



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Hacia una política y legislación para el control de poblaciones de cánidos y calidad de vida de las personas: un enfoque multidisciplinario

CRISTIAN BONACIC
Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

KATIA ABARCA
Facultad de Medicina



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 9 / N° 65 / enero 2014
ISSN 0718-9745

Hacia una política y legislación para el control de poblaciones de cánidos y calidad de vida de las personas: un enfoque multidisciplinario¹

CRISTIAN BONACIC

Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

KATIA ABARCA

Facultad de Medicina

Introducción²

El aumento de los perros vagos³ se ha convertido en un problema público de suma importancia en la última década en Chile. A pesar de que existen varias entidades involucradas en este tema, estas no han logrado llegar a un acuerdo que permita abordar el problema de manera integral. Esto implica que el Estado de Chile no esté cumpliendo con sus obligaciones internacionales y nacionales, al descuidar un problema público que afecta directamente los derechos de las personas, la salud pública y la adecuada protección del medio ambiente.

En Chile se estima que existe un perro cada tres personas (López et al. 2012a) mientras que la relación ideal es de uno por cada diez. Esto implica que los dueños no tengan la capacidad de criarlos a todos, y que el número de personas interesadas en mantenerlos sea menor al número actual de perros sin dueño. Por lo tanto, los animales son abandonados, dejados a su suerte, o criados en las calles como animales comunitarios desprovistos del cuidado y albergue adecuado, y no existe responsabilidad directa si producen algún daño a las personas,

a otros animales o a la propiedad privada. Como consecuencia, los perros abandonados sobreviven en malas condiciones, y existe una alta tasa de mortalidad en las calles, provocada por atropellos, falta de alimento y ataques de otros perros.

En cuanto a las distintas dimensiones a las que afecta esta problemática, el aumento del número de perros vagos tiene, en primer lugar, consecuencias importantes para la salud humana, en tanto se producen ataques a personas, transmisión de enfermedades y contaminación en las calles debido a los restos de basura dejados por estos al intentar conseguir alimento. Chile presenta una de las tasas de ataques de perros a personas más altas del mundo. Se estima que en nuestro país entre 70.000 a 150.000 personas al año sufren algún daño o ataque en la vía pública por parte de un perro, mientras que en Gran Bretaña esta cifra no supera las 3.500-7.000 denuncias, siendo su población más de tres veces mayor que la nuestra (17 millones versus 55 millones de personas). Los ataques de perros pueden ocasionar se-

1 Se agradece a las investigadoras asociadas, Daniela Bonacic (Cientista Político UC) y Romina Alvarado (PhD en Ciencias de la Agricultura UC). También a los proyectos Fondecyt 1120969 y 1100809.

2 Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en una mesa de discusión organizada por el Centro de Políticas Públicas UC el 7 de enero de 2014. En la ocasión comentaron el documento Carlos Pavletic y Fernanda Solari.

3 El nombre popular de “perro vago” ha sido reemplazado por el concepto de “perros de vida libre”, refiriéndose al rango de movimiento que adquieren estos animales al no estar controlados por un dueño. En este documento se utilizará el término “perro vago” para aquellos perros que deambulan por los sectores públicos y rurales, debido a que este transmite la esencia de la forma de vida de estos animales. Según la Real Academia Española (2013), el verbo “vagar” significa “andar por varias partes sin determinación a sitio o lugar, o sin especial detención en ninguno”, que es precisamente el destino que le espera a aquellos perros sin dueño, o con dueño pero sin tenencia responsable. El término “perros de vida libre”, en cambio, expresa una sensación positiva de libertad, donde se da a entender erróneamente que el circular sin control le otorga algún tipo de bienestar al animal.

cuelas físicas y psicológicas para toda la vida, o incluso la muerte. Los niños son los más afectados por los ataques de perros y quienes se ven más expuestos al contagio de enfermedades zoonóticas⁴ en los espacios recreativos donde juegan y donde los animales orinan y defecan.

Otra dimensión a considerar es la del bienestar animal, donde la sociedad es responsable de las malas condiciones en las que viven los perros callejeros⁵, los cuales mueren –en promedio– antes de los cinco años de edad. En ambientes rurales, la depredación por parte de perros del ganado doméstico también constituye una dimensión del bienestar animal (ganado y perros) y económica (muerte de ganado atacado por jaurías). Finalmente, es necesario tener en cuenta el problema que generan los perros asilvestrados al cazar animales silvestres en peligro de extinción.

En la actualidad existe poca claridad respecto a la mejor forma de abordar este tema, y respecto al rol y atribuciones de cada actor. Una serie de resoluciones de la Contraloría General de la República han llevado a que el Ministerio de Salud y las municipalidades no tengan atribuciones para el control de las poblaciones de perros vagos. Es así como medidas aisladas (esterilización de algunos animales) o campañas de adopción puntuales carecen de efectos a corto y largo plazo. En este ensayo se hace una caracterización del problema público de los perros vagos, se discuten sus diferentes dimensiones y se revisan los estándares internacionales recomendados, la legislación y la visión de los distintos actores sociales involucrados.

Caracterización del problema público

1. Impacto en salud humana

Los principales riesgos que implican los perros callejeros para la salud pública son las mordeduras y agresiones, la participación en accidentes de tránsito y las infecciones que pueden transmitir a las personas.

- i. **Mordeduras:** las mordeduras de perros son vía de contagio de diversas infecciones, de las cuales destaca por su gravedad la rabia humana.

Las mordeduras por perros son un problema no solo para Chile, sino también para países desarrollados como Estados Unidos, en donde las mordidas de perros están entre las doce primeras causas de heridas no fatales con aproximadamente 18 mordidas por mil personas y 757.000 casos que requieren atención médica (Sacks et al. 1996), es decir, una de cada seis mordidas, lo que no ha disminuido significativamente con el correr de los años, afectando al 1,5% de la población estadounidense anualmente (Gilchrist et al. 2008). Los datos estadísticos de ataques de perros a personas provienen principalmente de países que llevan registros hospitalarios. En Chile, durante el año 2012 se registraron 31.215 mordeduras en el país, según la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana⁶. Se estima que por cada persona mordida por perros que consulta, existen al menos cuatro o cinco que no lo hacen, por lo que la magnitud de este problema es muy grande y subdiagnosticada.

- ii. **Accidentes de tránsito:** los perros callejeros, al cruzar calles y autopistas, están involucrados en numerosos accidentes de tránsito con vehículos motorizados, ciclistas y transeúntes, de los que lamentablemente no existen registros confiables. El informe anual de Carabineros solamente da cuenta de la cantidad de accidentes de tránsito causados por animales en la vía pública, pero no desglosa el tipo de animal involucrado en el accidente.

- iii. **Infecciones transmitidas por perros:** existen numerosas infecciones, tanto bacterianas como parasitarias y por hongos, que son zoonóticas, es decir, que pueden transmitirse de perros a personas. Ellas pueden resultar tanto de un contacto directo con el animal como de un contacto indirecto, al contaminar con orina y deposiciones los sitios de esparcimiento, específicamente plazas y parques donde suelen jugar los niños y transitar las personas. El reciente caso de una persona afectada de rabia tras ser mordida por perros callejeros en Quilpué, demuestra que existe el riesgo de un posible resurgimiento de la rabia canina en Chile.

4 Enfermedades que pueden transmitirse de perros a personas.

5 Perros callejeros: perros con dueño, sin dueño, y de cuidado colectivo que deambulan por lugares públicos, sin control.

6 “Vacuna antirrábica será obligatoria para personas mordidas por perros y gatos”, *La Tercera*, 20 de agosto 2013. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/08/680-538604-9-vacuna-antirrabica-sera-obligatoria-para-personas-mordidas-por-perros-y-gatos.shtml>

En este ámbito, probablemente el riesgo mayor, desde un punto de vista de salud pública, lo constituye la transmisión de agentes a los niños, principalmente parasitarios, presentes en las deposiciones de los perros. Un estudio en casi mil perros con cuadros diarreicos permitió identificar que cerca del 70% de los perros presentaba al menos un parásito y que en la mitad de los casos se trataba de agentes con potencial zoonótico (López et al. 2006). Debe hacerse notar que este estudio se efectuó en perros con dueño, por lo que es fácil imaginar que en el caso de los perros callejeros, la frecuencia de estas infecciones parasitarias es mucho mayor.

Respecto a la contaminación fecal de los parques y plazas, se han encontrado huevos de *Toxocara canis*, un gusano intestinal de los perros, que migra por los tejidos de las personas produciendo cuadros similares al asma, e incluso comprometiendo el globo ocular, cuadro de extrema gravedad que puede llevar a la ceguera completa. Asimismo, se han identificado huevos de tenias del género *Strongiloides* causantes del síndrome de larva migrante cutánea, en que la larva migra bajo la piel de la persona afectada, provocando una intensa picazón y molestias locales (Castillo et al. 2000; Armstrong et al. 2011). Otras infecciones zoonóticas asociadas a los cánidos son leptospirosis, hidatidosis, brucelosis, sarna, giardiasis, erlichiosis y tiña (López et al. 2009). Los ectoparásitos tales como pulgas y garrapatas, pueden albergar y transmitir una serie de agentes infecciosos, algunos de ellos con poder zoonótico. En Chile se han documentado infecciones en perros por una bacteria llamada *Anaplasma platys* en la Región Metropolitana (RM) (Abarca et al. 2007), y por otra llamada *Ehrlichia canis* en Arica (López et al. 2012b), y cuadros por bacterias de la familia de las *Rickettsias* en la RM (López et al. 2007). Adicionalmente, en el año 2012 se reportó en Chile la primera zoonosis parasitaria relacionada a caninos transmitida por el mosquito *Culex*. Se trata de *Dirofilaria repens*, un parásito que fue identificado en la sangre de 22 de 100 perros estudiados en Lampa, RM (López et al. 2012a).

2. Bienestar animal

Los perros necesitan de los cuidados que les brinda el ser humano, tales como abrigo, cariño, alimentación, y tratamientos veterinarios que aseguren su salud. En Chile no existe una correcta actitud hacia las mascotas

ni una adecuada educación para la tenencia responsable de estas. Los perros son utilizados por algunas personas como guardianes feroces, bienes de consumo, símbolo de estatus, ocasionalmente objeto de apuestas en peleas clandestinas, o simplemente como una entretención pasajera. Miles de ellos son abandonados a lo largo del país (Garde y Pérez, 2009). Aunque el número exacto de perros abandonados no es preciso, en el año 2012 se estimaba que existen más de 1.600.000 perros en la Región Metropolitana que deambulan por las calles⁷. En parques nacionales, zonas rurales, otras ciudades y pueblos, también es frecuente su presencia, solos o en jaurías. Cuando son abandonados, los perros tratarán de buscar alimento por sí mismos y la fuente principal de este lo constituyen los basurales, que por cierto no alcanzan a cubrir sus requerimientos nutricionales y los exponen a tóxicos, elementos cortantes y alimentos inadecuados. La competencia por los escasos recursos lleva a la malnutrición de algunos individuos y canibalismo de las crías y animales más pequeños o enfermos. Todas estas condiciones vulneran los principios del bienestar animal.

Una estrategia de mitigación del problema de la sobrepoblación de perros vagos, ampliamente difundida por grupos animalistas, es la captura, esterilización y abandono de perros vagos en las calles (ICAM, 2007; Totton et al. 2012). La liberación y abandono de un perro castrado que es devuelto a la calle es en sí un acto de crueldad hacia estos animales, y no ha sido efectivo en ninguno de los proyectos aislados que se han ejecutado a un alto costo en Chile (Bonacic y Alvarado, 2012). Si el fin último es reducir la población de animales a largo plazo, la esterilización requiere que la tasa de ingreso de nuevos perros a las calles no sea superior al número de animales que mueren abandonados. En la práctica, los programas de esterilización son locales, promovidos por algunas municipalidades y principalmente enfocadas a hembras, ya que la esterilización en machos generalmente no es aceptada por las personas, lo que demuestra la falta de educación respecto a las medidas de control que se utilizan para sensibilizar a la ciudadanía (Garde y Pérez, 2009). Se ha demostrado que cuando las medidas de esterilización son tomadas de manera aislada, a nivel local y en forma esporádica, son ineficaces y terminan siendo un desperdicio de recursos. No existen estudios

⁷ "Intendencia lanza inédito programa regional de control de sobrepoblación y tenencia responsable de perros", Intendencia Metropolitana, 4 de julio 2013. Disponible en: http://www.intendenciametropolitana.gov.cl/n4352_04-07-2013.html

que evalúen los efectos de la castración de perros callejeros en cuanto a las interacciones sociales y las consecuencias de esto sobre el bienestar animal (Pal, 2005).

Los perros callejeros que son liberados después de su esterilización no tienen la oportunidad de un cuidado postoperatorio y la incidencia de complicaciones una vez liberados puede ser muy alta. La muerte por accidentes automovilísticos, envenenamiento o inanición no disminuiría con la esterilización de estos perros (Bonacic y Alvarado, 2012). Tampoco disminuirían los ataques de perros a las personas, los accidentes causados a los ciclistas, motoristas y automovilistas. Estas consecuencias no son tomadas en cuenta al momento de destinar recursos a las campañas de esterilización como solución única al problema de los perros vagos (Bonacic y Alvarado, 2012).

En el caso del uso de la eutanasia, esta es una medida que debe ser realizada mediante un estricto protocolo que no atente contra el bienestar animal (Bonacic y Alvarado, 2012). El término eutanasia deriva del griego *eu*, que significa “bueno” y *thanatos*, que significa “muerte” (Bennett et al. 1990). La eutanasia es totalmente contraria a las técnicas empleadas por algunos encargados municipales que han sido motivo de escándalo en los medios, conduciendo a que la ciudadanía no tome partido por este tipo de medidas de control. Sacrificar animales por personal no capacitado, envenenándolos y arrojándolos a un basurero con muestras evidentes de que los animales siguen vivos, no es una medida de eutanasia. Este tipo de acciones lo único que logran es paralizar aún más a la autoridad frente a este grave problema de salud pública, bienestar animal y medio ambiente. Como consecuencia de estas malas prácticas, la sociedad rechaza cualquier medida de control de perros abandonados, produciéndose un círculo vicioso de abandono, muerte en las calles y sufrimiento animal, que incluye matanzas clandestinas.

Cada día miles de animales son eutanasiados en clínicas veterinarias o en domicilios particulares en Chile por diversas razones, y la sociedad chilena no se polariza frente a esta realidad. La razón por la cual se requiere la eutanasia dentro de las herramientas de control canino no es antojadiza, sino que parte de una política integral que se aplica en la mayoría de los países del mundo. La situación actual, en cambio, es un exterminio

clandestino de animales abandonados por hambre, frío, atropellos, envenenamiento y caza, tanto deportiva como para consumo. Los mismos grupos animalistas muestran fotos de decenas de animales envenenados y botados clandestinamente en basurales. Del mismo modo se pueden ver permanentemente perros muertos a la orilla de calles y caminos u otros con serias fracturas caminando en las calles, sobreviviendo o agonizando. Esto es menos aceptable y más cruel que la eutanasia practicada por un médico veterinario. Las campañas contra la eutanasia de algunos grupos animalistas que derivan en la instalación de caniles generan espacios sobrepoblados de perros y con ello se agrava aún más el problema del bienestar animal. Por ello, organizaciones animalistas internacionales como PETA argumentan que se debe eutanasiar a los animales que no se puedan destinar a adopción, porque si no se contradice el principio básico de bienestar animal de prevenir el sufrimiento innecesario⁸.

Lamentablemente algunos caniles y/o sociedades protectoras de los animales se alejan bastante de ser un lugar que realmente proteja a los animales. Algunos han terminado clausurados, mientras que otros se mantienen en pésimas condiciones higiénicas, alimenticias, médicas, y su personal es deficiente y poco calificado, principalmente por falta de recursos económicos, agravando aún más el problema del bienestar animal.

3. Conservación de la biodiversidad

Actualmente vivimos un proceso de extinción masiva de las especies animales de nuestro planeta. Entre las primeras causas se encuentra la fragmentación del hábitat, la sobreexplotación de los recursos y la invasión de especies exóticas. Una especie invasora puede afectar a las especies silvestres nativas de cuatro maneras: la depredación, la competencia, la hibridación y la transmisión de enfermedades. Una de las pocas especies que cumple con todas estas condiciones es el perro (Bonacic y Alvarado, 2011).

En el norte del país, las poblaciones de guanacos (*Lama guanicoe*) están siendo diezgadas por jaurías de perros en los parques nacionales Pan de Azúcar y Llanos del Challe (Conaf, 2012). En Aysén se ha reportado que perros cazan una porción importante de huemules en la Reserva Nacional Tamango (Corti et al. 2010). La falta

8 “No Kill or No Clue?”, PETA, 2013. Disponible en: <http://www.peta.org/living/companion-animals/nathan-winograds-redemption-kill-clue/>

de investigación en estos temas en Chile llevó a que la comunidad científica reaccionara. Hoy existe evidencia de ataques de perros a flamencos, zorros, pudúes, huemules, chungungos y otras especies protegidas (Conaf, 2012; Silva-Rodríguez et al. 2010; Silva-Rodríguez y Sieving, 2012), con consecuencias claras de declinación poblacional, transmisión de enfermedades, y cambios en su ecología y conducta. Un gran esfuerzo han realizado organizaciones gubernamentales como la Corporación Nacional Forestal (Conaf) y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en distintas regiones, recopilando registros de ataques en los últimos años, provocados tanto por perros como por gatos en diferentes áreas protegidas a lo largo del país. Sin embargo, al no existir una política de Estado con medidas de control respecto a los perros vagos, como incluir al perro asilvestrado en la lista de especies dañinas en la Ley de Caza –pese a la fuerte evidencia que existe respecto a su necesidad y apoyo de especialistas en el tema–, la Conaf no puede cumplir cabalmente su rol de protección de la fauna nativa.

La transmisión de enfermedades también es una amenaza debido al número creciente de perros en ambientes naturales, tanto animales abandonados, como perros con dueño que vagan libremente. La amenaza aumenta en las zonas del país donde la tasa de vacunación es baja, como ocurre en el Archipiélago de Juan Fernández. Esta situación provocó un brote epidémico de distemper en la población canina del archipiélago, con más del 50% de la población afectada por la enfermedad (SAG, 2007). La fauna terrestre es la más susceptible a contagiarse con enfermedades transmitidas por perros. Por ejemplo, se ha reportado la transmisión de distemper desde perros a zorros en el Parque Nacional Fray Jorge, ubicado en la región de Coquimbo (Acosta-Jamett, 2009) y recientemente en áreas protegidas de la región de Atacama y cercanías de la Región Metropolitana de Santiago.

4. Impacto en ganadería

Un problema importante que no ha sido cuantificado a nivel nacional es el impacto de los ataques de perros asilvestrados en la ganadería. Frente al impacto que las jaurías de perros tienen sobre la pequeña ganadería, el Ministerio de Agricultura publicó un video sobre el caso de un ganadero mapuche que perdió todo su rebaño en la Araucanía, así como también ha dado amplia difusión

a otros casos de ataques de perros en San Pedro de Atacama y otras regiones. Al no existir estadísticas a nivel nacional, el Estado no ha dimensionado esta arista del problema, por lo que tampoco ha priorizado apoyar a los pequeños ganaderos con técnicas de manejo del ganado que permitan prevenir los ataques y su depredación por perros. Al no contar con una medida estatal que prevenga y combata el problema, los agricultores pueden tratar de solucionarlo con medidas tales como el envenenamiento, que afecta tanto a perros como a animales silvestres en forma indiscriminada⁹.

Análisis de estándares internacionales

Chile ha adquirido compromisos internacionales que han obligado al Estado a modificar su legislación y velar por su cumplimiento en distintos ámbitos, tales como el medio ambiente, la salud y la protección a las personas. En este contexto, el no abordar el problema público de los perros vagos implica que el Estado no esté cumpliendo con sus obligaciones internacionales y nacionales. Específicamente, el derecho a la salud, la protección del niño y de personas con discapacidad, además de la convención sobre la biodiversidad.

Respecto al *derecho a la salud*, este se está violando debido a que los ataques generan importantes daños físicos y psicológicos, junto con otros problemas relacionados con la salud derivados de las mordeduras y fecas, tales como la transmisión de enfermedades zoonóticas. Hay casos de personas que se han accidentado por caídas generadas por perros, con resultados de lesiones graves, invalidez y muerte.

La presencia de perros en sectores públicos y la gran cantidad de ataques que se registran, atentan contra el *derecho a la vida y a la libre circulación*. En cuanto a los *derechos del niño*, los niños y los ancianos son las principales víctimas de ataques de perros. Como se ha explicado, los ataques de perros vagos han resultado en la muerte de una importante cantidad de niños en Chile, por lo que el Estado no estaría cumpliendo con el deber de proteger su *derecho intrínseco a la vida*.

En Chile, lamentablemente, los niños y adultos con discapacidades físicas como la ceguera, al salir con sus animales guía o lazarillos se encuentran expuestos a ataques de perros vagos en jaurías en los espacios públi-

⁹ Como por ejemplo, el envenenamiento masivo de cóndores y zorros ocurrido en el sector de Farellones, en octubre del año 2013.

cos, lo que dificulta su *derecho a la libre circulación* y su *participación activa en la comunidad*.

Finalmente, el Estado de Chile está incumpliendo su compromiso internacional con la conservación de la biodiversidad. La ausencia de una política respecto a los perros de vida libre, implica que el Estado no pueda cumplir a cabalidad su rol de protección de la biodiversidad, al no existir un mecanismo institucionalizado de control para erradicar esta especie exótica de las áreas naturales.

Los derechos mencionados se encuentran protegidos por tratados internacionales que Chile ha firmado y ratificado, y que están siendo violados. Estos tratados son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención de los Derechos del Niño; la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad; y el Convenio sobre la Biodiversidad.

Legislación en Chile

En Chile actualmente no existe una ley que regule la presencia de perros en las calles, zonas rurales y áreas protegidas. Hasta el momento han prevalecido en el sector público las opiniones de grupos animalistas radicalizados en una discusión superficial que desconoce todas las implicancias que el problema conlleva, y que no considera la visión de científicos que han investigado sobre el tema. La discusión parlamentaria del proyecto de ley sobre la Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía (Boletín N° 6499-11), aborda parcialmente el tema de los perros vagos, poniendo énfasis en la tenencia responsable de mascotas, y dejando de lado el control efectivo de la población canina.

Es importante mencionar la legislación existente respecto al control de la rabia, ya que los perros abandonados, al ser tantos, pueden ser considerados un nicho de contagio de esta enfermedad, al estar expuestos a contacto con murciélagos que la pueden padecer. El Decreto N° 89/2 del Ministerio de Salud, de enero de 2003, establece el Reglamento de Prevención de la Rabia en el Hombre y en los Animales¹⁰. Este decreto indica en su artículo 7° (p.4), que “cuando la autoridad sanitaria detecte, en su territorio de competencia, un caso de rabia o las condiciones epidemiológicas para que se produzca

un brote de la enfermedad, podrá retirar y/o eliminar los perros vagos que se encuentren en la vía pública y lugares de uso común. Se considerarán perros vagos aquellos que no se encuentren en las condiciones señaladas en el artículo anterior. Para el cumplimiento de este objetivo sanitario podrá solicitar el auxilio de la unidad de Carabineros más cercana”. El objetivo de este retiro es la prevención del brote de la rabia, por lo que para estos casos excepcionales se deberá al menos efectuar el retiro de los animales de las calles. Queda a discreción de la autoridad sanitaria si estos animales son eliminados o no. Sin embargo, si esta considera que estos animales pueden haber sido infectados, deberán ser sacrificados de manera obligatoria como indica el artículo 9°. La norma es estricta entonces en cuanto al control de la población de riesgo, en honor a su mandato de prevención de enfermedades zoonóticas tan mortales como la rabia. Respecto a la atención médica de una persona mordida por un animal, el artículo 18° (p.7) indica que esta debe ser proporcionada en forma gratuita, incluyendo el tratamiento antirrábico. La negación de la vacunación de una víctima implica el incumplimiento de la ley.

Análisis de actores sociales

Existen diferentes actores políticos que se encuentran estrechamente relacionados con el control de la población canina. Sin embargo, muchos de ellos no han asumido una función activa en el cumplimiento de su responsabilidad, debido a la falta de recursos, priorización de la agenda política o la falta de conciencia real respecto a las consecuencias de este problema público.

El Ministerio de Salud cumple un rol fundamental en el problema de los perros vagos, al contar con el Departamento de Epidemiología, encargado de realizar vigilancia epidemiológica constante para enfermedades zoonóticas, entre ellas la rabia humana y la leptospirosis. Este departamento cumple el rol de informar a la población de los riesgos y protocolos, canalizando sus funciones mediante las secretarías regionales ministeriales de salud (Seremi de Salud). Más allá de esto, el ministerio no está cumpliendo un rol activo en el registro y el combate de las consecuencias que el problema de los perros está teniendo para la salud de los ciudadanos. Si bien existe un registro de mordeduras anuales a nivel nacional, no hay de la cantidad de muertes ocasionadas por pe-

¹⁰ Disponible en: http://epi.minsal.cl/epi/html/normas/rabia/dec_89_02.pdf

ros, ni de la cantidad de pérdidas económicas para el sistema público que las mordeduras y el contagio de enfermedades zoonóticas implican. El Ministerio de Salud ha emitido normativa respecto a tenencia responsable, mediante el Reglamento de la Prevención de la Rabia en el Hombre y los Animales. Este reglamento establece el deber del uso de la correa. Sin embargo, no establece el retiro de los animales que se encuentren sin correa en la vía pública.

Las Seremi de Salud son la autoridad sanitaria regional encargada de “establecer un sistema de coordinación y comunicación con el Departamento de Epidemiología a nivel nacional, regional, y local para intervenir oportunamente en la prevención y el control de las enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes”. Es importante destacar la labor de prevención establecida en las funciones de esta entidad, que se ha encargado de difundir el protocolo respecto a mordeduras para prevenir rabia, y exigir a los municipios tomar acciones de control de población canina. Considerando que la rabia es propia de la población de murciélagos de nuestro país (siendo estos portadores naturales de la enfermedad), la presencia de perros en las calles constituye un peligro para la población, al ser un nicho secundario permanente de contagio. El problema es que si bien dentro de sus funciones se menciona esta labor de prevención, no se encuentran establecidas las medidas específicas que pueden ser tomadas por la entidad para estos casos, más que para los que involucran rabia, donde sí puede ejercer el retiro.

Las intendencias también tienen injerencia en este problema público, dado que una de sus funciones específicas es “velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes”, y “hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región”. Como se ha explicado, el problema de los perros en lugares públicos afecta el resguardo de personas y bienes, y es un problema a nivel nacional y local. La intendencia dispone de recursos y facultades para diseñar y ejecutar políticas públicas a nivel regional. En este contexto, algunas intendencias han tomado el peso a este problema y han diseñado y ejecutado programas de tenencia responsable. Estas políticas contemplan medidas sanitarias pre-

ventivas, registro e identificación de mascotas, y control reproductivo a través de la esterilización masiva de perros callejeros¹¹. Si bien esto puede tener un impacto positivo a nivel preventivo con las primeras dos medidas, no contempla una medida efectiva de control de sobrepoblación. Las intendencias, entonces, si bien poseen los recursos y facultades para diseñar y coordinar una política en conjunto con los municipios para su ejecución, hasta el momento no poseen la información suficiente para dimensionar el alcance real de este problema.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, los municipios poseen la facultad de emitir ordenanzas. Estas ordenanzas han sido aplicadas al tema de tenencia responsable, dado que el problema de la presencia de perros en las calles afecta directamente a los habitantes de la comuna y a los espacios públicos de esta. Las ordenanzas permiten multar a dueños que abandonen a sus animales, o que no cumplan las normas establecidas por la propia municipalidad respecto a la obligación de tenencia responsable. También pueden regular la circulación de las mascotas por las calles y calificar a aquellos animales potencialmente peligrosos. Así mismo, los municipios pueden establecer la obligación del uso de *microchip* para mascotas de personas que residen en la comuna y/o realizar campañas de esterilización masiva. Sin embargo, toda medida de control debe ser financiada por esta misma entidad, por lo que los municipios han sido reticentes a asumir toda la responsabilidad del retiro de perros de las calles y establecimientos de caniles, durante la discusión del proyecto de ley sobre tenencia responsable. La diferencia entre los recursos con los que cuenta cada municipio genera una desigualdad al momento de abordar este problema público, por lo que los sectores sociales más vulnerables son los que se ven más afectados. Para financiar este tipo de medidas se requiere de una inversión importante y a nivel nacional. Otra razón que ha afectado de manera relevante la voluntad política de los municipios a nivel nacional para realizar el retiro de perros de las calles, ha sido la influencia de la opinión de sectores que temen que esto implique una matanza masiva de estos animales.

Una institución que se relaciona directamente con este problema público es la Corporación Nacional Forestal (Conaf). Esta entidad reconoce a las jaurías de perros como una amenaza importante para la biodiversidad en

11 Un ejemplo de este tipo de política es el Programa regional de control de sobrepoblación y tenencia responsable de perros, lanzado por la Intendencia Metropolitana de Santiago.

áreas protegidas, y expresa la necesidad de que exista una normativa que permita un control efectivo de perros asilvestrados al interior de estas. Hasta que no sea modificada la Ley de Caza para permitir el control de jaurías de perros, la Conaf no podrá cumplir cabalmente con su mandato de protección de especies de fauna nativa. Esta institución plantea que desde el punto de vista de la protección de la biodiversidad de Chile, no deberían existir diferencias en la capacidad de actuar frente a especies de fauna dañinas para la fauna nativa, como son los conejos, visones y jabalíes, así como los perros asilvestrados, entre otros.

Dentro de las funciones principales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) están la fiscalización en sus distintos ámbitos de acción (agrícola, forestal, ganadero y pecuario). Este sistema de fiscalización contempla a su vez un sistema de denuncias, a través del cual la ciudadanía puede reportar ataques al ganado y ataques a la fauna silvestre. Sin embargo, las denuncias se encuentran muy por debajo de la cantidad real de ataques. El SAG también cuenta con recursos para financiar estudios respecto a temas como la conservación de la vida silvestre. No obstante, si bien existen estudios a nivel local, hasta el momento no han publicado estudios con cifras oficiales de ataques a ganado o fauna silvestre a nivel nacional.

Las organizaciones no estatales de protección animal también cumplen un rol importante como actores de la sociedad civil. Estas organizaciones de tendencia animalista, que son financiadas tanto de manera interna como internacional, han jugado un rol de alta visibilidad pública, pero han tenido poca efectividad al momento de buscar soluciones al problema. La tendencia general ha sido el rechazo a medidas de control como el retiro a caniles municipales y la eutanasia, y el bloqueo de la acción de la autoridad sanitaria y municipal. El enfoque que han tenido estas organizaciones ha sido más bien preventivo, buscando estimular la tenencia responsable y la esterilización masiva. Sin embargo, nuevamente este enfoque refleja un gran desconocimiento respecto a los alcances del problema, sin considerar los ataques a las personas, el bienestar animal y el impacto en la protección de especies de fauna nativa y otros animales.

El Colegio Médico Veterinario (CMV) es una asociación gremial que se encarga de canalizar y tratar los temas

más relevantes a nivel nacional en el ámbito de la medicina veterinaria. En este sentido, debería ser un actor relevante en el tema de los perros vagos. Lamentablemente no ha sido parte de las soluciones, ni ha ejercido un rol orientador en la sociedad sobre el trato adecuado de los animales domésticos, de compañía y silvestres.

Las asociaciones de ganaderos son esencialmente locales, por lo que defienden sus intereses desde este ámbito, buscando influir en la opinión pública mediante la visibilización del problema de los ataques por perros al ganado. Por otro lado, existen organizaciones que se dedican a la investigación sobre producción y tecnología, quienes desde su rol como actores de la sociedad civil, han logrado influir en cierta medida en la opinión pública mediante la recolección de datos, como lo hizo el Consorcio Ovino de Chile, por ejemplo, con su estudio sobre depredación por perros a ovejas¹².

Al analizar a los diferentes actores sociales del Estado y su relación con el problema de los perros en lugares públicos, se puede observar, por una parte, la falta de una conciencia real del problema y todas sus implicancias. Así también, se puede apreciar la ausencia de una línea normativa de continuidad que establezca claramente las atribuciones y el financiamiento de cada institución para lograr un control integral, que permita prevenir y combatir el problema.

Legislación y estrategias de manejo implementadas en otros países

Una ley integral de manejo y control de perros debe contener medidas de prevención y de combate. Como se ha observado, en Chile existe gran controversia social sobre las medidas de control, por lo que ha sido útil observar experiencias internacionales que han aplicado estas acciones.

Respecto a la tenencia responsable, la Ley sobre Bienestar Animal¹³ del Reino Unido del año 2006, es un ejemplo de una ley exhaustiva respecto al bienestar animal, que establece explícitamente qué implica la tenencia responsable. Ella se refiere a “la necesidad de un entorno propicio; la necesidad de una dieta adecuada; la necesidad de poder exhibir un patrón normal de comportamiento;

12 “Ganaderos y empresarios turísticos se enfrentan por caza de guanacos y perros salvajes”, Global News, 2013. Disponible en: http://archivos.global-news.com.ar/023/611/574/09.12.2012_14_1cfc59.pdf

13 “Animal Welfare Act”, Reino Unido, 2006.

cualquier necesidad que tenga que ver con alojarlo con, o aparte de otros animales; y la necesidad de ser protegido del dolor, sufrimiento, lesiones y enfermedades”.

En este mismo país, respecto al control de perros en las calles, la Ley sobre Protección Ambiental, de 1990¹⁴, indica que todo perro deambulando por las calles debe ser retirado por la autoridad competente. Luego de esto deberá ser cuidado durante 7 días esperando que lo reclame su dueño. De no ocurrir esto, la autoridad podrá: entregarlo en adopción, entregarlo a un centro de rescate, o bien, aplicarle eutanasia. Esta ley si bien ha surtido efecto en su implementación, al prácticamente no existir perros en las calles en el Reino Unido, no indica criterios para determinar el destino final del perro, sino que queda a criterio de la autoridad. La ley no establece pasos claros a seguir, donde luego de este periodo de espera un médico veterinario pueda evaluar si el perro se encuentra en condiciones de salud y conducta para ser adoptado, o si debe ser eutanasiado por razones de peso.

Respecto a la caza como medida para controlar la población canina en áreas silvestres protegidas, donde existe un claro desmedro de la población de fauna nativa, Australia posee un sistema institucionalizado de control de plagas, en el cual se incluye a los perros asilvestrados dentro de la categoría “5/extrema”. Esto implica que la plaga se encuentra expandida y establecida, y que estos animales no pueden ingresar al país sin permiso. La política australiana de control de plagas ha surtido gran efecto en disminuir la población de las 73 especies vertebradas introducidas, dentro de las cuales se encuentran los perros asilvestrados¹⁵. En este caso, el fin último es la conservación de las especies protegidas, por lo que la caza se utiliza como medida humanitaria para controlar a esta población que está afectando a la biodiversidad en áreas protegidas. Esta es una medida indeseable, mas en algunos casos es la única opción, debido a la gran cantidad de perros asilvestrados que existen en áreas protegidas y la dificultad para capturarlos y adaptarlos a una vida con dueño. La conducta de los perros asilvestrados es muy diferente a aquella de un perro acostumbrado al ser humano. Suelen presentar conductas agresivas o de temor hacia las personas, debido a su falta de relación con ellas. Este tipo de medida también posee una funcionalidad preventiva, ya que es un incentivo a la tenencia responsable.

Conclusiones

En Chile existe un grave problema de desconocimiento en la esfera social y política sobre los reales efectos que tiene la presencia de perros en lugares públicos y zonas rurales. Si bien se percibe que este problema va en aumento, este desconocimiento ha conllevado a la ausencia de una política pública de manejo y control de perros, fenómeno que se ha manifestado incluso en el proceso de elaboración de una ley sobre tenencia responsable. Aquí se evidencia que no se abordan todos los ámbitos del problema, ya que no se reconoce explícitamente que este esté afectando a la salud de las personas, a la biodiversidad de nuestro país y al bienestar animal. Al no existir aún una ley que aborde este problema de manera integral, se hace evidente la descoordinación entre las instituciones que deben tratar el tema, sin una definición clara sobre las funciones y sin contar con un presupuesto asignado para resolver este problema.

Respecto a la tenencia responsable, es fundamental educar a la población con el fin de lograr estándares internacionales de tenencia responsable de mascotas. El Estado debe obligar al dueño a cumplir con el registro, proporción de alimento, albergue, paseo, vigilancia, buen trato, cuidados veterinarios y no someterlo a estrés ni a sufrimiento innecesario. En el caso de no cumplir estas obligaciones se debe aplicar una multa y/o retiro del animal por parte del municipio. Esto permitirá prevenir la presencia de perros vagos en el largo plazo, ya que existirá un registro, así como obligaciones por parte del dueño. De esta manera se puede educar a la sociedad para que la tenencia de mascotas sea percibida de otra manera, donde el animal sea un miembro importante de la familia, en vez de un bien de consumo.

Respecto a las medidas de control, si bien el costo político de tomar medidas estrictas es alto, no se debe olvidar que la política se debe hacer en vista al bien de la sociedad y no en base a presiones de pequeños sectores poderosos. Nuestra democracia debe estar efectivamente al servicio de la mayoría, y los políticos deben ser capaces de canalizar medidas tendientes al bien común, aunque estas muchas veces parezcan indeseables para unos pocos. La sociedad debe asumir los costos morales de haber vivido años abandonando perros a su suerte, sometiéndolos a una vida de sufrimiento. Indudablemente

14 “*Environmental Protection Act*”, Reino Unido, 1990.

15 “*Wild Dog Policy*”, Australia, 2005. Disponible en: <http://www.feral.org.au/wild-dog-policy-and-legislation/>

las medidas de control que se utilicen bajo un estándar de bienestar animal serán mucho más humanitarias que el abandono cruel de estos animales y su muerte en la calle por atropello, hambre o enfermedades. El protocolo recomendado a nivel internacional consiste en cuatro etapas: 1) En primer lugar se debe capturar y retirar a los perros de la vía pública y zonas rurales, para luego trasladarlos a caniles municipales. 2) Posterior a esto se debe realizar una evaluación clínica profesional, donde se diagnosticarán lesiones, patologías, y se realizará una evaluación de conducta para determinar si el animal se encuentra apto para ser adoptado o si es un animal peligroso. 3) En el caso de que apruebe la evaluación, será sometido a registro con microchip, esterilización, desparasitación y vacunación para luego ser entregado en adopción. 4) En el caso de no aprobar la evaluación clínica por tener conducta agresiva y ser considerado un animal peligroso, o bien encontrarse en un estado de salud cuyo tratamiento no permitiría una calidad de vida óptima, se debe aplicar la eutanasia por parte de un médico veterinario.

Respecto a las medidas de control en zonas rurales y en áreas protegidas, se debe establecer un protocolo a nivel nacional para lograr controlar la población canina y así prevenir que aumente la población de perros asilvestrados que está contagiando enfermedades y depredando a la fauna silvestre de nuestro país.

Se debe transitar desde una discusión pública desinformada, hacia un análisis integral de todas las dimensiones que conlleva el abandono animal. La pérdida de estándares de control del problema ha llevado a Chile a un retroceso en su calidad de vida, ha generado pérdidas económicas, daño a la biodiversidad y vulneración de compromisos internacionales. Finalmente, los más afectados por este retroceso son los animales y las personas vulnerables.

Referencias

- Abarca, K., López, J., Perret, C., Guerrero, J., Godoy, P., Veloz, A., Valiente-Echeverría, F., León, U., Gutjahr, C. y Azócar, T.**, 2007. *Anaplasma platys* in dogs, Chile. *Emerging Infectious Diseases*, 13 (9), 1392-1395.
- Accosta-Jamett, G.** 2009. *The role of domestic dogs in diseases of significance to humans and wildlife health in central Chile*. Submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, University of Edinburgh, The Institute of Zoology, London.
- Armstrong, W.A., Oberg, A. y Orellana, J.J.**, 2011. Presencia de huevos de parásitos con potencial zoonótico en parques y plazas públicas de la ciudad de Temuco, Región de La Araucanía, Chile. *Archivos de Medicina Veterinaria*, 43, 127-134.
- Bennett, B.T., Brown, M.J. y Schofield, J.C.**, 1990. Euthanasia. *Disponible en*: Bennett, B.T., Brown, M.J. y Schofield, J.C., eds. *Essentials for animal research: a primer for research personnel*. Beltsville MD: National Agriculture Library, 89-99.
- Bonacic, C. y Alvarado, R.**, 2011. *Investigación y educación sobre el impacto de los perros en ambientes naturales*. Fondo de Protección Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente.
- Bonacic, C. y Alvarado, R.**, 2012. *Estrategia de Manejo de Cánidos Domésticos en el Contrafuerte Cordillerano de la Región Metropolitana*. Fondo de Protección Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente.
- Castillo, D., Paredes, C., Zañartu, C. y Castillo, G.**, 2000. Contaminación ambiental por huevos de *Toxocara* sp. en algunas plazas y parques públicos de Santiago de Chile. *Boletín Chileno de Parasitología*, 55, 86-91.
- Conaf**, 2012. *Análisis de la ocurrencia de ataques de perros y gatos a fauna silvestre protegida en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas*.
- Corti, P., Wittmer, H.U. y Festa-Bianchet, M.**, 2010. Dynamics of a small population of endangered huemul deer (*Hippocamelus bisulcus*) in Chilean Patagonia. *Journal of Mammalogy*, 91 (3), 690-697.
- Garde, E.J. y Pérez, G.E.**, 2009. *Preliminary investigation of human perceptions of the street dog population in Chile, November and December 2008*. Veterinarians Without Borders, Canada.
- Gilchrist, J., Sacks, J., White, D. y Kresnow, M.J.**, 2008. Dogs bite: still a problem. *Injury Prevention*, 14 (5), 296- 301.
- ICAM**, 2007. *Guía para el manejo humanitario de poblaciones caninas*. Disponible en: www.icam-coalition.org/downloads/Guia_Para_El_Manejo_Humanitario_de_Poblaciones_Caninas_Spanish.pdf.

- López, J., Abarca, K., Paredes, P. e Inzunza, E.,** 2006. Parásitos intestinales en caninos y felinos con cuadros digestivos en Santiago, Chile. *Revista Médica de Chile*, 134: 193-200.
- López, J., Abarca, K. y Azócar, T.,** 2007. Evidencia clínica y serológica de rickettsiosis canina en Chile. *Revista Chilena de Infectología*, 24 (3), 189-193.
- López, J., Abarca, K., Valenzuela, B., Cerda, J., Lorca, L., Olea, A. y Aguilera, X.,** 2009. Surveillance System for infectious diseases of pets. Results of a pilot experience in Santiago, Chile. *Emerging Infectious Diseases*, 15 (10), 1674-1676.
- López, J., Abarca, K. y Acosta-Jamett, G.,** 2012a. *Características de las mascotas caninas de cuatro ciudades de Chile.* XVII Congreso Chileno de Medicina Veterinaria Valdivia, Noviembre 2012.
- López, J., Abarca, K., Mundaca, M.I., Caballero, C. y Valiente-Echeverría, F.,** 2012b. *Ehrlichia canis* en un canino de la ciudad de Arica. *Revista Chilena de Infectología*, 29 (5), 535-538.
- Pal, S.K.,** 2005. Parental care in free-ranging dogs, *Canis familiaris*. *Applied Animal Behaviour Science*, 90 (1), 31-47.
- Sacks, J.J., Lockwood, R., Hornreicht, J. y Sattin, R.W.,** 1996. Fatal dog attacks, 1989-1994. *Pediatrics*, 97 (6), 891-895.
- SAG,** 2007. Distemper canino en la Isla Robinson Crusoe (Archipiélago Juan Fernández, V Región): antecedentes de un brote epidémico 2007. *Boletín Veterinario Oficial*, 8, 1-19.
- Silva-Rodríguez, E.A., Ortega-Solis, G.R. y Jiménez, J.E.,** 2010. Conservation and ecological implications of the use of space by chilla foxes and free-ranging dogs in a human-dominated landscape in southern Chile. *Austral Ecology*, 35 (7), 765-777.
- Silva-Rodríguez, E.A. y Sieving, K.E.,** 2012. Domestic dogs shape the landscape-scale distribution of threatened forest ungulate. *Biological Conservation*, 150 (1), 103-110.
- Totton, S.C., Wandeler, A.L., Ribble, C.S. Rosatte, R.C. y McEwen, S.A.,** 2011. Stray dog population health in Jodhpur India in the wake of animal birth control (ABC) program. *Preventive Veterinary Medicine*, 98 (2-3), 215-220.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 2354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 2354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina