Ciudadanos realengos: los miembros no reconocidos de nuestra sociedad

Proyecto presentado a la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, como unos de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Planificación.

Aprobado por:

_____
Dra. Maritza Barreto Orta
Consejera Principal

_____
Dra. Criseida Navarro Díaz
Lectora

_____
Lic. Orlando Velázquez Pérez
Lector

Presentado por:
David A. Peña De Jesús
Diciembre 2020

_____

Maritza Barreto Orta

Consejera Principal

Resumen

La población de animales realengos en Puerto Rico es un problema centenario. Este trabajo explora por qué persiste esta población, no es atendida y cuáles son las alternativas para hacerlo, desde la perspectiva del bienestar animal. Se identifican dos factores limitantes: el estatus legal de los animales y el incumplimiento de las políticas vigentes. Fue realizado un análisis de proyectos de ley sometidos a partir del año 2008; un análisis del Código Civil; viajes de campo informales; una revisión de los censos publicados; y un estudio de caso.

Los resultados indican que se desconoce el tamaño de esta población, las políticas públicas vigentes no han sido cumplidas, existe una crisis de bienestar animal, el estatus legal juega un papel importante y requieren protecciones más concretas para los animales domesticados. Se propone una serie de proyectos para lograr un escenario ideal para los animales domesticados, fundamentado en el concepto de ciudadanía.

Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Escuela Graduada de Planificación

Ciudadanos realengos: los miembros no reconocidos de nuestra sociedad

David A. Peña De Jesús

Diciembre 2020

Resumen Biográfico del Autor

David A. Peña De Jesús nació en Caguas, Puerto Rico en diciembre de 1992. Pasó sus primeros años de infancia en el mismo municipio hasta que su familia se trasladó a San Lorenzo, municipio que considera su lugar de origen. Desde temprana edad tuvo un interés por las artes y el mundo natural, lo cual se manifestó en su juventud como una afición por las letras, la música, la historia y las ciencias. Al graduarse de la escuela superior José Campeche en San Lorenzo en mayo del 2010, inició sus estudios universitarios el mismo año en la Universidad de Puerto Rico recinto de Humacao, donde fue admitido al departamento de matemáticas. Sin embargo, dos años después sus inclinaciones le llevaron a solicitar un traslado al recinto de Río Piedras, donde culminó sus estudios de bachillerato en Filosofía con una segunda concentración en Economía en el año 2016. En ese transcurso acogió al recinto como su alma máter y a la facultad de humanidades como su rincón preferido dentro de él.

Interesado particularmente por la filosofía moral, sus estudios y experiencias de vida le llevaron a extender sus argumentos a la relación humano-animal, cuestionando así las bases tradicionales en las que se fundamenta. Con este ímpetu comenzó sus estudios de maestría en la Escuela Graduada de Planificación en agosto del 2017 a través de un permiso especial, no fue admitido oficialmente hasta el año siguiente. Su meta desde entonces ha sido entender y participar de los procesos que logren instituir cambios sociales y alcanzar justicia para los animales no humanos, ya que estos carecen de voz para expresar su sentir.

Dedicatoria

Dedicado a la memoria de todos los animales que han sido y son víctimas de la mano humana, como una modesta aportación a un creciente movimiento que busca la reivindicación de su sufrimiento. A todos los grupos e individuos que dedican su tiempo y energía en la lucha por ellos, son una enorme fuente de inspiración y esperanza. Y a todos aquellos con corazones abiertos, porque reafirman la importancia de estos esfuerzos y la posibilidad de una transformación.

Agradecimientos

Comienzo por agradecer a la facultad de la Escuela Graduada de Planificación y a los miembros del comité, quienes guiaron este proyecto e hicieron posible su finalización. A la doctora Barreto por su paciencia durante el largo proceso y los consejos cuando nadaba en aguas ajenas y profundas. A la doctora Navarro por su eterna apertura con el tema de estudio y valiosa perspectiva al insertarlo en el contexto de la planificación. Al licenciado Velázquez por sus observaciones atinadas en elementos técnicos del trabajo.

Entendiendo que este proyecto es la culminación tanto de una etapa académica como de una personal, debo reconocer a mis amigos y personas especiales cuya aportación ha sido inmensurable. Ana, Roberto y Michelle, compañeros y amigos de la Escuela, por su apoyo en momentos críticos y por hacer de la experiencia graduada una plenamente grata. A mi amigo y hermano de vida Anthony, por todo sin más ni menos, que nuestro camino habla por sí solo. Finalmente, a Amanda, sin quien probablemente no hubiera llegado hasta aquí y a quien debo lo mejor de mí.

Tabla de Contenido

Capítulo 1: Introducción 10
1.1 Problema 11
1.2 Preguntas y Objetivos de Investigación 16
Capítulo 2. Marco Teórico: Zoopolis (Donaldson & Kymlicka, 2011) 18
2.1 Ciudadanía para animales realengos en Puerto Rico 27
Capítulo 3. Marco Legal 30
Capítulo 4. Metodología 39
Capítulo 5. Hallazgos y Análisis 43
5.1. Proyectos de Ley 2009-2020 43
5.2 ¿Un censo de animales realengos? 48
5.3 Estatus legal de los animales 49
5.4 El diario realengo 52
5.5 Estudio de caso: Países Bajos 55
5.6 Diagnóstico 59
Capítulo 6: Escenarios de intervención 62
6.1 Escenario I: No acción 63
6.2 Escenario II: Operacionalización de la Ley 36 del 1984 y la Ley 154 del 2008 65
6.3 Escenario III: Lecciones aprendidas de los Países Bajos y la modificación del estatus legal para animales domesticados 68
6.4 Evaluación de escenarios 73
Capítulo 7: Programación de la intervención seleccionada 75
7.1 Programación de los proyectos que componen la intervención 75
I. Proyecto educativo 75
II. Estimado de animales realengos 77
III. Nueva Política pública: Elevación del estatus legal de los animales domesticados 78
IV. Albergues regionales 80
V. Registro de mascotas 82
VI. Programas de TNR 83
VII. Regulación a la venta de mascotas 85
VIII. Esterilización asequible 86
7.2 Presupuestos, fuentes de financiamiento e ingresos 87
7.3 Programación de proyectos 89

7.4 Criterios de evaluación de desempeño 92
I. Módulos educativos 93
II. Estimado de la población de animales realengos 94
III. Modificación del estatus legal de animales domesticados 94
IV. Albergues regionales 95
V. Registro de mascotas 95
VI. Programas TNR 95
VII. Regulación a la venta de mascotas 96
VIII. Servicio de esterilización asequible 96
7.5 Costos de evaluación 97
8. Conclusión 98
Referencias 101
Anejos 104
A. Lista de proyectos de ley evaluados 104
B. Fotografías de campo (Fotografías Tomadas por David Peña) 106

Capítulo 1: Introducción

> *To allow for the emergence of an ethic, practice, and politics of caring for animals and nature, we need to renaturalize cities and invite the animals back in, and in the process re-enchant the city. I call this renaturalized, re-enchanted city zoöpolis. The reintegration of people with animals and nature in zoöpolis can provide urban dwellers with the local, situated, everyday knowledge of animal life required to grasp animal standpoints or ways of being in the world, to interact with them accordingly in particular contexts, and to motivate political action necessary to protect their autonomy as subjects and their life spaces.* (Wolch & Emel, 1998, p.124)

Pocos animales pueden ser considerados tan cosmopolitas como los perros y los gatos, encontrados en todos los continentes del mundo con la posible excepción de Antártida. Con una población global de perros estimada entre setecientos y mil millones, de los cuales más de un 70% está compuesto por perros realengos (Belsare & Vanak, 2020), y una de gatos gravemente subestimada en seiscientos millones (Kennedy, Cumming & Brown, 2020), con una proporción similar de realengos, sobran razones para reflexionar sobre la interacción humano-animal en el contexto de la ciudad. Cuando la mayoría de los animales regularmente entendidos como mascotas vive en las calles, las categorías excluyentes de domésticos, realengos y salvajes se comienzan a confundir en el vaivén de la inadvertida convivencia (Brighenti & Pavoni, 2018). La *naturaleza urbana* es un resultado de las prácticas de uso y explotación de animales y la continua degradación ambiental, creando el "problema" de la biodiversidad urbana, donde ciertos animales pasan a ser entendidos como un estorbo. Esta construcción surge de un entendimiento tradicional sobre la relación cultura/naturaleza en la que los animales no humanos permanecen ocultos a la mirada social hasta que son percibidos como transgresores de los espacios o actividades humanas (Jerolmack, 2008). Desde esta perspectiva los animales realengos representan un problema social. El control y manejo de estos animales es un punto de constante debate en torno a factores éticos, económicos, ambientales, de salud pública y la efectividad de cada método (Crawford, Calver &

Fleming, 2019; Read, Dickman, Boardman & Lepczyk, 2020; Wolf, Rand, Swarbrick, Spehar & Norris, 2019). Sin embargo, menos discutida es la relación fundamental que sostiene el humano con los animales realengos en tanto productos de la tenencia de mascotas, cómo se deben entender dentro de aquel entendimiento de la ciudad y cuáles son las obligaciones que se deducen de esa evaluación para reafirmar su lugar en una sociedad mixta. La situación de Puerto Rico representa un ejemplo perfecto de esa problemática que tiene tanto de teórica y valorativa como de práctica.

1.1 Problema

Hay en Puerto Rico una población de animales que sólo puede ser descrita como invisible (Arcari, Probyn-Rapsey & Singer, 2020). Animales imperceptibles a pesar de compartir con ellos la ciudad y entornos urbanos, desde los vecindarios hasta las playas, y aún hoy aparentan merecer la condena de vivir en las calles de este país. Un problema centenario, reconocido desde la Ley Orgánica del Departamento de Salud firmada en 1912, que sólo se ha exacerbado desde entonces. Un problema cuya magnitud es desconocida, pues no existe un censo o estadísticas formales para determinar el tamaño de la población. El más reciente estudio realizado en el 2018 por un equipo de investigadores de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Humacao (UPRH) para el municipio de Humacao, alega que puede haber alrededor de 300,000 perros y 1 millón de gatos realengos en Puerto Rico (Alvarado, 2018). Cuestionamientos metodológicos a un lado, este estimado fue realizado en un municipio que cuenta tanto con un albergue que sirve como centro de control con fines de lucro y un santuario de animales. La realidad de la mayoría de los municipios no coincide con la de Humacao, de modo que permanece desconocido el tamaño de esta población y, por tanto, atenderla propiamente dentro de este contexto es como navegar la oscuridad con un pequeño farol.

Y así mismo va la vida en la calle para estos animales, paso a paso y día a día. Viviendo a la merced del alimento que puedan encontrar, de un techo provisional para cobijarse de la lluvia y del frío o del intenso calor tropical, de la escasa agua potable y limpia para prevenir la deshidratación, de la suerte para evitar enfermedades asociadas a su pobre nutrición y condiciones de vida (Becker, Rohen, Epe & Schnieder, 2012; Katagiri & Oliveira-Sequeira, 2008), así como conflictos potencialmente violentos con otros animales (incluyendo al humano) y una carencia de amor, compañía y un sentido de seguridad. Este modo de existencia se ha normalizado como un producto del quehacer social y cultural, mas no acaba de reconocerse como un síntoma del carácter de la sociedad que debe ser atendido con urgencia. A pesar de grandes pasos y esfuerzos, continúan invisibilizados.

El mayor de estos es probablemente la aprobación de la Ley 154 en el año 2008, conocida como la "Ley para el Bienestar y la Protección de los Animales", principal política pública en Puerto Rico sobre esta materia. En ella se subraya la sobrepoblación de animales realengos y define formalmente el término, definición que será adoptada en este escrito y desde la cual deben pensarse estos animales de aquí en adelante. Un animal realengo es "aquel que no tenga guardián conocido". Cabe notar que esta definición difiere de la noción popular de que un animal realengo es un perro o un gato. El punto de esta definición es precisamente no discriminar contra ningún animal y poder protegerlos por igual, desde los perros y gatos hasta las palomas que merodean las plazas públicas y las ubicuas "iguanas de palo". No obstante, parece haber en la ley un entendimiento implícito de que hay obligaciones particulares con ciertos animales basado en las relaciones guardadas con ellos. Por ejemplo, la Ley 154 ordena a los municipios, obedeciendo lo dispuesto en la derogada Ley de Municipios Autónomos ahora Código Municipal, encargarse de atender situaciones de maltrato contra animales realengos, pero también ordena el recogido y cuidado de ellos. Sugiere

esto que la definición tiene un significado múltiple, uno de los cuales está pensado con referencia a los animales domesticados realengos, con los cuales se entiende socialmente algún tipo de deber de velar por su bienestar. Dicha distinción sutil dará lugar a la concepción de animal realengo que será tratada en el cuerpo de este trabajo, la del animal domesticado, pero queda prohibido olvidar la definición tal cual expresada en la ley.

Existe entonces una política en Puerto Rico que ordena el recogido y cuidado de estos animales, orientada por una visión que responde al creciente entendimiento de que los animales son capaces de un vasto rango de experiencias y al paradigma que repudia la explotación animal. Sin embargo, no existen la infraestructura, los recursos y las instituciones para atender este asunto de la manera que exige la moral. La mencionada ley se encuentra, además, en conflictos éticos y teóricos con lo que establece el Código Civil de Puerto Rico, bajo el cual los animales ostentan el estatus de propiedad (con pequeñas excepciones). Esta categoría es intrínsecamente perniciosa para adelantar una defensa para los animales, pues los cosifica y agrupa con el resto de las posesiones materiales inertes. Vale cuestionar, dentro de este escenario, si la falta de atención recibida o la efectividad con la que se ha atendido esta población se relaciona con su estatus legal, en tanto refleja la idiosincrasia puertorriqueña. No es descabellado pensar que una precondición para alcanzar las metas de una sociedad verdaderamente justa para los animales no humanos es la elevación de su estatus.

Desafortunadamente, la situación financiera del país ha sido particularmente precaria a partir del año 2008, cuando se aprobó la ley, lo cual podría excusar el pobre manejo de estos animales y la medida en la que se ha cumplido con las disposiciones de la ley. Ante esta realidad el sector voluntario y sin fines de lucro se ha tomado la tarea de rescatar, rehabilitar, cuidar y

buscar hogar a todos los animales que puede, a la vez que educa a la población extensamente, llenando el vacío dejado por el estado.

Ante un abandono doble, es difícil pensar que la invisibilidad de los animales realengos no guarda una relación estrecha con su estatus legal porque literalmente no son concebidos como seres vivos sintientes. La categoría de cosa carga con un peso epistemológico que, como un ancla, hunde y degrada su valorización aparente. Más temprano que tarde se debe cruzar el umbral y ver más allá de las diferencias con los animales no humanos o las complicaciones que surgen de la convivencia.

Es cierto que la presencia de animales realengos añade una serie de retos adicionales a las actividades y vida en sociedad. Evidencia de esto son accidentes en las carreteras, sea el potencial de impactar un animal extraviado cruzando la vía o el cadáver de un desafortunado animal arrollado, posibles enfermedades zoonóticas (Gerhold & Jessup, 2013) o transmitidas a mascotas, ruidos y olores no deseados en los vecindarios, daños a la propiedad (Bergman, Breck & Bender, 2009; Dabritz, Atwill, Gardner, Miller & Conrad, 2006), reducción de la calidad física y estética de los espacios públicos, así como un impacto general sobre la percepción del área y sus usos (notable con el turismo particularmente). No obstante, es fundamental recordar que estos animales son víctimas de las acciones humanas, viven en un espacio que no fue diseñado o pensado con ellos en mente, y sólo tratan de sobrevivir. En segundo lugar, como animales domesticados (la mayoría) son productos de una larga historia de relación muy íntima con el ser humano a través del proceso de domesticación que los llevó a ocupar un lugar en las comunidades. Es decir, son miembros no oficiales de la sociedad que han sido claves en el desarrollo de muchos elementos culturales y sociales; pero curiosamente nunca se ha dado la oportunidad de explorar una sociedad verdaderamente mixta, pensada con los animales en la ecuación y en iguales términos.

Es esencial, por lo tanto, acercarse a esta población desde una perspectiva que considere esta historia compartida, las relaciones sostenidas y las obligaciones que les son debidas. Es menester superar el estado actual de las cosas donde se encuentran: guardianes irresponsables, abandonos regulares, maltrato, negligencia, ausencia de mecanismos que regulen la tenencia de mascotas, criadores ilegales, reproducciones no deseadas conducentes a más abandonos, falta de educación sobre la importancia de la esterilización de mascotas, la *comodificación* de los animales, el menosprecio del sufrimiento que padecen y, finalmente, una falta crasa de cumplimiento de las políticas existentes.

Dentro de este contexto local, las discusiones generalmente giran en torno al recogido y manejo de los animales realengos, al hecho de que hay una sobrepoblación que debe ser controlada y los términos de su "destrucción", pues no existe la infraestructura y recursos para proceder de otra manera. Este acercamiento resulta reaccionario. Atiende sólo los síntomas de un problema que como se ha elaborado anteriormente, va más allá de la presencia de los animales. El problema se encuentra en las condiciones que crearon esta población, condiciones que viabilizan el abandono y la crueldad. Por lo tanto, es importante atender esta visión persistente que discrimina contra los animales y mantiene al margen de la sociedad, a partir de su expresión en las políticas públicas vigentes.

¿Adónde lleva este pensamiento? A concluir que el problema no es la presencia de animales realengos, sino su invisibilidad y estatus. Pensarlos de la manera convencional sería un error, sería caer en la idea de "limpiar" las calles y permanecer atrapados en el ciclo atendiendo el síntoma de una enfermedad que se encuentra en el núcleo de la sociedad, no en la calle. Recordando la definición expresada en la Ley 154, siempre habrá algún tipo de animal realengo. Este no debe ser el enfoque de la discusión. Hay que pensar a futuro, pensar en el tipo de sociedad deseada y el

papel de los animales en ella. ¿Cómo luciría una sociedad mixta? ¿Qué orden social será requerido? ¿Cómo repensar los espacios compartidos? Preguntas como estas son las que deben guiar la exploración de nuevas y mejores alternativas para atender esta situación, conforme a un paradigma contemporáneo, que responde a las sensibilidades morales, al consenso científico y las realidades sociales e incluso ambientales del siglo 21.

Por tanto, este proyecto propone ofrecer una nueva mirada a este tema, según entendido en Puerto Rico, e identificar mecanismos para incorporar los animales realengos en la sociedad, respetando su agencia y autonomía, con la esperanza de que se pueda construir sobre ellos para explorar verdaderamente las posibilidades de crear una sociedad mixta.

1.2 Preguntas y Objetivos de Investigación

Son varias las preguntas que se delinean a partir de la identificación del problema, sus síntomas y sus agravantes. Estas son:

1. ¿Cómo incorporar los animales realengos en la sociedad y convertirlos en miembros de las comunidades?
2. ¿Cuál es el método indicado para manejar esta población maximizando su bienestar?
3. ¿Cuál ha sido el progreso alcanzado a partir del año 2008 en adelantar la agenda de los animales realengos en Puerto Rico?
4. ¿Qué Cursos de Acción pueden ser implementados para reducir la población de animales realengos en el largo plazo?

Los objetivos definidos a partir de las preguntas son:

1. Explorar alternativas para incorporar los animales realengos en la sociedad y convertirlos en miembros de las comunidades.

2. Determinar el método indicado para el manejo de animales realengos, que maximice su bienestar.
3. Establecer el progreso alcanzado en adelantar la agenda de los animales realengos en Puerto Rico, a partir del año 2008.
4. Identificar cursos de acción pueden ser implantados para reducir el tamaño de la población en el largo plazo.

Capítulo 2. Marco Teórico: Zoopolis (Donaldson & Kymlicka, 2011)

En 1978, fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la Declaración Universal de los Derechos del Animal, ofreciendo derechos y protecciones fundamentales a todos los animales. Aunque no es un documento que compromete legalmente a ningún país, sí es una guía y un reflejo del sentir global, así como del esfuerzo del movimiento de liberación animal emergente en la década de 1970, del trato y consideración justo para los animales. El primer artículo, por ejemplo, les otorga un derecho a la vida y la existencia. Este derecho debe ser extendido a todos los animales por igual. Al pensar en los animales realengos, su recogido, control y debido manejo, es necesario, entonces, pensar que estos animales no pertenecen a una categoría distinta por vivir en las calles. Más prácticamente, debe haber una revaluación del derecho y las protecciones legales formales que existen y deben existir para los animales, no sólo una discusión filosófica sobre los fundamentos para sostener esta postura. Aunque esencial, el camino ha sido trazado y toca utilizar las herramientas para transformar el mundo que viven estos animales, ya que la única protección efectiva contra todo tipo de explotación es el reconocimiento de que son portadores de algunos derechos inviolables.

Ahora bien, luego de haberlo reconocido, ¿por qué es tan difícil dar el paso siguiente y extenderle los derechos a no ser usados como medios para fines humanos? Hasta el momento, la Teoría de los Derechos de Animales (TDA) se ha formulado de forma muy estrecha: se ha tratado de elaborar una lista específica de derechos negativos –particularmente, derechos a no ser poseído, matado, confinado, torturado o separado de su familia. Estos derechos negativos se expresan como aplicables de manera general a todos los animales capaces de tener una experiencia subjetiva, es decir, animales que tienen un nivel particular de conciencia. Sin embargo, esta teoría ha tenido poco que decir sobre qué obligaciones positivas debidas a los animales. Por ejemplo, la obligación

de respetar sus hábitats, obligaciones al diseñar los edificios, carreteras y vecindarios tomando en consideración las necesidades de los animales o la obligación de rescatar animales damnificados por las actividades humanas y ofrecer cuidado a aquellos que se han vuelto dependientes. En igual medida, esta teoría ha discutido poco los deberes relacionales, aquellos que surgen no sólo de las características intrínsecas de los animales (como su nivel de conciencia y capacidad de experimentar placer o sufrimiento), sino de relaciones geográficas o históricas desarrolladas entre grupos particulares de animales y humanos. El caso más evidente es la reproducción deliberada de animales domésticos para que sean dependientes, lo cual genera diferentes obligaciones morales con perros o vacas o cerdos que con las aves que migran y se asientan en los establecimientos humanos. Estos dos escenarios difieren también de las obligaciones con animales en áreas silvestres aisladas con poco o ningún contacto con humanos. Estos hechos de la historia y geografía parecen importar moralmente en maneras que no son capturadas por la articulación clásica de la Teoría de los Derechos de Animales. Distintas relaciones generan distintos deberes --deberes de cuidado, de hospitalidad, alojamiento, reciprocidad o justicia remedial—y mucha de la vida moral es un intento de navegar este complejo panorama, para determinar qué tipos de obligaciones surgen de cuáles tipos de relaciones sociales, políticas e históricas.

En contraste, y quizás con mucha razón, la Teoría de los Derechos de Animales presenta un panorama moral muy llano, libre de relaciones y obligaciones particularizadas. En muchos sentidos, la inviolabilidad de derechos básicos es una premisa esencial para condenar otras formas de violencia y explotación, además de parecer mucho más urgentes que el rediseño de las ciudades para acomodar la presencia de animales. No obstante, esta tendencia refleja una suerte de escepticismo sobre si el ser humano debe involucrarse en el tipo de relaciones con animales que generará deberes de cuidado, adaptación o reciprocidad. Dado que este pensamiento responde al

proceso histórico de domesticación de animales, el cual fue uno de explotación crasa y violaciones inherentes de los derechos negativos de los animales, la conclusión de muchos teóricos no es que hay deberes especiales con los animales domésticos, sino que esta categoría de animales debe dejar de existir.

Contra esta perspectiva, y considerando las complejidades empíricas y morales de las relaciones humano-animales, surge un marco alterno, el cual observa como un error intelectual y político equiparar TDA con derechos universales negativos, ignorando los deberes relacionales positivos. La TDA tradicional descansa sobre una imagen en la que el humano vive en entornos urbanos o alterados, casi desprovistos de animales (con excepción de los domesticados y capturados), mientras que los animales viven silvestres en la naturaleza; esta imagen ignora las realidades de la coexistencia humano-animal. De hecho, los animales salvajes se encuentran en todos los alrededores, en los hogares y ciudades, en el espacio aéreo y cuencas hidrográficas; asimismo, las ciudades están habitadas por animales realengos y otros animales oportunistas, que gravitan los establecimientos humanos, como ratones, ratas, murciélagos, palomas y otros tipos de aves. Cada vez que se corta un árbol, impacta un cuerpo de agua o desarrollan nuevos proyectos de construcción, se afecta de alguna manera la vida de estos animales. El humano es parte de una sociedad compartida con un sinnúmero de animales, una que continuará existiendo incluso si eliminan los casos de "participación forzosa". No es sostenible, entonces, para TDA suponer que los humanos pueden habitar un espacio estéril, libre de interacciones y potenciales conflictos con otros animales. Esta realidad debe encontrarse en el centro de una teoría de los derechos de los animales, no en su periferia, dado que la interacción es inevitable con todos estos animales. Es necesaria, por lo tanto, una versión abarcadora de TDA que integre derechos negativos universales con derechos positivos diferenciados basados en la naturaleza de la relación humano-animal. El

concepto de ciudadanía es muy apropiado en este contexto, ya que genera derechos distintivos y responsabilidades.

Adoptar un marco de ciudadanía presupone que los animales y humanos estarán vinculados inevitablemente en diversas relaciones de interacción e interdependencia, donde la tarea de esta teoría es evaluar la justicia de estas relaciones y reconstruirlas bajo términos más justos. El entendimiento usual, sin embargo, ubica los animales en dos posibles categorías: salvajes o domesticados. Los primeros son libres e independientes, habitando la naturaleza "allá afuera"; los segundos son cautivos y dependientes, viviendo en los hogares (como mascotas), en laboratorios (como sujetos de experimentación) o en facilidades industriales y granjas (como ganado). Para muchos teóricos, es imposible alcanzar justicia para animales criados para ser dependientes, y obligados a participar, de la sociedad humana (Francione, 2003; Wrenn, 2012). El estatus de dependencia es inherentemente explotador y opresivo. Conceder ciudadanía a animales domesticados, en esta visión, serviría sólo para vestir de moralidad una relación inherentemente opresiva de dependencia paternalista y participación forzosa en el mundo humano. Pero esta idea de un mundo sin interacciones e interdependencias sostenidas entre humanos y otros animales tiene sus faltas, descriptiva y normativamente.

La implicación es que, dejados libres de interferencia humana y a sus propias voluntades, los animales vivirán en su propio mundo separado, ya que vivir en la sociedad humana no es un estado natural para ellos. Mas los humanos no están herméticamente sellados del ambiente que les rodea, son parte de él. Un entorno alterado por la mano humana es un ecosistema tanto como uno silvestre no perturbado. La Naturaleza detesta los vacíos y en la medida que los patrones de asentamientos y actividad modifiquen el ambiente, otras especies inevitablemente se adaptarán para llenar los nuevos nichos disponibles. De modo que siempre ha habido, y siempre habrá,

animales que se adaptan a vivir en cierta simbiosis con la actividad humana, atraídos por las oportunidades ofrecidas por sus modos de vida. Así, la idea no es declarar como no-explotador el uso de animales que han "escogido" la domesticación (o semi-domesticación, en este caso). Todo lo contrario, es resaltar que, incluso en circunstancias en que las relaciones surgen por medio de simbiosis en lugar de participación forzosa, hay preguntas morales importantes que plantear con respecto a los términos de esas interacciones.

Ahora bien, regresando a la extensión de ciudadanía a animales domesticados. Este acercamiento descansa sobre dos ideas principales: (1) los animales domesticados deben ser vistos como miembros de la comunidad (Kymlicka, 2017; Porcher, 2014). Habiéndolos insertado en la sociedad y privado de otras formas posibles de existencia, hay un deber de incluirlos en las estructuras sociales y políticas bajo términos justos. Como miembros tendrán derechos que van más allá de los universales otorgados a todos los animales, sino que son relacionales y diferenciados; (2) el marco conceptual apropiado para pensar estos derechos de membresía relacional es el de ciudadanía. La Ciudadanía, a su vez, tiene generalmente al menos tres elementos centrales: residencia (esta es su casa, aquí pertenecen), inclusión en la gente soberana (sus intereses cuentan en la determinación del bien común) y agencia (deben tener la capacidad de dar forma a las reglas de cooperación) (Bekoff & Pierce, 2009; Hribal, 2007; Walsh, 2009). Cuando es traído alguien nuevo a la sociedad de forma permanente, se les debe a sus descendientes membresía, la cual toma la forma de ciudadanía. Asimismo, la meta es extenderles este principio a los animales domesticados.

Teóricos de TDA hasta el momento han sido reacios a invocar la idea de ciudadanía en relación con los animales domesticados, talvez porque ciudadanía parece presuponer un conjunto de capacidades que muchos animales no poseen (Hinchcliffe, 2015; Hooley, 2017). Generalmente

se dice que ciudadanía requiere un sentido reflexivo sobre el bien propio, la habilidad de articularlo en un proceso democrático, así como un sentido de justicia y la habilidad de cumplir con términos justos de cooperación que han sido negociados racionalmente y consentidos en común. Desde esta perspectiva, dado que los animales carecen estas capacidades, su membresía no podría cobrar la forma de ciudadanía, pero sí quizás pueda ser conceptualizada como una de tutela o guardianes. La diferencia reside en que mientras los ciudadanos son coautores activos de las leyes e instituciones comunitarias, animales bajo el concepto de tutela son receptores pasivos del deber de proteger a aquellos vulnerables.

Esta incapacidad de concebir los animales domesticados como conciudadanos está fundamentada, particularmente, en dos malentendidos. En primer lugar, una resistencia a reconocer las competencias de los animales domesticados para demostrar agencia, cooperación y participación en un entorno humano-animal mixto. No es un secreto que precisamente estos animales fueron seleccionados para la domesticación por poseer estas cualidades. En segundo lugar, una resistencia de aceptar que ya se ha formado una comunidad mixta que les pertenece a todos sus miembros. Bajo el modelo de tutela, estos animales son tratados como un residuo ubicado (literal y figurativamente) en los márgenes de la sociedad humana, sin la posibilidad de realizar reclamos sobre la gobernanza misma de la comunidad en general y sus espacios públicos.

Repensar la ciudadanía requiere no sólo un listado de derechos, sino también un rol constante como co-creador de la comunidad, participando colectivamente en el moldeo de la sociedad, su cultura e instituciones. Ciudadanía es, entonces, un rol activo en el cual los individuos son agentes que contribuyen y no sólo receptores pasivos. Dicho rol activo requiere sin duda de ciertas capacidades, que deben ser discutidas. Las articulaciones comunes de ciudadanía para humanos suelen tener al menos tres capacidades o criterios básicos, que Rawls llama “poderes

morales”: (1) la capacidad de tener un bien subjetivo y comunicarlo; (2) la capacidad de cumplir con normas sociales y de cooperación; (3) la capacidad de participar en la coautoría de leyes. El problema de esta lista es que generalmente es interpretada de forma altamente racionalista. Desde una interpretación puramente cognitivista, los animales sí parecen ser incapaces de ser ciudadanos. Pero también muchos humanos quedarían excluidos: niños, personas con discapacidad intelectual, personas con demencia y aquellos temporalmente incompetentes por los efectos de alguna enfermedad o lesión. Estas restricciones cognitivistas han sido retadas y abandonadas progresivamente, en gran medida gracias a las luchas legales y políticas del movimiento social de personas con discapacidad, que ha enfocado sus campañas explícitamente en reclamar ciudadanía, en lugar de protecciones humanitarias.

En el centro de estas nuevas articulaciones de las capacidades para ciudadanía, se encuentra la idea de “agencia dependiente” basada en la confianza. En esta mirada, hasta la más severa discapacidad cognitiva ofrece espacio para ejercer agencia, pero es una agencia que se ejercita en y a través de relaciones con individuos particulares con los cuales hay un nivel de confianza, y que además poseen las destrezas y el conocimiento necesario para reconocer y ayudar en la manifestación de agencia. Donde existen relaciones de apoyo y confianza de este tipo, aquellos con discapacidades intelectuales cumplen con los requisitos para la ciudadanía, incluyendo los tres criterios mencionados anteriormente. No todos los animales establecen el tipo de relaciones con humanos que habilitan esta forma de agencia dependiente y, por lo tanto, ciudadanía. Sin embargo, para los animales domesticados la ciudadanía es, no sólo posible, sino moralmente requerida.

Estas relaciones estrechas de confianza asisten en las capacidades de los animales para expresar un bien subjetivo. A través de un gran repertorio de vocalizaciones, gestos, movimientos y señales, dicen lo que quieren y necesitan. Esta comunicación de sus preferencias requiere de

atención y aprendizaje para comprender sus modos de comunicación. Es imprescindible reconocer, primero, que los animales están tratando de comunicarse, luego observar cuidadosamente para interpretar sus expresiones particulares y finalmente responder adecuadamente. La respuesta es importante para confirmarle que sus intentos de comunicación son efectivos y no son desperdiciados. Con el tiempo --por medio de un proceso colaborativo de reconocimiento y respuesta—el conocimiento, la confianza y la expectativa aumenta y los repertorios se expanden. Este sería un escenario clásico de agencia dependiente. Si se parte de la premisa de que los animales carecen agencia y no se hace el esfuerzo por entender sus señales, esta creencia se convertirá en una profecía autocumplida; si, al contrario, se estimulan estas interacciones, aumentará la capacidad de expresión de ese bien subjetivo importante para la ciudadanía.

Siendo así, ¿esta capacidad de tener y expresar un bien subjetivo puede ser traducida a participación política? La participación está vinculada con la idea de que los ciudadanos consienten a ser gobernados democráticamente. Tradicionalmente esto es concebido en términos de la responsabilidad a estar informado, participar en elecciones a partir de la información y así ayudar a dar forma a la comunidad política compartida. Aquí nuevamente se nota una fuerte inflexión racionalista que interpreta el concepto de participación ciudadana como un proceso intelectual de reflexión racional, negociación y consentimiento, en vez del producto de relaciones sociales sostenidas. La invisibilidad y exclusión de los animales domesticados, de nuevo, encuentra muchos paralelos en la historia de las personas con discapacidades: la tendencia hacia la separación, el confinamiento y la invisibilidad en el siglo 19 contrarrestada por las exigencias de finales del siglo 20 por la reintegración, movilidad y acceso. Al invisibilizar esta población de la esfera pública, la comunidad política se alteró. Cuerpos ausentes ya no podían actuar como una presencia correctiva o ser activos en la vida política. El movimiento moderno de personas con discapacidad está

enfocado en los puntos de reintegración y acceso, no por el impacto que tendrá en la vida de muchos individuos, sino por la manera en que la presencia de personas con discapacidades altera la concepción de la comunidad política, de las instituciones y estructuras de la vida comunal. Así, la mera presencia constituye una forma de participación.

Esta misma defensa aplica a los animales domesticados. Su presencia en la sociedad los convierte en agentes de cambio. Quizás no es una agencia deliberada, pero son agentes que viven una vida y hacen las cosas de modos particulares y distintos. Como su agencia es ejercitada en la esfera pública sirve de catalítico para la deliberación política. No obstante, la integración de los animales en los espacios públicos generalmente se ve obstaculizada por una serie de legislaciones y estatutos justificados primordialmente sobre argumentos de salud pública y seguridad, puntos que pueden ser atendidos con mayor atención y apertura a las relaciones con estos animales.

El tema del efecto de los animales de compañía en el carácter e interacciones de una comunidad fue explorado en un estudio reciente (Bulsara, Wood, Giles-Corti & Bosch, 2007). La presencia de estos animales aumenta las interacciones sociales en las comunidades, sirviendo, por ejemplo, como motivación para iniciar conversaciones. Como los humanos y sus perros de compañía tienen una presencia en las calles y parques, aumentan el sentido de vivir en una comunidad cohesiva, segura y llena de vida. También, los animales de compañía sirven como una motivación para sus guardianes participar en actividades comunitarias. De estas y otras maneras, los animales estimulan el contacto, la confianza y la reciprocidad en las comunidades. Por lo tanto, el hecho de que, por ejemplo, un perro no reflexione sobre las metas del activismo y su rol en él, no cambia el hecho de que es un participante del proceso. Y no es un participante cautivo o forzado. Es un agente haciendo lo que quiere hacer: explorando, jugando, compartiendo con sus amigos;

en virtud de estar presente y vivir su vida ayuda a dar forma a la comunidad compartida con humanos.

En fin, es importante mantener la mente abierta sobre el potencial para expresar agencia que poseen los animales, reconociendo que siempre será variable y dependiente de factores individuales, contextuales y estructurales. Reconocer a los animales domesticados como ciudadanos significa que hay un deber de fomentar su agencia, siempre conscientes de que estas capacidades varían entre individuos y con el tiempo, además de que pueden ser enervadas o reforzadas por acciones humanas. Todo esto, es importante subrayar, es cierto también para ciudadanos humanos, no sólo para animales.

2.1 Ciudadanía para animales realengos en Puerto Rico

Los animales realengos pueden ser entendidos desde esta perspectiva a partir de tres realidades: (1) parte de la población es producto del abandono (2) ya habitan las ciudades y vecindarios; y (3) legalmente se encuentran en una categoría inferior. De aquí puede ser explicada en parte su invisibilidad, pero también la obligación de reconocerles un estatus superior al que actualmente ostentan, así como mejores prospectos de vida que la adversidad de la calle o la eutanasia, que no es una oferta de vida.

Los puntos anteriores aluden tanto a su pasado histórico como a su realidad actual. Los animales realengos son la herencia de un proceso milenario de domesticación selectiva de animales por parte del humano y de su *comodificación* en calidad de mascota o capital. Tal inclusión forzosa en la sociedad humana y caprichosa en los hogares ha convertido a los animales domésticos en un elemento básico de muchas familias (en los casos más comunes de perros y gatos). Sin embargo, muchos son víctimas de sus propios guardianes y acaban realengos, habitando las calles del país. Son precisamente estos elementos los que validan su caso para ser ciudadanos de la sociedad.

Como animales domesticados, ya se ha argumentado que poseen las características y capacidades necesarias para coexistir, socializar, participar, expresar un bien subjetivo y formar parte de una sociedad mixta, pues el mismo proceso de domesticación lo requería. Estos son miembros no oficiales de la sociedad y deben ser reconocidos como tales para evitar que sigan siendo víctimas, no sólo de sus antiguos guardianes, sino de un sistema que no les protege y una población que ignora su existencia, menosprecia su sufrimiento y la emergencia en la que se encuentran.

La protección efectiva de las leyes es una medida fundamental para reflejar el estatus de los miembros de una sociedad, como se discutió antes. Definitivamente esta población se encuentra al margen de la ley y es castigada brutalmente por ser un producto no deseado de las actividades humanas, en lugar de recibir las protecciones dictadas por la ley y la ética. Es su estatus inferior el que impide que se tomen seriamente sus reclamos en las esferas públicas.

Por último, el hecho de habitar espacios públicos los hace participantes activos de las comunidades y vida urbana, influenciando las actividades en las áreas que ocupan, condicionando en muchas instancias sus usos. Un ejemplo muy común son las palomas en las plazas municipales, se han convertido en un elemento sinónimo con esos espacios y parte de la experiencia misma de ellos. De igual modo, perros, gatos, gallinas, cerdos y caballos forman parte de la vida de muchos lugares y es imposible pensarlos sin ellos, por los motivos que sea. Lo que nos debe llevar a pensar que son, desde hace mucho, parte de la comunidad que ha jugado un papel en darle la forma que tiene hoy. La respuesta razonable debe ser reafirmar esta posición que asumen y garantizar una convivencia justa e inclusiva.

De esto se trata la noción de ciudadanía. Es una reafirmación de un vínculo y de una relación que ha existido por mucho tiempo, es reconocida por todos y parte del subconsciente. Es

visibilizar lo que siempre ha estado ahí y se ha cubierto con el velo de la ideología. Es respetar la autonomía de seres capaces de experimentar plenamente la vida y considerar sus intereses a ser tratados bajo condiciones de justicia. En fin, se trata de hacer valer la membresía de otros ante los ojos de la sociedad. En virtud de todo lo anterior, los animales realengos merecen el trato de ciudadanos.

Naturalmente, esta ciudadanía no sería otorgada exclusivamente a los animales realengos. Lo más razonable sería que fuera otorgada a los animales domésticos y domesticados, de los cuales los realengos son un conjunto. No obstante, sí sería particular el tipo de obligaciones que exigirían, pues la relación sostenida con ellos es muy distinta de la que se tiene con mascotas, por ejemplo. De esto se trata el marco presentado hasta aquí, de evaluar cada una de estas relaciones por separado para establecer los deberes que se derivan de ellas.

Capítulo 3. Marco Legal

Las políticas públicas en Puerto Rico concernientes a los animales, en particular animales realengos, tienen una larga historia que comienza en el año 1912 con la Ley Orgánica del Departamento de Salud. El Artículo 26 de esta ley establece como una de las responsabilidades municipales "la recogida de animales muertos o realengos", responsabilidad que continuó siendo reconocida en legislaciones posteriores hasta el presente. El único componente variable de esta responsabildiad es el motivo sobre el cual se sustenta. Inicialmente se planteó como un asunto exclusivamente de salud pública, hoy se ha combinado con una preocupación más amplia de bienestar animal.

Partiendo de la Ley Orgánica del Departamento de Salud, la Ley Núm. 36 del año 1984 crea la Oficina Estatal de Control Animal (OECA), adscrita al Departamento de Salud, para proveer el establecimiento y operación de refugios regionales de animales en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La ley identifica un grave problema de sobrepoblación en el país y entiende como medida de control el establecimiento de refugios regionales. Además, propone que los refugios funjan como centros de adopción y clínicas de esterilización a bajo costo para la ciudadanía que interese darle hogar a un animal que había sido realengo o aprovechar los servicios. Esto porque reconoce que el problema no será resuelto sólo con el recogido de animales realengos, sino que es importante reducir la procreación de mascotas, cuyos dueños luego no deseen retener y echen a la calle. Lo anterior es interpretado por la ley como "injusto y cruel para los animales al permitirles nacer para luego ser sacrificados", además de un problema para la comunidad, incorporando una dimensión de bienestar animal en su elaboración. No obstante estas disposiciones, la prioridad es el recogido de animales; las demás quedarán a discreción de los

municipios “según su motivación y compromiso en dedicar recursos a sus programas municipales de control de animales.”

Es importante destacar de esta ley varios otros puntos. Una de las responsabilidades fundamentales del Director Ejecutivo de la OECA es desarrollar protocolos y reglamentos en colaboración con diversos actores, entre los cuales se encuentran entidades protectoras de animales y ciudadanía interesada. Además, el Director nombrará una Junta de Directores para cada región en la cual deben formar parte veterinarios licenciados y podrán formar parte representantes de entidades privadas relacionadas a la protección y bienestar de animales. Será facultad del municipio también, redactar el reglamento que regirá cada albergue y colaborar en el establecimiento e implantación de un sistema de identificación adecuado de animales a través de un registro. Este último punto estuvo en discusión recientemente con el Proyecto de la Cámara 1516 del año 2018, el cual propuso la creación de una ley para el registro de animales en Puerto Rico.

Con respecto a las instalaciones físicas de los refugios, el Artículo 7 de la ley indica que los refugios deben estar localizados en áreas no susceptibles de inundaciones y estar adecuadamente protegidas contra el riesgo de incendios. Por lo tanto, esta ley debe obedecer lo establecido en otros mecanismos de política pública como los Planes de Ordenación Territorial y el Plan de Uso de Terrenos (PUT), con lo que respecta a la zonificación de áreas inundables.

La Ley Núm. 107 de 2020 o Código Municipal de Puerto Rico, también identifica responsabilidades para los municipios autónomos con los animales realengos. En el Artículo 1.010 del Libro I, el inciso (h) establece como facultad del municipio: “Adoptar e implementar las medidas de precaución que sean convenientes o necesarias para proteger la salud pública, en lo que pueda ser afectada por animales domésticos realengos.” A esto añade que debe *procurar que*

se cumplan las disposiciones de la Ley 154-2008 y establecer, operar y administrar refugios de animales como ordena la Ley 36. Por otra parte, el Artículo 3.040 del Libro 3 confiere facultad discrecional a los municipios para adoptar e implementar Códigos de Orden Público. El inciso (b) de este artículo describe el alcance de dichos códigos que son concebidos para atender problemas que hayan sido identificados como "causantes de deterioro en la calidad de vida". En el listado de problemas que expone se encuentran los animales realengos, incluyendo aquellos cuya posesión está prohibida por ley.

Ahora bien, la ley principal y más robusta en materia de animales en Puerto Rico es la Ley Núm. 154 del 2008, conocida como la Ley para el Bienestar y la Protección de los Animales. La misma parte de un cambio en paradigma y percepción de los animales a nivel global, ejemplificado por la Declaración Universal de los Derechos de los Animales adoptada por la Liga Internacional de los Derechos del Animal, posteriormente aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) y por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La ley establece los procesos judiciales, facilita la coordinación multi-sectorial entre municipios, agencias gubernamentales y organizaciones privadas y tipifica delitos e impone penalidades con respecto al maltrato de animales. Según la ley, los animales realengos están definidos como aquellos que no tengan guardián conocido.

La Ley 154 identifica como responsabilidades de los municipios cumplir con las disposiciones de la derogada Ley de Municipios Autónomos (encontradas ahora en el Código Municipal), la cual ordena prestar atención prioritaria a las situaciones de maltrato y negligencia contra animales realengos. Para esto, los municipios, en coordinación con la Oficina Central de Asuntos Municipales (OCAM), están obligados no sólo a atender estas situaciones, sino al recogido y cuidado de los animales realengos. Señala también como responsabilidad del municipio

el manejo de emergencias de animales, sirviendo de apoyo a la Policía y al personal que intervenga con la emergencia. Deberá desarrollar un plan de manejo para casos de emergencia, de recogido y protección, so pena de perder fondos provenientes de la OECA. A la misma vez, para concluir con los elementos generales de la ley, incorpora una total apertura a la colaboración con organizaciones no gubernamentales y dedica un artículo a fomentar esta iniciativa.

El segundo capítulo de esta ley, y más extenso, es sobre Procedimiento Jucidial. Este va en detalles sobre las prohibiciones que establece la ley, las tipificaciones de delitos y las penalidades correspondientes. Para el tema de estudio, tres artículos son particularmente significativos: El Artículo 1 sobre Abandono de animal, donde se subraya el abandono de un animal a calle como delito y sus penalidades; el Artículo 3 sobre Maltrato por negligencia, cuyo inciso (d) tipifica como delito el atropellar a un animal (perro, gato, equino y/o ganado) y no tomar las medidas necesarias para que sea atendido o removerlo, en el caso de causarle la muerte; y el Artículo 11 sobre Envenenamiento, en el cual se caracteriza como delito menos grave el uso de veneno en animales. Estos artículos guardan particular relación con los animales realengos, ya que se trata de cómo algunos de ellos llegan a las calles y del tipo de situaciones que pueden sufrir (por ejemplo, el envenenamiento deliberado de perros realengos en el municipio de Culebra). Los Artículos 5, 6, y 7 sobre maltrato de animales en distintas modalidades (maltrato, maltrato de tercer grado y maltrato agravado), son más generales en tanto le aplican a todos los animales por igual, sin embargo, son fundamentales también en la evaluación de animales realengos. El Artículo 13 sobre Eutanasia establece los criterios para realizar este procedimiento a un animal y los requisitos para la persona que lo lleve a cabo, relevante tanto para el control de animales a nivel municipal como para casos individuales de emergencias. En cuanto al recogido y manejo de animales, el Artículo 9 sobre Transporte de animales, es muy pertinente, ya que establece los requisitos y condiciones

para hacerlo sin causarles sufrimiento innecesario. Otros artículos tratan temas particulares, como la experimentación y peleas de animales, que aunque importantes, se encuentran distanciados del tema de estudio.

Como muestra de la expresión de estas políticas y disposiciones a nivel municipal, véase el ejemplo de San Juan, donde existen varias ordenanzas relacionadas a los animales realengos. La Ordenanza Núm 7, Serie 2002-03, conocida como el Código de Urbanismo del Municipio de San Juan, aunque muy extensa, en materia de animales realengos sólo hace eco a lo establecido en la Ley 154 y adopta los mismos puntos fundamentales como política pública para el Municipio. El Código de Seguridad Pública municipal, por su parte, sólo hace referencia a los animales en una instancia, donde prohibe disparar armas de fuego contra animales viciosamente o sin justificación alguna. El Código de Salud del Municipio (Ordenanza Núm. 25, Serie 2001-02), sin embargo, sí contiene un capítulo dedicado al control de animales.

El Artículo 4.07 del Código de Salud está dedicado al recogido de animales realengos. El mismo define cómo será catalogado un animal como realengo y los modos mediante los cuales será recogido o atrapado, consistentes con las leyes evaluadas anteriormente. Se destaca, sin embargo, por establecer el término durante el cual serán retenidos los animales para ser reclamados por sus dueños. El término es de cinco días laborables. Si el animal está inscrito o tiene un identificador, sus dueños serán notificados y podrán recobrarlos durante ese periodo de cinco días mediante el pago de cargos correspondientes y multas que dispone el reglamento, así como el pago de servicios veterinarios que hayan sido prestados al animal. De no estar inscrito, deberá ser reclamado durante el mismo periodo e incurrir en los pagos correspondientes. En los casos donde hayan pasado los cinco días laborables y el animal no haya sido reclamado, o cuyo dueño no

satisfaga el pago total de los cargos adecuados dentro de ocho días desde que fue recogido, el animal podrá ser dado en adopción, subastado, cedido a la Escuela de Medicina o sacrificado.

Esta ordenanza culmina la evaluación del marco legal en el cual están insertados, con desconocimiento, los animales realengos en Puerto Rico y el cual rige su manejo. La Ley 154 es una herramienta de ley valiosa y elaborada a tono con una percepción contemporánea de los animales, sin embargo, puede verse limitada su aplicación en municipios que hayan desarrollado ordenanzas y reglamentos para el control y manejo de animales conformes a la visión enfocada sólo en la salud pública y la reducción de esta población. El Municipio de San Juan, con lo establecido en su Código de Salud, debe alarmar a cualquier dueño de mascota y persona interesada por el bienestar animal, pues su política de manejo de animales realengos o recogidos está muy dirigida a descartarlos rápidamente. El caso de la capital puede tomarse como un ejemplo de cómo se manifiestan estas políticas en un municipio con mayores recursos, comparativamente, y con unas capacidades de atender el problema que superan las de la mayoría de los otros municipios en la isla. Así, debe servir como un incentivo para reflexionar sobre la situación a nivel isla y cómo se maneja y tratan estos animales, además de cuáles podrían ser los prospectos para ellos en el corto y mediano plazo.

De igual forma, existe una oportunidad de desarrollar un mecanismo de identificación robusto y eficiente, el cual se contempla en varias de estas medidas pero no ha sido realizado y podría generar beneficios al minimizar situaciones como la descrita en el reglamento municipal de San Juan. Por último, no son contempladas medidas que recojan y devuelvan a estos animales a la calle, luego de ser pasados por un proceso de vacunación y esterilización o castración, con el debido monitoreo posterior para mantener conocimiento sobre las poblaciones de animales

realengos. Quizás así puedan dejar de ser animales realengos o de las calles y convertirse en animales de las comunidades.

Finalmente, recientemente fue aprobado el nuevo Código Civil de Puerto Rico mediante el Proyecto de la Cámara 1654. Este nuevo código debe ser reconocido por establecer una nueva categoría para animales llamada “Animales Domésticos y Domesticados”. La categoría reconoce estos animales como seres sensibles y los excluye de la definición de bienes o cosas. Es decir, parece dejar de tomarlos estrictamente como una propiedad ante los ojos de la ley, promoviendo el derecho de estos animales a un trato digno y justo. Queda por determinar si esta categoría cobija a los animales realengos y cuáles implicaciones podría tener para ellos. El Artículo 232 del nuevo Código Civil define los animales domésticos como aquellos “que han sido criados bajo la guarda de una persona, que conviven con ella y necesitan de esta para su subsistencia y no son animales silvestres”; los domesticados como aquellos que han sido entrenados para cumplir ciertas funciones, como animales de servicio, de terapia, entrenamiento, rescate, entre otras. Bajo esta definición parecería que no están incluídos, sin embargo, el Artículo 234 establece las disposiciones a las cuales está sujeto un animal doméstico y domesticado, en caso de ser retenido o custodiado por una persona que lo encuentre. Es decir, contempla el escenario de que el animal sea rescatado, presumiblemente de las calles, por un tercero que no sea su guardián. No es explícito en los artículos relacionados, pero podría argumentarse que un animal realengo debe ser considerado en esta categoría, dado que no hay manera de determinar con certeza si está perdido o siempre ha vivido en la calle. Podría ser una oportunidad para revaluar esta definición mediante un mecanismo de ley que amplíe sobre ese punto.

En cualquier caso, esta identificación de algunos animales no debe ser menospreciada, no obstante, debe ser el comienzo de una transformación mayor que eleve el propiamente el estatus

de los animales y añada a los excluídos de esta nueva definición. Por otro lado, puede ser considerada una mella en el proceso de transformación para los animales no incluídos, particularmente aquellos explotados en la industria ganadera y otras, ya que puede crear complacencia con las protecciones ofrecidas a mascotas y demás animales cubiertos por esta categoría. Más aún cuando los animales utilizados en las industrias excluídas, en actividades deportivas o de recreo, son por definición domesticados. Por lo que resulta una aplicación deliberadamente prejuiciada de la definición de los términos. Cabe añadir, además, que esta categoría nueva no garantiza un trato digno y justo para los animales, sino que sólo lo promueve, ya que no viene acompañada de una serie de derechos fundamentales o protecciones específicas como los que existen para las personas naturales. De modo que debe recibirse con un grado de suspicacia al ser un cambio meramente simbólico.

Ahora bien, Puerto Rico como un todo se encuentra insertado dentro de un nuevo orden desde que fue firmada la Ley PROMESA en junio de 2016. Conocida por sus siglas en inglés, PROMESA, la Ley *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* tiene como propósito proveer métodos financieros para lograr que el gobierno de Puerto Rico pueda asumir una responsabilidad financiera y a su vez, conseguir acceder nuevamente a los mercados de capital. Para lograrlo establece una Junta de Supervisión Fiscal que está a cargo del plan de reestructuración financiera del país, la cual aprobará todos los planes fiscales sometidos por el gobernador. De no someter niguno que satisfaga a la Junta, esta puede desarrollar y someter el suyo propio, el cual se considerará aprobado. Para los propósitos de garantizar el cumplimiento fiscal, promover el crecimiento económico, la responsabilidad administrativa y la eficiencia en la prestación de servicios territoriales, la Junta podrá hacer recomendaciones que incluyen (pero no se limitan) a lo siguiente: reducción de personal, reducción de costos de beneficios, cambios en

los pagos de pensiones, cambios en la relación estructural de departamentos y agencias, modificación de estructuras de recaudos, modificación o transferencia de servicios prestados por entidades gubernamentales y no gubernamentales, desarrollo de nuevos estándares de evaluación para empleados públicos y ajustes en el número de personal y privatización y comercialización de lass entidades públicas.

Las implicaciones de PROMESA para los animales realengos en Puerto Rico son dos. En primer lugar, el acceso a fondos para atender esta población se verá reducido drásticamente y tendrá que depender de subvenciones, donaciones y otorgaciones de fondos por parte de entidades privadas y no gubernamentales. En segundo lugar, las prioridades del aparato ejecutivo del país se encuentran canalizadas en la salud fiscal de Puerto Rico, dentro de la cual seguramente no figuran los animales realengos, si es que en algún momento fueron considerados una prioridad. El reto es, entonces, desarrollar nuevas iniciativas y cambios valorativos para hacer de esta crisis una oportunidad de transformación total positiva.

Capítulo 4. Metodología

Para lograr los objetivos de este proyecto será realizada una serie de análisis que permita diagnosticar el problema y determinar sus posibles soluciones. Parte de este proceso tendrá un carácter formativo, dirigido a orientar el desarrollo del proyecto, brindarle contenido y validez. La otra parte será un tanto más proactivo, con miras a posibles intervenciones e implantación de estrategias.

Conforme al objetivo principal, se llevará a cabo un análisis de contenido evaluando las políticas públicas aprobadas y propuestas desde el año 2009, luego de la aprobación de la Ley 154 del 2008. El análisis de contenido ha sido definido como "una técnica de investigación para obtener inferencias válidas y replicables a partir de textos (u otro material significativo) hacia los contextos de sus usos" (Krippendorr, 2004). Es decir, es una herramienta que permite establecer relaciones entre un texto y su contexto, tanto temporal como cultural, para trazar conclusiones de ellas. Con este propósito se consultará el Sistema Único de Trámite Legislativo (SUTRA) disponible en el portal web de la Oficina de Servicios Legislativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. En este sistema se utilizarán como palabras claves "animales" y "animales realengos" para identificar las medidas propuestas, tanto en la Cámara como en el Senado, que guarden una relación directa o indirecta con la población de estudio. La relación será juzgada directa, si el proyecto explícitamente se refiere o busca atender la población de animales realengos; indirecta, si se trata de algún tema que pueda incidir sobre esta población. Ejemplos de proyectos que se relacionan de forma indirecta: proyectos sobre maltrato y negligencia hacia mascotas, sobre educación acerca del bienestar animal, sobre adiestramiento profesional en las leyes que cobijan a los animales, entre otros. Este análisis mostrará los pasos que se han tomado e intentado tomar, tanto en favor como en detrimento de los animales, y sus motivos (de estar disponibles). Los motivos pueden ser

particularmente importantes ya que demuestran la visión y el razonamiento predominante en las esferas de personas que toman decisiones y tienen en sus manos el futuro de esta población. Al concluir el análisis se espera tener una idea más clara de este panorama con vistas a determinar vías de posibles acciones a perseguir.

Para poder sostener los posibles cursos de acción es imprescindible construir un perfil de la población basado en información corriente y fiable, de estar disponible, que pueda exponer las dinámicas sociales que puedan impactar su presencia. Esta búsqueda de datos será complementada por viajes de campo informales para observar de primera mano las interacciones en los entornos urbanos y documentar por medio de fotografías que evidencien las condiciones de vida de estos animales en la calle. Con esto será posible trazar un perfil general de los animales realengos y su lugar con relación a las actividades humanas, de modo que pueda ofrecer una guía a las acciones elaboradas a partir de este proyecto en tanto puedan representar de forma concreta la realidad del asunto por atender.

De forma complementaria, se realizará una revisión de literatura consultando las bases de datos suscritas del Sistema de Bibliotecas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. La revisión de literatura tendrá el propósito de evaluar los mecanismos o estrategias más populares para el control y manejo de la población de animales realengos, tomando ejemplos de otras partes del mundo donde se ha atendido esta situación. El motivo será evaluar la efectividad de ellos y determinar el método más ético, que priorice el bienestar animal. La revisión apoyará el análisis de políticas y proyectos de ley propuestos localmente, aprendiendo de las experiencias de otras jurisdicciones. Servirá además de comparación para desarrollar, quizás, nuevos puntos de partida o metas hacia las cuales aspirar con respecto al trato de los animales realengos en Puerto Rico.

Como parte final se identificarán tres (3) escenarios de intervención que incluyan el escenario de No-Acción y dos (2) escenarios que planteen propuestas para la solución del problema de este proyecto de planificación. Utilizando una serie de métricas basadas en el Marco Teórico conceptual y los objetivos del proyecto se diseña una matriz de decisiones para evaluar e identificar la mejor opción de intervención. La valoración de esta matriz incluye 0 para intervenciones que no cumplan con las métricas, uno (1) cumple parcialmente y dos (2) cumple. Se identificará el proceso de implantación para la intervención seleccionada.

Los ejercicios descritos antes tienen el propósito implícito de evaluar distintas visiones sobre la consideración otorgada a estos animales para poder informar una alterna. Una visión de futuro que recoja lecciones aprendidas. Sin duda alguna esta visión debe estar nutrida de un nuevo entendimiento de quiénes son estos animales, qué papel juegan en el entorno, por qué es importante, no, imperativo concederle mayores protecciones y, en última instancia, por qué siempre han sido y deberán continuar siendo una parte central (no marginal) de la sociedad. Sin embargo, lograr un nuevo entendimiento requiere de una transformación valorativa más allá de legal. Esta sólo puede ser realizada por medio de la educación para elaborar una percepción conforme a las actitudes de este siglo 21, en el cual se repudia la crueldad y la explotación animal. Por tanto, toda estrategia o curso de acción trazado a partir de estos análisis debe integrar un componente educativo dirigido al adiestramiento de grupos e instituciones particulares o la población general. Las particularidades de este componente serán evaluadas en el desarrollo de la intervención.

Con esto concluye el desglose del proceso metodológico para atender los objetivos planteados para este proyecto. El hilo conceptual es el conflicto de visión existente en las políticas públicas y en la acción, con sus oportunidades para mejoras, que a su vez arrastra inevitablemente

consigo el debate sobre el lugar de los animales realengos en la sociedad. Se espera que este esfuerzo pueda contribuir a esclarecer estos puntos y señale la dirección correcta a seguir.

Capítulo 5. Hallazgos y Análisis

5.1. Proyectos de Ley 2009-2020

A partir del año 2009 fueron sometidos al menos cuarenta y nueve (49) proyectos de ley a los foros legislativos que guardan relación directa o indirecta con el tema de estudio, de los cuales solamente tres (3) fueron aprobados y convertidos en ley. Los proyectos se agrupan bajo siete (7) categorías para distinguir sus propuestas y tener una idea de las áreas identificadas como oportunas para atender el problema. Estas son: desarrollo de estrategias, educación, protección de animales, penal, finanzas, salud pública y adiestramiento.

Las categorías presentan:

1. Desarrollo de estrategias – Identifica todos los proyectos que proponen una intervención específica o señalan la falta de resultados bajo el ordenamiento vigente y exhortan al desarrollo de nuevas estrategias.

2. Educación – Incluye todo proyecto cuyo elemento central sea una propuesta educativa, sin distinción del nivel, o una campaña de concienciación.

3. Protección de animales – Bajo esta categoría se encuentran proyectos dirigidos primordialmente a atender el tema del maltrato hacia animales domésticos y protegerlos.

4. Penal – Proyectos que buscan atender las sanciones o penalidades provistas por el incumplimiento de la ley.

5. Finanzas – Identifica los proyectos que recomiendan o crean fuentes de recursos para operacionalizar otras iniciativas.

6. Salud Pública – La misión principal de estos proyectos es atender un asunto de salud asociado a los animales

7. Adiestramiento – Proyectos bajo esta categoría proponen adiestramientos profesionales sobre las disposiciones, aplicación y procedimientos contenidos en la Ley 154-2008.

La Tabla 1 desglosa las categorías y el número de proyectos sometidos que se relacionan con ellas (cada proyecto puede tener asignadas múltiples categorías). En la misma se observa que la mayoría de los proyectos se categorizan bajo desarrollo de estrategias. La distribución muestra que urgen nuevas iniciativas, porque las vigentes no han logrado su cometido, y resalta la importancia del elemento educativo. Hay un reconocimiento implícito de que esta es una misión de largo plazo y se necesita sentar las bases para construir el futuro. La educación suele ser entendida como el pilar que sustenta cualquier emprendimiento social y el determinante de su éxito, más cuando se trata de una transformación valorativa, que carga consigo un calificador generacional. Un contraste interesante es la proporción de proyectos que tratan el tema de la salud pública porque institucionalmente el tema de los animales realengos se entiende primordialmente desde ese lente. El manejo adecuado y la protección de estos animales, entonces, resulta de la educación de los constituyentes de una sociedad.

Tabla 1. Cantidad de proyectos sometidos por categoría

Categoría	Número de proyectos sometidos	Porcentaje del total (49)
Desarrollo de estrategias	15	30%
Educación	13	26%
Protección de animales	9	18%
Penal	7	14%
Finanzas	6	12%
Salud Pública	3	6%
Adiestramiento	1	2%

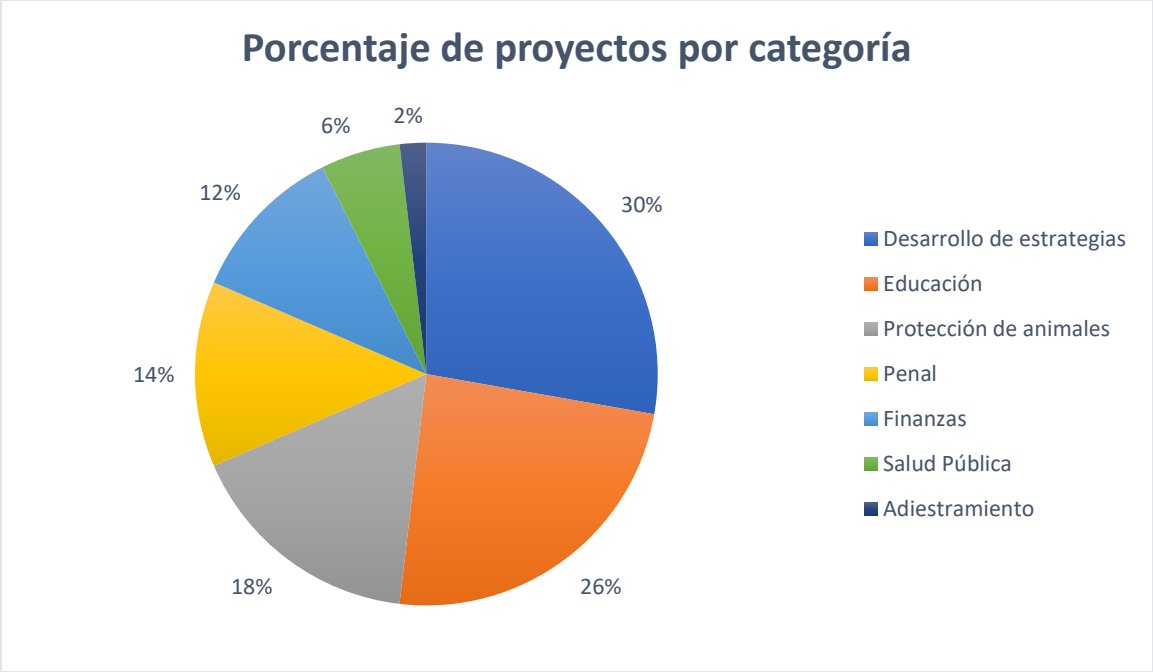

Figura 1. Proporción de proyectos que representa cada categoría

Ahora bien, ¿cuáles fueron y cómo figuran los tres proyectos aprobados? Los aprobados fueron los siguientes: el P. del S. 647 para establecer la "Ley de Refugios de Animales durante Emergencias o Desastres Naturales"; el P. del S. 1275, un proyecto de carácter educativo para declarar la primera semana del mes de noviembre de cada año como la "Semana de los Albergues

y Rescatistas de Animales y de la Adopción de Mascotas en Puerto Rico", donde el sábado de dicha semana se reconoce como el "Día Nacional de la Adopción de Mascotas"; y el P. del S. 1621 para establecer la "Ley de Licencias Provisionales para el Ejercicio de la Medicina Veterinaria de Manera *Pro Bono*". Los tres proyectos comparten una característica importante: todos fueron aprobados luego del paso del huracán María y guardan una relación con el evento, luego del cual fueron aprobadas muchas medidas y distribuidos muchos fondos en el proceso de recuperación.

Posterior al huracán María muchos animales quedaron desprovistos de refugio, se escaparon y quedaron perdidos en medio del pánico o simplemente fueron abandonados por sus guardianes, muchos de los cuales emigraron a los Estados Unidos dejando a sus mascotas desamparadas. Como respuesta a este lamentable suceso, el exgobernador Ricardo Rosselló Nevares firmó la Orden Ejecutiva Núm 2017-55, con el fin de que las organizaciones "The Humane Society of the United States" y "The Humane Society International" ofrecieran servicios veterinarios de esterilización, transportación y relocalización, entre otros, a los animales afectados. Gracias a esta Orden surgió eventualmente el conocido programa *Spayathon for Puerto Rico*. El año siguiente surge el primer proyecto, para garantizar que haya refugios adecuados para las mascotas (o se permita su entrada) durante emergencias o desastres naturales y evitar que se repita la situación del año anterior. Reconociendo la labor de dichas organizaciones, así como de las decenas de instituciones locales, el segundo proyecto es propuesto en noviembre del 2019 para resaltar estos esfuerzos, dar a conocer la necesidad existente y educar al público sobre la importancia de la adopción de mascotas.

Poco tiempo después de la aprobación de este último, Puerto Rico es afectado nuevamente por eventos naturales, manifestados esta vez en la forma de sismos, exigiendo otra respuesta de emergencia. La gobernadora Wanda Vázquez Garced hizo lo propio firmando las Órdenes Ejecutivas 2020-15 y 2020-18, reafirmando el compromiso con el bienestar y la protección de los

animales en tiempos de emergencia, permitiendo la continuación del *Spayathon* que dependía de la dispensa de seis meses otorgada a veterinarios y técnicos acreditados en otra jurisdicción para prestar servicios en Puerto Rico. No obstante, el 4 de junio del 2020, el Tribunal de Primera Instancia emitió una sentencia en la cual se declararon nulas e inválidas las Órdenes antes mencionadas, poniendo en riesgo la posibilidad de futuras rondas de programas que ofrecen servicios veterinarios libres de costo (como el *Spayathon*). Esta sentencia produjo gran conmoción, seguida de manifestaciones y la radicación del proyecto 1621, el cual fue aprobado poco tiempo después.

Así, queda claro que la coyuntura provista por la emergencia del huracán María fue el catalítico para la aprobación de estos tres proyectos. Las demás propuestas, en su mayoría, fueron recibidas con el peor de los silencios, aquel que sólo queda en récord como "Radicado". Sólo se pueden intuir los motivos por los cuales son ignorados en los foros legislativos las medidas propuestas. Sin embargo, una suposición informada apuntaría a dos razones principales. La primera siendo que los animales no humanos no figuran en la agenda política de Puerto Rico y, por lo tanto, no son una prioridad. Los animales realengos mucho menos, pues por su propia condición son animales abandonados que no pocas veces son calificados como un problema de salud pública y cuya mejor solución es la exterminación. La segunda razón es la asignación de fondos. Si se asume que los animales no son una prioridad, designar fondos para desarrollar propuestas de esta naturaleza no parece verosímil, cuando son un bien escaso en el país. De ahí la importancia de insertar a los animales no humanos en la agenda social y política para tomar sus intereses con le seriedad que ameritan.

5.2 ¿Un censo de animales realengos?

La revisión de aquellos cuarenta y nueve (49) proyectos de ley apuntó en una dirección que ya había sido confirmada por otros medios: no existe un censo o estadísticas confiables sobre la cantidad de animales realengos en Puerto Rico. Varios repiten el mismo punto que, aunque se desconoce la cantidad exacta de animales realengos en Puerto Rico, es evidente que la sobrepoblación constituye un problema social. Otros hacen referencia al estimado más popular, según datos del Colegio de Médicos Veterinarios para el 2008, de aproximadamente trescientos mil (300,000) perros y más de un millón de gatos (1,000,000) en las calles, siendo estos los animales más comunes.

Una publicación del Departamento de Salud en el año 2005 menciona un estimado realizado por la *Caribbean Recycling Foundation* en 1999. Este determinó que habían sido recogidos sesenta y cinco mil (65,000) perros realengos y que al menos restaban otros cien mil (100,000) en las calles. La publicación también comparte los resultados de una encuesta realizada por el mismo Departamento de Salud en la cual se calculó que para el 2002 hubo un promedio de ciento cincuenta mil (150,000) animales realengos. Esa sección del documento culmina señalando que "La falta de estadísticas en el proceso de recogido y control de animales, imparte limitaciones a cualquier intento de estimar la población de animales realengos".

La iniciativa más reciente de estimar el tamaño de esta población se dio en el 2018, cuando un grupo de investigadores de la UPRH se dio a la tarea de llevar a cabo un censo (Alvarado, 2018). Recorriendo las carreteras del municipio para realizar el muestreo, determinaron que por cada kilómetro de carretera identificaron un animal realengo para un total de trescientos veintidós (322) en los 304.8 kilómetros de carreteras recorridas en Humacao. De ese total, ciento cuarenta y uno (141) fueron perros, ciento veintisiete (127) gatos y cuarenta y un (41) caballos. El restante

está constituido por ovejas, cabros, cerdos y un becerro. El grupo extrapoló este resultado a nivel isla, donde hay un total aproximado de 25,862 kilómetros de carreteras, para determinar un estimado final de veinticinco mil (25,000) animales realengos.

Por otro lado, a una solicitud de información respecto a este punto, *The Humane Society of Puerto Rico* respondió que desafortunadamente no existen estadísticas formales con relación a los animales realengos, añadiendo que los números publicados no tienen fundamento matemático oficial con excepción del estudio anterior. Sin embargo, la opinión de la organización es que el caso de Humacao no es representativo de la realidad del resto de la isla. El municipio cuenta con un centro de control de animales con fines de lucro, contratado por el Municipio, y un santuario. Por lo que se esperaría que haya pocos animales realengos en Humacao, en comparación con otros municipios, y extrapolar el resultado puede crear una percepción equivocada de la magnitud de la situación. La organización compartió que existe un interés de realizar un esfuerzo a través de *The Humane Society of the United States* y lograr un censo para todo Puerto Rico.

Se debe suponer entonces que se está operando con un entendimiento sumamente limitado de la situación enfrentada y que, en el mejor de los casos, sólo se es capaz de poner parchos cuando parece estar fuera de control. Tal vez se deba decir que nunca se ha tenido control y que sólo se ha atendido cuando se hace demasiado visible el "problema". Cuando el reclamo de estos animales no se puede ignorar.

5.3 Estatus legal de los animales

Para poder discutir el estado legal de los animales en Puerto Rico es esencial entender que todo sistema legal opera a partir de dos categorías normativas básicas: personas y no personas (o cosas). Las primeras son poseedoras de derechos y dueñas de las no personas, las cuales carecen de derechos fundamentales excepto aquellas protecciones prescritas por leyes particulares. Los

animales se encuentran en esta segunda clasificación y, por lo tanto, en una posición desventajada con respecto a la protección legal que reciben. De aquí la importancia de atender el estatus legal de los animales, si seriamente se han de tener sus mejores intereses en consideración.

La recién aprobada versión del Código Civil establece una nueva categoría llamada "Animales Domésticos y Domesticados", los cuales son excluidos de la definición de bienes o cosas muebles. Según el Código, este término incluye "los animales de compañía, dotados de sensibilidad y que establecen lazos afectivos con las personas naturales" y luego declara que no están incluidos los animales destinados a la industria, actividades deportivas o de recreo. Esta definición inicial es gravemente confusa, pues no hay duda de que los animales excluidos están dotados de las mismas sensibilidades y capacidades para establecer vínculos afectivos con el ser humano. Representa un ejemplo claro de la *esquizofrenia moral* que caracteriza las actitudes sociales hacia los animales no humanos, donde unos, llamados "mascotas", son considerados miembros de la familia, mientras que los demás no son más que comida, vestimenta, sujetos de experimentación o fuentes de entretenimiento (Francione, 2004).

El Código continúa en su exposición de esta nueva categoría afirmando que promueve que "estos seres tengan un derecho a un trato digno y justo", protegiendo la preservación de su vida y fomentando que reciban la atención requerida, incluyendo el afecto de sus custodios. Ahora bien, ¿cómo define el artículo correspondiente a estos animales? ¿Les garantiza derechos fundamentales? ¿Cómo aplica a los animales realengos? Los Artículos 232 al 234 detallan la categoría.

Bajo el Artículo 232, son animales domésticos "aquellos que han sido criados bajo la guarda de una persona, que conviven con ella y necesitan de esta para su subsistencia y no son animales silvestres"; y domesticados "aquellos que han sido entrenados para modificar su

comportamiento para que realicen funciones de vigilancia, protección, búsqueda y rescate de personas, terapia, asistencia, entrenamiento, y otras acciones análogas". Estas definiciones parecen excluir categóricamente a los animales realengos, ya que estos no conviven con ninguna persona o realizan funciones específicas como las mencionadas. Por otra parte, el Artículo 234 señala que estos animales son susceptibles de retención y custodia por *quien los encuentre*, sujeto a ciertas disposiciones. Es decir, contempla que sean extraviados o abandonados, en cuyo caso pueden ser considerados realengos siguiendo la definición establecida en la Ley 154-2008. No obstante, aunque parezca un tanto ambigua es posible concluir que no fue diseñada con esta población de animales en mente, dado que se definen aquí a partir del criterio de que convivan con una persona (previo a encontrarse extraviados).

Por último, el Artículo 233 establece los deberes respecto a los animales domésticos y domesticados. En él se plantea que las personas tienen la obligación de tratar a estos animales "conforme a su naturaleza" y las decisiones relacionadas a estos deben tomarse garantizando su bienestar y seguridad física. Resulta particularmente problemática la expresión *conforme a su naturaleza*. De esta misma manera se ha visto argumentar en los medios que la naturaleza del gallo es pelear y así justificar una actividad tan cruel como las peleas de gallos (Jiménez, 2018). Es una expresión hueca abierta a cualquier interpretación. Cuando se trate de balancear los intereses en un conflicto humano-animal, la interpretación favorecerá siempre al humano. Si la meta es garantizar un trato digno y justo para estos animales, ¿por qué no establecer derechos básicos para ellos? ¿Por qué no elevar su estatus legal para asegurarlo? Esta nueva categoría promueve, pero no garantiza dicho trato y resulta siendo sólo un gesto simbólico.

5.4 El diario realengo

Como parte de este estudio han sido realizados viajes de campo informales con la meta de conocer y documentar, por medio de fotografías, la realidad de vida de los animales realengos en Puerto Rico. Si bien los viajes no han sido exhaustivos, mucho menos un recorrido de la isla, fueron importantes para tener una experiencia de primera mano y ser testigo de las adversidades que enfrentan estos animales, así como reivindicar los objetivos de este trabajo. Los mismos se realizaron en los años 2019 y 2020, el grueso de estos en el periodo de febrero a agosto del 2020. Las áreas visitadas incluyen: Piñones, Parcelas Suárez y Medianía Alta en el municipio de Loíza; Punta Santiago en el municipio de Humacao; la zona del malecón en Naguabo; playa Lucía (mejor conocida como *Dead dog beach*) en Yabucoa; secciones de Río Piedras, Santurce, Cupey y Hato Rey en San Juan; comunidades costaneras de Cataño; y el barrio pueblo de los municipios Bayamón, Caguas y San Lorenzo. Aunque las imágenes hablan por sí solas (ver Apéndice B), se resumen las observaciones de la mejor manera posible. Los puntos que se destacan a partir de las excursiones realizadas son los siguientes: la proporción de animales que componen la población, el estado físico de estos, los espacios donde hacen su hogar, los peligros que enfrentan y evidencia de esfuerzos voluntarios para aliviar el problema.

Sin haberse realizado un conteo, la mayor parte de la población de animales realengos identificados en los viajes de campo está compuesta por gatos. Lo cual era de esperarse y coincide con los estimados publicados, independientemente de la precisión de los números presentados. Luego de gatos se encuentra una cantidad menor de perros, seguida por gallinas, cerdos y caballos. Estos últimos son muy escasos en comparación, sin embargo, pueden ser avistados en zonas urbanas y no exclusivamente en las rurales. Es importante notar un detalle importante y anecdótico sobre las proporciones de perros y gatos. Participando de una reunión con representantes de

distintas organizaciones voluntarias que trabajan con la población de animales realengos, fue comentado en un momento dado que la adopción de gatos es muy baja en comparación con la de perros. Esto se debía, en parte, a un factor cultural. Los perros son más deseados como mascotas y, por lo tanto, hay mayor simpatía e interés por rescatarlos y adoptarlos. Mientras que los gatos han sido manchados con una imagen pública negativa, llevando a un mayor rechazo general.

Lo primero que se advierte de estos animales cuando se encuentran en las calles es su pobre condición física. Es común ver animales emaciados, enfermos, lastimados o con una combinación de todas. Las hembras generalmente, si no han sido esterilizadas, están embarazadas o dieron a luz recientemente. Este es un proceso muy lamentable, que les causa mucho malestar y estrés al tratar de velar por sus crías y les impacta negativamente su salud, ya que invierten grandes energías en alimentarlas, sacrificando su propia nutrición. Lo más triste de esta situación, es que la camada no suele sobrevivir y es un ciclo que se repetirá una y otra vez mientras viva en la calle. Un caso particularmente doloroso, fue de un perro joven que aún tenía su collar en el cuello. El perro ya había superado el tamaño para el cual estaba ajustado el collar, por lo que se había incrustado en su cuello a causa de su crecimiento. Historias como esta llenaron los días de los viajes, sin embargo, los denominadores comunes son el hambre, la sed y la enfermedad, sin duda.

Determinar el espacio que hacen su hogar es difícil luego de un encuentro fortuito en la calle, así como identificar la relación, dinámicas y rutinas que establecen en ellos. A pesar de esto, sí pude notar que los gatos, por su agilidad natural y habilidad para trepar, suelen ocupar y establecer colonias en estructuras abandonadas cuyos accesos principales han sido clausurados. Les ofrecen un lugar relativamente seguro que sólo otros animales como ellos pueden accesar y están cobijados de las inclemencias del clima. Ahora bien, las estructuras abandonadas están deterioradas, sucias y en muchos casos se vuelven pequeños vertederos clandestinos. Ciertamente

no son espacios ideales para vivir y sólo están disponibles porque se han descuidado todas estas estructuras.

Ya se ha comentado sobre las enfermedades y la pobre alimentación de estos animales que contribuyen a su estado físico. También están expuestos a otros tipos de peligros o riesgos que inciden sobre su estado y, en algunos casos, conllevan a fatalidades. El más evidente es, por supuesto, ser arrollados por un vehículo. Este punto se entiende por sí mismo, pues son comunes los cadáveres en las vías de tránsito. Otro riesgo siempre presente es un conflicto violento con otros animales. En más de una ocasión se observaron gatos o perros peleando entre sí. Estos encuentros pueden, en el menor de los casos, generar un estado de tensión e inseguridad constante en el animal; en los más graves, causan la muerte o heridas que luego se podrían infectar por la falta de atención médica. El último peligro, porque no podía faltar, es la intervención directa del ser humano. En más de una comunidad donde hay colonias de gatos establecidas, vecinos comentaron que algunos han muerto y la sospecha principal es que han sido envenenados por alguien que no los quiere en el área. Es una pena que se menosprecie tanto la vida de un ser vivo como para proceder de esa manera.

Afortunadamente, para culminar esta sección en una nota positiva, en muchas de las áreas visitadas hay evidencia de voluntarios atentos con estos animales. Es usual ver estaciones de comida con envases para agua y alimento en lugares estratégicos y seguros para los animales. En algunos casos también se encuentran letreros creados por voluntarios explicando que en el área habitan ciertos animales, que son alimentados, atendidos y no deben ser lastimados. Por último, en el caso particular de los gatos, fueron observadas varias colonias establecidas por programas de Capturar-Esterilizar-Soltar (del inglés, *Trap-Neuter-Release*, conocido generalmente como TNR). Estos son iniciativas positivas que demuestran un método humanitario para controlar y manejar

esta población de animales. Las mismas pueden ser identificadas por un pequeño corte en la oreja de los gatos, que sirve como una marca para determinar cuáles han sido atendidos y forman parte de esa colonia.

5.5 Estudio de caso: Países Bajos

Los Países Bajos es el país que ostenta el título de ser el primero en reducir la población de perros realengos a cero. Esto es un logro considerable cuando se reconoce que, para muchos países, incluyendo a Puerto Rico, la existencia de una población de animales realengos es un problema que se extiende a varios siglos en el pasado. Por lo que el caso de los Países Bajos es un modelo a seguir, si se desea alcanzar esa meta. Afortunadamente, una colaboración entre la organización neerlandesa *Animal Foundation Platform* y *Dog Search*, una iniciativa que investiga la relación entre humanos y perros, produjo en 2012 un documento detallando cómo el país logró liberarse de los perros realengos.

Según relatan en este documento, históricamente la mayoría de los hogares en los Países Bajos tenía perros. A inicios del siglo 19, para la clase alta era un símbolo de estatus poseer perros con pedigrí para representar su riqueza. En contraste, la estrata más pobre de la sociedad poseía perros satos (mestizos) utilizados para seguridad o trabajo. En este momento había poca reglamentación respecto a la tenencia de perros y su reproducción, de modo que surgió un aumento en la población callejera. Un brote de rabia generó una reacción masiva por primera vez. Grandes grupos de perros fueron sacrificados por temor al contagio y se implementaron leyes para el uso de correas y bozales. Muchas municipalidades optaron por establecer impuestos sobre los perros para regular la población, sin embargo, resultó contraproducente. La población de perros realengos aumentó en las municipalidades que establecieron el impuesto, ya que la gente no tenía los medios

o se reusaba a pagarlo, abandonando a sus perros como consecuencia y destacando el rol que juega la pobreza en esta situación (Sternheim, 2012).

Con esto la percepción sobre los perros comenzó a cambiar. Hubo un entendimiento de que el bienestar del perro es un indicador del bienestar de sus dueños. La primera agencia para la protección animal fue establecida en 1864 en La Haya, sede administrativa del país, y el primer santuario en 1877. Además, en 1866 se establecieron penalidades contra el abuso animal. Esta tendencia continuó llevando a la defensa de los perros trabajadores en 1912 y la eventual abolición de los perros de tiro en 1962, año en el que fue introducido el Acta para la Protección Animal. A finales del siglo, fue aprobada la Ley para la Salud y Bienestar de los Animales, política que prohíbe el abuso o la negligencia en el cuidado de un animal, catalogando una violación como una ofensa criminal penalizada por una sentencia en prisión y una multa. Sin embargo, la principal legislación en materia de bienestar animal en el país es Acta de Animales del año 2011. Este reconoce a los animales como seres sintientes y poseedores de valor intrínseco. Por lo tanto, se ha observado una transformación en la relación humano-perro a través de los años: amo-esclavo, empleador-empleado, padre-hijo y amigo-amigo (Hens, 2009).

La guía cita algunos elementos culturales y sociales que incidieron en la reducción de los animales realengos en el país. Los Países Bajos es de los pocos países en el mundo con un partido político cuya agenda principal es el bienestar animal, lo cual se toma como un reflejo del carácter de la población neerlandesa, que considera el sufrimiento animal como propio y navega las soluciones con empatía. Socialmente la reducción en el tamaño de las familias y la introducción de métodos anticonceptivos tanto para humanos como para animales coincidió con la transformación en la perspectiva de los perros. El supuesto es que, al reducirse las familias y la

cantidad de personas por alimentar, los perros fueron cada vez más considerados como parte de la familia (Sternheim, 2012).

Ahora bien, ¿cómo este recorrido histórico lleva a una reducción absoluta de la población de perros realengos en el país? Fundamentalmente, se reconoce que es un esfuerzo en conjunto y diverso, que requiere la participación activa de todos los sectores. La colaboración de distintos grupos fue necesaria en este caso: la agencia para la protección de animales, agencia para la protección de perros, asociación protectora de animales (*Sophia Association*), santuarios y refugios, el partido político en defensa de los animales y muchas otras organizaciones dedicadas al bienestar animal. A través de la cooperación, estos grupos han educado a la población, dado refugio y protegido los derechos de los animales para crear una sociedad donde el problema de los siglos pasados ya no existe. Las estrategias implantadas siguen las recomendaciones de un reporte publicado en 1990 por la Organización Mundial de la Salud en colaboración con la Sociedad Mundial para la Protección de los Animales donde se estableció que el método más efectivo para el control de esta población es una combinación de: la esterilización de al menos el 70% de las hembras; educación sobre tenencia y cuidado responsable, la cría de perros y las consecuencias del abandono; y mantener un registro mandatorio que incluya la identificación del animal como del dueño.

Se estableció un programa nacional de Capturar-Esterilizar-Soltar (o *Trap-Neuter-Release*), donde perros realengos fueron recogidos, esterilizados, vacunados, marcados para identificarlos y regresados al lugar donde fueron encontrados. Este programa se realiza con la meta de crear poblaciones estériles. Si un perro no es devuelto al lugar donde fue encontrado, otro perro fértil ocupará su lugar en esa comunidad y continuarán reproduciéndose. Dado que el tamaño de una población está determinado por la capacidad de carga de un área, es decir, la cantidad

disponible de alimento, agua, albergue y cualquier otro recurso necesario para sobrevivir, es importante evitar la reproducción para garantizar que no aumente rápidamente (o idealmente, se reduzca). El sacrificio masivo de animales sólo funciona en el corto plazo, por esta razón. Otro elemento positivo de las poblaciones estériles es que reducen el sufrimiento de los animales, ya que se mantienen estables. Una población fértil que continúa produciendo crías y excediendo la capacidad de carga de su área, carecerá de recursos suficientes para sobrevivir. Muchos de sus miembros perecerán a causa de malnutrición, deshidratación o enfermedades.

Otras medidas incluyen esterilización masiva y gratuita para los ciudadanos, el desarrollo de una división especial de la policía para atender situaciones de crueldad animal y abandono y la imposición de impuestos (en algunas municipalidades) a la compra de perros para fomentar la adopción de aquellos en albergues.

La guía concluye subrayando la importancia de incluir las organizaciones voluntarias en el proceso y darles un rol activo, pues son grupos de personas altamente motivadas e interesadas, añaden recursos, conocimiento experto, experiencia y una red extensa de trabajo con la población de animales. Combinadas las organizaciones con un compromiso institucional y un buen componente educativo, la posibilidad de reducir el número de perros realengos se vuelve realista.

Actualmente, una de las organizaciones protagonistas de este documento, *Animal Foundation Platform*, ha comenzado un proyecto para atender la población de gatos. Este contiene los mismos elementos discutido para perros: programas regionales de Capturar-Esterilizar-Soltar, coordinación central acompañada de un registro, cooperación entre grupos de interés y el estado y, finalmente, investigación para entender mejor el problema que enfrentan.

5.6 Diagnóstico

Basado en los hallazgos presentados en la sección anterior y la discusión hasta este punto, es posible elaborar un diagnóstico que permita precisar el problema y dar paso a la evaluación de potenciales alternativas para solucionarlo. Al momento, el problema ha sido evaluado por medio de sus componentes, los cuales tienen un carácter particular. Se ha establecido que no hay un cumplimiento efectivo o una carencia de operacionalización de la política pública vigente en Puerto Rico con relación a los animales realengos, evidenciado sencillamente por el desconocimiento que existe sobre el tamaño de la población y su presencia ubicua en todo el país. A través del estudio de caso de los Países Bajos, que logró reducir a cero su población de perros realengos, y el análisis de los proyectos de ley propuestos en los años 2009-2020, también queda manifiesto que es posible hacer más robusta la política pública estudiando otras experiencias y considerando las medidas que han sido presentadas por personas bien educadas en el tema. Este abandono de funciones por parte del estado (y municipios) en atender esta población de animales y el desinterés por fortalecer las herramientas que se observan (o no) actualmente se ha materializado en un sector de ciudadanos voluntarios y organizaciones sin fines de lucro que asumieron la responsabilidad, guiados por la compasión.

Las historias de éxito, que escasamente se pueden celebrar, son los tres proyectos aprobados en los pasados cuatro años, ligados estrechamente a situaciones de emergencia. Primero con el huracán María que abatió la isla en septiembre del 2017 y luego con la actividad sísmica de comienzos del 2020, levantando algunas consideraciones particulares. ¿Acaso sólo en momentos de desastres, cuando quedan reveladas a la luz pública estas circunstancias produciendo una indignación generalizada, es que surge el interés y la voluntad política para intervenir? El resto del tiempo desaparecen del ojo público, ocultas bajo la alfombra de la cultura y los valores sociales

preconcebidos. ¿Qué relación guarda esto último con el incumplimiento de la política vigente en Puerto Rico y la indiferencia hacia estos animales?

La conclusión derivada a partir de este contexto es la siguiente: el estatus legal que ostentan los animales en Puerto Rico, el de propiedad, es el principal determinante de la protección y atención que reciben de la ley. Su estatus legal define su importancia ante la ley, la sociedad, el país y, por lo tanto, la consideración que les extienden en cuanto al beneficio que obtienen de las políticas. El hecho de que se encuentren en una categoría inferior a las personas jurídicas, que hasta una corporación puede ostentar, representa una desventaja *a priori*. Mientras se encuentren en esta posición no habrá modo de enfrentar seriamente y con corazón abierto esta situación.

Siendo así, ¿cómo la teoría de ciudadanía para animales ayuda a navegarla? Los animales domésticos y/o domesticados particularmente, de los cuales los realengos son un conjunto, son animales que han vivido en comunión con el humano por miles de años y establecido una relación estrecha con él. Muchas de las actividades y costumbres humanas giran en torno a alguna interacción entre las especies. Entendiendo, entonces, que existe una relación histórica e íntima entre el ser humano y estos animales domesticados para convertir en compañeros de vida, les confiere una membresía, un sentido de pertenencia, en la sociedad. Aunque no sea oficial.

Así, se entiende que el problema reside concretamente en la concepción dominante de estos animales y las consideraciones que les son extendidas. Mientras los animales domésticos y domesticados, con quienes se establecen relaciones estrechas, que conviven con y entre la gente, establecen relaciones de agencia mutua entre ellos y con humanos; mientras estos animales sean considerados como una propiedad, como una cosa, ante la ley será imposible superar verdaderamente este conflicto. De modo que el problema se encuentra fundamentalmente en el estatus que ostentan los animales y el entendimiento común, conduciendo a los hallazgos vistos

previamente: el incumplimiento de las políticas públicas vigentes, considerable sufrimiento para todos los animales realengos, un desface entre las obligaciones del estado y la actividad del sector voluntario que llena el vacío de la acción, una población de animales realengos que para muchos efectos es invisible y un silencio institucional en lo que se refiere a la evaluación de nuevas propuestas adelantadas por sectores interesados. Se sostiene aquí la postura de que todos estos no son más que síntomas del problema, por lo que "limpiar" las calles de animales no solucionará el asunto. Si el marco legal refleja los valores sociales, es hora de que se actualicen y reflejen el creciente sentir de un siglo 21 que cuestiona seriamente la explotación y cosificación de los animales no humanos. Es momento de que la visión de país se alinee con una visión más de futuro. Los animales no son máquinas, accesorios de los hogares o herramientas para el uso del ser humano, son seres sintientes con capacidades muy similares de experimentar la vida y entenderse como seres vivos.

Capítulo 6: Escenarios de intervención

Una vez diagnosticado el problema y sintetizado de esta manera, es posible pasar a evaluar distintos escenarios para determinar cuál es el mejor curso de acción o manera de intervenir para solucionarlo. Serán presentados aquí tres potenciales escenarios, los cuales serán identificados de la siguiente manera. El primero es el escenario de la "No acción". Este es el escenario en el cual no se implementa ninguna medida nueva, simplemente se continúa operando de la manera en que se opera hasta este momento, es decir, al momento en que se ha desarrollado este proyecto como una reacción a la situación. Este escenario de "no acción" plantea lo que ocurriría si todo sigue igual, si no hubiera ningún cambio (para bien o para mal). El segundo escenario será identificado como "Operacionalización". En el diagnóstico y secciones anteriores se ha identificado que uno de los problemas es que no se hace cumplir la política pública existente. Esto se puede concluir tanto de la realidad vista en el país, donde persiste una gran población de animales en las calles y que probablemente aumenta con cada evento de emergencia, como por el hecho de que varios de los proyectos propuestos en la pasada década solicitan una investigación o evaluación del cumplimiento de la política vigente. Por tanto, el escenario se presentará como la operacionalización de esta, qué ocurriría si las políticas se ejecutaran de la manera más efectiva y adecuada, según fueron redactadas, diseñadas y pensadas para alcanzar sus metas. El tercer escenario parte de la operacionalización para moverse un poco más allá. Parte de la pregunta: ¿cuál sería la situación ideal para los animales? Para este se tomará inspiración del marco teórico discutido antes; de la experiencia evaluada de los Países Bajos, país que ha logrado eliminar la población de perros realengos por medio de intervenciones agresivas, bien pensadas y compasivas; y también se inspira de los proyectos de ley propuestos en la pasada década en Puerto Rico, que no fueron evaluados con la debida atención a pesar de proponer medidas importantes e útiles para

resolver esta situación. Este escenario se compondrá de propuestas que no sólo aplican a los animales en la calle, sino también buscan transformar a la sociedad en general. Estos son los tres escenarios que se plantean, los cuales se evaluarán a partir de los criterios expresados en los objetivos de este proyecto para determinar la mejor alternativa. Luego será contemplada la implantación del mejor candidato. Ahora bien, lo primero es detallarlos individualmente y transportarse a sus respectivas realidades.

6.1 Escenario I: No acción

El escenario "No acción" presupone que todo continuará tal como se ha expuesto hasta este punto, sin que sean tomadas nuevas acciones. Es decir, las dos políticas principales en materia de animales realengos permanecen sin ser cumplidas a cabalidad. Estas son la Ley 36 de 1984 y la Ley 154 del 2008, según dispuesto por el Código Municipal. La primera dispone la creación, administración y mantenimiento de albergues regionales orientados al recogido y manejo de animales realengos. También dispone la creación de la Oficina Estatal para el Control de Animales (OECA), oficina encargada de la implementación de esta ley, así como de la elaboración de un programa de trabajo dirigido a manejar esta población con compasión. Dicho programa debe cubrir (1) el desarrollo de protocolos y reglamentos, en colaboración y con la asesoría de expertos en el área de control de animales, el Colegio de Médicos Veterinarios, entidades protectoras de animales y ciudadanía interesada; (2) una estrategia para llevar a cabo de forma proactiva la gestión de organizar e incentivar mediante subvenciones de fondos a los municipios para que estos recojan y controlen sus animales realengos; y (3) el desarrollo de un programa educativo que funcione como recurso y herramienta para las relaciones públicas de la misma oficina. Por su parte la Ley 154 del 2008, conocida como "Ley para el Bienestar y la Protección de los Animales", establece que los municipios estarán obligados a atender con prioridad situaciones de maltrato contra estos animales

y el recogido y cuidado de ellos. También ordena a los municipios a crear planes de manejo para emergencias, de recogido y protección, so pena de perder los fondos provenientes de la Oficina Estatal para el Control de Animales (OECA). No menos importante, la ley penaliza el maltrato y la negligencia contra otros animales domésticos, como las mascotas, los cuales pueden estar en riesgo de ser abandonados por sus guardianes. El Código Municipal acoge estas dos legislaciones (como la anterior Ley de Municipios Autónomos) y faculta a los municipios con su cumplimiento, sin embargo, basta con ser atento en las calles para darse cuenta de que no ha ocurrido así. En efecto, muy pocos municipios tienen un albergue para el recogido de los animales y la OECA no ha sido diligente en cambiar esta situación.

De mantenerse esta circunstancia, la población de animales realengos permanecerá igual en el futuro previsto, mientras encuentren los recursos suficientes para sobrevivir. Sólo habrá una reacción tras pasar situaciones de emergencia o desastre, como se vio anteriormente, donde queda desvelado su sufrimiento y se produce una respuesta temporera. Fuera de casos como estos, continuarán siendo las entidades protectoras de animales quienes asuman la responsabilidad apoyada por voluntarios, donaciones, aportaciones y sincera compasión. Mas no tienen la capacidad para atender todo el país ni generar cambios sociales e institucionales de largo plazo. Sus esfuerzos se concentran en la primera línea de batalla: las calles. Asimismo, gracias a la reciente aprobación de la "Ley de Licencias Provisionales para el Ejercicio de la Medicina Veterinaria de Manera Gratuita al Público", se continuaría realizando el *Spayathon for Puerto* Rico, evento recurrente de esterilizaciones gratuitas para mascotas, que sirve de alivio para las familias y organizaciones rescatistas para evitar la reproducción no deseada y promover la salud de los animales. Pero este evento es de corta duración, trata de cubrir toda la isla en el breve periodo

que son válidas las licencias para veterinarios, de modo que no es un sustituto real para servicios veterinarios asequibles regularmente.

Sobra mencionar en este escenario el estatus legal de los animales y la percepción dominante sobre los animales realengos, que mantiene las interacciones humano-animal como un conflicto. Desde esa perspectiva son un problema que debe ser erradicado y la mejor solución es la eutanasia masiva de los animales con el fin de "limpiar" las calles. Proyectado a futuro este escenario, se mantendrá la marginación de los animales realengos y no se les extenderá una oferta de vida. Todo lo contrario. La adopción no será la primera alternativa a la hora de adquirir una mascota, persistirá la compra de animales lo cual estimula las actividades de criadores (muchos de los cuales operan de forma ilegal).

En fin, el cumplimiento no efectivo de las principales políticas que atienden los animales realengos en Puerto Rico mantendrá una situación muy lamentable en el país, el sufrimiento y desamparo de cientos de miles de animales. El conflicto humano-animal se mantendrá como un problema artificial y su solución seguirá siendo una de las últimas prioridades en la lista de los municipios, invisibilizando esta población.

6.2 Escenario II: Operacionalización de la Ley 36 del 1984 y la Ley 154 del 2008

La "Operacionalización" plantea la realidad de un Puerto Rico en el cual se ejecutan propiamente las políticas existentes en lo que concierne a los animales realengos. En este escenario se cumple con lo dispuesto en el Código Municipal, entiéndase, lo que plantea la Ley 36 de 1984 y la Ley 154 de 2008. Como parte de esta operacionalización se establecerán refugios regionales para el recogido de los animales y se penalizará con impunidad el abandono, la violencia y el maltrato contra animales realengos; así como también se castigará la violencia y negligencia contra animales domésticos en los hogares, pues esta es conducente a nuevos abandonos. Entonces,

operacionalizadas estas dos políticas se estaría realizando cabalmente el recogido de los animales realengos y se estaría velando por su cuidado en los albergues, preferiblemente con miras a la adopción. De esta manera se materializarían los componentes fundamentales de estas leyes. Dichos esfuerzos, por la complejidad que supone el establecimiento de los refugios, tomarán un periodo de diez (10) años aproximadamente para ser implementados. No obstante, la atención al aplicar la Ley 154 debe comenzar de forma inmediata.

Estas iniciativas serán coordinados por OECA, creada por la Ley 36 para velar por su implementación y el trato ético hacia los animales en los albergues. Dicha oficina deberá ser diligente en relación con los municipios para lograr el establecimiento de los refugios. Tendrá que mantener un hilo de comunicación constante con cada uno y vincular las regiones para garantizar la coordinación efectiva, organizar reuniones y discusiones necesarias para dilucidar todos los acuerdos necesarios. Conforme a la ley someterá un plan, descrito en el escenario anterior, que trata de trazar un vínculo entre los actores activos en el manejo de los animales y la ciudadanía. Por eso el primer punto que atenderá es la colaboración entre los *stakeholders* para elaborar los mecanismos a implementar. El establecimiento de albergues y los protocolos para el recogido de animales no será una decisión unánime del municipio, sino que será el resultado de esta colaboración que incluye expertos y ciudadanía interesada. Estos deberán llevar a cabo una serie de foros o reuniones para acordar las estrategias a seguir. Para la coordinación y ejecución de estos esfuerzos, la OECA deberá gestionar la adquisición de fondos necesaria, sean municipales, estatales, federales o una combinación de ellos y/o donaciones privadas. Finalmente, la OECA ideará un componente educativo para promover el trato ético hacia los animales, concienciando a la población sobre el cuidado adecuado de los animales, la importancia de la esterilización, conocer las necesidades de las mascotas y cómo satisfacerlas, así como de la importancia de evitar que

lleguen a vivir en las calles. Así la oficina logrará atar sus iniciativas institucionales con la sociedad en general.

En cuanto a la Ley 154 del 2008, su cumplimiento sólo será posible si el personal encargado de ejecutarla está adiestrado en ella y tiene el conocimiento necesario para juzgar situaciones de maltrato animal, además de reflexionar sobre sus propias nociones preconcebidas. Por lo que las instituciones policiales y de justicia deberán ofrecer talleres en la materia para asegurar que los oficiales y jueces que atenderán casos cubiertos por esta ley, puedan atenderlos de la manera apropiada, según establecido en el documento.

¿Cuáles serían los resultados de este escenario? Como mínimo, se lograría un recogido efectivo de los animales realengos y un aumento en la tasa de adopción, conforme a la efectividad del material educativo producido y divulgado. De ser así, a pesar de mantener igual el estatus legal y social de los animales, un buen componente educativo mejoraría las condiciones para los animales de forma general, particularmente acompañado de una Ley 154 bien ejecutada, desalentando cualquier violación. Es importante que haya consecuencias concretas para todo acto que transgreda con las disposiciones de estas leyes. Evidentemente, este cumplimiento requerirá de un adiestramiento de la fuerza policiaca y personal en capacidad de atender casos de esta naturaleza, como jueces, para que conozcan lo contenido en la legislación, la importancia de hacerlas cumplir y los procedimientos indicados para hacerlo. Como en el escenario anterior, el *Spayathon for Puerto Rico* continuaría ofreciéndose como un servicio a la población y organizaciones para la esterilización de sus mascotas.

Por lo tanto, a través de acciones proactivas por parte de la OECA, el cumplimiento de la Ley 36 y la “Ley para el Bienestar y la Protección de Animales” se conseguiría el objetivo fundamental de atender seriamente el recogido y control de animales realengos. No obstante, queda

en entredicho si la prioridad de toda esta misión es el bienestar de los animales o simplemente erradicar la sobrepoblación de animales en las calles. Un corolario a ese cuestionamiento es la sostenibilidad de estos esfuerzos, pues sacrificar los animales probablemente será más costo-efectivo que su cuidado prolongado con vistas a la adopción, dada la limitación de fondos, infraestructura y la carencia de derechos de los animales.

6.3 Escenario III: Lecciones aprendidas de los Países Bajos y la modificación del estatus legal para animales domesticados

El tercer escenario comprende la realización de un estimado de animales realengos, la aprobación de nuevas políticas inspiradas por el caso de estudio evaluado, la elevación del estatus legal de los animales y construye sobre la ejecución efectiva vista en la "Operacionalización" para producir un mejor escenario para los animales. Estas iniciativas serán programadas para un periodo de quince (15) años y estarán bajo el cargo de la Oficina Estatal para el Control de Animales.

La necesidad de ir más allá de lo presentado en el escenario anterior reside en la delimitación del problema. Si el problema es entendido primordialmente como una sobrepoblación de animales en las calles que representa una preocupación de salud pública, la solución razonable es simplemente reducir la cantidad de animales en las calles. El método no es tan importante, sólo el fin. Por otro lado, si el problema se entiende como uno más amplio, donde los animales realengos son entendidos como el síntoma de un problema social, la solución requerida necesita ser abarcadora. Desde esta perspectiva, la "Operacionalización" atiende sólo síntomas de un problema con raíces profundas en la historia cultural del país y no habilita una transformación mayor.

El punto de partida sería la realización de un estimado de animales realengos en la isla, pues es de suma importancia conocer el tamaño de la población que se pretende atender. Conociendo su tamaño es la única manera de poder desarrollar intervenciones y mecanismos

apropiados para la carga que deban sostener. Para acompañar este estimado debe presentarse un proyecto de ley con una medida, que siga la línea de contabilizar los animales, dirigida hacia las mascotas, que tenga la forma de un registro obligatorio utilizando un *microchip* o ficha electrónica para identificarlos en caso de que se extravíen. Registrar la mascota tendrá un costo para el guardián, el cual irá a un fondo que será utilizado para mantener la estructura operacional del registro. De haber un sobrante, debe ser dirigido a otras iniciativas según la discreción de la OECA oficina encargada de gestionar la búsqueda de fuentes de ingreso y subvenciones para cumplir con sus objetivos. Dicho registro puede conceptualizarse sobre las propuestas contenidas en los proyectos de ley presentados en los pasados años: P. de la C. 1016 de abril 2013, P. de la C. 1478 de octubre 2013, P. de la C. 2690 de octubre 2015 y P. de la C. 1516 de abril 2018. Estos proyectos que no fueron aprobados en las pasadas sesiones legislativas contienen propuestas como el establecimiento de un registro de animales en el Departamento de Agricultura con la utilización de un *microchip* y un registro de mascotas en la OECA. Con estas medidas iniciales se podrá deducir la magnitud de la situación y responsabilizar cualquier guardián que deliberadamente abandone su mascota.

No obstante, la disposición central de este escenario y que servirá de base para todo el andamiaje que apoyará el cuidado de los animales realengos a futuro, es la elevación del estatus legal de los animales domesticados. Será fundamental otorgarles membresía en la sociedad que les ofrezca derechos básicos a la vida, contra la explotación, la violencia y negligencia, reconociéndoles formalmente como miembros de la comunidad. Dicha membresía abrirá la puerta para explorar la convivencia en una sociedad mixta y elaborar las obligaciones que surgen de ella. Así se respetará el espacio que habitan, entendiendo que la ciudad es un entorno compartido, como miembros de las comunidades. A partir de este reconocimiento, las posibilidades sobre el manejo

y control de animales lucen más abiertas y realistas. El nuevo estatus que ostenten los animales domesticados hará nula la categoría de “Animales Domésticos y Domesticados” contenida actualmente en el Código Civil, ya que esta tiene un carácter simbólico y no ofrece ninguna protección real a los animales que cubre. La Declaración Universal de los Derechos de los Animales ofrece un modelo apto para diseñar los derechos otorgados por la nueva categoría. Sólo así el cuidado y bienestar de estos animales será un deber de la sociedad y no una mera preferencia. Vale la pena subrayar que esto representaría un cambio radical, pues el grupo de animales domesticados incluye no sólo al perro y gato doméstico, que componen la mayoría de los animales realengos, sino también a los cerdos, gallinas, caballos, vacas y demás animales utilizados en distintas industrias.

Este cambio de paradigma exige de una infraestructura social, política y legal que no existe en Puerto Rico para adoptar una transformación de tal magnitud. Por lo que se entiende como requisito mínimo la modificación del estatus para los animales domésticos (y por extensión, a los realengos), aunque lo más consistente sea aplicarlo a todos los domesticados. Esta concesión debe ser condicionada con la expectativa de que el proceso de implantación de estas medidas rinda los frutos necesarios para mover al país en la dirección de modificar los términos para todos los animales en el futuro. Por el tiempo presente, este primer paso servirá como un ejemplo del camino a seguir, exponiendo a la población a un nuevo entendimiento fundamental.

También será reconocido el rol que las organizaciones sin fines de lucro y ciudadanos interesados han tenido en asumir las responsabilidades de atender a esta población por tanto tiempo. Por lo que, conforme con lo expresado en la Ley 154 del 2008, se exhorta la colaboración del estado (tanto a nivel central como municipal) con estas entidades y el establecimiento de una cooperación concreta y estructurada. Es importante aprovechar todos estos recursos y la buena

voluntad que existe para generar confiabilidad y fortalecer el proceso. Estos grupos ya se encuentran organizados y tienen el conocimiento local, lo más razonable es incluirlos en una iniciativa de país que se alinea con su misión.

Conforme a la experiencia de los Países Bajos y la intención de incluir formalmente estos animales en la sociedad, deberá establecerse un programa de TNR (*Trap-Neuter-Release*) o Capturar-Esterilizar-Soltar para toda la isla. La idea de esta iniciativa será neutralizar la población, hacerla estable y reducirla con el tiempo, pues no se reproducirán los miembros de estas colonias. Así los albergues establecidos pueden ser destinados principalmente para alojamiento transitorio en tanto los animales son recogidos y esterilizados o se encuentran en los albergues con el fin de ser adoptados. El resto de los animales se devolverá a su comunidad donde permanecerán viviendo bajo el cuidado de personal autorizado y adiestrado por las agencias encargadas que podrá incluir vecinos de la comunidad o miembros de entidades interesadas que operen en el área. Esta iniciativa contará con estaciones de alimentación, estaciones vivienda y protocolos de cuidado para los animales. Dicho esfuerzo deberá contar con brigadas encargadas de velar por estas colonias comunitarias.

Para apoyar el objetivo de promover y lograr una mayor adopción de estos animales rescatados como mascotas, se regulará la venta de animales. Tal regulación puede tomar la forma de un veto categórico por un periodo de tiempo definido, durante el cual serán implementadas otras medidas, o ser una regulación de carácter económico, como un impuesto sobre la venta y adquisición de mascotas. Igualmente pueden ofrecerse incentivos a la adopción, como el registro gratuito de la mascota, por ejemplo.

De forma complementaria, pueden ofrecerse servicios veterinarios asequibles para la esterilización y castración de mascotas para que los guardianes puedan aprovechar esta

oportunidad, orientarse sobre la importancia de este procedimiento en la salud de su mascota así como en evitar la reproducción indeseada y el abandono de animales. Este servicio podrá coordinarse para que sea ofrecido en el periodo mencionado antes, durante el cual será regulada la venta de mascotas y serán implementadas otras medidas más robustas. Como referencia para establecer este servicio, el *Spayathon for Puerto Rico* podría servir como modelo en lo que concierne la organización de eventos masivos de esterilización, el desarrollo de convenios con veterinarios locales y la otorgación de licencias provisionales para veterinarios del extranjero que se dispongan a prestar sus servicios en esta iniciativa.

Ya se ha discutido previamente la responsabilidad que tiene la OECA de preparar contenido educativo para informar y concienciar al público, sin embargo, es imperativo ir más allá pues la educación siempre será el pilar que hace sostenible cualquier cambio social. En esta coyuntura se incorporarán cursos o módulos de educación compasiva en los currículos escolares para desarrollar una nueva generación de personas con el entendimiento de que los animales están dotados de sensibilidades y deben ser respetados como individuos, así como ofrecerles un conocimiento del marco reglamentario vigente en Puerto Rico. Medidas de esta índole ya han sido propuestas y sería justo tomarlas como inspiración: P. de la C. 2344, P. de la C. 2351, P. de la C. 2353, P. de la C. 2356 y P. de la C. 2357 de febrero 2015, P. de la C. 1185 de agosto 2017, P. de la C. 1517 de abril 2018, P. de la C. 2015 de marzo 2019 y P. de la C. 2193 de agosto 2019.

Para finalizar, vale subrayar la importancia de modificar el estatus legal de los animales para lograr esta transformación. La meta es priorizar el bienestar de los animales por medio de derechos básico que impidan que sean no tratados como medios para fines humanos, reconociendo su lugar en una sociedad amplia y mixta. Igualmente se reconoce que no es deseable mantener una población de animales en las calles, mucho menos una que resulta de los vicios humanos, pero

tampoco puede ser aceptable el sacrificio masivo de seres inocentes. Eventualmente desaparecerá esta población a través de estos métodos más compasivos, que no comprometen la autonomía y libertad de los animales ni les abandonan enteramente. El enfoque deberá moverse necesariamente a velar por las mascotas y en la prevención del abandono, confiando en que el registro mandatorio y una educación robusta en materia de bienestar animal, modifique la relación humano-animal para bien.

6.4 Evaluación de escenarios

La evaluación de los escenarios presentados en esta sección se realizará utilizando la siguiente métrica: el valor 0 para señalar que un escenario no cumple con el criterio; el valor uno (1) para señalar que un escenario cumple parcialmente con el criterio; y el valor dos (2) para señalar que un escenario cumple completamente con el criterio. Los criterios de evaluación surgen de los objetivos del proyecto y de los ejes temáticos para las discusiones presentadas, recogidos en la tabla. Estos son: 1) Integra a los animales realengos en la sociedad; 2) Maximiza el bienestar de los animales; 3) Reduce la población de animales realengos en el largo plazo; 3) Atiende el estatus legal de los animales; y 5) Contiene un componente educativo para concienciar a la población. Según presentado en la Tabla 2, el escenario que obtuvo la mayor puntuación fue el tercero, ya que cumple perfectamente con todos los criterios.

Tabla 2. Criterios de evaluación de las intervenciones

Criterios	**No acción**	**Operacionalización**	**Lecciones aprendidas y modificación del estatus legal**
Integra a los animales realengos en la sociedad	0	0	2
Maximiza el bienestar de los animales	0	1	2
Reduce la población de animales realengos en el largo plazo	1	2	2
Atiende el estatus legal de los animales	0	0	2
Contiene un componente educativo para concienciar a la población	1	1	2
	2	4	10

Capítulo 7: Programación de la intervención seleccionada

Conforme a lo discutido en la sección anterior, se presentará aquí brevemente la programación de los proyectos a implementarse bajo la intervención seleccionada. Esta intervención incluye los cursos de acción: 1) desarrollar un estimado de la población de animales realengos; 2) establecer nueva política pública; 3) desarrollar programa educativo; 4) establecer albergues regionales; 5) elevar el estatus legal de los animales; 6) implementar programas de TNR; 7) regular la venta de mascotas; y 8) ofrecer servicio de esterilización asequible. Dicha programación está proyectada para ejecutarse en un periodo de quince (15) años, entendiendo que hay varias etapas en la implantación y procesos con tiempos variables, como la adquisición de permisos, gestiones administrativas y de construcción. Esto implicará que los proyectos de carácter iterativo podrán ser implementados según se completen sus requisitos, lo cual variará entre municipios y regiones. Acompañando la programación se encontrará el presupuesto estimado para cada proyecto y los criterios para evaluar el desempeño de cada uno, donde apliquen. Ahora sin más, la descripción de cada proyecto.

7.1 Programación de los proyectos que componen la intervención

I. Proyecto educativo

El primero de los proyectos por desarrollarse es la creación de módulos educativos sobre bienestar animal o educación compasiva para todos los niveles escolares de enseñanza en Puerto Rico, entiéndase elemental, intermedio y superior. La primera etapa de este proyecto será la redacción de una propuesta. La propuesta estará encargada a la Oficina Estatal para el Control de Animales (OECA) y se debe redactar en coordinación con el Colegio de Médicos Veterinarios de Puerto Rico y entidades protectoras de animales. Así lo dispone la ley 36 de 1984, donde establece que para la elaboración de proyectos educativos se debe coordinar con estos expertos en la materia.

Luego de la redacción de la propuesta, se debe redactar un proyecto de ley para enmendar la "Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico" e insertar la propuesta en los currículos de enseñanza. Dicho proyecto podrá ser trabajado en colaboración con el Colegio de Abogados de Puerto Rico, particularmente con su Comisión Especial para los Derechos de los Animales, ya que sin duda habrá interés de contribuir a esta propuesta. Esta sugerencia de enmendar la ley se hace siguiendo la línea del proyecto 2193, propuesto ante la Cámara en el 2019. El mismo propone una enmienda a esta ley para que el currículo de enseñanza de Puerto Rico se adapte a la realidad sociopolítica del país y a los valores que representan nuevas leyes, como la ley 154 del año 2008. Dichos módulos deberán cubrir la relación humano-animal bajo términos de justicia, el marco reglamentario y sus implicaciones, fomentar la participación en programas comunitarios y exponer a los jóvenes al paradigma ejemplificado por la Declaración Universal de los Derechos de los Animales. Se debe contemplar también modificar la Ley 29 del año 2009, la cual crea el "Proyecto de Servicio Comunitario Estudiantil" y establece como requisito de graduación para estudiantes de nivel superior el completar 40 horas de trabajo comunitario. Debe añadirse a esta ley la disposición de que el estudiante pueda cumplir con sus horas apoyando los trabajos llevados a cabo en organismos gubernamentales o entidades privadas que ejecuten funciones relacionadas con la protección y bienestar de los animales, ya sea en albergues, refugios o santuarios, en hospitales veterinarios o en colonias comunitarias.

Luego de la aprobación de estos proyectos de ley, habrá un periodo de dos a tres años para la preparación de estos módulos y su presentación ante el Departamento de Educación. La intención es que dichos módulos se inserten en cursos de estudios sociales, por ejemplo, y otros que cubran asuntos de carácter social. Al culminar este periodo, son completados los módulos y aceptados por el Departamento, se debe reclutar de ser necesario o adiestrar al personal encargado

de ofrecerlo, es decir los maestros que ya se encuentran trabajando en las escuelas. Con esto ya podrán ser ofrecidos en el siguiente año académico. Lo descrito aquí está proyectado para un periodo total de cinco a seis años con un presupuesto estimado entre $200,000 y $250,000.

II. Estimado de animales realengos

Este curso de acción comprende la elaboración de un estimado de la población de animales realengos en Puerto Rico, específicamente de perros y gatos. Quedará encargado a la OECA la preparación de un plan para la realización de este estimado. La literatura identifica distintos métodos para realizar censos o estimados de poblaciones de animales realengos (Belo, Werneck, da Silva, Barbosa & Struchiner, 2015; Kilgour et al., 2017; Lohr, Cox & Lepczyk, 2013; Meunier et al., 2019; Schmidt, Swannack, Lopez & Slater, 2009; Smith et al., 2019). Algunos de ellos tienen mayor precisión que otros, pero requieren de más recursos y tiempos para completarse. En ocasiones, también requieren de una infraestructura prestablecida en cuanto a sistemas de albergues e identificación de animales, que incluya programa de TNR, ya que existen mecanismos y récords de identificación y conteos. Pero en la ausencia de esta infraestructura, un método que puede ser útil para iniciar el proceso planteado aquí para implementar todo ese andamiaje es la determinación de un estimado mínimo razonable de la población. Este método fue utilizado en la región de Ankara, en Turquía, una región muy grande compuesta por múltiples distritos y con una alta densidad poblacional (Özen, Böhning & Gürcan, 2016). Seleccionando unos distritos específicos a modo de muestras, lograron hacer un estimado representativo de toda la región. Este estimado es útil pues requiere de pocos recursos, personal y materiales o herramientas.

En Puerto Rico puede ser utilizado este modelo, seleccionando al menos cuatro municipios con distintas configuraciones urbanas y diferencias en su distribución espacial, para realizar un

estimado que pueda ser extrapolado y promediado al resto de la isla. Sólo requeriría el reclutamiento de un grupo pequeño personas, tres por municipio para un total de doce. De estas, ocho pueden ser estudiantes que participen como internos o voluntarios; las cuatro restantes serán personal encargado de supervisar la operación y adiestrar, podría ser municipal o de la OECA. Equipados sólo con una cámara podrán transitar el municipio en vehículos para cubrir las áreas designadas y producir el estimado. Con este número entonces, se podrá tener un punto de partida para elaborar las otras medidas de intervención. Lo esencial es tener un número mínimo lo antes posible, aunque con un margen de error mayor. En un futuro, cuando se haya establecido el resto de la estructura (albergues, registros y métodos de identificación), se podrá contemplar la realización de un censo más elaborado.

La realización de este proyecto tendrá un periodo de tiempo de cuatro (4) años, comenzando con el diseño de un plan y culminando en la publicación de los resultados. El proceso tendrá un costo aproximado de $100,000 a $150,000.

III. Nueva Política pública: Elevación del estatus legal de los animales domesticados

El siguiente proyecto de intervención será la modificación del estatus legal de los animales. Ya se ha discutido cómo el estatus legal es uno de los principales obstáculos que enfrentan los animales para reclamar las protecciones que les son debidas por la ley, al situarlos en una posición de desventaja donde se entienden como inferiores y merecedores de menor prioridad ante la consideración de derecho, moral, política y social. Como los proyectos anteriores, será necesaria la redacción de un proyecto de ley. Dicho proyecto enmendará el Código Civil para realinear la categoría de animales domésticos y domesticados, que a todos efectos es simbólica, utilizando su premisa para elevar el estatus de los animales domesticados con la noción de ciudadanía. Se entenderá como requisito mínimo garantizar una modificación del estatus para los perros y gatos

domésticos, quienes componen la mayor parte de los animales realengos, estableciendo las bases para una modificación total que eventualmente incluirá el resto de los animales domesticados. Las implicaciones de modificar el estatus para todos los animales en el comienzo, aunque consistente teóricamente, resultaría en un obstáculo inicial. Partiendo de la discusión sobre la ciudadanía para animales como modo de incorporación, pero también de la Declaración Universal de los Derechos de los Animales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se deben diseñar una serie de derechos básicos para establecer su membresía en una sociedad mixta. En el caso particular de los animales realengos, ¿cómo respetar no sólo sus derechos básicos, pero también su modo de vida y su lugar en un espacio que es público y compartido? ¿Cómo afecta esta concepción el flujo vehicular y las normas de tránsito? ¿La disposición de alimentos y otros tipos de basura? ¿El diseño y la construcción? Estas son algunas de las consideraciones que se deben explorar para armonizar la relación con ellos. No hay duda de que esto será necesariamente un proceso iterativo y no una propuesta completa e inmediata, pues nunca ha habido la apertura para crear una sociedad como esta y, por lo tanto, no se puede predecir el rumbo exacto que tomará. La educación será esencial para la elaboración futura de esta propuesta, pues su primera misión será lograr el reconocimiento de los animales indicados como ciudadanos y delimitar unos derechos básicos. Una vez implementadas las demás medidas aquí propuestas y se establezca una dinámica más justa con estos animales, que les permite manifestarse e integrarse en las comunidades, los deberes relacionales podrán ser diseñados en un proceso subsiguiente. Por lo que será necesaria una evaluación posterior al final de la programación presentada para las intervenciones.

Este proyecto estará liderado por la OECA y podrá ser trabajado aprovechando el conocimiento experto de la Comisión Especial para los Derechos de los Animales del Colegio de Abogados de Puerto Rico. La elevación del estatus legal de los animales se espera culmine en la declaración de

los animales como ciudadanos ante la ley, dadas sus cualidades, sus capacidades, las relaciones que establecen con los humanos y sus impactos en el desarrollo de la vida en sociedad y la cultura. El fin fundamental de este proyecto es, en pocas palabras, lograr la otorgación de membresía para los animales domésticos y derechos básicos sobre los cuales poder construir. Abrirles la puerta a esas oportunidades. Para lograrlo se determinó un marco temporal de dos a tres años, desde la redacción de la pieza legal hasta su aprobación, contando con un presupuesto aproximado de $95,000 a $100,000.

IV. Albergues regionales

Probablemente el proyecto más complicado de estas propuestas es el establecimiento de los albergues regionales. Su importancia reside no sólo en el hecho de que es la porción de infraestructura más grande y esencial para el recogido de los animales realengos, sino porque servirán como centro de operaciones para otros de los proyectos.

Aunque la ley 36 de 1984 dispone para el establecimiento de estos, no se ha logrado, a pesar de que algunos municipios sí tienen albergues propios. Por lo tanto, no es necesaria la redacción de nuevas medidas de ley, sino poner en marcha su ejecución. Dicho esto, sí será una precondición haber completado el estimado de animales realengos mencionado anteriormente para poder delimitar las necesidades o capacidad de carga para la cual serán diseñados lo albergues. Luego, deberán ser identificados los municipios en los que serán construidos. Dado que las regiones municipales son extensas, idealmente deberá haber dos albergues por región, para un total de diez en total. De esta manera será más fácil cubrir el área de la isla grande y serán más accesibles para la población. Las islas municipios deberán contar con facilidades reducidas en sus respectivos territorios. De forma simultánea a esta tarea la OECA, como oficina delegada por la ley para gestionar los albergues, deberá ocuparse de identificar fuentes de financiamiento para ellos y los

terrenos en los que serán construidos. Luego, otras tareas administrativas pero fundamentales, como la adquisición de permisos y selección de las personas encargadas del diseño y construcción (arquitectos, contratistas, ingenieros, etc.). Una vez habilitados los albergues, sólo restaría reclutar el personal necesario para su operación. Entiéndase, personal administrativo, técnicos veterinarios y veterinarios. Se espera que este proceso que culminó en la operación tome entre siete y ocho años. El presupuesto estimado para este proyecto tiene dos componentes: los costos para la de construcción de albergues y los costos operacionales. En términos procesales y construcción, se requieren alrededor de $6,000,000 a $6,500,000 por albergue. A su vez, los costos operacionales anuales para cada uno se estiman entre $180,000 y $200,000.

Para apoyar los programas TNR, los albergues tendrán una función de centro de orientación para la población interesada en tomar parte de estas iniciativas o simplemente recibir información sobre asuntos relacionados a sus mascotas. Respecto a los voluntarios interesados en apoyar los TNR, en los albergues podrán ser coordinadas charlas mensuales donde grupos de personas interesadas asistan para ser orientados en los pormenores de los programas y recibir material informativo de cómo poder cumplir con las tareas que deseen asumir en sus comunidades. Desde esta perspectiva, una función secundaria de estas facilidades será educar en la medida posible a la población y en el caso de los programas específicos, ofrecer guía y material para que puedan participar en ellos.

Se entiende, no obstante, que los recursos para este proceso, particularmente la construcción de los albergues, es elevado. Existe la probabilidad de que los fondos no estarán disponibles para construir todos los que se proponen aquí simultáneamente. Siendo así, se puede establecer al menos uno que sirva de modelo para que las demás regiones de Puerto Rico los puedan gestionar en un futuro.

V. Registro de mascotas

Este y los proyectos que le siguen dependerán del establecimiento de los albergues, ya que el albergue servirá de centro de operaciones para distintas actividades o procesos. Este en particular trata la creación de un registro de mascotas. Ya se ha discutido antes de contar con un registro para poder identificar animales rescatados y reunirlos con sus guardianes. De hecho, el *Journal of American Veterinary Medical Association* publicó un estudio en el 2009 indicando que el 52% de los animales extraviados que llegan a los albergues, y han sido registrados e implantados un microchip, es reunido con su guardián, en contraste con un 22% para los animales que no tienen microchip (Lord, Ingwersen, Gray & Wintz, 2009). El registro de mascotas se realizará en los albergues regionales, por eso la importancia de que sean accesibles a la población de las distintas regiones, y el primer paso para lograrlo será la redacción de un proyecto de ley para establecer un registro mandatorio. Ya se han propuesto proyectos de esta índole recientemente, por ejemplo, el proyecto de la Cámara 1516 del 2018. El registro será mandatorio para las mascotas, particularmente perros y gatos, por ser los animales que componen la inmensa mayoría de los realengos. Las mascotas deberán ser registradas bajo el Departamento de Salud, a través de los albergues regionales.

Luego de que someta este proyecto, el siguiente paso es identificar y contactar clínicas veterinarias en cada municipio que sea posible hacerlo para crear un convenio con respecto a la implantación del microchip de identificación necesario para poder registrar a los animales. Este será el requisito fundamental para registrarla, pues este permite identificarla con la información de contacto de su guardián. La importancia de este convenio con las clínicas será abaratar los costos de este procedimiento para la ciudadanía. Así, la OECA y el Departamento de Salud, como entidades gubernamentales a cargo del registro, deberán establecer la información requerida de los

guardianes para el mismo y diseñar la base de datos en la que se almacenará. Una vez establecida esta estructura institucional se deberá instalar o configurar los componentes técnicos en los albergues para poder comenzar la operación del registro. El costo de registrar la mascota deberá ser variable, una mascota no esterilizada o castrada incurrirá en cargos adicionales para el guardián, de modo que incentive la práctica de la esterilización y castración.

El desarrollo de este mecanismo debe coincidir con las etapas finales del establecimiento de los albergues y estar listo al momento que comiencen a operar. Este periodo será de dos a tres años, a partir de la redacción del proyecto de ley. Respecto al presupuesto, este proceso está estimado entre $135,000 y $150,000.

VI. Programas de TNR

El establecimiento de programas de TNR en toda la isla es un proyecto de suma importancia y que depende de dos componentes: la elevación del estatus legal de los animales y el establecimiento de los albergues regionales. A pesar de que ya existen programas de TNR en distintas comunidades, implementados por organizaciones sin fines de lucro, la importancia del estatus legal para este proyecto es que se reconocerá por primera vez que los animales son miembros de las comunidades y se buscará, a través de este programa, establecer un vínculo más estrecho entre los humanos y los animales que habitan las comunidades y comparten el espacio.

La primera acción será la elaboración de un proyecto de ley para ordenar estos programas en toda la isla. Luego la OECA, en conversación con municipios, albergues y entidades protectoras de animales, debe coordinar la operación de los programas. A partir de esta coordinación se deben adquirir las herramientas y materiales necesarios, entiéndase vehículos para transportar los animales y alimentos a distribuir, las trampas para capturarlos y cualesquiera otros materiales pertinentes como equipo protector y de primeros auxilios. Ya en este punto los programas estarán

listos para reclutar personal necesario y adiestrarlo para ejecutarse. Cada municipio debe organizar una brigada dirigida a estos programas. Se debe aprovechar en este proceso el conocimiento de las entidades protectoras de animales, ya que muchas de ellas tienen programas de este tipo establecidos en muchas comunidades y ya conocen todo el proceso, así que será importante contar con sus aportaciones en términos de conocimiento, de labor voluntaria y maestros en el proceso de adiestrar nuevo personal.

Una vez se vayan implantando estos programas en los municipios cuyas regiones tengan albergues establecidos, debe orientarse a las comunidades en las que se trabaje sobre la operación de ellos. Por qué se está realizando, cuál es la importancia y procurar involucrarlos de manera que se empoderen e interesen por apoyarlos y encargarse del mantenimiento de las colonias de animales. Será importante este vínculo, ya que la presencia de los animales en las comunidades puede ser un incentivo para que las personas salgan de sus hogares, interactúen en la calle, aumente el sentido de pertenencia y responsabilidad por la comunidad y aumenta la percepción de vitalidad de los espacios compartidos, ya que no serán espacios de abandono.

Igual que el proyecto anterior, del registro mandatorio de mascotas, los programas de TNR contarán con los albergues como centros de operación en los cuales serán tratados los animales mientras son vacunados y esterilizados para poder devolverlos a sus colonias. Por lo tanto, su desarrollo iniciará en las últimas etapas del establecimiento de los albergues, cuando estén siendo construidos. Comenzarán operación simultáneamente, sugiriendo un marco temporal de cuatro años para la implantación de los TNR, los cuales continuarán operando en los años subsiguientes y su desempeño será evaluado para determinar las necesidades persistentes. En términos presupuestarios, este proyecto tendrá tres componentes: costos procesales, costos iniciales (por programa) y costos operacionales anuales (por programa). Los costos procesales son aquellos

asociados a la redacción del proyecto de ley y otras gestiones administrativas, como la coordinación de los grupos de interés. Estos están estimados en $110,000. Los costos iniciales comprenden la compra de materiales y equipo necesario para cada programa municipal, estimados en $35,000. Por último, los costos operacionales de los proyectos estimados en $115,000.

VII. Regulación a la venta de mascotas

Para maximizar los resultados de los proyectos anteriores, será importante implementar una regulación a la venta de mascotas para estimular la adopción de animales rescatados, aumentando la posibilidad de que encuentren un hogar permanente en lugar de mantener albergues llenos de animales que, bajo otras circunstancias, estarían esperando la muerte. Por supuesto, debe haber un entendido de que no todos los animales que sean recogidos de las calles pueden ser socializados e integrados en una familia, ya que se criaron en la calle y son para efectos prácticos, silvestres. Para estos animales la mejor alternativa es continuar viviendo en la calle, con las comodidades que se les puedan ofrecer. Sin embargo, para el resto de los animales que puedan ser adoptados, se deben desarrollar los mecanismos que propicien esa posibilidad. Para esto debe darse una regulación a la venta de mascotas so pena de multas. Dicha regulación estará bajo el cargo de la OECA, oficina encargada del control de animales, y deberá presentarse mediante un proyecto de ley e idealmente entrará en vigor con el inicio de operaciones de los albergues y programas TNR. La regulación tendrá la forma de una prohibición a la venta por un periodo de cinco a diez años, mientras las demás iniciativas operen de forma regular y a su mejor capacidad. La meta será que toda familia interesada en adquirir una mascota lo haga a través de los albergues.

Este proyecto es uno simple en comparación con los anteriores, pero no menos importante para lograr las metas que proponen. El tiempo estimado para elaborar el proyecto y establecer la regulación es de tres años, a partir de los cuales entrará en vigor complementando los esfuerzos de

los programas TNR y los albergues por los años subsiguientes. El costo estimado para conseguirlo es $35,000.

VIII. Esterilización asequible

El último proyecto que se propone en este escenario es la oferta de esterilización asequible para la ciudadanía. Es importante que cuando se atienda la población de animales realengos, no se mire solamente a los animales que ahora mismo se encuentran en la calle sino también pensar en los que mañana podrían llegar a la calle. Por eso es importante ofrecer un servicio asequible, pues para muchas familias los costos veterinarios pueden ser prohibitivos, a pesar de desear esterilizar a sus mascotas para evitar la reproducción no deseada. Además, este servicio ayudará a normalizar las visitas al veterinario con la mascota, ya que muchos guardianes no acostumbran a hacerlo. Estas visitas son oportunidades de educación sobre el cuidado indicado para cada mascota. Con este fin, se debe incluir este proyecto en la propuesta de ley anterior, pues está estrechamente relacionado. La prohibición a la venta de mascotas debe ir acompañada de una oportunidad de esterilizar a las mascotas a un bajo costo, para incentivar a los guardianes a realizarla en ese mismo periodo de tiempo.

Este proyecto también estará relacionado con el establecimiento del registro de mascotas, pues aprovechará la misma red de veterinarios coordinada para la implantación del microchip. De esta manera, de nuevo, será posible reducir el costo del procedimiento. Es importante tanto el vínculo entre guardianes y mascotas con el veterinario, pero también es importante el vínculo entre el estado con los veterinarios para presentar sus servicios como unos de carácter social, pues la salud de las mascotas no suele discutirse en esos términos. Por lo que este proyecto gozará de las iniciativas del registro y la regulación a la venta para su realización.

En términos de tiempo, el proyecto está pensado para completarse en dos años, a partir de los cuales el servicio estará siendo ofrecido de forma conjunta con la regulación a la venta de mascotas mientras esta esté en vigor. El presupuesto para desarrollarlo está estimado en $75,000, contemplando el desarrollo de la medida de ley y el proceso de coordinación con las clínicas veterinarias.

Una alternativa o complemento a este proyecto, sería la facilitación del *Spayathon for Puerto Rico* para que sea realizado con mayor frecuencia o cubra una cantidad mayor de municipios, como evento masivo de esterilización de mascotas realizado por entidades sin fines de lucro.

7.2 Presupuestos, fuentes de financiamiento e ingresos

Cada uno de los proyectos presentados cuenta con un presupuesto aproximado propio, correspondiente a las tareas que se requieren para realizarse. Las Tablas 3 y 4 ilustran la programación y los detalles de los proyectos. Los costos asociados con cada uno son los siguientes: (a) entre $200,000 y $250,000 para la elaboración de módulos educativos; (b) entre $100,000 y $150,000 para el estimado de la población de animales realengos; (c) entre $95,000 y $100,000 para la modificación del estatus legal de los animales domesticados; (d) entre $6,000,000 y $6,500,000 para el proceso de construcción de los albergues municipales, con un costo adicional de operación de $180,000 a $200,000 anuales; (e) entre $135,000 y $150,000 para el registro de mascotas; (f) unos $110,000 para costos procesales de los programas TNR, con costos iniciales de $35,000 para cada programa y unos $115,000 anuales para la operación; (g) $35,000 para establecer la regulación a la venta de mascotas; y (h) $75,000 para la coordinación y ofrecimiento del servicio de esterilización asequible. Todos estos estimados contemplan los costos administrativos, procesales, contratación de personal, redacción de proyectos y propuestas, compra

de materiales, mano de obra, en los casos que requieren construcción, y costos de operación para cubrir la implementación completa de la medida.

Como se expone en el Artículo 3 la Ley 36 de 1984, ley que crea la Oficina Estatal para el Control de Animales (OECA), dicha oficina podrá implantar la organización, administración, operación, reglamentación e integración de los refugios de animales con fondos municipales, estatales, federales o una combinación de estos y/o donaciones privadas. Además, el Artículo 6 faculta a la OECA para poder solicitar y obtener fondos, donaciones o ayudas del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo sus agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas, así como de personas particulares, empresas o entidades privadas, para cumplir con los fines de dicha ley. Por lo que, todos los proyectos ubicados bajo las responsabilidades de esta oficina deben poder contar con las fuentes de financiamiento mencionadas en la ley. Algunas dependencias gubernamentales que podrían formar parte de esta colaboración son: Departamento de Salud, Departamento de Agricultura, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Departamento de Educación, Policía de Puerto Rico y la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres.

En términos de fondos particulares, existe un número de fuentes destinadas a proyectos de esta naturaleza que pueden ser solicitados por medio de propuestas y empleados para cumplir estos objetivos. La organización *Humane Society of the United States* ofrece un listado de subvenciones disponibles a agencias municipales y entidades sin fines de lucro para desarrollar medidas como las presentadas aquí. Entre ellas se encuentran las siguientes: *Second Chance Fund* otorgado por *American Humane*, dirigido a albergues públicos y privados; *Bissell Pet Foundation* ofrece apoyo a programas municipales dirigidos a la adopción, esterilización, identificación por medio de *microchip*, establecimiento de redes de seguridad, alivio en situaciones de emergencias, entre

otras; y *Maddie's Fund*, que ofrece subvenciones y oportunidades para ayudar a construir y mantener iniciativas *no-kill* de modo que los animales de refugios encuentren hogares permanentes.

Igualmente, varias de las medidas propuestas generarán ingresos por medio de sus servicios o ventas. Por ejemplo, los albergues recaudarán dinero mediante el registro de mascotas, ventas de artículos para animales y otros servicios que pueden ofrecer. Otras, por medio de sus penalidades, de las cuales se puede desviar una cantidad para apoyar los proyectos. La regulación a la venta de mascotas conllevará penalidades para cualquier incumplimiento, lo mismo aplica a las violaciones de la Ley 154 del 2008 y al registro de mascotas. Por último, reconociendo la gran presencia de entidades protectoras de animales, ciudadanos y profesionales interesados en contribuir a una misión como esta, no se pueden descontar las aportaciones monetarias y labor voluntaria que ofrecerían. El conocimiento, la infraestructura y la experiencia en este sector probablemente supera las del estado, por lo que sería de suma importancia contar con sus aportaciones. De igual manera el Colegio de Abogados cuenta con una Comisión Especial para los Derechos de los Animales, la cual podría estar interesada en contribuir para elaborar proyectos como los presentados aquí. Con todo, se entiende que estas iniciativas reúnen las fuerzas y recursos de grupos ya organizados apasionados por la causa para materializarse.

7.3 Programación de proyectos

La programación de proyectos está presentada en las Tablas 3 y 4, ilustrando cada proyecto con su desglose de tareas, periodo de tiempo que requerirá su desarrollo y el presupuesto global aproximado para cada uno. El tiempo calendario para ejecutar estos proyectos es de aproximadamente 15 años. La primera etapa comprenderá fundamentalmente dos proyectos: la elevación del estatus legal de los animales y la elaboración de un estimado de la población de

animales realengos. Se proyecta que se logren en tres años y servirán de base para las intervenciones posteriores. Paralelamente estarán siendo desarrollados los módulos educativos, con un estimado de que comiencen a ser ofrecidos en cinco o seis años desde que se comiencen a gestionar. La etapa intermedia será el establecimiento de los refugios o albergues regionales, con un tiempo aproximado de 8 años. Una vez coordinados y establecidos los albergues, la etapa final deberá implementarse. Esta comprende los proyectos de programas TNR, el registro de mascotas, la regulación a la venta de mascotas y el servicio de esterilización asequible. Dado que todos estos contarán con sus albergues regionales como centro de operaciones, deben coincidir en su ejecución. Sin embargo, los requisitos administrativos para estos estarán siendo trabajados simultáneamente con el establecimiento de los albergues, ya que deben iniciar operaciones a la vez para garantizar la armonía. Con esto, resta el mantenimiento de las operaciones y la evaluación de desempeño al final de este periodo.

Tabla 3. Calendario de programación a 15 años de los proyectos

Proyectos y Fases	Años															Presupuesto Aproximado
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
Módulos educativos sobre bienestar animal																$200,000 - $250,000
OECA redacta propuesta en coordinación con Colegio de Médicos Veterinarios de Puerto Rico y entidades protectoras de animales																
Redacción de proyecto de ley para enmendar "Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico" e insertar propuesta en los currículos de enseñanza, en coordinación con el Colegio de Abogados de Puerto Rico y en particular su Comisión Especial para los Derechos de los Animales																
Someter y presentar proyecto de ley para su aprobación																
Preparación y presentación de módulos ante el Departamento de Educación																
Reclutar o adiestrar personal necesario																
Comenzar ofrecimiento en el nuevo año académico																
Estimado de animales realengos																$100,000 - $150,000
OECA prepara plan para realización de estimado de población de animales realengos																
Adquirir herramientas, dispositivos o materiales necesarios																
Reclutar personal necesario																
Realizar estimado en municipios (4)																
Análisis, extrapolación y publicación de datos																
Modificación estatus legal de animales																$95,000 - $100,000
Redacción de proyecto de ley para elevar el estatus legal de los animales domésticos y domesticados, en coordinación con el Colegio de Abogados de Puerto Rico y en particular su Comisión Especial para los Derechos de los Animales																
Someter y presentar proyecto de ley para su aprobación																
Establecimiento de albergues regionales																**Por albergue:** **Costos procesales y de construcción** **$6,000,000 - $6,500,000** **Costos operacionales (año)** **$180,000 - $200,000**
Establecer necesidades para la operación de los albergues a partir de los resultados del censo/estimado de animales realengos																
Identificar municipios en las regiones municipales donde se establecerán los albergues																
Gestionar fondos para la operación de los albergues, a través de la OECA y en coordinación con municipios, gobierno central y entidades protectoras de animales																
Identificar facilidades disponibles para establecer albergues o espacios para construirlos																
Adquirir permisos para establecerlos																
Identificar/seleccionar personal encargado del diseño y construcción de las facilidades																
Diseñar albergues																
Construir albergues																
Habilitar facilidades para operación																
Reclutar personal necesario para la operación																
Comenzar operaciones																

Tabla 4. Calendario de programación a 15 años de los proyectos (continuación)

		Años																
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035		
Proyectos y Fases	**Registro de mascotas**																$135,000 - $150,000	Presupuesto Aproximado
	Redacción de proyecto de ley para creación de ley que establezca un registro de mascotas mandatorio																	
	Someter y presentar proyecto de ley para su aprobación																	
	Identificar y establecer contacto con clínicas veterinarias en municipios para crear un convenio con respecto a la aplicación del microchip de identificación, abaratando costos para la ciudadanía																	
	OECA y Departamento de Salud deben establecer información requerida para este registro y diseñar la base de datos donde se almacenará																	
	Instalar/Configurar los elementos técnicos para realizar el registro en los albergues																	
	Establecimiento de programas TNR																Costos procesales $110,000 Por programa: Costos iniciales $35,000 Costos operacionales (año) $115,000	
	Redaccion de proyecto de ley para el establecimiento de programas TNR en la isla																	
	Someter y presentar proyecto de ley para su aprobación																	
	Establecer coordinación entre OECA, municipios, albergues y entidades protectoras de animales para la implementación de los TNR																	
	Adquirir herramientas y materiales necesarios																	
	Reclutar y adiestrar personal necesario																	
	Comenzar implementación en regiones que ya tengan albergues																	
	Orientar comunidades en las que se operen los TNR mientras se vayan realizando																	
	Adiestrar personas de las comunidades interesadas en apoyar el mantenimiento de las colonias de animales																	
	Regulación a la venta de mascotas																$35,000	
	Redacción de proyecto de ley para establecer la prohibición de venta de mascotas por un tiempo determinado, so pena de multas																	
	Someter y presentar proyecto de ley para su aprobación																	
	Prohibición temporera entra en vigor																	
	Coordinar esterilización asequible																$75,000	
	Incluir en el proyecto de ley anterior un alivio económico para la esterilización de mascotas durante el mismo periodo de tiempo																	
	Someter y presentar proyecto de ley para su aprobación																	
	Identificar y establecer contacto con clínicas veterinarias en municipios para crear un convenio con respecto a la esterilización de animales, abaratando los costos para la ciudadanía																	
	Comenzar a ofrecer el servicio.																	

7.4 Criterios de evaluación de desempeño

Desarrollar métricas de evaluación para estas iniciativas puede resultar complicado, dado el hecho de que no se conoce ni siquiera el número de animales realengos en Puerto Rico, por lo que establecer metas concretas no es posible. Con todo, los puntos incluidos en la Tabla 5 representan indicadores mínimos que se pueden evaluar en el desarrollo de la implantación y los años venideros. Para estos indicadores será fundamental el registro de datos de todas las

actividades realizadas en los proyectos, de modo que puedan ser comparados a través de los años y determinar su éxito.

Tabla 5. Criterios de evaluación por proyecto

Proyecto	Criterios
Módulos educativos sobre bienestar animal	Participación de niños y jóvenes en los programas comunitarios de TNR y albergues
Estimado de población de animales realengos	Demuestra o no ser un estimado confiable para la ejecución de otros proyectos
Modificación estatus legal de animales	Creación de nuevas medidas que apliquen a los animales domesticados
Establecimiento de albergues regionales	Cantidad de animales recibidos, adoptados, número de vacunaciones
Registro de mascotas	Número de mascotas registradas y cantidad de mascotas extraviados rencontrados con sus guardianes
Establecimiento de programas TNR	Cantidad de colonias atendidas y participación de las comunidades en los programas
Regulación a la venta de mascotas	Aumento en la adopción de animales rescatados
Coordinar esterilización asequible	Número de esterilizaciones realizadas

I. Módulos educativos

A partir de la implantación de los albergues regionales y los programas TNR municipales, la participación de jóvenes y niños debe ser contabilizada. Dado que estos programas entrarán en operación durante los últimos cinco años de la programación, la evaluación debe ocurrir en el año final utilizando los datos de esos cinco periodos como muestras. El desempeño de esta medida puede evaluarse en base a la participación de este grupo demográfico, la esperanza siendo que la educación recibida desarrolle un mayor interés por formar parte de estos esfuerzos y se empoderen de ellos hacia el futuro.

II. Estimado de la población de animales realengos

El desempeño del estimado de esta población sólo puede ser evaluado en el mediano plazo, cuando los albergues y programas TNR hayan operado en su mayor capacidad durante un tiempo considerable, pues el trabajo realizado en estos podrá validar el estimado sobre el cual fueron diseñadas las intervenciones. En el año final de la programación presentada, el año cinco luego de que estén operando estos proyectos, deben evaluarse los datos de los animales recogidos e identificados en ese periodo para determinar si representan una muestra coincidente con el estimado realizado originalmente.

III. Modificación del estatus legal de animales domesticados

Una vez cambiado el estatus legal de los animales domesticados, los intereses de estos deben ocupar un espacio en las agendas políticas del país. Una manera de evaluarlo es observando cómo se atienden los proyectos de ley propuestos posterior a este cambio y cómo los municipios atienden sus animales, pues tienen la capacidad de trabajar más de cerca con ellos. No se trata de que sean necesariamente aprobados todos los proyectos, sino que sean discutidos seriamente cuando identifiquen una necesidad palpable en lugar de ser ignorados. En este sentido, dos indicadores principales deben ser evaluados: las medidas de ley propuestas presentadas, particularmente su evaluación y los motivos para su rechazo o aprobación, y las ordenanzas municipales. En el caso de los municipios, se puede esperar el desarrollo de planes de control y manejo de los animales realengos, la inclusión de estos en los códigos de orden público y otros proyectos que apoyen la operación de los programas establecidos. Para lograr esta evaluación, será necesario una persona encargada del monitoreo de estos foros para compilar y analizar las nuevas propuestas y legislaciones conforme al nuevo estatus legal de los animales domesticados. Este análisis será importante particularmente a partir de la operación de los

albergues y TNR, por lo tanto, se recomienda su realización en el último año de la programación aquí presentada.

IV. Albergues regionales

El éxito de los albergues debe ser medido concretamente en los animales que logren atender. Por esto la importancia de mantener registros de las actividades realizadas en ellos. En el quinto año de operación serán evaluadas las cantidades de animales recibidos y atendidos, cantidad de adopciones y vacunaciones realizadas para determinar alguna tendencia en los servicios ofrecidos. Es importante destacar que el éxito de este proyecto es producto del complemento con los programas TNR, el registro mandatorio y la regulación a la venta de mascotas.

V. Registro de mascotas

Los criterios para evaluar el registro de mascotas son muy claros, dado el objetivo de este mecanismo: el número de mascotas registradas y el número de mascotas rencontradas con sus guardianes, luego de haber sido extraviadas. Esta evaluación tomará lugar en el último año de la programación, es decir el quinto año desde su implementación, pues el registro operará simultáneamente con los albergues. Los registros realizados en ese periodo de cinco años reflejarán la acogida del método y su diseño.

VI. Programas TNR

Similar a los albergues, el éxito de los programas TNR estará vinculado a la cantidad de animales que logren atender. Por lo tanto, el criterio primario para juzgar su desempeño será la cantidad de colonias de animales establecidas, las cuales redundarán en los animales recibidos y adoptados en los albergues. El criterio secundario será la participación de las comunidades en adoptar estos programas y participar en ellos. De nuevo, dado que los TNR serán establecidos

junto a la operación de los albergues, su evaluación debe darse en el año cinco de operación, el último año de la programación. En ese periodo deben haber sido contabilizadas las colonias mientras hayan sido atendidas, lo que dará una idea del área que ha sido cubierta por este proyecto. Por otra parte, la participación de los vecinos y voluntarios que deseen apoyarlas debe quedar registrada pues servirán de facilitadores, monitores y contactos de las autoridades.

VII. Regulación a la venta de mascotas

La regulación a la venta de mascotas tiene un propósito fundamental: promover y estimular la adopción de animales rescatados y ubicados en los albergues. Con esta perspectiva, su éxito estará determinado por el número de adopciones realizadas. Esta evaluación se deriva de la que llevarán a cabo los albergues, no requiere de un análisis adicional.

VIII. Servicio de esterilización asequible

Como los proyectos anteriores que inician su operación junto a los albergues, el servicio de esterilización deberá ser evaluado en ese último año de la programación, luego de ser ofrecido por un periodo de cinco años. La meta de este proyecto es hacer una mella en una de las fuentes de animales que acaban siendo realengos: la reproducción no deseada de mascotas. A estos efectos, deben evaluarse las esterilizaciones realizadas en este tiempo para determinar si el proyecto está siendo efectivo o necesita ser revaluado. Es difícil establecer una meta en términos de esterilizaciones, pues no se conoce con certeza el número de mascotas por hogar. No obstante, el objetivo final es que sirva de complemento para los demás proyectos.

7.5 Costos de evaluación

Al concluir la programación de proyectos se realizará la evaluación de ellos basada en los criterios descritos anteriormente. Las evaluaciones de carácter estadístico requerirán de un estadístico para completarse, el cual será contratado por un periodo de seis meses por aproximadamente $38,000. Para la compilación medidas de ley y ordenanzas municipales, será contratado un asistente legal por el mismo periodo de seis meses por un estimado de $25,000.

8. Conclusión

Eliminar la población de animales realengos es un esfuerzo que va más allá del recogido de los animales que actualmente viven en la calle, requiere de una transformación social. Se trata de reconocer las verdaderas causas por las que estos animales se encuentran en semejantes circunstancias y reconocer que la principal es la actividad humana. La historia de la relación del ser humano con los animales domesticados es milenaria y variable, sin embargo, el dominio que se ha tenido sobre ellos ha sido constante. Muchos hoy no son más que accesorios de los hogares y, como accesorios, desechables. Así, las calles se han poblado de rostros tristes y de temor. Un capítulo adicional de esa larga historia, de la que Puerto Rico ha sido partícipe. Durante más de cien años se ha entendido la población de animales realengos como un problema en la isla y a pesar de establecerse mecanismos para controlarla, nunca se consiguió. La explicación más simple es que no se hicieron cumplir. El problema se exacerbó cuanto más accesible se volvió adquirir una mascota y cuanto más valor social parecía representar.

La respuesta predominante a esta sobrepoblación realenga ha sido la eutanasia que, aunque puede ser efectiva en el corto plazo y presentada como una solución humanitaria, no es una solución de largo plazo ni representa un gran acto de compasión acabar una vida prematura e involuntariamente. La principal limitación de esta manera de proceder es que no profundiza en las raíces del problema y lo confunde con sus síntomas. La discusión presentada en este trabajo ha intentado explorar esa disyuntiva en el contexto social y reglamentario local para demostrar que el problema se encuentra en que se han hecho invisibles a estos animales. Se normalizó su presencia en las calles y, a pesar de la existencia de una política pública explícita para atenderlos, así sea mediante el método predominante, no se tomó acción. De aquí surge el cuestionamiento sobre el estatus de los animales en la sociedad, cuál es la percepción que se tiene de ellos y cómo esta

determina las consideraciones que se les extienden. En otras palabras, ¿por qué se asigna tan poco valor a sus vidas que se pueden ignorar de tal manera? En este punto el sistema legal es muy claro. Los animales son una propiedad y como propiedad, no poseen derechos. Y los animales realengos que no tienen guardián quedan perfectamente desamparados. Afortunadamente existe un gran sector de la ciudadanía que no piensa de esa manera y carga la responsabilidad de atender a estos animales lo mejor que puede, porque entiende que su sufrimiento cuenta y es injustificable. El reto es, entonces, cómo lograr que este sentir sea generalizado. ¿Cómo incluir a los animales no humanos en la jerarquía de los asuntos que sí son importantes para un país?

Es así como la misión se convierte en superar esa condición e integrar formalmente a los animales en la sociedad. Si se toma el marco legal como un reflejo de los valores sociales o, peor aún, como un determinante de ellos, no queda más que buscar modificarlo. Elevar el estatus legal de los animales domesticados para otorgarles derechos fundamentales se presenta como un requisito básico para atender definitivamente la sobrepoblación en las calles. Y más allá de derechos fundamentales, es importante armonizar las relaciones entendiendo que cada una es particular y exige un conjunto de obligaciones distintas. Por lo que, relacionarse de forma justa con los animales realengos requiere repensar los modos de vida mismos en la ciudad, más que una simple lista de derechos inviolables para los animales. Se trata insertarlos en la agenda política y social del país. Sólo a partir de esto será posible garantizar el cumplimiento de políticas que les cobijen, pero también de reconocer el papel que juegan en el desarrollo socio-cultural y sus capacidades en tanto seres vivientes. De aquí que las iniciativas presentadas no contemplen la eutanasia como alternativa viable para la reducción de animales realengos. Todo lo contrario, las propuestas son una reafirmación de sus vidas, una oportunidad de educar a la sociedad y un primer paso hacia una comunidad mixta.

Los retos futuros se figuran más complicados que los presentes, ya que requieren de una increíble apertura para permitir el florecimiento de nuevas interacciones y posibilidades. Priorizar la agencia y autonomía de los animales domesticados implica desistir del dominio absoluto que se ha acostumbrado a ejercer la humanidad durante toda su historia escrita.

Referencias

Alvarado, G. (2019, mayo 26). Claman acción urgente hacia animales realengos. *El Nuevo Día*. Recuperado de https://www.elnuevodia.com

Arcari, P., Probyn-Rapsey, F., & Singer, H. (2020). Where species don't meet: Invisibilized animals, urban nature and city limits. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 2514848620939870.

Becker, A. C., Rohen, M., Epe, C., & Schnieder, T. (2012). Prevalence of endoparasites in stray and fostered dogs and cats in Northern Germany. *Parasitology research*, *111*(2), 849-857.

Bekoff, M., & Pierce, J. (2009). Wild Justice-Honor and Fairness Among Beasts at Play.

Belo, V. S., Werneck, G. L., da Silva, E. S., Barbosa, D. S., & Struchiner, C. J. (2015). Population estimation methods for free-ranging dogs: a systematic review. *PLoS One*, *10*(12), e0144830.

Belsare, A., & Vanak, A. T. (2020). Modelling the challenges of managing free-ranging dog populations. *Scientific reports*, *10*(1), 1-12.

Bergman, D., Breck, S. W., & Bender, S. (2009). Dogs gone wild: feral dog damage in the United States.

Brighenti, A. M., & Pavoni, A. (2018). Urban animals—domestic, stray, and wild: Notes from a bear repopulation project in the Alps. *society & animals*, *26*(6), 576-597.

Bulsara, M., Wood, L., Giles-Corti, B., & Bosch, D. (2007). More than a furry companion: The ripple effect of companion animals on neighborhood interactions and sense of community. *Society & Animals*, *15*(1), 43-56.

Carter, J., & Palmer, J. (2017). Dilemmas of transgression: ethical responses in a more-than-human world. *cultural geographies*, *24*(2), 213-229.

Crawford, H. M., Calver, M. C., & Fleming, P. A. (2019). A case of letting the cat out of the bag—Why Trap-Neuter-Return is not an ethical solution for stray cat (Felis catus) management. *Animals*, *9*(4), 171.

Dabritz, H. A., Atwill, E. R., Gardner, I. A., Miller, M. A., & Conrad, P. A. (2006). Outdoor fecal deposition by free-roaming cats and attitudes of cat owners and nonowners toward stray pets, wildlife, and water pollution. *Journal of the American Veterinary Medical Association*, *229*(1), 74-81.

Donaldson, S., & Kymlicka, W. (2011). *Zoopolis: A political theory of animal rights*. Oxford University Press.

Francione, G. L. (2004). Animals--Property or Persons?.

Francione, G. L. (2003). Animal rights theory and utilitarianism: Relative normative guidance. *Between the Species*, *13*(3), 5.

Gerhold, R. W., & Jessup, D. A. (2013). Zoonotic diseases associated with free-roaming cats. *Zoonoses and public health*, *60*(3), 189-195.

Hens, K. (2009). Ethical responsibilities towards dogs: An inquiry into the dog–human relationship. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, *22*(1), 3-14.

Hinchcliffe, C. (2015). Animals and the Limits of Citizenship: Z oopolis and the Concept of Citizenship. *Journal of Political Philosophy*, *23*(3), 302-320.

Hooley, D. (2018). Political Agency, Citizenship, and Non-human Animals. *Res Publica*, *24*(4), 509-530.

Hribal, J. C. (2007). Animals, agency, and class: Writing the history of animals from below. *Human Ecology Review*, 101-112.

Jerolmack, C. (2008). How pigeons became rats: The cultural-spatial logic of problem animals. *Social problems*, *55*(1), 72-94.
Jiménez, L. (2018, diciembre 12). “No te gusta la tradición, pero sí te lo llevas a la barriga”. *Primera Hora*. Recuperado de https://www.primerahora.com/
Katagiri, S., & Oliveira-Sequeira, T. C. G. (2008). Prevalence of dog intestinal parasites and risk perception of zoonotic infection by dog owners in Sao Paulo State, Brazil. *Zoonoses and public health*, *55*(8-10), 406-413.
Kennedy, B., Cumming, B., & Brown, W. Y. (2020). Global Strategies for Population Management of Domestic Cats (Felis catus): A Systematic Review to Inform Best Practice Management for Remote Indigenous Communities in Australia. *Animals*, *10*(4), 663.
Kilgour, R. J., Magle, S. B., Slater, M., Christian, A., Weiss, E., & DiTullio, M. (2017). Estimating free-roaming cat populations and the effects of one year Trap-Neuter-Return management effort in a highly urban area. *Urban Ecosystems*, *20*(1), 207-216.
Krippendorff, K. (2004). Reliability in content analysis: Some common misconceptions and recommendations. *Human communication research*, *30*(3), 411-433.
Kymlicka, W. (2017). Social membership: animal law beyond the property/personhood impasse. *Dalhousie LJ*, *40*, 123.
Lohr, C. A., Cox, L. J., & Lepczyk, C. A. (2013). Costs and benefits of trap-neuter-release and euthanasia for removal of urban cats in Oahu, Hawaii. *Conservation Biology*, *27*(1), 64-73.
Lord, L. K., Ingwersen, W., Gray, J. L., & Wintz, D. J. (2009). Characterization of animals with microchips entering animal shelters. *Journal of the American Veterinary Medical Association*, *235*(2), 160-167.
Meunier, N. V., Gibson, A. D., Corfmat, J., Mazeri, S., Handel, I. G., Gamble, L., ... & Mellanby, R. J. (2019). A comparison of population estimation techniques for individually unidentifiable free-roaming dogs. *BMC veterinary research*, *15*(1), 1-10.
Neuendorf, K. (2017). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc doi: 10.4135/9781071802878
Overgaauw, P. A., van Zutphen, L., Hoek, D., Yaya, F. O., Roelfsema, J., Pinelli, E., ... & Kortbeek, L. M. (2009). Zoonotic parasites in fecal samples and fur from dogs and cats in The Netherlands. *Veterinary parasitology*, *163*(1-2), 115-122.
Özen, D., Böhning, D., & Gürcan, İ. S. (2016). Estimation of stray dog and cat populations in metropolitan Ankara, Turkey. *Turkish Journal of Veterinary and Animal Sciences*, *40*(1), 7-12.
Porcher, J. (2014). The work of animals: a challenge for social sciences. *Humanimalia-Journal of human/animal interface studies*, *6*(1), 1-9.
Rand, J., Hayward, A., & Tan, K. (2019). Cat Colony Caretakers' Perceptions of Support and Opposition to TNR. *Frontiers in veterinary science*, *6*, 57.
Read, J. L., Dickman, C. R., Boardman, W. S., & Lepczyk, C. A. (2020). Reply to Wolf et al.: Why Trap-Neuter-Return (TNR) Is Not an Ethical Solution for Stray Cat Management. *Animals*, *10*(9), 1525.
Schmidt, P. M., Swannack, T. M., Lopez, R. R., & Slater, M. R. (2009). Evaluation of euthanasia and trap–neuter–return (TNR) programs in managing free-roaming cat populations. *Wildlife Research*, *36*(2), 117-125.
Smith, L. M., Hartmann, S., Munteanu, A. M., Dalla Villa, P., Quinnell, R. J., & Collins, L. M. (2019). The Effectiveness of Dog Population Management: A Systematic Review. *Animals*, *9*(12), 1020.
Spehar, D. D., & Wolf, P. J. (2018). A case study in citizen science: The effectiveness of a trap-neuter-return program in a Chicago neighborhood. *Animals*, *8*(1), 14.

Sternheim, I. (2012). How Holland became free of Stray dogs. *Isis*.
Swarbrick, H., & Rand, J. (2018). Application of a protocol based on trap-neuter-return (TNR) to manage unowned urban cats on an Australian university campus. *Animals*, *8*(5), 77.
Walsh, F. (2009). Human-animal bonds I: The relational significance of companion animals. *Family process*, *48*(4), 462-480.
White, M. D., & Marsh, E. E. (2006). Content analysis: A flexible methodology. *Library trends*, *55*(1), 22-45.
Wolch, J. R., & Emel, J. (Eds.). (1998). *Animal geographies: Place, politics, and identity in the nature-culture borderlands*. Verso.
Wolf, P. J., Rand, J., Swarbrick, H., Spehar, D. D., & Norris, J. (2019). Reply to Crawford et al.: Why Trap-Neuter-Return (TNR) Is an Ethical Solution for Stray Cat Management. *Animals*, *9*(9), 689.
Wrenn, C. L. (2012). Abolitionist animal rights: critical comparisons and challenges within the animal rights movement.

Anejos

A. Lista de proyectos de ley evaluados

Proyecto	Fecha
P. de la C. 40	2 de enero 2009
P. de la C. 4004	14 de mayo de 2012
P. de la C. 1016	11 de abril de 2013
P. del S. 514	12 de abril de 2013
P. de la C. 84	2 de enero de 2013
P. del S. 71	2 de enero de 2013
de la C. 1478	15 de octubre de 2013
P. de la C. 2287	21 de enero de 2015
P. de la C. 2344	20 de febrero de 2015
P. de la C. 2351	23 de febrero de 2015
P. de la C. 2352	23 de febrero de 2015
P. de la C. 2353	23 de febrero de 2015
P. de la C. 2356	24 de febrero de 2015
P. de la C. 2357	25 de febrero de 2015
P. de la C. 2369	6 de marzo de 2015
P. del S. 1338	24 de marzo de 2015
P. de la C. 2467	11 de mayo de 2015
P. del S. 1388	11 de mayo de 2015
P. de la C. 2743	6 de noviembre de 2015
P. de la C. 2690	5 de octubre de 2015
P. de la C. 2892	4 de mayo de 2016
P. del S. 1607	19 de abril de 2016
P. de la C. 2938	9 de mayo de 2016
P. de la C. 2950	9 de mayo de 2016
P. del S. 1631	9 de mayo de 2016
P. de la C. 924	5 de abril de 2017
P. de la C. 1185	14 de agosto de 2017
P. del S. 618	15 de agosto de 2017
P. de la C. 236	2 de enero de 2017
P. de la C. 305	2 de enero de 2017
P. del S. 97	2 de enero de 2017
P. del S. 98	2 de enero de 2017
P. del S. 578	8 de junio de 2017

P. de la C. 903	28 de marzo de 2017
P. de la C. 904	28 de marzo de 2017
P. del S. 508	8 de mayo de 2017
P. de la C. 1515	4 de abril de 2018
P. de la C. 1516	4 de abril de 2018
P. de la C. 1517	4 de abril de 2018
P. del S. 647	2 de octubre de 2018
P. de la C. 1704	13 de agosto de 2018
P. de la C. 2193	14 de agosto de 2019
P. de la C. 2211	20 de agosto de 2019
P. de la C. 2015	15 de marzo de 2019
P. de la C. 2023	25 de marzo de 2019
P. de la C. 2024	25 de marzo de 2019
P. del S. 1275	16 de noviembre de 2019
P. de la C. 1508	2 de abril de 2020
P. del S. 1621	8 de junio de 2020

B. Fotografías de campo (Fotografías Tomadas por David Peña)

Figura 1. Manifestación frente al Capitolio en apoyo al proyecto del Senado 1621. Junio 2020.

Figura 2. Gato enfermo. Santurce, San Juan, PR. Septiembre 2019.

Figura 3. Perro durmiendo en una pila de cemento en la parte trasera de una estructura en construcción. Punta Santiago, Humacao, PR. Marzo 2020.

Figura 4. Perro maltrecho descansando debajo de un vehículo. Punta Santiago, Humacao, PR. Marzo 2020.

Figura 5. Gata embarazada. Río Piedras, San Juan, PR. Mayo 2020.

Figura 6. Colonia de gatos viviendo en una estructura abandonada llena de basura. Río Piedras, San Juan, PR. Junio 2020.

Figura 7. Gata lactando sus crías. Río Piedras, San Juan, PR. Junio 2020.

Figura 8. Perro joven con collar incrustado en el cuello. Hato Rey, San Juan, PR. Junio 2020.

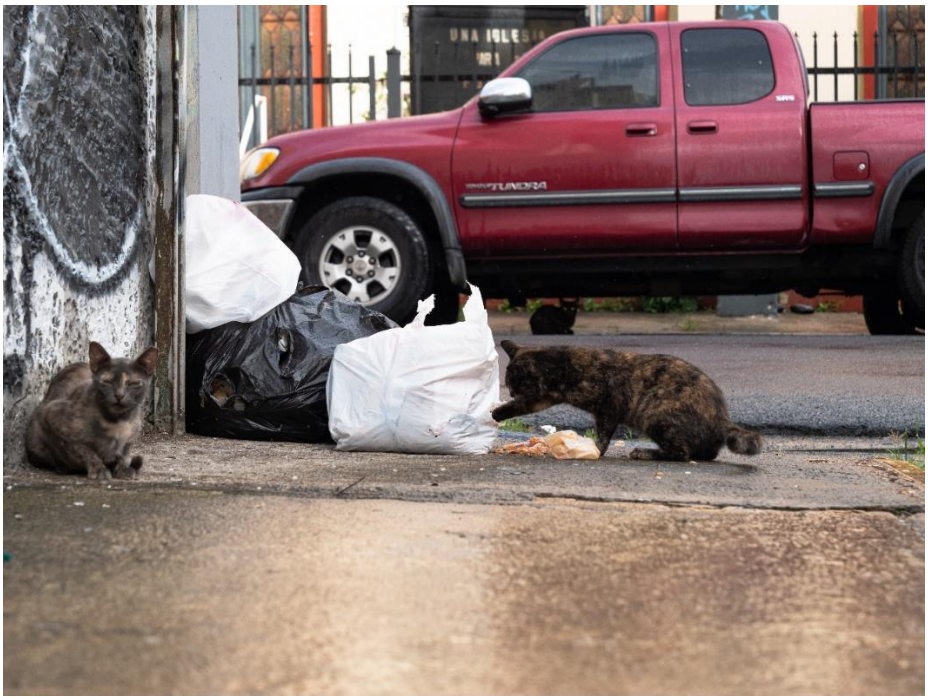

Figura 9. Gatos buscando comida en la basura. Río Piedras, San Juan, PR. Julio 2020.

Figura 10. Conocida por los vecinos del área como “Blanquita”, esta perra ha dado a luz varias veces y se encuentra en mal estado. Loíza, PR. Febrero 2020.

Figura 11. Jauría. Loíza, PR. Febrero 2020.

Figura 12. Perro malnutrido. Loíza, PR. Febrero 2020.

Figura 13. Perro joven olfatea el cadáver de un perro que fue atropellado. Humacao, PR. Marzo 2020.

Figura 14. Perro malnutrido. Naguabo, PR. Marzo 2019.

Figura 15. Cerdo en las calles de Cataño, PR. Julio 2020.