ser: ... *omissis*

b. Acuicultura comercial industrial: La que se realiza en infraestructuras que requieren de la construcción de instalaciones especiales, aplicación de altos niveles de tecnología y el aporte de inversiones económicas considerables. ...*omissis*

II. De acuerdo con su modalidad puede ser: .... *omissis* 2.- Acuicultura intensiva: La que se realiza aplicando tecnologías que modifican la calidad del agua y permiten aumentar la densidad de las poblaciones, acelerar el crecimiento, con *alimentación* controlada y especialmente elaborada, así como cualquier otro proceso que mejore la productividad o la rentabilidad del cultivo. De acuerdo al nivel de tecnología que se aplique, puede ser semi-intensiva o hiper-intensiva”.

3 *Artículo 23.* “El Ministerio de Agricultura y Tierras, por órgano del Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, los estados, municipios o otros entes, promoverán e incentivarán a la acuicultura como una de las actividades aptas para la producción de proteína de origen acuático, en armonía con el ambiente”.

sobre la materia a otros entes u órganos de la Administración, como veremos. Además, la propia LPA, en las Disposiciones Transitorias, la Novena<sup>4</sup>, mantiene la vigencia de la diversidad de instrumentos sublegales, dictados con anterioridad a la LPA y que regulan la acuicultura como comentaremos mas adelante, porque inciden en particular sobre el régimen de importación de nauplios. Es posible que la razón de tal variedad de instrumentos legales esté en la complejidad de la actividad de pesca y acuicultura, por su incidencia en diversos aspectos que involucran a otros órganos con competencia en materias relacionadas y por esta razón se les reconoce competencia en la actividad acuícola desde sus propias áreas de interés. La acuicultura se torna, así, en una actividad bastante compleja, en virtud no tanto de lo heterogéneo de sus elementos constitutivos como del hecho de que tales elementos dependen, en su ejercicio, de distintas administraciones, públicas y privadas, están sujetos a diversas regulaciones y tienen diferentes fuentes y medios de financiamientos.

*Otros órganos administrativos relevantes en el sector*, y nos referiremos sólo a la competencia en acuicultura y que afecten a empresas (personas jurídicas) vinculadas a la acuicultura, son:

A. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales* (Artículos 26, 37 N° 7 y 60 de la LPA). Interviene en la evaluación de las solicitudes de introducción al país de recursos hidrobiológicos exóticos. Le corresponde a este Ministerio participar, apoyando a INAPESCA, en la elaboración de las normas de conservación de los recursos hidrobiológicos con el fin de asegurar una acuicultura sustentable. También, la aprobación de los estudios de impacto ambiental, previos al otorgamiento de las autorizaciones por parte de INAPESCA.

B. *Ministerio de Salud y Desarrollo Social* (Artículos 31 y 33 de la LPA). Participa en la coordinación, junto con el Ministerio de Producción y Comercio, del funcionamiento de la infraestructura de comercialización con el fin de favorecer el desarrollo de la cadena agroproductiva de origen acuícola. También garantiza que los productos de la acuicultura cumplan las normas sanitarias nacionales e internacionales y estén debidamente procesados.

C. *Ministerio de Ciencia y Tecnología* (Artículos 24 y 57 de la LPA). Participa este Ministerio en las investigaciones sobre reproducción y cultivo de las especies autóctonas y su viabilidad económica.

D. *Ministerio de Producción y Comercio* (Artículo 31 de la LPA). Se describió antes en la letra B.

E. *Ministerio de Relaciones Exteriores* (Artículo 37, numeral 12 de la LPA). Debe aclararse que la intervención de este Ministerio se limita a coordinar la celebración de acuerdos internacionales en materia pesquera y acuícola entre países o entre el país y organismos internacionales vinculados al sector.

F. *Fuerza Armada Nacional* (Artículos 91, 92 numeral 6, 94 y 95 de la LPA). La intervención de la Fuerza Armada es sólo como coadyuvante de INAPESCA para practicar investigaciones, sustanciar presuntas infracciones a la LPA, e iniciar procedimientos administrativos relacionados con las posibles infracciones a la LPA.

---

4 Novena: (Disposiciones Transitorias de la LPA) Hasta tanto se dicten nuevas normas que las deroguen expresamente, se continuará aplicando todo lo que no colide con esta Ley, las disposiciones de rango sublegal que sobre las materias aquí reguladas hubieren sido dictadas antes de la fecha de entrada en vigencia de esta Ley”.

Por igual, la regulación sobre esta materia ha creado *órganos consultivos* en razón de las varias especialidades que inciden sobre la materia acuícola, con el fin de asesorar, elaborar estudios y emitir opiniones sobre los diversos aspectos que inciden en la acuicultura, tales como:

- A. Junta Consultiva Nacional de Pesca (Artículo 71 de la LPA).
- B. Consejos Consultivos por rubro, por circuito o por cadena pesquera y de acuicultura (Artículo 72 numeral 1 de la LPA).
- C. Comités Locales de Seguimiento por rubro. Por circuito o cadena pesquera y de acuicultura en el ámbito regional (Artículo 72 numeral 2 de la LPA).
- D. Grupos de científicos expertos en evaluación de recursos hidrobiológicos, como órgano de consulta técnica y científica (Artículo 72 numeral 3 de la LPA).

3. *Procedimiento general de Autorizaciones.* Los instrumentos jurídicos que regulan la actividad de acuicultura someten su ejercicio a procedimientos autorizatorios, sanitarios, de fiscalización y control, entre otros. En primer lugar, vamos a describir el procedimiento que debe cumplirse para iniciar una actividad acuícola, así como para desarrollarla y preservarla.

La LPA de julio de 2003 establece que el ente rector del sector de pesca y acuicultura y en consecuencia, con competencia para emitir las autorizaciones que permiten dedicarse a la acuicultura como negocio es INAPESCA, de acuerdo a lo que dispone el Artículo 37<sup>5</sup> de la misma. Por su parte, el Artículo 45 *ejusdem* establece que cualquier persona natural o jurídica que realice actividades de acuicultura deberá obtener la autorización respectiva por parte del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura<sup>6</sup>.

A su vez, el Artículo 46 de la LPA clasifica las autorizaciones emitidas por INAPESCA en licencia de pesca, concesiones, permisos otorgados a personas naturales y jurídicas, aprobaciones y certificaciones.

Los dirigidos a la acuicultura comercial son de diferente índole: Permisos otorgados a personas naturales o jurídicas, que pueden ser a su vez,

- Permiso de Procesamiento y Comercialización, para adquirir, transportar, procesar, *importar* y exportar productos o subproductos pesqueros y acuicultura, y su vigencia será la de cada operación autorizada.
- De Acuicultura, para el desarrollo de proyectos de acuicultura en zonas de propiedad pública y privada. Su vigencia dependerá del tipo de actividad y tendrá carácter renovable.

5 Artículo 37 de la LPA:

“El Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura es el órgano ejecutor de las políticas pesqueras y acuícolas del país, y corresponde al mismo: ..... *omissis*”

4 *Autorizar el ejercicio* de las actividades de pesca y *acuicultrura* y *las que le fueren conexas*.

5 Dictar medidas dirigidas a la conservación de los organismos objeto de la pesca y acuicultura.

6 *Otorgar los permisos, licencias, concesiones, certificaciones y aprobaciones necesarias para la pesca, la acuicultura y las actividades conexas*”. (Cursivas nuestras)

6 Artículo 45 de la LPA:

“Toda persona natural o jurídica que realice actividades pesqueras, de *acuicultura*, o a las actividades que le fueren conexas (*sic*), deberá obtener la autorización correspondiente emitida por parte del Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, sin perjuicio de otras autorizaciones que deba obtener por parte de las autoridades competentes, conforme a la legislación vigente. Las autorizaciones son intransferibles”.

- Aprobaciones, para proyectos a ejecutarse en ejecución de la LPA, cuando se refieran al desarrollo de proyectos pesqueros o acuícolas de inversión nacional, mixta o extranjera.
- Certificaciones, para la realización de cualquier otra actividad derivada de la pesca y la acuicultura que requiera ser autorizada por INAPESCA y tendrá vigencia por un año.

En fecha 23 de febrero de 2001 se dicta la *Resolución N° 092 del Ministerio de la Producción y el Comercio, Gaceta Oficial N° 37.148 de 28 de febrero de 2001*, que contiene la regulación para establecer los trámites administrativos que debe cumplir toda persona natural o jurídica, interesada en obtener autorización para dedicarse a la actividad de acuicultura de manera comercial. En primer lugar, este procedimiento se intentaba ante el Servicio Autónomo de los Recursos Pesqueros y Acuícolas (SARPA) que estaba integrado al Ministerio de Producción y Comercio (es la justificación del órgano que emite la Resolución N° 092) hoy sustituido por el Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura (INAPESCA), adscrito al Ministerio de Agricultura y Tierras, de acuerdo a lo previsto por el Artículo 35 de la LPA, norma legal que crea a INAPESCA como instituto autónomo y determina su adscripción. En segundo lugar, a pesar de que la LPA es de fecha posterior, julio de 2003, esta Resolución N° 092 de Febrero de 2001 mantiene su vigencia por una disposición de la propia LPA, Disposición Transitoria Novena, citada anteriormente, que establece que estarán vigentes estos instrumentos sublegales hasta que sean derogados expresamente, salvo que contradigan normas de la LPA. Realizado el examen de las disposiciones de la LPA, se constató que el procedimiento regulado en la Resolución N° 092 de febrero de 2001 es el que debe seguirse en la actualidad para la obtención de la autorización correspondiente a la explotación y comercialización de la acuicultura.

El procedimiento general o común es como sigue: Toda persona natural o jurídica interesada en obtener tal autorización debe dirigir una solicitud ante INAPESCA y acompañar lo siguiente:

1. Planilla de solicitud de registro de empresa;
2. Perfil del proyecto de acuerdo a la guía de formulación de proyectos acuícola vigente;
3. Fotocopia de la cédula de identidad del solicitante o del representante legal de la empresa;
4. Copia certificada del registro mercantil y de la última modificación efectuada a los estatutos de la persona jurídica, debidamente protocolizada;
5. Copia del registro de información fiscal;
6. Identificación de los profesionales y de los responsables empresariales del proyecto;
7. En caso que se contemple el cultivo de especies exóticas, deberá acompañar la autorización de importación respectiva de conformidad con lo señalado en el Decreto 2223 de fecha 23 de abril de 1992, *Gaceta Oficial N° 4418 Ext. de 27 de abril de 1992*; decreto que también mantuvo vigente la LPA y que comentaremos adelante;
8. Copia de la solicitud de ocupación del territorio realizada por ante el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, de conformidad con lo señalado en el Decreto N° 1257 de fecha 13 de marzo de 1996, *Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25 de abril de 1996* (que regula el régimen para la ocupación del territorio) y demás normativas nacionales que establezcan zonas aptas para los cultivos, ya sean espacios terrestres o acuáticos;

9. Extracto del estudio de impacto ambiental para el caso de camaronerías, o extracto de los recaudos para la evaluación, para las otras modalidades de la acuicultura presentadas al Ministerio del Ambiente, de acuerdo con lo señalado por el Artículo 60 de la LPA.

Consignada la solicitud, el procedimiento sigue de oficio e INAPESCA debe pronunciarse al respecto dentro de los 20 días hábiles siguientes. Si emite el Visto Bueno, lo enviará a los órganos competentes (fundamentalmente, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales) para el otorgamiento de las autorizaciones para la ocupación del territorio y la afectación de recursos. Una vez otorgadas éstas, el interesado deberá consignar copias de ellas en INAPESCA, instituto que deberá emitir el permiso de acuicultura dentro de los 20 días hábiles siguientes, el cuál tendrá un año de vigencia contado a partir de su expedición. Estos documentos deben estar vigentes y exhibidos siempre en las oficinas del interesado y en las granjas de cultivo.

## II. VIABILIDAD JURÍDICA DE IMPORTACIÓN DE NAUPLIOS O POST-LARVAS DE CAMARONES CON FINES DE MEJORAMIENTO GENÉTICO DE LA ESPECIE. ÓRGANOS COMPETENTES. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y MOTIVACIÓN

1. *Antecedentes y Órganos competentes.* Desde el año 1989, se ha restringido la introducción al país de ejemplares vivos de camarones, concretamente de los géneros *penaeus* (camarón marino) y *macrobachium* (camarón de río), en cualquiera de sus etapas vitales, para prevenir la introducción de enfermedades que pudieran afectar a la industria camaronera nacional, tales como el Síndrome de Taura, el Síndrome de la Cabeza Amarilla y el Síndrome de la Mancha Blanca, que han producido en otros países la pérdida de importantes cantidades de este recurso hidrobiológico.

Sobre este aspecto, conviene precisar que de una revisión de los instrumentos jurídicos aplicables, no se observa alguna norma legal o sublegal que prohíba expresamente la introducción de ejemplares vivos de esta especie animal al país sino que se constató la existencia de un régimen que limita fuertemente, a través de la Ley de Pesca y Acuicultura, así como de multiplicidad de resoluciones y providencias administrativas, la entrada al país de ejemplares vivos con fines de investigación o cultivo, condicionando su ingreso al cumplimiento de una serie de medidas sanitarias y de protección que impidan la entrada de las enfermedades virales antes mencionadas, que puedan afectar la producción camaronera nacional<sup>7</sup>.

Con la finalidad de proponer mecanismos legales que permitan la importación de los nauplios o post-larvas de camarón al territorio nacional, debe considerarse que la regulación sectorial dictada por la Administración Pública Nacional (Ejecutivo Nacional) y por

---

<sup>7</sup> En tal sentido, la Ley Penal del Ambiente vigente establece, en su artículo 55, que quien difunda una enfermedad en animales y plantas podrá ser sancionado con prisión de seis (6) meses a dos (2) años y multado en una cantidad de seiscientos (600) a dos mil (2.000) días de salario mínimo. Asimismo, incurre en el tipo penal contemplado en el segundo aparte de la norma aquel propietario o tenedor de vegetales o animales o de sus productos respectivos que tengan conocimiento de que uno u otro estén atacados de enfermedades contagiosas o plagas y no haya denunciado el hecho ante la autoridad competente en la materia, lo que podrá acarrearle una multa que va de cuatrocientos (400) a ochocientos (800) días de salario mínimo. *De allí que puede inferirse que el bien jurídico protegido por la norma es la preservación de poblaciones animales o vegetales saludables dentro del territorio nacional.* (vid. *Gaceta Oficial* n° 4.358 de fecha 3 de enero de 1992).

el ente rector de la pesca y acuicultura se ha dirigido a restringir el ingreso de distintas especies de camarones marinos, a saber, las pertenecientes a los géneros *penaeus*, *litopenaeus* y *farfantepenaeus* y, como veremos más adelante, a regular la obligación que tienen las granjas de cultivo nacionales de instalar y disponer de criaderos o cultivos de levante de nauplios o post-larvas de la especie de camarón blanco, perteneciente al género *litopenaeus vannamei*, la cual no forma parte del catálogo de especies marinas autóctonas u oriundas de Venezuela, sino que ésta es una especie nativa de todo lo ancho de la costa del Océano Pacífico cuya distribución va desde Sonora, en el Golfo de California, México, hasta las costas del Perú, introducida al país con la finalidad de cultivarlos para su comercialización, en piscinas o granjas instaladas al efecto.

Sobre este tema es relevante la circunstancia que el cultivo de especies no autóctonas es una característica de la camaronicultura en Venezuela, toda vez que, como señalan estudios científicos, no se han conseguido resultados satisfactorios cultivando la especie nativa (*penaeus schmitti*), siendo las especies *penaeus vannamei* (camarón blanco del Pacífico) y *penaeus stilyrostris* (camarón azul del Pacífico) aquellos que poseen características aptas para su cultivo con fines comerciales<sup>8</sup>.

La anterior distinción es importante por cuanto la LPA de julio de 2003 contiene normas dirigidas, de una parte, a la promoción de las actividades de cultivo e investigación sobre la reproducción y el cultivo de especies autóctonas (artículo 24 de la Ley) y, por otra, prevé, en su artículo 26, la competencia que detentan de manera coordinada el Ministerio de Agricultura y Tierras, por órgano de INAPESCA, y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales para evaluar, técnica y científicamente, las solicitudes de introducción al país de *recursos hidrobiológicos exóticos*,<sup>9</sup> así como la obligación que tiene el mencionado instituto autónomo para adoptar las medidas necesarias para minimizar los riesgos de epidemias y otros efectos adversos en los cultivos y en el ambiente acuático<sup>10</sup>.

---

8 Esta información está sustentado en estudios disponibles en el Centro de Documentación e Información de INAPESCA, a saber: SÁNCHEZ, Roselena, "Estado Actual de la Industria del Cultivo de Camarones en Venezuela: Perspectivas (Current Status of the Shrimp Farming Industry in Venezuela: Perspectives)", Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda, Centro de Investigaciones Marinas, Complejo Docente El Hatillo, Coro, Falcón, 1998, pp. 3 y 7; y PAREDES, Claudio y CARABALLO, Evaristo, *El cultivo del camarón marino en Venezuela*, Fundación para la defensa de la naturaleza (FUDENA), abril 1998, pp. 60 y 64.

9 Acerca del uso de los términos "especies autóctonas" y "recursos hidrobiológicos exóticos" la LPA no contiene definición alguna. Sin embargo, dentro del elenco de términos usados en el área, los conceptos mas aproximados son:

"Especie nativa: Especie autóctona o endémica de una región o localidad determinada".

"Especie exótica: 1. Organismos originarios de un país diferente a aquel donde viven.

2. Especie autóctona o de una región o localidad en otra donde antes no existía".

Vid. ROBAINA, Germán, *Glosario de términos de uso común en Acuicultura*, 1<sup>o</sup> Edic., Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1994, pp. 120-121.

"Especie nativa: Especie biológica que naturalmente pertenece a un ecosistema".

"Especie introducida, foránea o exótica: Especie biológica incorporada por el hombre a un ecosistema en el cual no existía en forma natural".

Extraído del *Glosario de Términos de Uso Frecuente en el Sector Pesquero*, compilado por el Servicio Nacional de Pesca de Chile, Organización Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación, 2<sup>o</sup> Ed. Chile, 1996.

10 Introducción de organismos exóticos:

*Artículo 26 de la LPA*: "El Ministerio de Agricultura y Tierras, por órgano del Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, evaluará, técnica y científicamente, las solicitudes de introducción al país de recursos hidrobiológicos exóticos.

El Ministerio de Agricultura y Tierras, por órgano del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, tomará las medidas para minimizar los riesgos de epidemias y otros efectos adversos en los cultivos y en el ambiente acuático. Así

2. *Modalidades del procedimiento para la importación hasta marzo de 2005.* Resulta útil distinguir la especie y género de camarón cultivado con fines comerciales en el país, por cuanto, tratándose de una especie exótica, una primera propuesta jurídica sobre el asunto planteado es la de presentar una solicitud motivada de importación de post-larvas o nauplios vivos de camarón blanco (*litopenaeus vannamei*), ante las autoridades mencionadas (INAPESCA) con la finalidad de obtener un mejoramiento genético de la especie, acompañado de un informe técnico y científico que justifique la introducción de los ejemplares al territorio nacional con miras a ser incorporados en el proceso de reproducción y cría de este crustáceo, atendiendo a lo prescrito en el artículo 26 de la Ley de Pesca y Acuicultura, siguiendo para ello con las pautas sanitarias dictadas al efecto por el ente rector del sector acuícola y cuya aprobación depende de la discrecionalidad técnica de la autoridad administrativa competente, que en este caso es INAPESCA, en concordancia con lo establecido en los numerales 2 y 6 del artículo 37 de la LPA<sup>11</sup> y las disposiciones sublegales vigentes que inciden sobre la industria camaronera y en particular, sobre la posibilidad de importar nauplios para mejoramiento genético, como veremos enseguida.

El 25 de noviembre de 1991, *Gaceta Oficial* N° 34.854 de fecha 2 de diciembre de 1991, se dicta la *Providencia N° DGSPA/422 del Ministerio de Agricultura y Cría* contentiva de las “Normas que rigen el ingreso al país de ejemplares vivos de crustáceos camarones de los géneros *Penaeus* y *Macrobrachium* a los fines del cultivo e investigación”, la cual, argumenta como motivación técnica, que debido a la necesidad de importación periódica de ejemplares adultos nauplios, así como de post-larvas de las especies de camarones cuya tecnología de cultivo ya se conocía a la fecha de la publicación de esta providencia y a la actualización de los criterios científicos, obligaron a emitir esta regulación por parte del Ministerio de Agricultura y Cría, estableciéndose que, a los fines de su introducción, los aludidos crustáceos deberán cumplir con un período de aislamiento cuarentenal en una instalación biotécnica avalada por el Ministerio del ramo y cumpliendo con las condiciones técnicas que se especifican en dicho instructivo, que a su vez incluye normas sobre el drenaje de aguas de los recintos de engorde o preengorde y sobre eventuales enfermedades que surjan durante la cuarentena.

El 23 de abril de 1992, *Gaceta Oficial* N° 4418 Ext. de 27 de abril de 1992, se dicta el *Decreto N° 2223 que contiene las “Normas para regular la introducción y propagación de especies exóticas de la flora y fauna silvestres y acuáticas”*. Este Decreto va dirigido a la introducción y propagación de todas las especies exóticas de la flora y fauna, un universo más amplio que la Providencia 422 de diciembre de 2001 que regula sólo el ingreso al país de crustáceos de camarones y de un tipo determinado. Sin embargo, es curioso que la Resolución N° 092, de Febrero de 2001, descrita en el capítulo I de este informe, destinada a los trámites administrativos para obtener autorizaciones para la acuicultura comercial, somete el paso dedicado al posible cultivo de especies exóticas por parte de la granja a instalar, al cumplimiento de las previsiones del Decreto 2223 y

---

mismo, promoverá prácticas adecuadas para el desarrollo de programas de mejoramiento genético y sanidad, en todas las etapas involucradas en las actividades de la acuicultura”.

11 *Artículo 37 de la LPA*: “El Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura es el órgano ejecutor de las políticas pesqueras y acuícolas del país y corresponde al mismo: ... *omissis*”

2. Autorizar y fomentar las actividades de captura, extracción, cultivo o introducción a los ecosistemas acuáticos de recursos hidrobiológicos legalmente permitidos. .... *omissis*

6. Otorgar los permisos, licencias, concesiones, certificaciones y aprobaciones necesarias para la pesca, la acuicultura y las que le fueren conexas”.

no hace mención de las exigencias de la Providencia N° 422, que en virtud de la Disposición Transitoria Novena de la LPA, antes transcrita, sigue vigente, en nuestro criterio. Es decir, que deben cumplirse ambos instrumentos para importar nauplios. En relación con el Decreto 2223 de abril de 1992, dispone que los interesados en obtener los permisos para la *introducción o propagación de especies exóticas* de la *fauna* y flora silvestre y *acuática* deben seguir las siguientes pautas:

1. Justificar su introducción;
2. Indicar las medidas a adoptar para la protección de las especies nativas;
3. Indicar los métodos de control que se emplearán, en caso de convertirse la especie en competidora o depredadora de especies nativas.
4. A los fines de obtener la autorización en los casos de especies vegetales y animales obtenidos por métodos de ingeniería genética, el interesado debe abstenerse de exponerlos al medio natural hasta haber comprobado ante la autoridad competente que este material no afectará al resto de las poblaciones presentes en su hábitat natural (Artículo 6°).

El Decreto exige a la Administración que tales justificaciones y medidas se incorporen al contenido del acto autorizador. Se ratifica, entonces, que la solicitud debe hacerse ante INAPESCA como órgano del Ministerio de Agricultura y Tierras, como hemos señalado, y contar con la intervención del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Artículos 8 y 10), en particular si se van a utilizar técnicas de ingeniería genética al introducir especies provenientes del extranjero.

El 8 de marzo de 2000, *Gaceta Oficial* n° 36.908 de fecha 10 de marzo de 2000, derogatoria de la Resolución n° DM/495 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 24 de septiembre de 1999 (*G.O.* n° 36.797 del 29-09-1999), se dicta la Resolución n° DM/179 del Ministerio de la Producción y el Comercio contentiva de las “Normas necesarias para prevenir la introducción de enfermedades virales que afecten el cultivo de camarones”, establece medidas sanitarias dirigidas a evitar la propagación de las siguientes enfermedades virales: el Síndrome de Taura (Taura Syndrom Virus), Síndrome de la Mancha Blanca (White Spot Syndrom Virus) y Síndrome de la Cabeza Amarilla (Yellow Head Syndrom Virus) dentro de los cultivos camarones nacionales.

Las disposiciones contenidas en esta Resolución persiguen limitar la introducción de ejemplares vivos de los camarones marinos pertenecientes al género *penaeus*, *litopenaeus* y *farfantepeneus*, que sólo podrán importarse al país provenientes de instalaciones extranjeras que reúnan los requisitos sanitarios que en ella se especifican<sup>12</sup>.

---

12 Sobre tales requisitos, el artículo 2 de la Res. 179 expresa: “La introducción al país de ejemplares de crustáceos vivos de los géneros: *Penaeus*, *Litopenaeus* y *Farfantepeneus* (camarones marinos), en cualquiera de sus fases vitales, quedará restringida a instalaciones que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Estar ubicadas en países que no hayan padecido de enfermedades virales que afecten a los crustáceos cultivables, en especial que estén libres de: Síndrome de Taura, Síndrome del Virus de la Mancha Blanca y Síndrome del Virus de la Cabeza Amarilla.
- b) Utilizar únicamente reproductores o nauplios provenientes de granjas camaroneeras o laboratorios de larvas registradas en el Servicio Autónomo de los Recursos Pesqueros y Acuícolas (SARPA) del Ministerio de la Producción y el Comercio (actual Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura)
- c) Mantener la actividad de cultivo en ciclo cerrado, excluyendo el uso de animales provenientes del medio natural.
- d) El país de origen de las instalaciones debe presentar una normativa sanitaria similar a la establecida en la presente Resolución, donde se prohíba la introducción de camarones de países con antecedentes de enfermedades virales que afecten a los crustáceos cultivables.

Sin embargo, cabe destacar que el mismo acto administrativo, pese a los requerimientos detallados en su artículo 2 para el ingreso de los mencionados crustáceos en cualquiera de sus etapas vitales, señala que a toda persona natural o jurídica interesada en el cultivo de los camarones pertenecientes a los géneros señalados que no incluya en la etapa inicial del proyecto el autoabastecimiento de semillas, así como las granjas ya establecidas en el territorio nacional y que quieran ampliar su superficie de cultivo, deberán presentar, conjuntamente con los requisitos establecidos por el SARPA (hoy INAPESCA), una carta compromiso “donde un laboratorio de larvas de camarones legalmente establecido en el país, se comprometa a suministrar las larvas requeridas para el proyecto” (artículo 5).

Se deduce, entonces que, a la luz de esta Resolución, la importación de los nauplios y post-larvas, así como de camarones marinos vivos en cualquier otra fase de vida, implica para el propietario de una granja de cultivo de camarón, no una prohibición expresa, sino el cumplimiento de trámites administrativos más complejos, que restringe en forma sensible el ingreso de especies vivas al país, frente a disposiciones que fomentan la adquisición de nauplios y juveniles en los laboratorios de levante instalados dentro del territorio nacional.

3. El 15 de mayo de 2003 se dicta la *Resolución N° 34 del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA)*, *Gaceta Oficial N° 37.719 de fecha 26 de junio de 2003*, mediante la cual se regula la instalación de criaderos o laboratorios de levante de nauplios (primer estado larval del camarón blanco), dentro del territorio nacional. Esta resolución tiene por objeto regular “la obligación que tienen las granjas de cultivo de camarón blanco para instalar y disponer de criaderos o laboratorios de levante de nauplios dentro del territorio nacional, con el fin de que produzcan sus propias post-larvas” (artículo 2 de la Resolución).

A los efectos de regular la instalación de estas infraestructuras de levante, el ente rector fijó las pautas técnicas que deberán cumplirse para la instalación de una granja de levante de nauplios y la obligación, por parte de las empresas que cuenten con laboratorios de maduración, de autoabastecerse y, de ser el caso, suministrar los excedentes de nauplios a “todas las empresas con laboratorios de levantes de nauplios que los soliciten y que estén debidamente registradas por ante este Instituto” (artículo 6).

Al tratarse de una regulación que incide en un sector importante de la industria acuícola de nuestro país y que fomenta el cultivo de camarón blanco en un sistema cerrado de cultivo, sin embargo, esta Resolución N° 34 está imponiendo obligaciones no previstas en la Ley. Es un instrumento, según la teoría de la jerarquía de la norma por el grado, de tercer (en caso que no exista una resolución intermedia emanada del Ministerio de Agricultura) o bien de cuarto grado, en caso de que si exista la resolución mencionada. Así mismo, debe tenerse en cuenta que su formulación, como se desprende de sus *considerandos*, obvió la realización del procedimiento de consulta pública de regulaciones sectoriales a que aluden los artículos 135 al 138 de la Ley Orgánica de la Administración

---

e) El país de origen debe certificar por medio de un laboratorio de patobiología reconocido por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), que el producto está libre de patógenos virales, especialmente los señalados en el artículo 1 de la presente Resolución.

f) Estar debidamente certificadas sanitariamente por el Ministerio de la producción y el Comercio de Venezuela, a través del Servicio Autónomo de los Recursos pesqueros y Acuícolas (SARPA) (actualmente a través del Instituto Nacional de la Pesca y Acuicultura adscrito al Ministerio de Agricultura y Tierras).<sup>7</sup>

Pública<sup>13</sup>, lo que hizo nugatorio el derecho de los interesados de formular las observaciones técnicas, financieras o estructurales a la implantación de los tantas veces mencionados laboratorios de levantes de nauplios, por lo cual está viciada la aludida Resolución no consultada a los interesados de nulidad absoluta, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la misma Ley Orgánica.

Por otra parte, en el análisis de la Resolución N° 34 de junio de 2003, puede observarse que se persigue establecer un sistema cerrado de cría y cultivo de camarones, evitando con ello el ingreso de agentes patógenos que afecten la producción camaronera nacional. Las restricciones sanitarias para la importación de material vivo en el proceso de cría están contenidas, entonces, en los instrumentos legales ya analizados. Es curioso, por no decir incomprensible, que todas las Resoluciones y Providencias dictadas desde el año 1991 admiten, en sus fundamentos, que la importación de nauplios es indispensable cada tanto tiempo para la renovación de la especie y, por tanto, someten ese proceso a las normas analizadas en páginas anteriores. Cabe decir lo mismo para los Decretos reseñados y por encima de todos estos instrumentos por su jerarquía, las disposiciones de la Ley que tiene como finalidad la promoción y el estímulo de esta industria, incluida la introducción de recursos hidrobiológicos exóticos (Artículo 26 entre otros), previo el cumplimiento de medidas técnicas para evitar epidemias y otros efectos adversos en cultivos y el ambiente acuático. Por el contrario, esta Resolución N° 34 en su motivación sostiene que:

[...] por cuanto los laboratorios existentes dentro del territorio nacional están en capacidad de producir grandes volúmenes del primer estadio larval del camarón blanco (*L. vannamei*) llamado nauplio, el cual puede ser levantado a post-larva en pequeños criaderos construidos para tales fines [...]

Entra a regular, como se dijo, la instalación de criaderos o laboratorios de levante, sin alusión alguna a la introducción periódica de nauplios sometida a las restricciones sanitarias correspondientes, y en apariencia, asumiendo que la producción nacional se basta a sí misma. En todo caso, es una resolución destinada exclusivamente a regular la instalación de criaderos o laboratorios de levante, sin incidir para nada en la vigencia de los otros instrumentos que establecen el procedimiento para la importación de nauplios.

Frente a tal regulación, cabe observar que el ente rector obvió que la promoción de un sistema cerrado de cultivo, trae como consecuencia un desgaste genético de la especie, que incide sobre la calidad del producto final que será exportado, y prescindió del análisis de uno de los principios generales que imperan en la cría de especies animales para su comercialización, que es la práctica de la selección sobre todas aquellas características de la especie que se consideran de valor económico, definiendo como características de valor económico aquellas que inciden en una mayor productividad y

---

13 En refuerzo de tal afirmación, se tiene que el encabezado del artículo 136 de la aludida Ley Orgánica, vigente desde el 17 de octubre de 2001, impone que cuando todos los órganos y entes públicos, actuando en su rol de regulación, "propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía" deberán remitir el anteproyecto para su consulta a las comunidades organizadas y a las organizaciones públicas no estatales inscritas en un registro creado al efecto por disposición del artículo 135 *eiusdem*, además de convocar a través de la prensa nacional y de internet el inicio de dicho procedimiento que, dentro de las fases establecidas en la Ley, permite "a cualquier persona" presentar por escrito sus observaciones y comentarios sin necesidad de estar inscrito en el registro señalado e intervenir en una discusión pública de las normas, lo cual no se efectuó en el presente caso. (*Vid. Gaceta Oficial* n° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001).

en un mayor ingreso económico al productor, para asegurar la competitividad de la industria nacional en mercados globalizados<sup>14</sup>.

En efecto, para poder desarrollar la reproducción de camarones genéticamente mejorados procede, de forma fundamental, contar con la tecnología de cría y levante de reproductores o progenitores de diferentes familias de camarones seleccionados y, de ser el caso, *contando con recursos vivos importados provenientes de cultivos sanos*. En este sentido, se debe perfeccionar y estandarizar la tecnología de cría y levante de reproductores con el fin de asegurar, una vez obtenidas las características deseables de la especie, el ciclo de cultivo cerrado del camarón *litopenaeus vannamei* en Venezuela. La situación cambió en marzo de 2005, como veremos mas adelante.

4. En el estudio realizado, hemos encontrado que en octubre de 2002 se promulgó la Ley de Semillas, Material para la Reproducción Animal e Insumos Biológicos<sup>15</sup> (en adelante identificada como Ley de Semillas), que abarca entre sus objetivos, la promoción de la modernización del sistema de producción de semillas, de materiales para la reproducción animal y de insumos biológicos “*por su valor estratégico, implementando controles de calidad adecuados y mejorando la forma de comercialización para garantizar la seguridad alimentaria de la población*”, así como persigue garantizar a toda persona natural o jurídica, la libertad de participar en una o mas de las actividades de investigación, producción y comercialización de semillas, material de reproducción animal e insumos biológicos, dentro del marco de la libre participación y en igualdad de condiciones, con sujeción a la Ley y sus reglamentos (numerales 2 y 4 del Artículo 1).

Mediante las averiguaciones que hemos llevado a cabo para la realización de este estudio, a través de la Procuraduría General de la República y el propio Ministerio de Agricultura y Tierras, pudimos conocer que el Instituto Autónomo que crea esta Ley de Semillas, no está funcionando por los momentos por falta de previsión presupuestaria y que las funciones atribuidas por la Ley, al menos algunas de ellas, las está ejerciendo el Servicio Autónomo de Sanidad Ambiental del Ministerio de Agricultura. Aunque no compartimos que pueda existir otro instituto autónomo compitiendo con INAPESCA como ente rector de la actividad, debemos advertir que la aplicación de esta Ley a la acuicultura se puede justificar por cuanto al perseguirse un mejoramiento de las cualidades comerciales de la especie cultivada a través de la introducción de ejemplares foráneos -en cualquiera de sus etapas vitales- para el aprovechamiento de su carga genética por las cepas nacionales (supuesto distinto a la introducción de un organismo transgénico o modificado genéticamente a que aluden los artículos 14 al 16 de la Ley) el cultivador deberá atender a lo prescrito en el Capítulo IV de la Ley de Semillas, relativo a la comercialización nacional e internacional de semillas, material para la reproducción animal e insumos biológicos, que comprende los artículos 20 al 26, toda vez que la

---

14 En tal sentido, en países como Ecuador y Cuba, por ejemplo, los esfuerzos de los cultivadores de camarones para el mejoramiento de las características de la especie, se orienta hacia la perfección de técnicas orientadas a la manipulación artificial de los procesos de selección de camarones para la obtención de sujetos con mayor biomasa. Sobre este aspecto “Perspectivas del mejoramiento del camarón en Ecuador”, por Franklin PÉREZ, en [www.cenaim.espol.edu.ec/publicaciones/boletín42/proyectos](http://www.cenaim.espol.edu.ec/publicaciones/boletín42/proyectos). En Cuba: Centro de Investigaciones Marinas de la Universidad de la Habana, proyectos e investigaciones sobre cultivo de alimento vivo, reproducción controlada y larvicultura de camarones peneidos en [www.hu.cu/acuicultura/proyectos.htm](http://www.hu.cu/acuicultura/proyectos.htm).

15 Vid. *Gaceta Oficial* N° 37.552 de fecha 18 de octubre de 2002.

movilización de estos insumos o germoplasma animal<sup>16</sup> se encuentra supeditada al cumplimiento de los requisitos impuestos por esta Ley (cuando se inicie su ejecución real).

5. La motivación jurídica que fundamente la solicitud de autorización para la importación de nauplios o post-larvas de camarón, debe tomar en cuenta a partir del 28 de marzo de 2005, la *Providencia Administrativa N° 08/2005, emanada del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, donde se establecen las condiciones bajo las cuales se regula la importación de ejemplares de camarón de la especie *litopenaeus vannamei* libre de patógenos específicos (SPF) resistentes al virus del taura, en cualquier fase de su ciclo de vida, con fines estrictamente reproductivos*. Se determinó, en enero de 2005, la existencia del virus del Taura en los cultivos camaroneros del país, por lo que esta Providencia regula las condiciones para importar la especie indicada anteriormente, que es resistente al virus Taura, y así recuperar la industria camaronera, que fue afectada seriamente por este virus.

La Providencia en comento define las diferentes modalidades de laboratorios a los fines de la cuarentena a que deben someterse las especies importadas, antes de su incorporación a las piscinas de cultivo. Cada productor o empresa camaronera podrá realizar dos importaciones en el lapso de seis meses, previa la autorización emitida en cada caso por el presidente del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA), una vez cumplidos los requisitos establecidos en tal Providencia Administrativa.

Era de esperarse la solución aportada por el ente competente de permitir la importación de la especie resistente al virus del taura, dado que la LPA establece que la acuicultura es una actividad de fomento y que el Estado velará por su protección (artículo 2 y 12, entre otros). Igualmente, la Ley señala que INAPESCA debe autorizar las actividades de captura, extracción, cultivo o *introducción* a los ecosistemas acuáticos de recursos hidrobiológicos legalmente permitidos.

### III. ALTERNATIVAS Y CONCLUSIONES

A partir de las anteriores premisas, el diagnóstico de la situación legal de los ejemplares que pretendan introducirse al país para el mejoramiento genético y las alternativas jurídicas viables para su ingreso como material vivo, se resume de la siguiente manera:

No se detectó alguna norma prohibitiva de carácter legal o sublegal que impida la introducción de ejemplares de camarón blanco pertenecientes al género de cultivo conocido como *litopenaeus vannamei*, sino que se han establecido restricciones para su importación, fundadas en un control sanitario estricto que permiten el ingreso sujeto a los parámetros indicados por la Providencia N° DGSPA/422 de noviembre de 1991 del Ministerio de Agricultura y Cría; el Decreto N° 2223 de abril de 1992 y la Resolución N° DM/179 de marzo de 2000 del Ministerio de la Producción y el Comercio.

---

16 El artículo 4, numeral 27, de la Ley de Semillas define al germoplasma animal como “todo material biológico vivo de procedencia animal, tales como: espermatozoides, óvulos, embriones o animales vivos de cualquier especie y otros considerados como tales destinados a la manipulación, reproducción o dispersión del material genético que contenga”.

En este sentido, se deben observar igualmente las exigencias de la Providencia N° 08/2005, de 25 de marzo, emanada de INAPESCA en aquellos casos de importación de ejemplares de camarón de la especie antes identificada, con fines reproductivos y resistentes al virus mencionado.