

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría en Investigación en Políticas Públicas

“Los animales ya no son solo cosas”

El cambio de política a partir de la Ley de Bienestar y Protección Animal en el Perú

Diana Carolina Flores Rojas

Asesora: Mónica Margarita Manosalvas Vaca

Lectores: Ricardo Restrepo Echevarría y Marco Antonio Córdova Montúfar

Quito, septiembre de 2021

## **Dedicatoria**

A Hypatia,  
que me acompaña en el camino de la transformación valiente  
de reconocermé como parte de una de muchas especies.

A mis comunidades de origen y sentido:  
Rosacani en Ilave, Puno y Pacaraos en Huaral, Lima,  
por sostenerme en su saber ancestral.

La cuestión del reconocimiento de los derechos de los animales debe, en consecuencia, analizarse desde esta doble perspectiva: por un lado, la moral o ética, si los animales merecen incluirse en la comunidad moral que les hace merecedores de derechos y, por otro, la jurídica, esto es, cómo se pueden institucionalizar esos derechos para que sean efectivos en los ordenamientos.

Rey 2017, 5.

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VIII
Agradecimientos.....	XIII
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	8
Marco teórico y metodología .....	8
1. Marco teórico: cambio, aprendizaje social y cambios paradigmáticos .....	8
1.1 Las políticas públicas.....	8
1.2 El cambio y el aprendizaje en las políticas públicas .....	9
1.2.1 La teoría incremental.....	10
1.2.2 El marco de las coaliciones promotoras .....	10
1.2.3 Equilibrio puntuado.....	11
1.2.4 El aprendizaje en las políticas .....	12
1.3 Marco analítico: el cambio de política según Peter Hall (1993) .....	14
1.3.1 Tres órdenes de cambio y aprendizaje social .....	14
1.3.2 Cambio paradigmático .....	15
1.4 Aportes posteriores al cambio paradigmático .....	18
1.4.1 Precisión conceptual de paradigma de política .....	18
1.4.2 Características de los cambios paradigmáticos .....	19
1.4.3 Determinar el cambio paradigmático .....	22
1.4.4 Síntesis del marco analítico usado .....	24
2. Metodología .....	24
2.1 Perspectiva y estrategia de investigación: interpretativa y estudio de caso .....	24
2.2 Objetivos.....	25
2.2.1 Objetivo general .....	25
2.2.2 Objetivos específicos.....	26
2.3 Niveles de análisis .....	26
2.4 Selección de caso.....	26
2.5 Técnica de análisis.....	30
2.6 Validación.....	32

Capítulo 2 .....	33
Los animales como sujetos en las políticas públicas.....	33
1.Los animales como cosas y como sujetos de derechos .....	33
1.1 Paradigmas teóricos desde occidente: ecología profunda, abolicionismo, bienestarismo y el giro político de los derechos de los animales .....	34
1.1.1 Los animales como parte de la comunidad moral .....	36
1.1.2 Derechos de los animales: invulnerables y relacionales .....	38
1.1.3 El giro político: los animales como ciudadanos.....	41
1.2 Paradigmas teóricos desde el sur: cosmovisiones indígenas, buen vivir y derechos de la naturaleza .....	43
1.2.1 Dualidad sociedad/naturaleza.....	43
1.2.2 Cosmovisión andina y los animales .....	45
1.2.3 Los animales en el Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza .....	46
1.3 Tipos de animales según su relación con los humanos .....	49
1.3.1 Animales domésticos.....	49
1.3.2 Animales salvajes o silvestres .....	51
1.3.3 Animales liminales.....	51
1.4 Maltrato animal.....	52
2.La penalización del maltrato animal y la Ley 30407 .....	53
2.1 Regulación y penalización del maltrato animal en Latinoamérica y el mundo.....	54
2.1.1 Norte América y Europa .....	54
2.1.2 Latinoamérica.....	55
2.2 La política pública de regulación del trato hacia los animales en el Perú .....	58
2.2.1 Nivel macro: el trato hacia los animales en las políticas nacionales.....	59
2.2.2 Nivel meso: objetivos de las políticas y e instrumentos seleccionados .....	61
2.2.3 Nivel micro: ajustes en la implementación de la política.....	66
Capítulo 3 .....	68
Resultados .....	68
1. ¿Por qué una nueva propuesta de ley? Intento errado de ajuste de la Ley 27265 .....	69
1.1 Aprobación y uso de la Ley 27265.....	69
1.2 El grupo de trabajo multisectorial y el nuevo proyecto de ley 4248/2010-PE.....	70

1.3	Nuevas ideas en el proyecto de ley 4248/2010-PE.....	71
1.4	Archivamiento del proyecto de ley 4248/2010-PE.....	73
2.	Proyectos de ley para endurecer las sanciones al maltrato de animales (2013-2016).....	74
2.1	Principales contenidos de los proyectos de ley del expediente de la Ley 30407 .....	76
2.2	Proyectos de ley de mayor influencia.....	77
2.2.1	Proyecto de ley 4666/2015-IC.....	77
2.2.2	Proyecto de Ley 3266/2013-CR.....	78
2.2.3	Proyecto de Ley N°3371/2014-CR .....	79
3.	Aprobación de la Ley 30407 (2015) .....	79
3.1	Primera etapa: presentación de proyectos de ley y deliberación pública del maltrato animal en el Perú.....	80
3.2	Segunda etapa: aprobación en comisiones del Congreso de la República .....	82
3.3	Tercera etapa: aprobación en el Pleno del Congreso de la República y promulgación por el Poder Ejecutivo .....	87
3.3.1	12 de noviembre de 2015: texto sustitutorio consenso y votación frustrada .....	87
3.3.2	19 de noviembre de 2015: aprobación por unanimidad .....	90
3.3.3	Promulgación .....	91
4.	Post aprobación e implementación.....	95
4.1	Ente rector y reglamentación.....	95
4.2	Denuncias y rol de la Policía Nacional del Perú (PNP) .....	98
4.3	Acciones de protección animal y sensibilización.....	101
4.4	Implementación local .....	102
4.5	Intentos de modificación .....	103
4.6	Balance sobre el proceso de aprobación e implementación de la Ley 30407 .....	104
	Capítulo 4 .....	108
	Análisis.....	108
1.	Proceso de aprendizaje y cambio de la política sobre el maltrato animal en el Perú.....	108
1.1	Intentos fallidos de ajuste .....	108
1.2	Deliberación pública.....	110
1.3	Cambios de autoridad.....	112
1.4	Atractivo político.....	113

1.5 Institucionalización .....	115
2. Paradigmas en competencia .....	116
3. Características y tipo de cambio que manifestó la Ley 30407 en el Perú .....	124
3.1 Origen del cambio .....	124
3.2 Modo .....	125
3.3 Ritmo.....	126
3.4 Anomalías previas .....	126
3.5 Tipo de cambio.....	127
Capítulo 5 .....	130
Conclusiones y recomendaciones.....	130
1. Respecto al caso: la aprobación de la Ley 30407.....	130
2. Respecto al tratamiento estatal de los animales en el Perú y en el mundo .....	133
3. Respecto al cambio en las políticas públicas dirigidas a sujetos no humanos .....	135
Anexos.....	138
Lista de siglas y acrónimos .....	160
Lista de referencias.....	162

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1. 1 Características del proceso de cambio paradigmático (Hall 1993).....	16
Figura 2. 1 Política pública que regula el trato a los animales en el Perú.....	67
Figura 3. 1 Eventos del proceso de cambio en el trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407.....	68
Figura 3. 2 Etapas de aprobación de la Ley 30407.....	80
Figura 4. 1 Caricatura de Andrés Ederly publicada el 25 de abril de 2015 en el diario El Comercio.....	123

### **Fotografías**

Fotografía 3. 1 Activistas y congresista Lescano en la aprobación de la Ley 30407 en el Pleno del Congreso de la República (19/11/2015).....	91
Fotografía 3. 2 Miembros de la PNP con afiche para incentivar la realizar de denuncias de maltrato animal usando la Ley 30407.....	101

### **Tablas**

Tabla 1. 1 Desglose de los tipos de cambio de Hall en fines y medios.....	20
Tabla 1. 2 Tipología de cuatro tipos de cambio según modo y velocidad.....	21
Tabla 1. 3 Tipos de cambio según origen y dirección.....	22
Tabla 1. 4 Rastrear el cambio según criterios de Daigneault (2015).....	23
Tabla 1. 5 Resumen de fuentes de información utilizadas.....	30
Tabla 2. 1 Alcances de la Ley 30407 en los diferentes grupos de animales .....	63
Tabla 3. 1 Proyectos de ley antecedentes de la Ley 30407.....	74
Tabla 3. 2 Casos emblemáticos de maltrato animal en la 1era etapa de aprobación de la Ley 30407.....	81
Tabla 3. 3 Uso activista de la Ley 30407 (excluyendo las denuncias).....	102
Tabla 4. 1 Paradigmas teóricos y empíricos sobre el maltrato animal en disputa.....	117



Tabla 4. 2 Medios y fines del cambio del trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407.....127

## Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Diana Carolina Flores Rojas, autora de la tesis titulada ““Los animales ya no son solo cosas”. El cambio de política a partir de la Ley de Bienestar y Protección Animal en el Perú” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2021



---

Diana Carolina Flores Rojas

## Resumen

A inicios del 2016 se aprobó en el Perú la Ley 30407 que penaliza con hasta cinco años de cárcel el maltrato de animales domésticos de compañía y silvestres en cautiverio. Una Ley que hasta el momento no es reglamentada ni supera las diez sentencias, pero que la ciudadanía viene usando para desincentivar la violencia contra los animales no humanos y como respaldo para intervenir directamente en el rescate de los mismos.

En este sentido, la presente investigación ha tenido por objetivo comprender cómo y por qué cambió la política del trato a los animales en el Perú a partir de la aprobación de la mencionada Ley. Sus objetivos específicos, a su vez, son: la caracterización del proceso de cambio y aprendizaje social, la identificación de las concepciones sobre el maltrato animal que estuvieron presentes; y determinar si el cambio producido fue de tipo paradigmático. Por su parte, la hipótesis de trabajo ha sido que el trato estatal a los animales en el Perú cambió de forma paradigmática debido a que el maltrato de los animales domésticos de compañía pasó a ser visto como un problema público.

El marco analítico elegido ha sido la teoría del cambio paradigmático y el aprendizaje social de Peter Hall (1993), así como las revisiones teóricas posteriores que ponen en tela de juicio la inconmensurabilidad como un requisito de los paradigmas, incorporan la noción de paradigma empírico e identifican ritmos y modos diversos en el proceso de cambio. La metodología aplicada ha sido de tipo cualitativa interpretativa, para centrarse en la construcción y comprensión de los significados sociales (Yanow 2007) y la estrategia de análisis ha sido el uso de proposiciones teóricas (Yin 2003).

Se ha concluido que la política del trato a los animales en el Perú cambió de forma lenta e incremental (no paradigmática) en el transcurso de 15 años (desde el 2000), a razón de que el maltrato de los animales no humanos se empezó a formular como un problema público y del impacto que tuvo la deliberación social suscitada entre el 2014 y el inicio del 2016. Se ha determinado, también, que las nuevas ideas sobre los animales se formularon empíricamente como un paradigma mixto, en el que se reconoció moralmente a los animales en su generalidad,

pero a la vez se justificó proteger solo a un grupo de estos. Asimismo, los paradigmas teóricos y empíricos han mostrado ser útiles para comprender la complejidad de las ideas que sostienen las políticas y el cambio de las mismas, más aún cuando se trata del reconocimiento de derechos a sujetos no humanos, como los animales.

## Agradecimientos

La presente investigación de tesis ha buscado dejar constancia del arduo y comprometido trabajo que vienen realizando las personas activistas y organizaciones de defensa animal en el Perú. Mi gratitud va para ellas y ellos en primer lugar, quienes no solo llenaron encuestas y participaron de entrevistas, sino que me confiaron su sentir. Así como a cada académico, político, periodista que participó de esta aventura. Además de que su lucha por hacer del maltrato animal una indignación visible, forzando a los medios de información a cubrir estos eventos, permitió que quiénes investigamos pudiéramos nombrar los cambios que venían dándose.

La lista es más grande, pero haremos lo posible por nombrar a todos/as los que autorizaron ser nombradas/os como parte de la investigación: Teresa Torres, Manu, Rafaela Vega, Marce Or, Marita Calderón (*Extinction Revelion*), John Dennys Salas (Colectivo Libertario Huayna Roque), Carlos Calvo, Jerico Fiestas, Vanessa Vie, Magali Salinas Ong *Amazon Shelter*, Perú Antitaurino, José Ernesto De Almeida Molina (The World Foundation for Natural Science, Fundación Almahue), Marcos Cisneros Trujillo (Oveja verde), Cajamarca Antitaurina, Acción Antiespecista, Carmen del Pilar Villalobos Sousa, Buscando un hogar para todos (Cajamarca), Jorge Saavedra (ex EcoAnimalia), Madeleine Olivos, Luis Brayan, Temporal Cats and Kittens, Rosemary Toledo, Acción perroética, Diego Lazo, Gabriela Gonzales Malca (TierrActiva Perú), Karol, Erly, Teresa Torres, María Jesús León (Nuevo Perú), Consciencia Colectiva, Ingrid Soria, Joshua Ortega Medina (Clu3 Huancayo), Frente Antitaurino, IRUPA, Acho Sin Toros, Iselda Livoni (Asociación para el Rescate y Bienestar de los Animales), Karito Jaén (Huellitas Puno), Jean Pierre (Native - Tienda Ecológica), Juan Carlos Orbegozo (Eventos Animalistas Trujillo), Bruno Antoine, Laura Zavala, Inés Nole (Irupa).

Asimismo, gracias a quiénes respaldaron este ímpetu desde la academia. La beca de estudios y de apoyo a las tesis brindadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador) ha sido determinante. Muy especialmente, agradezco el acompañamiento y apoyo de mi asesora Margarita Manosalvas, y del grupo de investigación que ella dirigió. Margarita, vale decir, siempre me dejó notar que activismo fortalecía mi interés analítico y no al revés.

Y cómo no, gracias a mi familia por interesarse y tratar de comprender mis apuestas académicas. Sus preguntas siempre son un cable a tierra. Gracias a mis amigas y amigos, que se emocionaron conmigo por lo que iba aprendiendo. A Nata, Dieguito, Inés, Jaikel, Ise, Rapha. A Carmencita y Felipe, quiénes parieron conmigo una tesis pandémica, además del amor por el cevichocho. Y a cada ser sintiente que me acompañó en la tierra de fuego que es Ecuador, Joss, Kuyllur, Felipe, José, Sandrita, Cami, Dani, Shady, Giovi, Naty, Cristi, Camilo y muchos más. Aquí en Perú, gracias también a Mi Escritorio Compartido, cómplices de escritura.

Gracias vida por dejarme reflexionar sobre la justicia en relación a cómo tratamos a los animales. Haré lo posible para que ello contribuya a que el Estado no siga ajeno y violentando a los animales no humanos y la naturaleza. *Uywanakax suma qamañatakiwa* (buen vivir para los animales).

## **Introducción**

La normativa orientada a regular, condenar y/o endurecer las penas por maltrato animal ha ido en aumento mundialmente en los últimos años (Pincheira 2017). Latinoamérica no ha sido la excepción a esta tendencia e incluso es considerada como una región a la vanguardia de estas nuevas consideraciones hacia los animales no humanos (“Latinoamérica, líder en leyes de protección de mascotas y animales”. Infobae, 7 de diciembre de 2017). A su vez, existe mayor evidencia científica de la capacidad que tienen los animales no humanos de tener consciencia y generar lazos afectivos (Cochrane 2020).

En este contexto, es más difícil que alguien sostenga públicamente que los animales no sienten. Sin embargo, durante la mayor parte de la historia de la humanidad la violencia contra los animales no humanos no ha sido entendida como un problema social y público. Y actualmente millones de estos son torturados y asesinados, ya sea a través de la industria alimentaria, la destrucción de sus hábitats o incluso mirándolos a los ojos mientras se los golpea por haber orinado dentro de casa. En la presente investigación se sostiene que este fenómeno se relaciona con la manera en que los animales no humanos han sido y son concebidos, tanto por el Estado, como por los valores de la sociedad que los gobiernos dicen representar.

Es así que son pocas las normativas que no consideran a los animales no humanos como objetos y/o propiedades a nivel constitucional. E incluso en los países en los que se le ha reconocido derechos a una entidad no humana, la Pachamama (la naturaleza), los animales han sido principalmente valorados como biota. categoría que los engloba por su importancia en los ecosistemas y el patrimonio natural de los países, pero que no pone atención a sus subjetividades y/o derechos individuales. Es decir, no son tratados como un fin en sí mismo, lo que termina generando la normalización de su sufrimiento (Nibert 2013, 3, Cochrane 2010, Jaramillo 2013).

En este sentido, enfrentar el maltrato de los animales no ha sido entendido como una responsabilidad de la sociedad, como una problemática que se produce en las interacciones de los animales humanos con los no humanos (Hall 2018). No se interpreta la afectación que estos sufren de forma estructural y sistémica, sino más bien de manera circunstancial o accidental: “una

mala persona maltrató un animal”. Se olvida que, por ejemplo, que los animales silvestres son violentados a través del cambio climático y las afectaciones generadas a sus hábitats o del tráfico de especies; que los animales de consumo humano son criados y sacrificados bajo la prioridad de criterios de rentabilidad en la industria alimentaria; o que los animales domésticos de compañía sufren abandono y/o agresiones a partir de la condición de dependencia que los humanos les forzaron a tener.

En suma, generalmente no se ha entendido el maltrato animal como un problema público. Para que esto suceda, no basta con que una situación problemática sea observada con preocupación o pena, sino que la sociedad considere que le corresponde hacer algo, que afecta sus intereses y que le exija al Estado que intervenga (Subirats et al. 2008). El maltrato animal como demanda pública viene atravesando este proceso de elaboración. En Latinoamérica, las complejidades de las nuevas legislaciones evidencian estas disputas de sentido. El derecho, al que generalmente llegan tarde los cambios (Rey 2018), sin embargo, parece haberse convertido en un escenario de consecución de mayores protecciones a los animales no humanos, especialmente en el derecho civil y penal (Ídem 2018, 16-17). De modo que incluso en países en los que la gravedad de los problemas sociales de los humanos pareciese hacer menos viable que se atiendan otras problemáticas, se han generado normas que penalizan el maltrato de animales domésticos de compañía (Padilla 2019a).

De este modo, aunque a inicios de siglo, la mayor de los países latinoamericanos no establecía protecciones a los animales no humanos (a excepción de Argentina que estableció pena de cárcel en 1954, y de Chile y Colombia que impusieron sanciones económicas en 1989), la situación mejoró desde el año 2008 (Puerto Rico en el 2008 y Uruguay en el 2009) y especialmente desde el año 2011. A partir de esta fecha, se aprobaron nuevas normativas, que instauraban penas de cárcel y/o reconocimiento a los animales como seres sintientes: Nicaragua (2011), República Dominicana (2012), Bolivia (2015), Colombia (2016), El Salvador (2016), Honduras (2016), El Salvador (2016), Perú, (2016), Guatemala (2017), Costa Rica (2017), Chile (2017), Paraguay (2017) y hace muy poco, Ecuador (2019).



Por su parte, en el año 2015 en el Perú, un año antes de las elecciones generales, la ciudadanía inundó las redes sociales con denuncias que contenían alto contenido de escenas de crueldad hacia los animales no humanos, llegando a calcularse que se realizaban entre 10 a 12 denuncias de forma diaria a través de esta modalidad (Cevallos 2016, 21). Además, estos mismos contenidos, por su carácter viral, lograron ser cubiertos por medios convencionales de señal abierta (Calderón 2016, Flores 2016).

En estas circunstancias, se aprueba la Ley 30407 “Ley de Protección y Bienestar Animal” en noviembre de 2015 y se promulga en enero de 2016, motivo del presente estudio. Su promulgación supuso la derogación de la antigua Ley 27265 (Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio) del año 2000; que solo consideraba el maltrato animal como una falta, incluso en los casos en que el animal fuera, por ejemplo, públicamente asesinado. Sin embargo, esta norma tuvo poco impacto social y su intento fallido de ajuste generó las condiciones para formular una nueva propuesta: el proyecto de ley 4248/2010-PE, cuyo contenido será recuperado cinco años después en la Ley 30407. Dicha norma modificó el Código Penal, reemplazando el artículo 450-A por el 206-A, que establece que los actos de crueldad y el abandono contra animales domésticos de compañía y silvestres en cautiverio son sancionados con días multa, la inhabilitación del agresor/a y además la pena privativa de la libertad de entre tres a cinco años, aplicándose en el caso de que el animal muera producto de la agresión recibida. Para los demás animales no humanos, establece algunos criterios para “evitar su sufrimiento innecesario”; y excluye de los beneficios de la Ley, por considerar “cultural”, a los animales usados en los llamados espectáculos tradicionales.

Hasta antes de la aprobación de la Ley, la ausencia de una política que sancione la gravedad de los casos de maltrato animal generó que la persistencia de este problema se observe como una falla del Estado (Hall 2018) y una manifestación de una sociedad indolente. Se generó entonces un proceso de deliberación pública sobre la legitimidad de la intervención estatal en estos asuntos, el tipo de relación que los humanos deberían establecer con los animales en general, y en específico respecto a los animales domésticos de compañía; y la mención a un tema aún novedoso en ese entonces: los derechos de los animales. En esta línea, el problema de investigación aborda las ideas y eventos que explican el cambio de la política en esta materia y la pregunta de

investigación es ¿cómo y por qué cambia la política del trato a los animales en el Perú? Es decir, las características y el tipo de cambio que se produjo, así como las razones que explican dicho suceso.

La hipótesis para responder a esta interrogante es que el trato estatal a los animales en el Perú cambió de forma paradigmática debido a que el maltrato de los ADC pasó a ser visto como un problema público. La variable independiente es la concepción del maltrato animal, la variable intermedia es el proceso de aprendizaje social, y la variable dependiente es el tipo de cambio de la política. Vale señalar que la hipótesis puede resultar polémica al elaborar una conclusión sobre los animales en su generalidad a partir del cambio en la concepción del maltrato de un grupo de estos (los ADC). Sin embargo, esta aparente contradicción es intencional, porque permite complejizar las concepciones de los animales y las paradójicas consecuencias derivadas del énfasis puesto en los ADC en las políticas públicas.

En este marco, el objetivo de este estudio es comprender cómo y por qué cambia la política del trato a los animales en el Perú. Los objetivos específicos, por su parte, son: a) caracterizar el proceso de cambio y aprendizaje social que produjo la Ley 30407; b) identificar las concepciones sobre el maltrato animal que estuvieron presentes en el mencionado proceso; y c) determinar si el cambio denotado por la aprobación de la Ley 30407 en el Perú fue de tipo paradigmático. El primer y segundo se han logrado a través de la reconstrucción cronológica del proceso de cambio y la identificación de las ideas, actores e instituciones parte. El tercer objetivo, por su parte, contrastó los eventos e ideas encontradas con las proposiciones teóricas previamente desarrolladas y elaboró dos paradigmas mixtos de forma empírica (Daigneault 2015).

La presente investigación es de tipo cualitativa y se concibe bajo un enfoque interpretativo, cuyo centro es la construcción y comprensión de los significados sociales (Yanow 2007). La estrategia de análisis es el uso de proposiciones teóricas (Yin 2003) y se realiza a través de un estudio de caso, dado el carácter contemporáneo del tratamiento estatal a la problemática del maltrato animal; y la necesidad de usar múltiples fuentes de información (Yin 2003, 8, Yanow 2007, 409). El proceso de aprobación de la Ley 30407 (Ley de Protección y Bienestar Animal) en noviembre de 2015 y promulgada en enero de 2016 en el Perú es analizado como manifestación del cambio

en el trato a los animales en el Perú. Las técnicas de recolección usadas son las entrevistas abiertas y focalizadas, el uso de registros de datos y de documentos de archivo. Y las técnicas de análisis son el Pattern Matching y el análisis de documentos.

Estudiar el tratamiento estatal del maltrato animal y los cambios producidos al respecto es pertinente para el análisis de las políticas, porque aborda una de sus dimensiones más importantes: la regulación política y social de las interacciones en la sociedad. Un ejercicio que tiene por objetivo que los ciudadanos/as cambien sus comportamientos a partir de la acción del Estado, el mismo que debería representar sus intereses (Lascoumes y Le Galès 2014, Bifulco 2017). Por ende, la regulación de las prácticas permitidas o no es un escenario idóneo para observar las ideas que priman en la sociedad sobre un determinado tema, así como la lectura que hace el Estado sobre éstas y el nivel de prioridad que le atribuye.

El cambio de las políticas, asimismo, se aproxima a las ideas y eventos que posibilitan que lo que se entiende como público se transforme. Especialmente cuando se trata de temas polémicos, como la consideración de sujetos no humanos en el alcance de derechos históricamente reservados para los humanos. Se busca dilucidar cómo la regulación del Estado, expresada en leyes, por ejemplo, provoca y/o consolida las políticas públicas y los procesos de transformación que les preceden o suceden.

Se espera, a su vez, aportar la búsqueda de hacer efectivos los derechos de los animales en la acción estatal. Más aún cuando es un campo de estudio y de disputa política invisibilizado, que excluye a los animales no humanos de los alcances positivos de las sociedades democráticas. A su vez, este objetivo es parte de una apuesta por la consideración de los derechos de los sujetos no humanos, considerando la insostenibilidad de los paradigmas antropocéntricos como horizontes vitales y éticos. Asimismo, el presente trabajo se suma a la recuperación de otras ontologías en la relación con la naturaleza, por lo que en el marco teórico se discute los derechos de los animales y la consideración de estos no solo desde perspectivas propias de la modernidad occidental, sino de las cosmovisiones andinas e indígenas.

Para abordar este planteamiento, la presente investigación tiene cinco capítulos. En el primero, se revisan a modo introductorio las características de las principales teorías sobre el cambio en las políticas públicas y el aprendizaje social. Luego, se desarrolla el marco analítico de la investigación: se caracterizan los tres niveles de cambio y el aprendizaje social según Peter Hall (1993). Se discute los aportes posteriores a la noción de cambio paradigmático (Hogan y Howlett 2015, Wilder 2015 y Baumgartner 2013); y finalmente, se presenta la estrategia metodológica.

El segundo capítulo se divide en dos partes: la discusión teórica sobre la concepción de los animales; y la penalización del maltrato animal y breve caracterización de la Ley 30407. En la primera parte, se presentan los paradigmas teóricos que desde occidente observan a los animales como cosas, la ecología profunda, el abolicionismo, el bienestarismo y se profundiza en el llamado “giro político” de los derechos de los animales no humanos. Asimismo, se exponen algunas propuestas elaboradas desde el sur: los otros sistemas no dualistas, las concepciones relacionales, recíprocas y bajo criterios de equilibrio cósmico de los animales en las cosmovisiones andinas; y se discute las oportunidades de resignificación y limitaciones de las propuestas de Buen Vivir y Derechos de la Naturaleza.

En la segunda parte de este mismo capítulo, se presentan brevemente los principales avances en la normativa sobre las consideraciones de los animales no humanos en el mundo y especialmente en Latinoamérica. Y se finaliza con la descripción introductoria de la política pública de trato a los animales en el Perú.

En el tercer capítulo, se describen los resultados de la investigación a partir de la reconstrucción de los eventos e ideas que fueron parte del proceso de aprobación de la Ley y de la implementación posterior. Se parte por explicar el origen de una nueva propuesta legislativa después del intento fallido de ajuste de la Ley 27265 y de la frutada promoción del proyecto de ley 4248/2010-PE. Se explican las principales características de los proyectos de ley previos, y se identifica tres etapas en la aprobación de la Ley 30407 entre el año 2015 y 2016. Luego, se describe el periodo post aprobación y de implementación, el rol del ente rector y la pendiente reglamentación, las denuncias y el rol de la Policía Nacional del Perú (PNP), las acciones de

protección y sensibilización generadas por la sociedad civil, los intentos de modificación a la Ley y el balance de la misma.

El cuarto capítulo, por su parte, es más analítico. Se usan las categorías y proposiciones teóricamente desarrolladas para reflexionar críticamente el proceso de aprendizaje y cambio de la política sobre el maltrato animal en el Perú: los intentos fallidos de ajuste, la deliberación pública, la construcción del atractivo político de la demanda, los paradigmas en competencia, las características y tipo de cambio que manifestó la Ley 30407 en el Perú y el tipo de cambio que se produjo.

En el último capítulo se exponen las conclusiones y recomendaciones respecto al caso de estudio: la aprobación de la Ley 30407, sobre el tratamiento estatal de los animales en el Perú y en el mundo, y en relación con el cambio en las políticas públicas dirigidas a sujetos no humanos.

Que este trabajo contribuya con la transformación, más aún cuando la pandemia –en medio de la cual se escribió esta tesis– ha evidenciado forzosamente la forma actual de relación con los animales no humanos y sus hábitats, son insostenibles.

Finalmente, por criterios prácticos más no ideológicos, en adelante se denominará “animales” a los animales no humanos, y “personas” o “humanos”, a los animales humanos.

## **Capítulo 1**

### **Marco teórico y metodología**

#### **Marco teórico: cambio, aprendizaje social y cambios paradigmáticos**

La presente sección tiene por objetivo presentar las principales teorías, conceptos y discusiones que enmarcan los estudios sobre el cambio en las políticas públicas, el aprendizaje social y el cambio de tipo paradigmático. Se parte de un posicionamiento teórico sobre las políticas públicas y de la revisión de los aportes de la teoría del cambio incremental, del marco de las coaliciones promotoras y del equilibrio puntuado. A posterior se profundiza en la propuesta teórica sobre el cambio y el aprendizaje social desarrollada por Peter Hall (1993). Se exponen las principales discusiones del debate posterior sobre el cambio paradigmático (Howlett y Cashore 2007, Baumgartner 2013, Wilder 2015, Hogan y Howlett 2015) y se resalta las cuatro dimensiones de los paradigmas de política (Daigneault 2015).

#### **Las políticas públicas**

Las políticas públicas son discursos y acciones (u omisiones) que le dan tratamiento a un aspecto de la realidad social que ha sido problematizado como público. Como discurso, las políticas seleccionan ideas que les útiles para interpretar la realidad, tomar postura y elegir proteger determinados valores (Roth 2014, 104). Y como acciones, materializan dichas ideas en programas estatales, marcos jurídicos, designaciones presupuestales, selección de instrumentos, entre otros (Roth 2014, 34-36). Ambos aspectos hacen que la política pública funcione como la acción colectiva que genera un orden social y político que conduce, regula y resuelve conflictos en la sociedad (Lascoumes y Le Galès [1948] 2014, 11).

Sin embargo, lo que se considera como público no es motivo de consenso. Aunque se define en contraste con lo privado (Habermas 1989. Citado en Parsons 2007, 38), la frontera entre este y lo público se ha transformado a lo largo de la historia del Estado Moderno (Parsons 2007, 38).

Cuando un asunto dejó de considerarse una responsabilidad particular (ya sea personal, familiar, grupal) (Subirats et al. 2008, 131) y/o materia exclusiva de las reglas del mercado, a convertirse en un problema que le atañe resolver a la sociedad en su conjunto y sobre el que debe actuar el poder público para enfrentarlo (Lascoumes y Le Galès [1948] 2014, 80). Por ende, el escenario

donde actúan las políticas públicas está siempre marcado por la tensión, pugna y retroalimentación permanente sobre lo que diferentes grupos de poder consideran que merece atención pública (Subirats et al. 2008, 135), por las características que el Estado le atribuye y/o refuerza en los públicos objetivos de las políticas para justificar su acción (Schneider e Ingram 2017), o por quiénes considera sujetos de derechos.

En este sentido, la presente investigación analiza las políticas públicas desde la teoría crítica y el constructivismo. La teoría crítica permite observar las políticas desde las relaciones de poder que estas originan y/o refuerzan (Fontaine 2015, 15), en las que lo público y la forma en que interviene el Estado supone una disputa de sentidos. El trato a los animales regulado por las políticas es, en ese sentido, un escenario de contienda ideológica, en el que reconocerle derechos y/o sancionar la violencia contra este grupo o alguno de sus subgrupos (como los domésticos de compañía), u otros sujetos no humanos, tiene relación con el poder que adquieren las ideas (Carstensen 2015, 307) y el lugar de poder que ocupan estos y sus defensores o detractores en la sociedad.

La interpretación de la realidad como una construcción social desde la perspectiva constructivista, a su vez, permite enfatizar en el rol de las ideas en las políticas públicas. Ideas que configuran las concepciones de los animales presentes en los cambios de política y que inciden en la legitimación o del maltrato animal como problema público.

### **El cambio y el aprendizaje en las políticas públicas**

Las teorías sobre el cambio en las políticas son variadas, abundantes y multifacéticas, porque representan la diversidad y competencia entre diferentes ontologías (Hogan y Howlett 2015, 5-6) sobre la transformación social. Así como las múltiples interpretaciones sobre la influencia de las ideas en las políticas públicas (Wilder 2015, 27). Pero casi todas suelen abordar alguno de los siguientes aspectos: a) la influencia del estado anterior al cambio en la nueva configuración (Cerna 2013, 4); b) la ocurrencia de una crisis o coyuntura específica que funciona como detonante para el cambio (Surel 2008, 57); c) si el origen del cambio es endógeno o exógeno al sistema estatal; d) la velocidad y radicalidad del cambio; y e) la elección de los factores que explican este cambio, así como el énfasis en algunos de estos.

Tres teorías son claves en la comprensión del cambio en la política por su antigüedad y capacidad de sintetizar múltiples factores y el rol de las ideas en su explicación: la teoría incremental, el marco de las coaliciones promotoras y el equilibrio puntuado (Hogan y Howlett 2015, 9).

### **La teoría incremental**

Es una de las primeras teorías sobre el cambio de política y como su nombre lo indica, su énfasis está en que los cambios suceden de forma gradual. Las decisiones de los actores son resultado de la acumulación de situaciones en el marco de las cuales se elige una opción y no de un análisis exhaustivo y completamente “racional” (Lindblom [1959] 1999). La opción tomada es la que resulta del acuerdo circunstancial de los actores involucrados, y no siempre es seleccionada por sus características intrínsecas ni por representar un “consenso” sobre los valores de fondo o las expectativas de los tomadores de decisión (Lindblom [1959 traducción propia] 1999). Las negociaciones, a su vez, ocurren de forma endógena, dentro del aparato estatal, entre los actores políticos (Fontaine 2015, 42).

Sin embargo, aunque los cambios son incrementales para esta teoría, no son necesariamente conservadores. Los pequeños cambios pueden darse a un ritmo acelerado y producir modificaciones en el statu quo, aunque sin provocar “grandes antagonismos o cismas paralizantes como las propuestas de cambio más drásticas” (Lindblom [1959] 1999, 238). Por esta misma razón, lo incremental tiene la capacidad de introducir demandas o contenidos que de otra manera serían rechazados por lo polémico de sus contenidos (Lindblom [1959] 1999, 242).

### **El marco de las coaliciones promotoras**

Esta propuesta, en inglés *Advocacy Coalition Framework* (ACF), a diferencia de la propuesta incremental, esta teoría no centra su atención en el ritmo de los cambios políticos, sino en los múltiples factores que pueden explicarlo, por lo que un enfoque en permanente actualización. El primer y más importante factor es la existencia de redes denominadas coaliciones que, basadas en sus creencias y en la comprensión común de un problema, defienden una postura dentro del subsistema de política. Están compuestas por actores estatales y no estatales, y usan diferentes tipos de recursos para el logro de sus objetivos, que resaltan por el uso de su conocimiento experto en una materia. El segundo factor es el conjunto de creencias de las coaliciones, que



pueden ser sobre a) los instrumentos, b) las políticas públicas (las estrategias que se aplican dentro del subsistema); y c) el carácter normativo y ontológico. El tercer factor se refiere al impacto que puede tener un “shock externo” para detonar el cambio de las agendas, llamar la atención sobre un tema, o redistribuir los recursos (Sabatier y Weible 2010). Es decir, en los cambios en la coalición de gobierno, las decisiones de otros subsistemas y/o las condiciones socioeconómicas (Sabatier y Weible 2010, 208). Este tipo de eventos puede producir cambios profundos, porque alteran las condiciones en las que opera la política y logra, en algunos casos, que la coalición dominante sea reemplazada (Sabatier y Weible 2010, 213-214).

A su vez, el cambio para el ACF también puede derivar, aparte de los shocks externos, del “aprendizaje orientado a las políticas”. Este procedimiento hace de la experiencia y la información técnica y/o política una oportunidad para variar las formas de implementación de la política, aunque difícilmente provoca cambios a nivel de las creencias sustanciales o profundas. Una reciente actualización del enfoque incorpora los efectos de los shocks internos, para explicar que los cambios radicales también pueden provocarse dentro del subsistema de política cuando se pone en duda la capacidad de la coalición dominante (Sabatier y Weible 2010, 220-221).

### **Equilibrio puntuado**

Es el modelo propuesto por True, Jones y Baumgartner (1991). Se basa en la idea de que las instituciones y actores en su generalidad están en un proceso permanente de ajuste en relación con un contexto variante (Fontaine 2015, 159). Vincula el carácter incremental y radical de los cambios en las políticas, porque señala que, aunque los cambios suelen ser estables e incrementales (dado que las instituciones tienden a proteger sus intereses y reproducir sus valores continuamente), también pueden ser repentinos ante determinadas circunstancias (True, Jones y Baumgartner 2010, 167). A su vez, los cambios para esta teoría pueden ser endógenos y exógenos a la vez. Es decir, en respuesta a las características de la organización del Estado, como por los eventos del problema de política por fuera de este (Baumgartner y Jones 2004).

Los antecedentes de un *issue* funcionan como anclajes para evitar los cambios al funcionar como “intereses establecidos” que rechazan la pérdida de sus condiciones, privilegios y formas de abordar los problemas públicos. Sin embargo, los pequeños ajustes pueden romper la estabilidad

y provocar ajustes de mayor alcance (True, Jones y Baumgartner 2010) a través de una “retroalimentación positiva”. Es decir, a través de movilizaciones políticas, el cambio en la agenda del gobierno y la alteración de las imágenes de política, que funcionan como una “mezcla de información empírica e interpretaciones emotivas” (True, Jones y Baumgartner 2010, 174).

Como se ha observado, las diferentes teorías priorizan uno u otro elemento para explicar el cambio. La teoría incremental tiene su énfasis en el ritmo de los cambios, la de las coaliciones promotoras conjuga la acción de las creencias y de los actores frente a los cuales funcionan los detonantes externos o internos; y la teoría del equilibrio puntuado integra varios criterios para entender los cambios como ajustes permanentes variando entre lo gradual y repentino.

### **El aprendizaje en las políticas**

La noción de aprendizaje es importante en el análisis de las políticas públicas, porque se enfoca en comprender qué ha funcionado y ofrecer sugerencias a los gobiernos (Freeman 2008) y a los actores que buscan transformar la actuación estatal. Las políticas son, pues, una respuesta aprendida sobre qué hacer frente a la incertidumbre, que como señala Hecló (1974, 305-306) es también una fuente de poder estatal. Por tal razón, las teorías sobre el cambio en la política generalmente observan el aprendizaje como un proceso previo al cambio en la política. Ya sea para entender el fracaso e intentar evitar futuros errores (Dunlop 2017), o para valorar las situaciones presentes en relación con los nuevos valores o información disponible (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 123, Hall 1993).

Para Rose (1993) el aprendizaje en la política se entiende como un proceso de obtención de lecciones útiles, que tiene una dimensión normativa y práctica. Requiere que se identifiquen los elementos esenciales de las políticas adoptadas en otros contextos, pero también ajustes para adaptarlos a las nuevas circunstancias. Este sentido ideal del proceso de aprendizaje, sin embargo, es rebatido por Brown y Duguid (2000) que parten en sentido contrario. Para estos autores el hacer permite obtener aprendizajes útiles que se producen en los procesos de implementación de forma ad hoc y colaborativa, en el quehacer diario de políticos y burócratas (Citados en Freeman 2008, 377-378).

En ese sentido, desde la perspectiva constructivista que orienta esta investigación, el aprendizaje en las políticas no es un modelo que se aplica trasplantándose de un problema a otro, como en las teorías de difusión o transferencia. La forma correcta de abordar un problema no está dada ni se produce al interior de las élites políticas y administrativas, sino que se elabora socialmente, en procesos de interacción y comunicación complejos (Freeman 2008, 379-380): “en grupos, redes, comunidades y organizaciones: el aprendizaje es un proceso social” (Bandura 1977. Citado en Freeman 2008, 380, Hall 1993) y que, además, refleja los objetivos y valoraciones políticas que están operando. No es un ejercicio neutral ni mecánico (Dunlop 2017, 5) y supone que la evaluación del fracaso se convierta en un “bien público”, pero que si no hay condiciones deliberativas democráticas reproducen la posición de poder de las “voces más fuertes” (Pellizoni 2001. Citado en Dunlop 2017, 13).

En ese sentido, el aprendizaje no siempre es algo positivo. En principio, porque no siempre se realiza, dado que los procesos de falla casi siempre no activan reflexiones (Moran 2001. Citado en Dunlop 2017, 8); o porque pueden generar efectos inesperados o adversos, como el aprendizaje disfuncional (Dunlop 2017b). Por ejemplo, la deslegitimación de las instituciones involucradas, reduciendo su capacidad para promover reformas o cambios (Kay 2017. Citado en Dunlop 2017a, 11).

El aprendizaje en las políticas, entonces, es un proceso de actualización de las creencias que sostienen las políticas, a partir tanto de las experiencias vividas u observadas desde el análisis o la interacción social (Dunlop y Radaelli, 2013, 599). Un proceso que puede darse de forma consciente y radical a partir del reconocimiento de la insatisfacción con la forma actual de intervención del Estado como en las propuestas de Hall (1993) y Rose (1993). O de forma más lenta, interrumpida e incluso involuntaria (Liberatore 1999. Citado en Dunlop 2017, 5) como propone Wilder (2015) en las siguientes páginas. Este proceso de revisión y actualización, asimismo, puede darse a nivel micro, meso y macro (Dunlop 2017) y motivar cambios de diferente profundidad: generando nuevos instrumentos de política (que es lo más común) o incluso calando sobre las creencias más profundas y complejas (Dunlop 2017, 5).

### **Marco analítico: el cambio de política según Peter Hall (1993)**

A partir del análisis de la política económica de Gran Bretaña en el gobierno de Margaret Thatcher, Peter Hall (1993) entiende los cambios en las políticas como resultado de procesos de aprendizaje social que pueden adoptar tres niveles de profundidad. Su propuesta, a diferencia de las teorías que entienden los cambios de forma progresiva (Lindblom 1959) o al interior del Estado (Hecló 1974), incorpora la posibilidad de cambios paradigmáticos que dan en la sociedad.

### **Tres órdenes de cambio y aprendizaje social**

Los cambios pueden ser de primer, segundo y tercer orden (Hall 1993). Los de primer orden son los ajustes a los instrumentos de la política, los de segundo cambian los instrumentos usados o las estrategias de las políticas; y los cambios de tercer orden, también llamados paradigmáticos, son cuando cambian la jerarquía de objetivos, el sistema de ideas o los estándares fundamentales de la política.

Los cambios de primer y segundo orden generalmente son resultado de aprendizajes acumulativos realizados por los especialistas y/o tecnócratas estatales o del sector de política, similares a como lo concebían Hecló (1978) y Lindblom ([1959] 1999). Los cambios paradigmáticos, empero, suelen ser radicales y resultado de aprendizajes públicos, por fuera de los límites del sector de política (Hall 1993), como también contempla el marco ACF. Asimismo, las ideas e instrumentos se mantienen más estables en los cambios de primer y segundo orden, pero en los cambios paradigmáticos las características de los instrumentos y las estrategias usadas se transforman para responder a los nuevos objetivos y concepciones del problema.

Para Hall (1993), estas transformaciones derivan de procesos de aprendizaje social que ponen de manifiesto la importancia de las ideas y de los arreglos políticos. Es decir, aunque considera que las decisiones políticas son influenciadas por el poder de los actores contrapuestos en la sociedad, estos también se ven obligados a actuar dentro del marco de las ideas ya posicionadas en el momento de su decisión. Por lo que los paradigmas vigentes terminan delineando los límites aceptados/legitimados de la acción estatal y de quiénes esperan influir en ella. Entonces los Estados, para conservar mayores márgenes de autonomía, buscan que acciones sean coherentes con los paradigmas ya consolidados (Hall 1993, 291).

¿Y cómo se produce este aprendizaje social? Hall (1993) retoma la idea de Heclo (1978) de que lo que más afecta a una política en el presente es la política previa que existió al respecto. El legado predecesor es difícil de evadir y sirve para que los individuos modifiquen o “actualicen” sus posiciones posteriores. Sin embargo, discrepa y agrega que este aprendizaje no solo se produce dentro del sector de política ni depende únicamente de las capacidades del Estado. Sino que se trata de un aprendizaje a nivel de toda la sociedad: en la interacción de múltiples actores estatales y no estatales, más aún respecto a los cambios paradigmáticos (Hall 1993, 278).

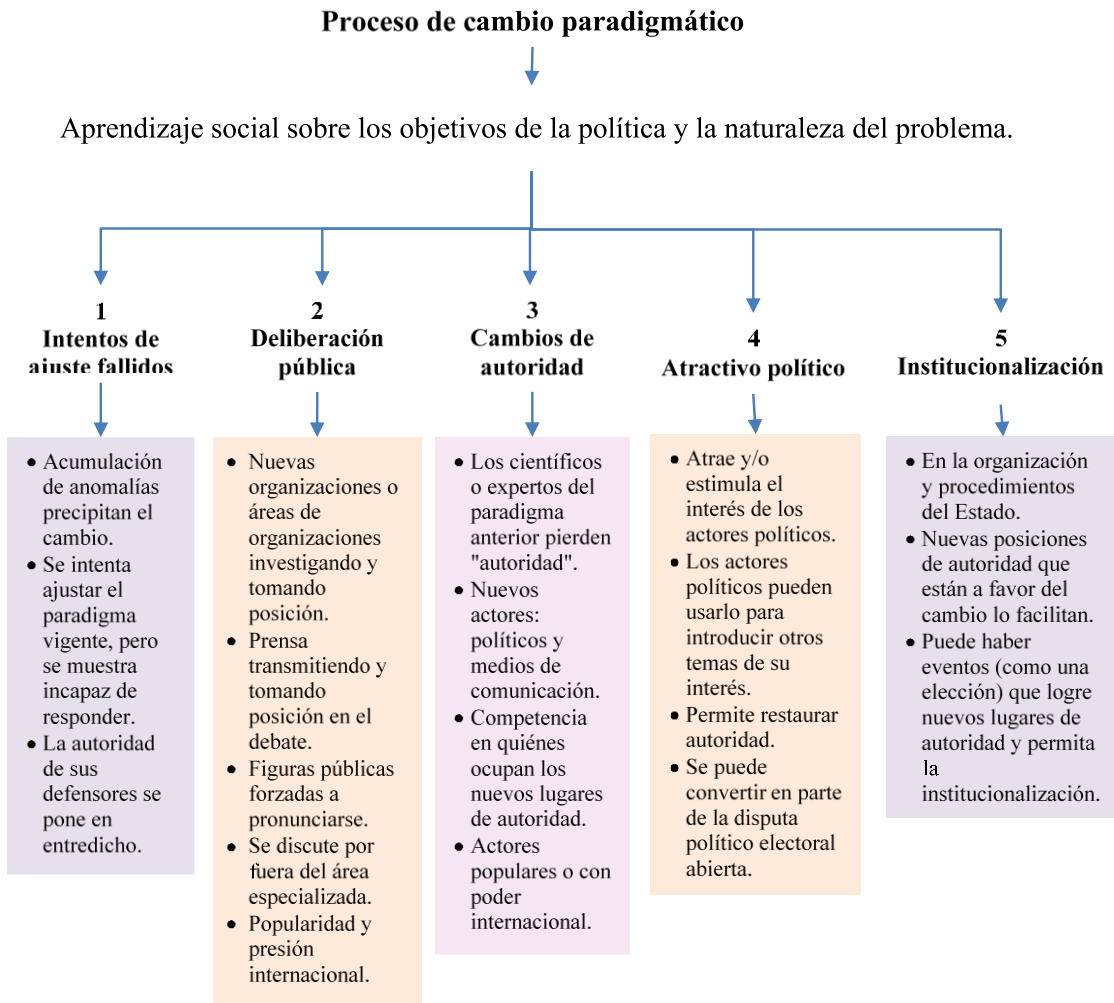
Entonces, para Hall (1993) el aprendizaje es un esfuerzo deliberado que busca ajustar los instrumentos, estrategias u objetivos en respuesta a la experiencia pasada y/o a la nueva información disponible. Es decir, no sucede de forma inevitable y en la mayor parte de los casos puede no producirse (Dunlop 2017). Por lo que solo se sabrá si hubo aprendizaje o no si es que se produce un cambio resultado de dicho proceso. En este mismo sentido, al no ser el aprendizaje un proceso espontáneo, no todo ajuste en los instrumentos o cambio de los mismos o sus estrategias lleva necesariamente a un cambio de tercer orden: las ideas detrás de las políticas no siempre son puestas en duda, y su transformación requerirá que el aprendizaje esté orientado a los objetivos y/o naturaleza del problema (Hall 1993, 279).

### **Cambio paradigmático**

Los paradigmas de política funcionan como los prismas a través de los cuales los actores políticos interpretan un problema público y sus posibles soluciones. Siempre están presentes en el proceso de formulación de las políticas, aunque no se los mencione de forma explícita: lo que aumenta su poder, dado que sus ideas posiblemente se asuman como obvias. La prevalencia de un paradigma sobre otro significa que ciertos intereses sociales son considerados más legítimos que otros y que algunos instrumentos o estrategias sean mejor valorados que otras (Hall 1993, 292).

En ese sentido, los cambios paradigmáticos se producen cuando las metas, objetivos y/o valores fundamentales de un problema público. Es decir, cuando los paradigmas que sostienen la política necesitan cambiarse. Para que esto suceda, se ha identificado cinco componentes que Peter Hall (1993) usa en su interpretación del cambio paradigmático de la política económica en Gran Bretaña (Figura 1. 1).

Figura 1. 1 Características del proceso de cambio paradigmático (Hall 1993)



Fuente: Adaptación de la propuesta de Hall (1993).

En primer lugar, los cambios paradigmáticos suelen resultar de procesos de frustración con el paradigma anterior. La acumulación de anomalías, contradicciones o fallas en los intentos de ajuste (sin cambiar las ideas de fondo) ponen en evidencian, y a veces aceleran, el desprestigio del paradigma vigente y se abre espacio para nuevas ideas (Hall 1993, 280). Surge así el segundo componente del cambio paradigmático: la deliberación pública. Su sentido es principalmente político, por lo que no solo los argumentos técnicos de las facciones en conflicto son los que cuentan, sino la popularidad que consigan. Dichas ideas no solo se discuten al interior del sector de política, sino en un marco institucional más amplio: con nuevas organizaciones investigando y proponiendo soluciones, o con la novedosa toma de postura de las existentes (Hall 1993, 286). La

prensa ocupa un lugar privilegiado en este proceso: transmitiendo, mediando e incluso tomando posición, al darle mayor cobertura o énfasis a una determinada idea (Hall 1993, 288). Las figuras públicas, incluso las que no pertenecen al sector de política, se ven forzadas a opinar y la “arena política” se amplía, pudiendo el paradigma volverse un objeto de competencia electoral (Hall 1993, 286). Asimismo, participan de la deliberación pública actores y tendencias internacionales que inciden en que el nuevo paradigma empiece a ser visto como la mejor opción (Hall 1993, 288).

El debate público genera, asimismo, cambios en los lugares de autoridad (tercer componente). Los actores (y sus ideas) tradicionalmente consultados sobre un tema ya no son capaces de responder a las nuevas evidencias. Las complejas posiciones de los expertos o especialistas son reemplazadas por los discursos de actores políticos que ofrecen retóricas más atractivas (cuarto componente). Es decir, las nuevas ideas deben tener la capacidad de estimular reflexiones y emociones útiles no solo para responder al problema en cuestión, sino incluso para ser convenientes a los intereses de los actores en disputa. Estos deberán ver en el nuevo paradigma una oportunidad o un marco en el que se consideran sus deseos, como lo fue para los defensores del monetarismo al usar este paradigma para justificar la exclusión de los sindicatos en la toma de decisiones económicas (Hall 1993, 286).

Finalmente, para que el cambio paradigmático se efectúe, requiere que sea institucionalizado. Es decir, que reorganice los procedimientos y reglas a las nuevas ideas (Hall 1993, 280); que genere cambios de segundo y primer orden: en la elección y calibración de los instrumentos (Hall 1993, 284, Howlett y Cashore 2009, 4). Si este aspecto no se cumple, es que el paradigma anterior y nuevo siguen en competencia. Es importante, en ese sentido, que el nuevo paradigma logre lugares de autoridad en la estructura del Estado, porque eso le permitirá implementar los ajustes necesarios. Los eventos electorales, por dicha razón, pueden ser determinantes para la institucionalización del nuevo paradigma, como lo fue en su momento la elección de Thatcher en Gran Bretaña (Hall 1993, 281).

### **Aportes posteriores al cambio paradigmático**

El concepto de “paradigma” que desarrolló Thomas Kuhn en 1962 desde las ciencias naturales y la adaptación que a posterior realizó Peter Hall (1993) para las ciencias sociales, han marcado los estudios del cambio de política desde occidente. Sin embargo, varias de sus premisas más importantes han sido revisadas a posterior desde la evidencia empírica sobre la complejidad del proceso de elaboración de las políticas públicas (Howlett y Cashore 2009, Hogan y Howlett 2015).

En el presente acápite se exponen cuatro aspectos del debate posterior, a modo de complementar el marco analítico de la investigación. En primer lugar, se precisa la noción de paradigma de político y se refuta el carácter inconmensurable que originalmente se le atribuyó. En segundo lugar, se desarrollan las características de los cambios paradigmáticos en relación con sus modos, ritmos, las anomalías previas y su carácter endógeno/exógeno. En tercer lugar, se desarrollan los criterios para identificar cuándo un cambio paradigmático se produjo o no (Daigneault 2015).

### **Precisión conceptual de paradigma de política**

A posterior del trabajo de Hall (1993), la definición del autor sobre los paradigmas de política ha sido rebatida, dado que priorizó la dimensión más sociológica y normativa de la propuesta de Kuhn (1962) (Wilder 2015, 23) y el resultado, han señalado varios autores, resultó siendo demasiado abstracta, ambigua y difícil de operacionalizar en la comprensión de las políticas públicas (Wilder 2015, Daigneault 2015, Carstensen 2015). Por lo que en adelante la literatura se ha esforzado por definir los paradigmas de forma más metodológica (Carstensen 2015, 296).

En primer lugar, los paradigmas debieran ser entendidos como “herramientas teóricas” (Hogan y Howlett 2015, 3) que ayudan a comprender la dimensión ideológica en el proceso de formulación de las políticas (Daigneault 2015, 48). Elaboraciones cognitivas que no se componen solo por el deber ser teórico, sino por los sentidos y contenidos que le atribuye una comunidad política (Carson 2004, 38. Citado en Hogan y Howlett 2015, 3).

En segundo lugar, y como consecuencia de la característica anterior, en las ciencias sociales los paradigmas no son necesariamente ni la mayor parte de las veces inconmensurables como los



entendía Hall (1993). Es decir, las ideas que componen dos paradigmas diferentes no tienen que ser incompatibles y excluyentes entre sí. Las personas que los defienden pueden entender y simpatizar con algunas ideas del otro paradigma, e incluso algunas políticas pueden ser compatibles con paradigmas distintos (Daigneault 2015, 48). La inconmensurabilidad paradigmática, entonces, puede ser entendida de forma relativa, porque lo que importa son las relaciones de causa y efecto que los actores políticos le atribuyen a un paradigma, y no a otro (Wilder 2015, 24). A su vez, contrario a lo que puede suponerse de una noción de paradigma menos “pura”, la no inconmensurabilidad de algunos paradigmas puede robustecerlos, dado que los hace capaces de resistir a las críticas e incorporar ideas originalmente contrarias (Carstensen 2015, 301). Por estas razones, los paradigmas pueden ser teóricos en el sentido tradicional que propuso Hall (1993); pero también pueden ser “empíricos” cuando se elaboran en el ejercicio real de las políticas públicas y logran contener dentro de una misma postura ideas que originalmente pertenecían a paradigmas teóricos diferentes o incompatibles.

En tercer lugar, los paradigmas de política deben tener, por lo menos, ideas referidas a las siguientes dimensiones: i) sobre la naturaleza de la realidad, la justicia social y el rol que debe jugar el Estado frente al problema abordado; ii) sobre el problema que se pretende resolver, iii) en relación con los fines y objetivos de las políticas que deberían usarse; y iv) sobre los medios apropiados para resolver el problema público en cuestión (Daigneault 2015, 50).

### **Características de los cambios paradigmáticos**

La precisión teórica de la noción de paradigma político tiene consecuencias en la comprensión del cambio paradigmático. Específicamente sobre: i) los modos y velocidades que puede adquirir; ii) el rol que cumplen las “anomalías políticas”, y iii) el origen endógeno o exógeno del cambio paradigmático.

Sobre los modos y ritmos: al no ser los cambios paradigmáticos necesariamente inconmensurables o esta característica ser relativa, la sustitución de un paradigma por otro no tiene por qué ser absoluta (Carstensen 2015, 299). De este modo, aunque Hall (1993) entendía el cambio paradigmático se daba siempre de forma radical y revolucionaria; Oliver y Pemberton (2004) y varios autores a posterior (Wilder 2015, Schmidt 2011) han evidenciado que dos

paradigmas pueden estar funcionando de manera simultánea y sus metas políticas haberse modificado parcialmente. Incluso, en estos periodos de transición, pueden operar formas híbridas entre la visión previa y la nueva (Béland 2007 y Kay 2007. Citado en Wilder 2015, 26). Asimismo, este proceso paulatino de adaptación de los valores y criterios (Wilder 2015), puede producirse en periodos cortos o largos de tiempo (Durant y Diehl 1989).

Considerado la diversidad de modos y velocidades de los cambios, Howlett y Cashore (2009) proponen dos tipologías útiles para identificar la dirección del cambio en proceso y medir el cambio de política con mayor precisión. Los autores entienden que cada política es un régimen de fines y medios que a su vez están relacionados con metas, objetivos y entornos de implementación más concretos (Tabla 1. 1). Como se observa, se trata de un desglose de las tres órdenes de cambio de Hall (1993), que el extremo derecho contempla los fines más generales y abstractos, como lo planteada el autor, pero agrega la lógica de los medios usados, que son las normas generales que orientan la implementación de los fines. En el medio, se considera el programa general de la política y los mecanismos específicos elegidos. Y en la dimensión más concreta (al extremo izquierdo) se distingue entre los requisitos o criterios específicos de las políticas en la implementación (medidas específicas), y los ajustes particulares de cada instrumento de política (calibraciones).

Tabla 1. 1 Desglose de los tipos de cambio de Hall en fines y medios

Fines /objetivos		Medidas específicas	Programa	Abstracto
Medios/ herramientas políticas		Calibraciones	Mecanismos	Lógica del instrumento

Fuente: Adaptación gráfica del esquema de Howlett y Cashore (2009, 34).

A su vez, a partir de la revisión de los estudios de Durant y Diehl (1989), adaptan una tipología que combina los modos y velocidades en cuatro tipos de cambios: i) el clásico paradigmático, que es rápido y radical; ii) gradual paradigmático, que es lento pero radical; iii) el rápido incremental, que es veloz temporalmente hablando, pero paulatino en sus cambios de contenido, y iv) el clásico incremental, que es lento y progresivo a la vez. Este último tipo de cambio es como el propuesto por Lindblom en la teoría del cambio incremental (Tabla 1. 2).

Tabla 1. 2 Tipología de cuatro tipos de cambio según modo y velocidad

	Tiempo/velocidad del cambio	
Modo/ direccionalidad	Rápido	Lento
Radical	Clásico paradigmático	Paradigmático gradual
Incremental	Incremental rápido	Incremental clásico

Fuente: De Howlett y Cashore (2009, 36), adaptado de Durant y Diehl (1989).

En relación con las anomalías políticas como la principal explicación para la generación del cambio paradigmático, se discute: i) el carácter relativo de las anomalías políticas, ii) la importancia de la existencia de un paradigma alternativo, y iii) la no ocurrencia del cambio a pesar de la anomalía existente.

Vale señalar que las anomalías políticas, al igual que los paradigmas políticos, no son interpretaciones que hace el analista de forma absoluta. Los actores políticos las interpretan y definen como tal a partir de “batallas interpretativas” que pueden producir que un problema empiece a ser visto como un problema político urgente de atender (Carstensen 2015, 301). Pero para que esto suceda, como en su momento lo señaló John Kingdon (1995), es necesario que esté disponible un paradigma alternativo capaz de hacer visible la invalidez del paradigma anterior (Baumgartner 2013, 243) y responder a la frustración de los actores que observan la anomalía. Si no hay una alternativa “a la mano” es posible que se usen de nuevo los mismos filtros políticos del paradigma aún vigente (Carstensen 2015, 304).

Estos hechos, asimismo, muestran que la velocidad del cambio, así sea que esté apuntando a los fines más generales, puede ser lenta, por la dificultad de vencer el alto arraigo institucional, la tendencia a la continuidad (como en el enfoque de la dependencia del sendero) y que el paradigma no sea reemplazado fácilmente (Baumgartner 2013, 243). Es así que, aunque la anomalía haya sido detectada, no existe garantía de que una crisis de política derive en un cambio paradigmático dada la capacidad de agencia y el poder de los actores políticos con intereses en mantener el paradigma vigente (Hogan y Howlett 2015, 6). Como el propio Hall (2013, 189) lo diría a posterior, al señalar que la crisis de legitimidad de la llamada “era neoliberal” no ha conducido, por ejemplo, a un cambio paradigmático aún.

Tabla 1. 3 Tipos de cambio según origen y dirección

<b>Origen/Dirección</b>	<b>Fines</b>	<b>Medios</b>
Endógeno	Cambio neo homeostático	Cambio termostático
Exógeno	Cambio homeostático clásico	Cambio cuasi homeostático

Fuente: Howlett y Cashore 1997, 14.

Finalmente, respecto al origen endógeno o exógeno del cambio paradigmático, Howlett y Cashore (2009) han señalado que, aunque el efecto de las “perturbaciones externas” es un consenso en la ortodoxia que inauguró Peter Hall (1993); hay cambios paradigmáticos que se producen de manera endógena: en la acumulación de cambios promovidos por los funcionarios/as estatales o actores del sector de política. Usando la distinción teórica de fines y medios de su propuesta teórica, distinguen cuatro tipos de cambios en relación con su origen (Tabla 1. 3). El primer tipo es el cambio paradigmático generado de forma exógena y relacionado a los fines de la política. Es el clásico tipo de cambio de Hall, o de “Homeostática clásica”. El segundo se origina también de forma exógena, pero está relacionado a los medios que usa la política. Lo denomina “cuasi homeostático”. El tercer tipo de cambio, “neo homeostático” se origina endógenamente y en relación con los fines de la política, como lo demostró Coleman et al. (1996) sobre los cambios en la política agrícola y en la reforma administrativa italiana en el 2003. Y la cuarta variante es el cambio paradigmático que se produce de forma endógena y en relación con los medios usados en la política, llamado “Termostático” (Howlett y Cashore 1997, 14).

### **Determinar el cambio paradigmático**

Los acápites previos han mostrado que los cambios paradigmáticos son complejos de comprender, dado los diversos modos, velocidades, orígenes y consecuencias que generan. Las múltiples interpretaciones de los cambios paradigmáticos, empero, resaltan la dimensión ideológica del proceso de formulación de políticas y de institucionalización de las ideas. Aspectos que Daigneault (2015) desarrolla en su propuesta de cuatro criterios para rastrear la existencia de un cambio paradigmático y que son posibles de usar indistintamente del modo, velocidad u origen del mismo.

El autor señala que los cambios de este tipo deben corresponder con los siguientes cuatro aspectos (Tabla 1. 4): i) contemplar ideas de tipo cognitivo, afectivo, normativo y programático. Es decir, que les permitan a los actores políticos interpretar su entorno y sus acciones; y a la vez los movilice y les ayude a generar discursos para la deliberación política (de forma similar al “atractivo político” del que hablaba Hall 1993); ii) que sus ideas deben estar referidas a mínimamente las cuatro dimensiones desarrolladas previamente, iii) tener ideas internamente coherentes, dado que de lo contrario serían solo una serie de ideas sueltas. Al respecto, Carstensen (2015, 300) ha precisado que la coherencia que propone Daigneault se debe definir en relación con la concepción de los actores políticos involucrados (y no bajo el criterio del analista en base a supuestos teóricos normativos) y a su capacidad para integrarse a la cultura del sistema de gobierno y/o los valores establecidos (Campbell y Pedersen 2014. Citado en Carstensen 2015, 300). Finalmente, señala que el cambio paradigmático ha sucedido si es que el nuevo paradigma es iv) compartido ampliamente por la sociedad o por un número significativo de actores del sector de política. Este aspecto metodológicamente resulta un reto, dada la dificultad para aproximarse de forma directa a las ideas que los actores tienen. A nivel de las herramientas metodológicas, el autor señala que se pueden usar estrategias cualitativas como entrevistas semi estructuradas y/o las encuestas masivas. Pero que debe tenerse cuidado de equilibrar entre entrevistas que permiten profundizar en las ideas de los actores y entre no tener suficientes para generalizar. Asimismo, que se debe entrevistar tanto a expertos en la materia (que tienen interés en defender su postura) como a actores no expertos, pero sí cercanos al tema (que puedan mantener una posición crítica) (Daigneault 2015, 55-56).

Tabla 1. 4 Rastrear el cambio según criterios de Daigneault (2015)

Componente del cambio	Prácticas metodológicas sugeridas
- Contemplar ideas cognitivas, afectivas, normativas y programáticas.	- Deben permitir: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inferir ideas de los actores sobre las 4 dimensiones.</li> <li>○ Determinar el alcance de las ideas.</li> </ul>
- Las ideas del paradigma deben referirse a cuatro dimensiones: a) la realidad, justicia social, rol del estado, b) concepción del problema, c) fines y objetivos, d) medios apropiados.	- Entrevistas a actores claves o del entorno de la política.
- Las ideas deben ser internamente coherentes. La coherencia relativa (Carstensen 2015, 300).	- Encuestas a gran escala
- Las ideas deben ser ampliamente compartidas.	- Registro de ideas en los documentos oficiales y otros.
	- Observación de interacciones en los entornos de la real.
	- Usar diferentes técnicas para aumentar su credibilidad.
	- Tener en cuenta que los actores pueden mentir, seleccionar o adaptar sus respuestas adrede.

Fuente: Interpretación y adaptación gráfica de Daigneault (2015, 51-52) y Carstensen (2015).

### **Síntesis del marco analítico usado**

El recorrido teórico realizado en las páginas anteriores permite entender el cambio en las políticas como un proceso que puede darse a varios niveles (de objetivos, de instrumentos, de ajustes), con diferentes velocidades (rápidos o lentos), por dentro pero especialmente por fuera del Estado, en el que en muchos casos se requiere un detonante externo al sector de política, y en el que las ideas juegan un rol determinante. El marco analítico que se ha seleccionado, el cambio paradigmático desarrollado por Peter Hall (1993), es útil para comprender estos aspectos, pero también el lugar que ocupan la frustración con el paradigma anterior y el aprendizaje social para cambiar radicalmente la orientación de una política. A su vez, los debates posteriores sobre este tipo de cambio enriquecen esta teoría abriendo la posibilidad de que los paradigmas sean conmensurables con otros y que los cambios paradigmáticos pueden darse también de forma lenta y no únicamente de forma súbita, así como producirse a nivel de los fines y de los medios.

### **Metodología**

El presente estudio es de tipo cualitativo y se desarrolla bajo una perspectiva interpretativista. Utiliza como estrategia de investigación el estudio de caso sobre la aprobación de la Ley 30407 en el Perú en el año 2015. Se emplea como técnicas de recolección la encuesta virtual a activistas, las entrevistas abiertas y focalizadas a funcionarios/as, veterinarios/as, abogados, políticos/as y activistas, la revisión documental de la cobertura mediática, proyectos de ley previos, pronunciamientos y similares, y el acceso a registros de archivo de opiniones recibidas a las propuestas legislativas y estadísticas de denuncias y sentencias usando la Ley 30407. Las técnicas de análisis de datos, por su parte, son el análisis de documentos y el *Pattern Matching*.

### **Perspectiva y estrategia de investigación: interpretativa y estudio de caso**

La investigación se concibe desde una perspectiva interpretativa, basada en la construcción y la comprensión de los significados sociales de modo que pueda adentrarse en la complejidad de los procesos políticos, a partir de las ambigüedades que estos manifiestan, del carácter reflexivo que supone entenderlos y la consciencia de la propia influencia que ejercen quienes investigan el hecho (Yanow 2007).

La estrategia metodológica es el estudio de caso, oportuno de usar en problemas contemporáneos en los que no es posible controlar a los actores, las ideas e instituciones que intervienen en su aparición y desarrollo. Así como en los estudios en los que la frontera entre el contexto y los eventos analizados es difícil de establecer (Yin 2003, 2018). Al respecto, el maltrato animal es un problema de este tipo: un fenómeno social y político en pleno proceso de construcción como problema público, que involucra a diversos tipos de actores estatales, mediáticos, civiles, empresariales, etc. (Hall 2018); y que se ha nutrido del contexto histórico y coyuntural que actúa por fuera de su sector de política, en el avance y debate sobre los derechos de sujetos no humanos (Thezá 2011), el uso de las redes sociales por los nuevos movimientos sociales, la crisis de los grandes paradigmas antropocéntricos (Descola 2003), entre otros.

Los estudios de caso incorporan los antecedentes teóricos del tema de estudio y emplean diferentes fuentes de información (Yin 2003), como se requiere en el abordaje de la política pública del trato a los animales en el Perú. Es decir, entendiendo que el cambio de política analizado es parte de un proceso de disputa sobre la consideración o no de los animales como sujetos de derechos; y que su abordaje requiere el acceso a fuentes diversas como las documentales, testimoniales, discursivas, mediáticas, entre otras.

A su vez, el estudio de caso es pertinente para responder a las interrogantes de cómo y por qué se suscita el fenómeno estudiado (Yin 2003, 8, Yin 2018). En este caso, adecuado para responder a la pregunta de investigación sobre cómo y por qué cambia la regulación del maltrato animal en el Perú y para enmarcar la hipótesis de trabajo: la política del trato a los animales en el Perú cambió de forma paradigmática debido a que el maltrato de los animales domésticos de compañía (ADC) pasó a ser visto como un problema público. La variable independiente son las nuevas concepciones del maltrato animal, la variable intermedia es el proceso de aprendizaje social, y la variable dependiente es el tipo de cambio que se produjo.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Comprender cómo y por qué cambia la política del trato a los animales en el Perú.

### **Objetivos específicos**

- Caracterizar el proceso de cambio y aprendizaje social que produjo la Ley 30407.
- Identificar las concepciones sobre el maltrato animal que estuvieron presentes en el proceso de aprobación de la Ley 30407.
- Determinar si el cambio denotado por la aprobación de la Ley 30407 en el Perú fue de tipo paradigmático.

### **Niveles de análisis**

Se aborda tres niveles de análisis. En el nivel macro se observa el contexto de la política: las ideas, actores (gubernamentales, de la sociedad civil, empresariales, gremiales) e instituciones que conforman el sector de la política (Howlett et al. 200) del trato a los animales. Se reseña los principales paradigmas sobre la relación entre animales y humanos, la discusión moral y jurídica sobre los derechos de los animales y los cambios en las políticas de maltrato animal en la normativa internacional.

En el nivel meso, se observa a los organismos nacionales de regulación de la convivencia con los animales. Es decir, a las agencias del Estado (Ministerio de Agricultura, de Ambiente, de Salud), y a las iniciativas de la sociedad civil y/o empresariales que trabajan la temática de manera directa o indirecta (como asociaciones de defensa animal, de tauromaquia, los colegios profesionales, las empresas de crianza y venta de perros, etc.) en el Perú. Asimismo, se abordan los antecedentes en la política sobre el maltrato animal en el Perú, y la existencia de reglamentos, protocolos de intervención, manifiestos, acuerdos institucionales al respecto.

Y en el nivel micro de análisis, se identifican las principales ideas que fueron parte del proceso de intentos de ajuste, deliberación social, elaboración del atractivo político, cambios de autoridad e institucionalización (Hall 1993) en el proceso de aprobación de la Ley 30407.

### **Selección de caso**

El caso elegido es el proceso de cambio que manifestó la aprobación e implementación inicial de la Ley 30407 (Ley de Protección y Bienestar Animal) entre los años 2007 y 2020. La reconstrucción de los eventos e ideas se analizan como manifestación del cambio en la política



del trato a los animales en el Perú, especialmente sobre las concepciones de los animales y específicamente del maltrato de ADC.

Se trata de un estudio de caso único debido a dos razones. En primer lugar, porque constituye un caso extremo en el que está justificado profundizar en las circunstancias y condiciones que explican la rareza o intensidad del evento (Yin 2003, 41). Al respecto, aunque la aprobación de dicha Ley forma parte de la tendencia latinoamericana (como sucedió en Colombia, Costa Rica, Honduras) de considerar a los animales como seres sintientes y de aprobar normativas que penalizan el maltrato de ADC y silvestres en cautiverio (excluyendo a los demás grupos); es una normativa “rara” porque establece una de las penas de cárcel más altas en Latinoamérica: de 3 a 5 años de cárcel (Artículo 206-A en el Código Penal peruano). Esto ocurre en el Perú, a pesar de que antes no se habían registrado avances considerables en materia de protección animal. Asimismo, se resalta el nivel de acogida que ha logrado la aprobación de la mencionada ley, habiéndose contabilizados alrededor de 257 casos de denuncia hasta el año 2018 (Policía Nacional del Perú 2018).

En segundo lugar, porque constituye un caso revelador. Es decir que, a pesar de la recurrencia del fenómeno en cuestión, pocas veces se ha estudiado y existe una menor producción académica al respecto (Yin 2003, 42). Aunque la penalización del maltrato animal es un problema con alto interés social, como lo evidenció el Tribunal Constitucional del Perú al haber decidido transmitir públicamente y en vivo la deliberación sobre una demanda vinculada al mismo, este tema ha sido poco investigado. La baja popularidad que goza en el ambiente académico y en las fuentes de financiamiento que permiten su sostenimiento, debe observarse también como una evidencia de la dificultad que tienen los temas relacionados a los derechos de los animales en elaborar y difundir investigaciones de este tipo, lo que aumenta la necesidad de su estudio.

Asimismo, constituye un caso revelador al abordar de manera diferente la problemática del maltrato animal: desde la complejidad de los alcances del Estado a sujetos no humanos a partir de la penalización del maltrato a los ADC. Es decir, desde las políticas públicas. Esto constituye una novedad en la aplicación de la teoría del cambio de política (Yin 2003, 11) a nuevos contextos

sociopolíticos y demandas de derechos que no responden a una ética antropocéntrica, sino más cercana a una postura biocéntrica (Gudynas y Acosta 2011).

### **Técnicas de recolección de información usadas**

Las técnicas de recolección aplicadas han sido: entrevistas, encuestas virtuales, revisión documental y de registros de archivo. Las entrevistas abiertas permitieron orientarse a los objetivos de investigación de forma flexible (Yin 2003, 90), garantizando que se pueden reconstruir los hechos e ideas a partir de lo informado por la persona entrevistada. Este tipo de entrevista se aplicó a 08 activistas, 02 abogados/as, 01 veterinario/a y 03 políticos/as. Las mismas, además, sirvieron para explorar las posibles respuestas y aportes de los/as activistas, que se retomarán en la formulación de la encuesta virtual.

Las entrevistas focalizadas, por su parte, son de menor tiempo y buscan corroborar eventos o análisis previamente formulados (Yin 2003, 90). Se aplicaron a 03 funcionarios/as involucrados en los antecedentes de la Ley 30407, y resultaron vitales para contrastar las percepciones de los/as activistas y perfilar el rol que cumplió el Estado durante el proceso de cambio. Dos de estas entrevistas se realizaron de forma previamente acordadas, y una se improvisó telefónicamente a partir de la preocupación de un funcionario por aclarar la dificultad en responder a la solicitud de información realizada por la investigadora (Anexo 3).

Ambos grupos de entrevistas aportaron al desarrollo del primer objetivo de la investigación a través de las interpretaciones de los actores y permitieron ponderar las valoraciones personales a partir de las narrativas colectivas, lo que resulta muy importante por el carácter social y político del fenómeno de estudio.

Asimismo, se aplicó una encuesta virtual (Anexo 8) mediante la plataforma de pago *Typeform*. Se formularon 18 preguntas, 11 abiertas y 9 cerradas con opciones. Respondieron 47 activistas con más de cinco años de experiencia en la defensa de los animales. Es decir, que hayan estado activando en el periodo de aprobación de la Ley 30407. Las respuestas fueron de 24 mujeres y 23 hombres, 17 de Lima y 30 de regiones diferentes (Tacna, Arequipa, Cajamarca, Junín, Moquegua, Ancash, Ica, La Libertad, Puno, Madre de Dios). La encuesta no se difundió de forma masiva,

sino que se invitó a responder de forma directa mediante el envío del enlace a activistas previamente seleccionados por referencia directa de la investigadora o a través de otras personas.

La documentación, por su parte, es importante en una sociedad habituada a registrar de forma física o virtual sus acontecimientos. Sin embargo, hay que tomar la información con cuidado y verificarla antes de asumirla como veraz o completa (Yin 2018). La investigación documentó, en ese sentido, diferentes tipos de documentos: prensa, documentos administrativos y legislativos, ordenanzas, artículos (Tabla 1. 5). Se identificó y clasificó la cobertura mediática más relevante en el proceso de aprobación y primeros pasos de institucionalización de la Ley 30407. Entre enero de 2015 a abril de 2020, se han identificado 219 noticias relacionadas al proceso de estudio (Anexo 7). Se revisó los 17 proyectos de ley parte del antecedente de la Ley 30407 (Anexo 6), los tres dictámenes de las comisiones donde fueron discutidas las propuestas, así como la transcripción y registro audiovisual disponible de los dos plenos donde fueron abordadas dichas normas.

Asimismo, se documentó 14 políticas locales relacionadas a la implementación de la Ley 30407 (ordenanzas regionales, provinciales, distritales, etc.) (Anexo 9), y se identificó y revisó de forma superficial 16 artículos, análisis e investigaciones relacionadas a la Ley objeto de estudio (Anexo 4) e invitaciones a reuniones, correos electrónicos y pronunciamientos varios (Tabla 1. 4). Todos los documentos están referenciados la cronología hecha por la investigación (Anexo 5). También se registró las cuatro respuestas a las solicitudes de acceso a la información que hizo la investigación ante las entidades del Estado encargadas de implementar la Ley 30407.

Los registros de archivo se usan para acceder a datos sistematizados y complementar la información recogida previamente (Yin 2003, 89). Al respecto, se revisó la cantidad de opiniones recibidas por los PL 4248/2010-PE y los más importantes del antecedente de la Ley 30407.

Asimismo, se solicitó información, haciendo uso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Ministerio de Justicia (MINJUS) sobre las denuncias y sentencias logradas haciendo uso de la Ley 27265 derogada y la nueva Ley 30407. La información proporcionada, sin embargo, fue muy general e incompleta dado que el Estado peruano no ha generado data sobre la aplicación de la Ley.

Finalmente, todas las técnicas usadas permitieron identificar las concepciones sobre los animales y el maltrato animal. Y permitieron reconstruir la cronología del proceso de aprobación de la Ley 30407 (Anexo 5), que resulta útil para ordenar la información y establecer lógicas explicativas desde su comprensión ideológica y temporal (Yin 2003, 111).

Tabla 1. 5 Resumen de fuentes de información utilizadas

Fuente de información	Alcance
Revisión de cobertura de prensa	219 registros
Proyectos de ley parte del antecedente de la Ley 30407	17 proyectos de ley
Dictámenes de comisiones a donde fueron derivados proyectos de ley parte del antecedente de la Ley 30407	03 dictámenes
Respuestas a solicitudes de acceso a la información	04 respuestas
Artículos e investigaciones relacionadas a la Ley 30407	11 artículos de opinión y/o análisis 04 tesis de investigación
Normativa local relacionada a la implementación de la Ley 30407	01 ordenanza regional 04 ordenanzas municipales 18 ordenanzas distritales 01 acuerdo de consejo
Documentos varios	04 cartas dirigidas al Congreso de la República 01 lista de asistencia Registro fotográfico de Facebook 01 informe de investigación producido por el Congreso de la República 01 informe de MINAGRI sobre la reglamentación 13 expedientes virtuales de los proyectos de ley 03 pronunciamientos de sociedad civil 07 correos electrónicos 03 resoluciones ministeriales 02 notas de prensa
Encuestas virtuales a activistas	47 activistas
Entrevistas	09 entrevistas abiertas 07 entrevistas focalizadas

Fuente: Datos obtenidos a partir del trabajo de campo.

### Técnica de análisis

Antes de aplicar una técnica de análisis para procesar los datos recogidos, se requiere organizar la información de manera útil a los objetivos de investigación. La cobertura de prensa se organizó de la siguiente manera: fecha de emisión antes o después de la aprobación de la Ley 30407, tipo de evento (denuncias y relación c/PL, movilización social, recolección de firmas, aprobación

Comisiones: 21 de abril de 2015 y el 03 de noviembre de 2015, acciones estatales a nivel regional y municipal, promoción de la penalización del maltrato animal, aprobación en los plenos del congreso el 12 de noviembre de 2015 y el 19 de noviembre de 2015, promulgación de la Ley 30407, uso penal de la Ley 30407 y nivel nacional de acciones estatales), y otras categorías descriptivas (Anexo 7).

Los eventos registrados a lo largo del proceso se organizaron en una cronología que utilizó las mismas categorías de la cobertura mediática y si el evento estuvo relacionado a la gestión legislativa y/o la reglamentación de la Ley 30407, o cuál fue el actor promotor de la actividad (Congreso de la República, Poder Ejecutivo, sociedad civil, Poder Judicial, Gobierno Municipal, Poder Judicial y Gobierno Regional), y ámbito de alcance del mismo (Anexo 8).

Se utilizaron como técnicas de análisis la revisión de los documentos y el *Pattern Matching* (Yin 2018), lo que permitió contrastar la información empírica recolectada con las proposiciones teóricas derivadas del marco analítico de las políticas públicas: las órdenes de cambio de Peter Hall (1993) y los ajustes realizados por Howlett y Cashore (1997, 2009), Baumgartner 2013, Daigneault 2015, Hogan y Howlett (2015) y Wilder (2015). Dichas proposiciones se encuentran en el protocolo metodológico (Anexo 2) y han servido para interpretar la información recogida y establecer relaciones causales, analizando las iteraciones presentes hasta llegar a explicaciones más completas (Yin 2018), asimismo para identificar la información más relevante para comprender cómo y por qué cambio la política en estudio (Yin 2003, 112-113).

Sobre las proposiciones de la teoría del sector de política, aunque se identificó de forma sintética las características de los tres paradigmas teóricos sobre los derechos de los animales y el maltrato animal: los derechos básicos y relacionales de los animales (Donaldson y Kymlicka 2018, Rey 2018), las cosmovisiones de los pueblos indígenas y originarios (Estermann 1998, Zaffaroni 2011, Huanacuni 2010, Gudynas y Acosta 2011, entre otros), y los animales como cosas (Tabla 1. 4); no se elaboraron proposiciones específicas porque se optó por el desarrollo de paradigmas empíricos de forma inductiva (Daigneault 2015, 55) siguiendo el criterio analítico de autores posteriores a Hall (1993) sobre el carácter histórico de los paradigmas a partir de la concepción de los actores políticos involucrados y no del analista que investiga la política (Carstensen 2015).

## **Validación**

La validez interna de la presente investigación se sustenta en la triangulación de los resultados y a través de la aplicación del *Pattern Matching*. La triangulación se llevó a cabo a partir del contraste y complementariedad entre las diversas fuentes de información usadas y actores consultados (Gundermann 2001, 265): estatales, de la sociedad civil, mediáticos, veterinarios. La cronología de eventos (Anexo 5) y la cobertura mediática (Anexo 7) con amplio detalle y enlaces de acceso directo, asimismo, facilita la corroboración de las fuentes primarias. El *Pattern Matching*, por su parte, permitió observar la evidencia empírica a la luz de las proposiciones teóricas (Trochim 1989, 355).

La validez externa, por su parte, es limitada, dado que en ciencias sociales no se busca generalizar los resultados obtenidos. A pesar de esto, en la presente investigación se ha buscado que la información recogida sea amplia y suficiente para facilitar su uso para futuros estudios (Gundermann 2001, 265): se ha trabajado con percepciones de diferentes tipos de actores y de residencia en diferentes regiones del país y de diferentes organizaciones. De este modo, el estudio analizó un caso de alcance nacional enmarcado en revisiones teóricas también de amplio carácter, lo que favorece su capacidad de reúso y comparación con otros estudios latinoamericanos. Asimismo, la formulación ambiciosa de la hipótesis aumentó la complejidad del análisis y obligó a la consideración de varios tipos de factores que han permitido generar conclusiones sólidas.

## Capítulo 2

### Los animales como sujetos en las políticas públicas

#### 1. Los animales como cosas y como sujetos de derechos

“Pero parece demasiado que ahora debamos reconocer que además de nosotros hay otros que tienen derechos [...], ya es demasiado para nuestro narcisismo, especialmente desde el exabrupto cartesiano con que se fundó un racionalismo poco razonable”

Zaffaroni 2011, 133.

Las religiones judeocristianas, la filosofía humanista y las ciencias sociales se han esforzado por caracterizar a los animales de forma en que se los pueda distinguir de los humanos y/o en atribuirle a estos una esencia diferente o superior (Neira 2017, Pérez y Suárez 2019). Sin embargo, es un consenso en la comunidad científica que los humanos y los animales son parte de un continuo biológico (Neira 2017, 170), y que, por fuera del narcisismo del *dominus*, no resulta fácil justificar que los humanos sean los seres más importantes del planeta y/o único merecedores de derechos (Zaffaroni 2011, 133).

Empero, esta ontología dicotómica y jerárquica entre los animales (y la naturaleza en su generalidad) y los humanos, no es la única. Los pueblos indígenas han retado hace más de 500 años esta aproximación con una forma diferente de concebir a los animales y a todos los seres no humanos (Descola 2002). Muchas de estas visiones y prácticas persisten, desde luego trastocadas, en la vida contemporánea de los mismos; a través de posturas filosóficas y políticas como la cosmovisión andina y las propuestas del Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza (Storini y Quizhpe 2019, 49).

Sin embargo, debe señalarse también, que en el mismo lado del mundo donde se buscó justificar la dominación del humano sobre el animal y la naturaleza a través de los paradigmas de la modernidad occidental, surgieron también aproximaciones críticas como el biocentrismo, el abolicionismo, el bienestarismo y recientemente la idea de los animales como ciudadanos. Estas propuestas han logrado, principalmente en los últimos años, protagonismo e incluso, en algunos aspectos, converger con algunas demandas de los pueblos indígenas u originarios.

En el presente acápite, se busca desarrollar los principales aportes de ambas visiones a la comprensión de la relación entre los animales y los humanos; y de forma específica a la justificación de los animales como sujetos de derechos. Dada la mayor disponibilidad de bibliografía y reflexiones sistematizadas existentes, se hace referencia principalmente a los aportes de autores/as de origen occidental.

### **Paradigmas teóricos desde occidente: ecología profunda, abolicionismo, bienestarismo y el giro político de los derechos de los animales**

En el marco de la modernidad occidental, se ha justificado la idea de los animales como objetos/cosas. Se ha hecho, en base a la propia creación del término “animal”, en tanto ha “habido una decisión –tácita o explícita– de crear un criterio que separe a los humanos del resto de la naturaleza y, dentro de ella, de los animales” (Neira 2017, 165). René Descartes, filósofo icónico de esta postura, argumentó que eran máquinas y que Dios autorizaba a los humanos a usar todo lo no humano para su beneficio (Zaffaroni 2011, 7-8). Si bien, Descartes fue criticado en su momento y otras interpretaciones han surgido a posterior (Cottingham 2009), es innegable que esta postura prevaleció y aún es hegemónica en el mundo, especialmente en el uso de animales de granja sobre los cuales prima un criterio de rentabilidad antes que de bienestar. E incluso en los animales domésticos de compañía, cuya protección del maltrato continúa siendo parte de los capítulos jurídicos relacionados a los bienes.

Sin embargo, también desde occidente se pueden encontrar dos grandes enfoques para repensar la relación de los humanos con la naturaleza y los animales: las propuestas biocéntricas y las directamente relacionadas al uso de los animales. Las primeras le atribuyen a la naturaleza valores intrínsecos que el humano debe evitar perturbar (Castree 2000). Una de sus manifestaciones más importantes fue el movimiento de la ecología profunda, cuya propuesta consistía en pasar de una ética antropocéntrica a una centrada en la vida, ya sea la de los animales u otros seres considerados vivos. Una nueva forma de relación con “igualitarismo biosférico”, en la que normativamente todo ser vivo debiera tener la oportunidad de desarrollarse (Naess 1973. En Henríquez 2011, 31-32).



En el segundo enfoque se encuentran el Bienestarismo y el Abolicionismo, que se desarrollarán con mayor detalle. Estas propuestas sacan a los animales del paraguas ontológico de la “naturaleza” o la “biodiversidad”, y los sitúan como seres subjetivos con derechos particulares. Ambas propuestas coinciden en denunciar la violencia que sufren los animales de forma sistemática. Pero sus énfasis y propuestas para solucionarla implican estrategias distintas, que han influido significativamente en el distanciamiento de los grupos de activistas que se adhieren a uno u otro enfoque (Evans 2010, 232).

El bienestarismo prioriza lograr medidas progresivas para disminuir el sufrimiento animal, así sea solo el de algunos de estos. De esta forma, Peter Singer y Tom Regan defienden que se limite el dominio de los humanos sobre los animales a través de regulaciones a algunos grupos de estos o a determinadas actividades que los perjudican (Rey 2018, 45). En 1975 Singer publicó uno de los libros clásicos del activismo en este tema: *Liberación Animal*. En este trabajo el autor postuló que deben tener igual consideración los intereses de todos los animales, y que –en coherencia con su posición utilitarista– el criterio ético debe ser elegir siempre la opción que genere como consecuencia mayor bienestar a los sujetos (Aboglio 2001). Para esto, no se basó en la idea de igualdad absoluta entre animales y humanos (respecto a sus capacidades y nivel de conciencia), sino a su igual capacidad de sufrir; y justificó en esta idea la necesidad de adoptar el veganismo como mejor opción para disminuir el sufrimiento animal (Rey 2018, 35-36, Singer 1999 [1975]).

Por su parte, Regan defendió en *The Case for Animal Rights* (1983) y *Jaulas Vacías* (2006) que los mamíferos, aves y peces debían ser reconocidos como sujetos de derechos por su capacidad de sufrir y conciencia sobre sus vidas. A diferencia de Singer, Regan defiende que los animales deben tener derechos no por las consecuencias positivas que genera este postulado, sino por su valor inherente (Aboglio 2001). Esto último significa que no son “pacientes morales”, sino que tienen intereses, deseos, intención de vivir y una identidad psicológica propia. Estas cualidades los hace acreedores de recibir derechos, aunque no deberes (Rey 2018, 41-42), posición con la que discrepan Donaldson y Kymlicka (2017), y que se explica en páginas posteriores.

Este conjunto de propuestas, englobadas como bienestaristas, ha tenido eco en medidas legales que promueven normativas “anticrueldad” que buscan reducir el “sufrimiento innecesario” y

promover el llamado “trato humanitario” (Aboglio 2001), por ejemplo, en la crianza de animales de granja y en la penalización del maltrato a ADC.

El abolicionismo, en cambio, considera que las medidas progresivas y solo destinadas a ciertos grupos de animales se desvían del real objetivo: la abolición del sufrimiento de todos los animales; y que incluso pueden ser contraproducentes, porque tienen como supuesto que es legítimo usarlos. Abolir su sufrimiento, entonces, se logra a través de finalizar las relaciones entre humanos y animales (incluso con los ADC), las que considera que son inevitablemente perjudiciales para los segundos dado que los animales siempre son una propiedad (Rey 2018, Francione 2008). En ese sentido, considera que el primer y único derecho de un animal (se espera derive en evitar todas sus formas de sufrimiento) es el de no ser usado para los fines de otro sujeto (Francione 2009, 1).

Esta postura, además, considera que las normas que regulan las actividades con animales no aumentan la sensibilidad de los humanos con el dolor de estos como generalmente se cree, sino que crean la ilusión de que se está actuando de forma correcta y, por ende, neutralizan las posibilidades de cambios reales. Es decir, que refuerzan la “esquizofrenia moral” de aceptar que los animales son moralmente defendibles, pero permitir que se sigan asesinando (Francione 2009, 6).

### **Los animales como parte de la comunidad moral**

Como reconoce el propio Gary Francione (2009, 4), ya no es posible argumentar que los animales son una mercancía. Sin embargo, a pesar de esto, los animales siguen siendo tratados como cosas. Para Rey (2018) esto sucede porque los animales no son considerados de forma plena como miembros de la comunidad moral. Es decir, como sujetos que tienen el derecho de no ser tratados como medios sino como fines en sí mismos (Nussbaum 2006, 337). Ser parte de la comunidad moral, precisa Rey, hace a los animales parte también de las comunidades políticas y merecedores de derechos. Es decir, que las relaciones que establezcan los animales con los demás miembros de dichas comunidades (los humanos, por ejemplo), sean judicializadas en regulaciones, obligaciones y formas de cooperación de beneficio mutuo (Rey 2018, 54).

Para Rey, ser parte de la comunidad moral significa que el sujeto no debe ser solo un receptor de derechos, como entendía Regan (1983) a los animales, o solo de “derechos negativos”, que imponen restricciones morales o jurídicas sobre su trato. Si no, ser “agentes morales”, es decir, tomados en cuenta de forma activa en la configuración de la comunidad política, dado que los animales “tienen capacidad para mostrar sus intereses, su voluntad, sus intenciones. Poseen una subjetividad y una individualidad” (Rey 2018, 25-26).

Al respecto, vale señalar que la subjetividad como cualidad presente en los animales se ha demostrado científicamente. Dos acontecimientos son de particular importancia por el nivel de impacto político y social que lograron: el Proyecto Gran Simio de 1993 y la Declaración de Cambridge de 2012. El primero, fue impulsado por Peter Singer y científicos reconocidos como Jane Goodall y Richard Dawkins. Dicho proyecto argumentó y demostró que los grandes simios son animales con una vida social, emocional y cognitiva similar a la de los humanos, con quienes comparten más del 95% de similitud genética (gorilas, chimpancés, orangutanes). Para esto, se basó, por ejemplo, en los estudios de Gardner y Roger, y Deborah Fouts, que demostraron que estos animales son capaces de transmitir el conocimiento que acumulan (cultura) y que incluso pueden sostener conversaciones usando lenguaje de signos (Marcos 2006, Foy 2015).

El segundo evento de importancia sucedió el 07 de julio de 2012. Un grupo de reconocidos científicos, entre ellos Steven Hopkins, declaró públicamente que:

Las evidencias científicas indican que los animales tienen los sustratos necesarios para la conciencia junto con la capacidad de exhibir comportamientos con intenciones. (...) los seres humanos no somos los únicos que poseemos los sustratos neurológicos que generan la conciencia. Los animales, incluidos los mamíferos, aves y muchas otras criaturas comparten dichos sustratos neurológicos (Declaración de Cambridge 2012, s/p).

De esta forma, científicos de influencia mundial desarmaron científicamente la idea de los animales como cosas, idea que hasta entonces era asumida como obvia en la sociedad (Bekoff 2012).

En ese sentido, uno de los aportes más significativos del desarrollo filosófico y político que ha tenido la cuestión animal en las últimas décadas es recuperar estos estudios científicos, así como la sustentación filosófica y emotiva, para consolidar la idea de que los animales son seres sintientes, con intereses y consciencia sobre sus propias vidas. Este aporte, como se verá más adelante, es parte importante del sustento de la consideración de los animales como sujetos de derechos (Rey 2018, 15), y ha empezado a movilizar un “cambio cultural que le exige a este campo otras formas de tratar a los animales” (Padilla 2019a, 392), como la penalización de su maltrato o al menos de medidas para evitar su “sufrimiento innecesario”.

Sin embargo, más allá de que se le reconozca o no estas capacidades (razonar, cultura, sentir, etc.) a los animales, las teorías sobre los derechos de los animales no se han concentrado principalmente en estas características (y otras relacionadas) para justificar sus posturas. Si no en la capacidad de los animales de sufrir y de tener consciencia propia (Padilla 2019, 392). De este modo, todos los animales que tengan sistema nervioso central deberían tener derechos, dado que “es lo fundamental a la hora de experimentar sensaciones, tener una individualidad y una posibilidad de desarrollar diversas capacidades” (Rey 2018, 29). Vale precisar, al respecto, que esta condición está presente tanto en animales silvestres, domésticos de granja o de compañía. Siguiendo este razonamiento, todos estos animales formarían parte de la comunidad moral y deberían ser considerados sujetos de derechos en el marco de estos postulados teóricos.

### **Derechos de los animales: invulnerables y relacionales**

En nuestras sociedades, no hay un consenso sobre lo que son los derechos y tampoco sobre quiénes los merecen. Su contenido y sus beneficiarios han sido motivo de disputas históricas que han tenido como resultado la ampliación de sus alcances para que dejen de ser un privilegio de sujetos específicos, a saber, hombres blancos, heterosexuales, con propiedades (Rey 2018, 19). Este proceso reivindicativo ha estado caracterizado, como el propio derecho, por tres dimensiones (Peces-Barba 2004. Citado en Rey 2018, 20-21): la moral, la jurídica y la de las garantías. La moral se refiere a la legitimidad filosófica y/o social que goza la polémica en cuestión. En el caso de los animales, su reconocimiento como parte de la comunidad moral. La jurídica se refiere a la manera en que se plasma este sentido de justicia social en la “distribución de los bienes, los recursos, los derechos, la ciudadanía, el reconocimiento y el poder, entre los

miembros que forman parte del grupo social” (Rey 2018, 33). Esta dimensión es importante, porque restringe y refleja los sentidos sociales, a la vez que faculta a la defensa legal de los animales, sacándolos, en muchos casos, por fuera de la noción estricta de propiedad (Evans 2010, 233). La dimensión garantista, hace referencia a las medidas (o políticas públicas) que la sociedad adopta a través de sus autoridades e instituciones para hacer efectiva la aplicación de los derechos (Peces Barba 2004. Citado en Rey 2018, 32). Sin embargo, por diversas razones, muchas de las teorías sobre los derechos de los animales se han enfocado solo en el primer aspecto moral, antes que en explicar las derivaciones jurídicas y garantistas de estas (Garner 1995).

Donaldson y Kymlicka (2018) se insertan en este debate para proponer una lectura no solo moral sino más política y pragmática de los derechos (dimensiones jurídica y garantista). Moralmente, los autores recuperan de la postura abolicionista la necesidad de reconocer derechos invulnerables a los animales, al igual como los humanos gozan de estos en el marco de la doctrina de los derechos humanos. Estos derechos son aquellos que no se atribuyen como premio a la capacidad cognitiva de un sujeto, si no por el reconocimiento de su capacidad de sentir y de conciencia: “reconocimiento del hecho de que somos seres subjetivos y que, como tales, debe reconocerse que tenemos nuestras propias vidas que llevar” (Donaldson y Kymlicka 2018, 59).

Los derechos invulnerables, de esta forma, más importantes, son el derecho a la vida y la libertad. Los autores señalan, sin embargo, que deben entenderse de forma compleja. El derecho a la vida de los animales, por ejemplo, no implica no tener que matar un animal en determinadas circunstancias de conflicto letal como un ataque directo, pero sí implica desplegar todos los esfuerzos posibles para mantener criterios de justicia como se haría en una situación entre dos humanos cuyas vidas estén en juego (Donaldson y Kymlicka 2018, 80-81).

Vale aclarar, asimismo, que este criterio de invulnerabilidad de los derechos negativos no está representado en el enfoque de los derechos animales actual. Más bien, la posición más conocida es la que si bien reconoce el sufrimiento animal, solo lo rechaza cuando es innecesario. Es decir, que reconoce los derechos de los animales siempre y cuando no entren en conflicto con los intereses y/o derechos de los humanos (Donaldson y Kymlicka 2018, Rey 2017, Aboglio 2001).

De esta forma, existen: la llamada Declaración Universal de los Derechos de los Animales de 1977, que estipula que si la muerte de un animal es necesaria debe ser “instantánea, indolora y no generadora de angustia”. Por su parte, las “Cinco libertades fundamentales del bienestar animal” de 1992, difundida por la Organización Mundial de la Sanidad Animal (OIE) en su página web, justifica el uso de animales bajo criterios de bienestar animal, como que estén libres de hambre, de sed y de desnutrición; de temor y de angustia; de molestias físicas y térmicas; de dolor, de lesión y de enfermedad; y de manifestar un comportamiento natural (OIE, <https://bit.ly/2OQUa4a>).

Políticamente, sin embargo y a pesar de esforzarse por justificar moralmente los derechos de los animales, Donaldson y Kymlicka (2018) señalan que reconocerles invulnerabilidad a los derechos de los animales no es un requisito para pensar los derechos de forma positiva y relacional, que es la segunda característica de su propuesta. Es decir, toman distancia de la postura abolicionista al argumentar que los derechos no deben ser únicamente prohibir prácticas, como no maltratar o en el mejor de los casos no matar animales; sino contener deberes. Esta idea se sustenta en el hecho de que las relaciones entre humanos y animales son inevitables y no necesariamente perjudiciales, por lo que la coexistencia permanente (ya sea directa o indirecta) deriva en obligaciones mutuas de convivencia.

Como se observa, esta concepción relacional de los derechos es más operativa en términos políticos que las posturas filosóficas. Permite entender los derechos de los animales, como plantea Rey (2018), no solo a partir de su pertenencia a la comunidad moral, sino a la comunidad política y el sistema democrático en el que se enmarcan sus condiciones de vida: “Los animales mantienen relaciones variables con las instituciones políticas y las prácticas de soberanía del Estado, territorio, colonización, migración y pertenencia” (Donaldson y Kymlicka 2018, 33-34).

De esta forma, los derechos de los animales son los que derivan de buscar formas adecuadas de interacción entre animales y humanos, en el marco de sus derechos invulnerables (Donaldson y Kymlicka 2018, 95). Por ende, no son universales ni absolutos, sino que resultan del tipo de relación que las comunidades humanas han establecido con determinadas especies animales o grupos de estas. Para explicar con mayor precisión estos alcances y cómo funcionan en el caso de

los animales domésticos de compañía, se recurre a la idea de los animales como ciudadanos. Esta postura la han desarrollado Donaldson y Kymlicka desde el año 2012 y que ha sido recogida por el debate teórico a posteriori.

### **El giro político: los animales como ciudadanos**

Aunque los postulados del bienestarismo han coincidido e influido en los cambios normativos sobre los animales. Tanto este enfoque como el abolicionismo no han desarrollado una teoría política que establezca de forma más completa y clara el lugar de los animales en la organización sociopolítica de los Estados, específicamente en el marco de sistemas democráticos. Una teoría capaz de aterrizar los preceptos filosóficos que han caracterizado al desarrollo teórico de los derechos de los animales. Donaldson y Kymlicka (2018) han procurado cubrir ese vacío, desarrollando una propuesta centrada en los tipos de relaciones que estos construyen y podrían construir con los humanos. Según estos autores se le puede otorgar, en diferentes grados, la ciudadanía a los diferentes grupos de animales.

La ciudadanía es un concepto que ha servido para explicar que ciertos grupos de humanos, aparte de gozar de derechos fundamentales inherentes (invulnerables), pertenecen a un territorio específico, sobre el que tienen el derecho de autogobernarse como parte de una misma comunidad política. Por ende, deriva en deberes y responsabilidades específicas (Donaldson y Kymlicka 2018, 34). En esta misma lógica, algunos animales, los silvestres, pueden verse como miembros de comunidades soberanas independientes; otros como casi ciudadanos, por vivir de forma independiente, pero en espacios habitados mayoritariamente por humanos (los animales liminares); y otros, los animales domésticos, como ciudadanos plenos al tener relaciones de interdependencia y comunicación directa con los humanos (Donaldson y Kymlicka 2018, 35-36).

Los animales, señalan los autores, son capaces de cumplir con las características de un ciudadano. Primero, todos pertenecen a un “pueblo” en nombre de quién se gobierna. Segundo, pueden mostrar sus intereses y participar de las reglas comunes. Pero no de la forma racional en que se ha entendido la participación, sino a través de su visibilidad y reconocimiento como agentes que influyen en las sociedades humanas, aportando incluso servicios. Así como a través del reconocimiento de formas en que los animales han venido manifestando su rechazo a un trato

violento: huyendo, deteniéndose, destruyendo el entorno laboral, etc. (Hribal 2014). O también a través de representantes humanos (Donaldson y Kymlicka 2018, 113). Y tercero, en el caso de los animales domésticos de compañía, pueden ser parte del proyecto cooperativo de la sociedad a través de prácticas de autocontrol y de respeto de las normas sociales, que, valga la aclaración, no siempre se realizan de forma consciente, sino que se pueden aprender a través del hábito sin que eso perjudique su calidad de vida (como un perro entrenado) (Donaldson y Kymlicka 2018).

Esto deriva en que los diferentes grupos de animales pueden desarrollar su ciudadanía de diversas formas, de acuerdo a su capacidad de cumplir con estos aspectos. Los animales domésticos podrían desplegar su potencial ciudadano y gozar de derechos en ámbitos mínimos aunque no exhaustivos: socialización básica para poder interactuar de forma saludable en la comunidad social, movilidad y uso compartido del espacio público; protección activa frente a las agresiones (humanas, de otros animales o de desastres naturales) a través de la ley (penalizando los delitos contra este derecho); atención médica; representación política (con colaboradores a través de mecanismos institucionalizados), entre otros (Donaldson y Kymlicka 2018).

Los animales salvajes o silvestres, por su parte, deberían ser entendidos como pertenecientes a su propia comunidad soberana y, en la medida de lo posible, se les debería permitir regirse por sus propias normas. Esto no significa desconocer que todos los ecosistemas del planeta están influenciados de forma directa (el 83% según la *Wildlife Conservation Society* y el *Center for International Earth Science Information Network* de la Universidad de Columbia) o indirecta por los humanos (Donaldson y Kymlicka 2018, 120). Significa asumir la responsabilidad de la influencia de la sociedad humana a través de intervenciones positivas que respeten su autonomía para protegerlos de amenazas externas (como el tráfico, la contaminación, etc.), o incluso para el aprovechamiento cauto de recursos que están en sus territorios (Donaldson y Kymlicka 2018).

Sobre los animales liminales, la situación es más compleja, porque los criterios para relacionarse positivamente con ellos no pasan por la dicotomía salvaje/doméstico. Sino que implica reconocer que son animales originalmente salvajes pero que viven en sociedades habitadas por humanos, como las ardillas, ratas, palomas, etc. Para ellos aplica un modelo de “cuasi ciudadanía” en el que, si bien es legítimo desincentivar su inmigración, se debe hacer respetando sus derechos



invulnerables. A estos animales no se les ofrece ciudadanía plena, porque la mayor parte de los mismos tratan de evitar el contacto humano y no se les puede forzar a la socialización y el aprendizaje de ciertas conductas. Entonces, los animales liminares tienen el derecho a que se realicen acciones para protegerlos, pero interviniendo lo menos posible y estableciendo formas de convivencia que respeten su derecho a la residencia, formas de interacción recíprocas pero laxas, y superando la estigmatización que han sufrido (Donaldson y Kymlicka 2018).

### **Paradigmas teóricos desde el sur: cosmovisiones indígenas, buen vivir y derechos de la naturaleza**

La mayor parte de las cosmovisiones de los pueblos indígenas u originarios han considerado a los animales y a otros seres no humanos (como bosques o ríos) como sujetos y/o interlocutores integrantes de una misma espiritualidad y cosmología. Basándose en esta ontología menos antropocéntrica, se han desarrollado las propuestas del Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza. Sin embargo, estos abordajes han sido mayoritariamente invisibilizados del debate sobre los derechos y los derechos de los animales en particular, producto del eurocentrismo y occidentalismo que aun prima en la academia y la sociedad (Estermann 1998, 8). Asimismo, estos aportes son necesarios de comprender dado que la presente investigación, que se desarrolla en un país con más de 20% de la población auto identificada como parte de un pueblo indígena u originario (Censos Nacionales 2017), aborda las ideas que incidieron en los cambios de la política sobre los animales.

### **Dualidad sociedad/naturaleza**

Para comprender las concepciones sobre los animales en las cosmovisiones de los pueblos indígenas u originarios se requiere poner en duda la división y jerarquía de la sociedad humana y la naturaleza como dos entidades autónomas. Es útil, por ende, conocer las formas de reconocimiento mutuo (modos de identificación) que usan los seres entre sí, así como sus maneras de establecer relaciones (modos de relación) en los sistemas sociales alternativos a la clasificación dualista y antropocéntrica; como lo estudió el antropólogo Philippe Descola (2001) en varios pueblos australianos y americanos (Descola 2001, 48). Respecto a los modos de identificación, Descola (2001) explica que en el totemismo los seres no humanos (animales o plantas) considerados tótems se identifican por las propiedades abstractas que representan. En el

animismo, los humanos y los animales son internamente iguales (moralmente), pero se reconocen a través de materialidades (cuerpos) diferentes. En el analogismo, por su parte, se considera que todo lo humano tiene un correlato en un ser no humano, que podría ser un doble animal que lo acompañará durante toda su vida (Descola 2002, 46-47). En síntesis, sobre esta parte, los humanos no son esencialmente diferentes, aunque podrían tener materialidades distintas.

Asimismo, los estudios de Descola reseñan dos modos alternativos al antropocentrismo en la relación con los animales: la rapacidad y la reciprocidad (Descola 2001, 112). La reciprocidad funciona bajo el principio de equivalencia entre lo humano y lo no humano. Se producen intercambios entre ambos, pero como sus intereses son equivalentes, estas relaciones deben cuidar el equilibrio del cosmos y si algo se toma, se debe sustituir y permitir que exista una “retroalimentación energética”. Las prácticas de rapacidad, en cambio, no ofrecen ningún equivalente por lo que ocupan, pero al considerar que los no humanos y humanos son igualmente personas, se les reconoce a los posibles afectados el derecho de vengarse o de quejarse a los “Amos de los Animales” cuando, por ejemplo, se caza de forma excesiva (Descola 2001).

Finalmente, el proteccionismo identifica al otro no humano como alguien vulnerable que requiere cuidados y que tiene una relación de dependencia con el que lo cuida. Para el autor, esta es la forma tradicional de relación con los animales domésticos de compañía y constituye una forma de dominación paternalista, que en los pueblos indígenas a veces se ejerce para evitar la represalia de una divinidad (Descola 2001, 110-111).

Como se muestra, estos modos de relación no asumen como dada la superioridad del humano sobre los animales, e incluso en el modo de rapacidad se le reconoce al animal cazado el derecho de reclamar o tomar la vida de un animal humano si es que este abusara de su situación de poder. Además, todos estos modos mantienen una idea de igualdad o casi igualdad entre lo materialmente humano y no humano, excepto el del proteccionismo que si determina a priori una jerarquía.

## **Cosmovisión andina y los animales**

Otra entrada a las concepciones de los animales en los pueblos indígenas u originarios es a través de la llamada cosmovisión o filosofía andina, que manifiesta varios de los modos reseñados por Descola (2001). La cosmovisión andina representa a los humanos que se sienten identificados con la pertenencia a los territorios andinos (con diversidad de climas, pisos ecológicos, y condiciones climatológicas extremas) y conlleva a una posición cultural y política particular (Estermann 1998). Esta cosmovisión tiene una profunda relación con su entorno y aunque es practicada y/o enunciada por humanos, es profundamente no humana.

Desde esta perspectiva, los humanos no pueden concebirse de forma absoluta y aislada, su naturaleza y propia existencia es relacional y complementaria, ningún ser ni acción “existe por sí misma aislada en el mundo, sino que está articulada a muchas relaciones con otros seres y otras acciones” (Ecmia y Chirapaq 2013, 24). En este sentido, el *runa* o *jaqi* andino es sustancialmente comunitario. Su pertenencia al *Ayllu*, como conjunto de parientes humanos y no humanos ampliado, posibilita su existencia y es un símbolo de riqueza “en contraposición al ‘*wakcha*’ que está solo” (Mendoza, Alvarado y Arroyo 2020, 142). Es así que se tejen relaciones emocionales y no solo instrumentales, y en las que la racionalidad cartesiana tiene un lugar, pero no es superior a la valoración de los sentimientos y de la espiritualidad (Estermann 1998, 101-102). No es de extrañar, por ende, que muchas comunidades los animales de granja tengan nombre y se conozca su personalidad, además de que se asuman como parte de la familia extendida.

Derivado de esto, y en relación con el antropocentrismo, las cosmovisiones andinas se distancian de la modernidad occidental al concebir las necesidades de otras especies, animales o vegetales, como parte importante para lograr el equilibrio cósmico o “natural”. No es casualidad que la mayor parte de la iconografía de las culturas incas y preincas hagan referencia a deidades animales y que el propio Manuscrito de *Huarichiri* tengan varias referencias a relaciones horizontales entre animales y dioses, o momentos en que estos se convierten de una forma a otra sin que eso suponga algo negativo. Tampoco lo es que hoy en día los ritos de *yatiris* y maestros espirituales en el ande, invoquen a los espíritus de los animales y se refieran a estos con respeto; o que existan ritos especiales para el sacrificio de los animales, restringiendo su consumo a

fechas particulares y considerándolo un acto ritual, que en algunas ocasiones suponía enterrar la sangre del animal como símbolo de respeto a la vida que se iba.

A su vez, otro de los principios de la cosmovisión andina es la reciprocidad. Este principio, implica que “a cada acto [humano o no] corresponde una contribución complementaria” para conservar el orden cósmico (Estermann 1998, 131-132). Los animales son criados de buena forma, protegidos de sus depredadores, y en correspondencia, estos pueden ser usados (en una justa medida) por los humanos. Si no fuera así, los humanos tampoco deberían poder usarlos (Belisario Condori. Entrevista a la autora. Marzo de 2020). Tomar sus vidas no se justifica bajo un criterio de dominancia, sino de beneficio mutuo y/o justicia cósmica, muy diferente a la visión de Descartes en el siglo XVI, que “coronó al humano como el único animado y dueño y señor de todo lo demás, de lo inanimado” (Zaffaroni 2011: 7). En la misma línea, los animales, como la siembra o los propios hijos, son criados. De los que no solo se obtiene un beneficio, sino a los que se acompaña en su proceso de crecimiento.

A partir de estas observaciones, se podría decir que la ética de relacionamiento con los animales en el marco de la cosmovisión andina es biocéntrica, definida por el criterio de mantención de “equilibrio” o “justicia cósmica”, en la que no se puede tomar más de lo necesario o sin haber contribuido de alguna forma beneficiosa para obtener un servicio; y en que los animales son percibidos principalmente de forma colectiva más que individual.

### **Los animales en el Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza**

El “Buen Vivir” y los “Derechos de la naturaleza” son formas contemporáneas y políticas de los principios y lógicas de las cosmovisiones andinas, y de otros pueblos indígenas u originarios. Se elaboraron como respuesta al ataque del capitalismo neoliberal a sus culturas y territorios para conservar valores considerados tradicionales o propios (Prada 2012). Y aunque son propuestas formuladas de forma prescriptiva, están situadas e inspiradas en experiencias territoriales particulares, que a su vez se encuentran en transformación y disputa.

El Buen Vivir, que es la enunciación en castellano de *Suma Qamaña* (en idioma aimara) o *Sumaq Kawsay* (en idioma quechua), a diferencia de la idea del “vivir mejor”, reducido o limitado a los

humanos, se trata de una propuesta (normativamente hablando) para todo lo viviente. Una propuesta que exige complementariedad y equilibrio entre todas las formas de vida para lograr el ansiado bienestar (Zaffaroni 2011: 53). Respecto a los animales, esto significa que el buen vivir es una propuesta también para su bienestar. Pero, valga la aclaración, este “bienestar” será interpretado en el marco de los principios antes expuestos, como el de reciprocidad y equilibrio cósmico.

Este enfoque, de perspectiva ecocéntrica o biocéntrica que “abarca el conjunto de la ecosfera” (Vanhuylst 2015: 5), concibe a la naturaleza como una entidad viva y sintiente que resignifica no humano y desarrolla la idea de que la naturaleza tiene derechos. La mayor materialización jurídica que ha logrado esta propuesta es su consideración en las constituciones de dos países con significativa población indígena: Ecuador y Bolivia. La constitución ecuatoriana del año 2008 señala que se “celebra a la naturaleza, la *Pacha Mama*, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia” y que “La naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (art. 71). Y la Ley de Derechos de la Madre Tierra N°71 de 2010 de Bolivia, que define a la “Madre tierra” como un “sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común” (Artículo 3).

Aunque la mención a los animales no es explícita, para algunos autores, estas redacciones abren la posibilidad de extender a los animales la valoración que se le atribuye a la naturaleza (Berros 2015, 84), es decir, de “profundizar en otras formas de relación ética entre animales y humanos y tal vez “construir [y reconstruir] el lazo entre naturaleza y sociedad” (Berros 2015, 89) en términos más igualitarios. Una oportunidad de armonía con los intereses de los seres no humanos (Gudynas y Acosta 2011).

Para el reconocido defensor de estas propuestas, Raúl Zaffaroni, sin embargo, el buen vivir y los derechos de la naturaleza no significan la renuncia a la idea de superioridad del humano, dado que se le continúa reconociendo una “dignidad superior” basada en la “mayor capacidad para oír,

escuchar, tomar conciencia de pertenencia y, por ende, para dialogar” (Zaffaroni 2011, 125), que justificaría que los humanos tengan un “signo diferencial”.

La concepción de los animales en el Buen Vivir, en ese sentido, se podría observar como una propuesta en que se yuxtaponen, en contradicción, dos sentidos diferentes de los animales: como objetos y como seres parte de la naturaleza con posibilidad de recibir algún tipo de protección especial (Berros 2015, 84). En este marco se entiende la crítica de Restrepo y Houtart (2015), quienes denuncian que la producción de carne industrial “constituye la mayor violencia a gran escala por una especie contra otras y es quizás el mayor obstáculo al Buen Vivir y con ello a un ‘Estado constitucional de derechos y justicia’”. Los autores argumentan que conscientes del efecto de esta industria genera contra la *Pachamama* y los animales, debería cuestionarse su legitimidad, pero que esto no sucede.

En ese sentido, no se trata de idealizar per se las formas alternativas a la modernidad occidental, pero sí de transparentar que existen formas de interacción con los animales mucho más complejas que su objetivación como mercancías u objetos inanimados, o incluso dependientes y necesarios de protección. Transparentar que estas formas evidencian que la naturaleza de los animales no es indiscutiblemente inferior o diferente a los humanos; y nutrir el debate sobre los derechos de los animales con nuevas miradas, sensibilidades y posturas.

El trabajo de Descola desarma el mito hegemónico de la separación sociedad/naturaleza y ofrece posibilidades de reflexión crítica sobre la naturaleza y las concepciones sobre los humanos y no humanos: “Nuestra singularidad en relación con el resto de los seres existentes es relativa, así como es también la relativa consciencia que se forman de ella los hombres” (Descola 2002, 66). Una mirada que invita al desarrollo de una conciencia distinta, que vea con menos desconfianza la posibilidad de reconocerle subjetividad y conciencia a las demás especies (Descola 2002, 87).

Para cerrar esta primera parte del segundo capítulo, se debe señalar que, desde ambas visiones críticas al antropocentrismo (las provenientes de occidente y las de los pueblos originarios), los humanos son parte de un continuo biológico con los animales. Pero que la frontera de lo que es éticamente justificable para unos u otros, la ponen uno de los dos involucrados: los humanos. En

las cosmovisiones occidentales dominantes a través del “uso necesario”, y en la cosmovisión andina a través del cumplimiento de criterios de reciprocidad y justicia cósmica.

### **Tipos de animales según su relación con los humanos**

Clasificar grupos de animales es un ejercicio arbitrario. Responde a la forma de relacionamiento y uso que se le ha dado a cada grupo en determinados contextos y momentos de la historia. En general “se encuentran repartidos entre dos hemisferios de acuerdo a su uso: aquellos que son útiles para la vida orgánica, y aquellos que son útiles para la vida sensible de los hombres” (Del Pomar 2018, x). Dentro del primer grupo se han ubicado a los animales de consumo humano, los usados para fines científicos y en espectáculos públicos, e incluso los animales silvestres que, al ser categorizados como biodiversidad, suelen recibir un tratamiento principalmente económico (ligado a actividades turísticas o de consumo). En el segundo grupo, están principalmente los animales domésticos de compañía; aunque podría encontrarse también algunos animales silvestres en situación de cautiverio y de consumo humano en el marco de las cosmovisiones de los pueblos indígenas u originarios.

En la presente investigación se usará la clasificación de los animales como silvestres/salvajes y domésticos, combinada con la propuesta de Donaldson y Kymlicka (2018) que diferencia animales salvajes, domésticos y liminares.

### **Animales domésticos**

La categoría de los animales domésticos es heterogénea. Incluye a los animales llamados “de granja”, los domésticos de compañía, los usados con fines científicos. Lo que tienen en común todos estos animales es que pasaron por un proceso de domesticación principalmente forzosa. En la mayor parte de los casos fueron manipulados y explotados para conseguir un beneficio a cambio, y se tuvo como resultado que dichos animales se adapten a la sociedad humana y no tengan (o sean muy precarias) otras posibilidades de desarrollo por fuera de ella (Donaldson y Kymlicka 2018, 133-134). A continuación, se describen las características de los principales grupos de animales domésticos de acuerdo al uso que han tenido.

### **Animales domésticos de compañía**

En adelante ADC. Son los animales que han pasado por un proceso de domesticación para acompañar la actividad humana, como los perros y gatos. En ese sentido, su concepción no está mediada principalmente por sus características naturales, sino por los sentidos sociales construidos a su alrededor, elaborados históricamente y a partir de su función afectiva, que se espera derive en un beneficio mutuo entre ambas especies (Franciskovic 2017, 44). Según la Ley 30407, se trata de “toda especie doméstica que vive en el entorno humano familiar, cuyos actos puedan ser controlados por el dueño o tenedor” (Anexo 6).

### **Animales domésticos de consumo humano**

Se trata de animales que fueron domesticados con la finalidad de servir a la alimentación humana (como las gallinas, las vacas, los patos, los cerdos, etc.) o ayudar a través de su resistencia y fuerza en labores humanas (como caballos, burros) (Lazo Valdivia 2016, 51). Este grupo representa a la mayor cantidad de animales usados y asesinados en el planeta, existiendo incluso un contador en línea que calcula cuántos animales han sido sacrificados en segundos según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (<https://bit.ly/2x06au8>). Su uso está regulado principalmente a través de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), a través de medidas para el bienestar animal, aunque numerosas investigaciones han denunciado su incumplimiento o insuficiencia para garantizar mínimas condiciones de calidad de vida. En el caso de la Ley 30407, esta los define como “Especies domésticas que son especialmente criadas para destinarlas al consumo humano” (Anexo 6).

### **Animales usados con fines científicos**

Se les suele llamar “animales de laboratorio” y comprende todo aquel ser vivo no humano, vertebrado o invertebrado, que es usado para la experimentación y otros fines científicos cuyo empleo se sustenta en que tienen una analogía fisiológica con la especie humana (Romero-Fernández et al. 2016, 288-289). El usufructo se puede realizar de forma privado (comercial o científico), o estatal, y también ser parte del proceso de aprendizaje en carreras médicas y afines. Suelen ser usados en la ciencia básica, la experimentación toxicológica, la médica farmacéutica, la cosmética e incluso la militar (Leyton 2010). Los animales más usados son los primates no



humanos, gatos, perros, prosimios, ovejas, reptiles, anfibios, cerdos, cabras, peces, insectos y roedores (ratones, ratas, conejos, cobayos) (Romero-Fernández et al. 2016, 289).

### **Animales usados en espectáculos**

Son los animales domesticados para el entretenimiento humano, pudiendo usarse a través de su explotación o asesinato. Entre las actividades con este fin encontramos la pesca y la caza deportiva, así como la participación de estos animales en espectáculos, como las peleas de perros. Entre los eventos que son llamados o entendidos como tradicionales se encuentran las corridas de toros, peleas de gallos, jalapato, etc. También están los espectáculos circenses o similares (Ética Animal 2019, <https://bit.ly/3crw3mV>). Este grupo de animales, especialmente los usados en “espectáculos tradicionales”, han sido excluidos de la mayor parte de las legislaciones que han brindado protecciones a los animales domésticos (Pincheira 2017), así como han generado una alta polémica respecto a la legitimidad de su uso.

### **Animales salvajes o silvestres**

Son los animales que viven sin el control directo humano y que pueden satisfacer sus necesidades de alimento, cobijo y organización social de forma autónoma o casi autónoma. Suelen evitar el contacto con las poblaciones humanas, pero, sin embargo, estas ejercen una alta influencia sobre sus hábitats. De forma negativa, los animales salvajes pueden sufrir acciones de violencia directa e intencionada (como la caza, la pesca, la captura para circos o zoológicos, etc.), o de forma indirecta a través de la pérdida de sus hábitats producto del avance de la actividad humana sobre estos, y daños colaterales relacionados a la contaminación antropogénica. Estos animales, se regulan por normas del patrimonio colectivo, dado que se consideran parte de la “utilidad pública” y del “patrimonio estatal” (Padilla 2019b, 249) o en el mejor de los casos, “ha[n] recibido tutela de la mano de las regulaciones sobre recursos naturales y, con posterioridad, como parte integrante de los bienes ambientales” (Berros 2015, 90).

### **Animales liminales**

Son los animales silvestres que viven en medio de los establecimientos urbanos y que han hecho de estos espacios sus hábitats, como las ratas, ardillas, palomas, los perros ferales, etc. Su condición se ha generado o porque los humanos han invadido o presionado sus territorios (y estos

se han adaptado a esta nueva situación); y/o porque estos animales han buscado aproximarse y establecerse en zonas de asentamiento humano que les ofrecen fuentes de alimento, protección frente a los depredadores naturales, vivienda, etc. En ambos casos se trata de animales que han demostrado una gran capacidad de adaptación para poder sobrevivir, pero que a su vez lo hacen en condiciones paupérrimas y sufriendo abusos de forma sistemática (Donaldson y Kymlicka 2018, 369-370).

El problema con estos animales es que se asume que no deben estar en los asentamientos humanos, lo que trae como consecuencia que sean estigmatizados, se considere legítima las peores formas de expulsión o eliminación, y que la planificación de dichos espacios urbanizados o principalmente habitados por humanos, no los considere (Donaldson y Kymlicka 2018, 371-372). Un grupo particularmente relevante es el de los perros y gatos ferales (o asilvestrados) que viven en colonias, que suelen observarse como domésticos, pero en realidad tienen una condición de liminales (Donaldson y Kymlicka 2018, 393).

Como se observa, en general la clasificación de los animales no responde a las características per se de los animales, sino a los tipos de usos (y las relaciones derivadas) que los humanos han hecho de ellos.

### **Maltrato animal**

No es fácil definir qué prácticas humanas son maltrato animal. Muchas de estas están dentro de los límites de la legalidad y moralidad, especialmente aquellas que están relacionadas al uso que ejercen los humanos sobre la vida de los animales (consumo, entretenimiento, experimentación, etc.) (De Santiago 2013). Por ende, la definición de maltrato animal depende de la concepción que se tenga sobre los estos y la forma en que se cree que debieran ser tratados.

Estas concepciones, a partir de la teoría revisada previamente, se pueden resumir en dos perspectivas. La primera deriva de la idea de que los animales tienen derechos invulnerables y, por ende, deben ser tratados como fines en sí mismos. La segunda cree o acepta (estratégicamente) que existen formas “justificadas” o “necesarias” de maltrato o sufrimiento animal en razón de un objetivo mayor, entendiéndose a los animales como medios. Para la

primera perspectiva, por ejemplo, el consumo de animales, su uso con fines científicos o el maltrato de un perro serán, indistintamente, acciones de maltrato animal. Pero para la segunda perspectiva, probablemente solo las agresiones al perro serían consideradas como maltrato, dado que las demás acciones podrían valorarse como justificables.

Las legislaciones contemporáneas han venido retomando argumentos y contraargumentos de ambas posturas, resultando novedosas formas de regulación social y legal. Pero la segunda perspectiva ha sido la más exitosa al consolidar la idea de un “trato humanitario en el uso de animales” (Padilla 2019b, 247-248). De este modo, si bien las normas definen el maltrato animal como las acciones, hechos o comportamientos que de forma directa o indirecta afectan a un animal; y que se pueden realizar de forma consciente o inconsciente (en negligencia o a través de actos deliberados); estas mismas normas suelen precisar que en ciertos casos es legal omitir estos postulados por una finalidad justificada y que, por ende, solo se debe evitar el “sufrimiento innecesario” (Padilla 2019b, 250).

Otra forma de definir el maltrato animal es como un fenómeno social inaceptable y necesario de condenar (Cano 2015). En este caso, no solo se observa la afectación a los animales, sino lo que manifiestan estos actos sobre la condición moral de los humanos. Es decir, la comprensión de los patrones de violencia humana ya sea de forma generalizada o asociada a trastornos mentales, conductas criminales y/o violencia doméstica o intrafamiliar (Adams 1995, Flynn 2000, Ascione 2001). En el Perú, por ejemplo, los actos de crueldad animal, antes de ser tipificados como delitos contra el bienestar animal por la Ley 30407, eran considerados una falta contra las “buenas costumbres” (Artículo 450 y 450-A).

### **La penalización del maltrato animal y la Ley 30407**

En esta sección se presentan los principales avances en la regulación y penalización del maltrato de animales en las normativas estatales de los sistemas democráticos en el mundo y en Latinoamérica. Se priorizarán los que estén vinculados a los animales domésticos de compañía, dado que este grupo es el principal beneficiario de la Ley 30407, objeto de estudio de la presente investigación. A posterior, se exponen las principales características de la política pública que regula el trato hacia los animales en el Perú, especialmente a los animales domésticos. Se

profundiza en los alcances de la Ley 3040 y se muestran los escasos datos disponibles sobre el inicio de su implementación después de haberse promulgado en enero de 2016.

### **Regulación y penalización del maltrato animal en Latinoamérica y el mundo**

La normativa a nivel mundial para regular y penalizar el maltrato de animales y de animales domésticos de compañía en particular ha aumentado en las últimas décadas (Pincheira 2017). Un primer grupo de estas están vinculadas a los marcos regulatorios que establecen organismos multilaterales y/o convenios entre los Estados. La mayor parte de estos vinculados a la protección de los animales silvestres, en el marco de acciones de protección de la biodiversidad contra el tráfico ilegal y/o de la respuesta al cambio climático. En este sector debe resaltarse el “Convenio sobre la Diversidad Biológica” firmado por 150 gobiernos en el mundo con el objetivo de afrontar la extinción de las especies y mejorar, a su vez, su aprovechamiento (CDB, <https://www.cbd.int/>); y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), que desde 1975 busca evitar que el comercio de animales y plantas silvestres no degenere en su extinción (CITES, <https://bit.ly/3bIc5UK>). También se pueden identificar las medidas internacionales de bienestar animal de la industria alimentaria a base de carne o sus derivados, destacando los códigos sanitarios para los animales terrestres y acuáticos, que orientan las políticas de los países miembros, entre ellos, Perú (OIE, <https://bit.ly/38lzOYA>).

Otro grupo de estas reformas se han dado a nivel de los Estados. Ya sea a través de reformas constitucionales, en la aprobación de nuevas leyes u otras regulaciones más operativas, y a través de sentencias judiciales vinculadas a aspectos polémicos sobre el tratamiento de los animales (Padilla 2019b).

### **Norte América y Europa**

A nivel constitucional, en 1992 Suiza logró incluir como parte de una enmienda constitucional que las investigaciones deberían tomar en cuenta la "dignidad de las criaturas". Y en 1998, Alemania, gracias a los requerimientos parte de una coalición política, incluyó en la Constitución que el Estado protege a los animales y la base natural de la vida (Evans 2010). Por su parte, las legislaciones de Francia y España han avanzado en la superación de la visión de los animales

como objeto, a pesar de su tradición basada en el derecho romano, estableciendo legislaciones que reconocen que los animales domésticos de compañía y, con algunas restricciones, los silvestres, tienen el derecho a no ser maltratados (Laimene 2014). En Estados Unidos de Norteamérica, asimismo, durante la última década, los cincuenta estados han promulgado leyes para proteger a los animales domésticos de compañía, amparadas principalmente en su reconocimiento como miembros de la familia humana y el rol que cumplen en estas (Favre 2019).

## **Latinoamérica**

### **A nivel constitucional**

En Latinoamérica la consideración a nivel constitucional de los animales está presente con diferentes perspectivas en las cartas magnas de seis países. Brasil, Ecuador y Bolivia reconocen a los animales de forma más explícita y dejan entrever una valoración de estos como seres subjetivos. Brasil, en 1988, estableció un capítulo referido al medio ambiente, indicando que se debe proteger a la fauna y prohibió “las prácticas que pongan en riesgo su función ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a la crueldad” (Pincheira 2017, 98). Ecuador, veinte años después (2008), los menciona de forma explícita al señalar que estos deben ser protegidos como parte de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Artículo 84 de la Constitución Política de la República del Ecuador). Y Bolivia, en el 2009, nombra a los animales de cuatro formas diferentes: señala que el Tribunal Agroambiental tiene la atribución de velar por la conservación de las especies o animales (Artículo 189); prescribe como principio de las relaciones internacionales el prohibir la apropiación de las especies animales (Artículo 255); agrega que los gobiernos municipales deben proteger a la fauna silvestre y a los animales domésticos (vale resaltar que es el único texto constitucional que los menciona de manera explícita) (Artículo 302); y finalmente señala que una economía plural no debería involucrar la caza y pesca de especies animales protegidas (Artículo 349) (Constitución Política del Estado Boliviano). Luego, la Constitución cubana (1976) conceptualiza a los animales como parte de la protección a la biodiversidad, estableciendo como deber ciudadano la protección de la fauna. Finalmente, Guyana (1980) y Venezuela (1999) mencionan su protección como medida de salud pública (Pincheira 2017).

### **A nivel de sentencias**

A nivel de las sentencias, Padilla (2019b) estudió cincuenta fallos judiciales (como decisiones constitucionales, penales, administrativas y civiles, habeas corpus, entre otras modalidades) de diez países latinoamericanos, producidos principalmente en los últimos diez años. Concluyó que estas nuevas producciones jurídicas han permitido el surgimiento de un nuevo sujeto jurídico con “reclamos morales”. Esta visión responde, señala la autora, a “nuevas representaciones acerca de qué (o quién) es un animal” (Padilla 2019b, 392); y ha visibilizado un esfuerzo de los jueces en sostener de manera ética y legal el tratamiento de los animales, motivado por la consolidada idea de que los animales tienen capacidad de sentir. Sin embargo, estos nuevos abordajes aún mantienen un discurso flexible sobre la protección de los intereses de los animales: no los incluye a todos ni en todos los aspectos polémicos, y, especialmente, se minimiza el argumento de la capacidad de sentir del animal frente a la primacía de los intereses humanos. A pesar de esto, Padilla reconoce que estas nuevas producciones jurídicas han provocado un “consenso entre los jueces sobre la necesidad de superar la clasificación legal de los animales como cosas” (Padilla 2019b, 419).

### **A nivel legislativo**

Latinoamérica tampoco ha sido la excepción a la tendencia mundial en establecer sanciones al maltrato de ADC y en establecer algunas restricciones al uso de otros animales silvestres, de experimentación, etc. E incluso ha sido considerada como una región a la vanguardia de estos (“Latinoamérica, líder en leyes de protección de mascotas y animales”. Infobae, 7 de diciembre de 2017).

De este modo, aunque a inicios del siglo XX la mayor parte de los países no mostraron progresos considerables (a excepción de Argentina que estableció pena de cárcel en 1954, y de Chile y Colombia que impusieron sanciones económicas en 1989); la situación mejoró desde el año 2008 (Puerto Rico en el 2008, Brasil en 2008 y Uruguay en el 2009) y especialmente desde el 2010, año a partir de cual se aprobaron nuevas normativas. La mayor parte de estas estableciendo penas de cárcel y/o reconocimiento a los animales como seres sintientes: Venezuela, (2010), Nicaragua (2011), República Dominicana (2012), Panamá (2012), Bolivia (2015), Colombia (2016), El

Salvador (2016), Honduras (2016), El Salvador (2016), Perú, (2016), Guatemala (2017), Costa Rica (2017), Chile (2017) y Paraguay (2017), Ecuador (2019).

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la mayor parte de los países latinoamericanos que inauguraron desde el año 2011 normativas más fuertes para condenar el maltrato de ADC, tuvieron antes normativas con sanciones no penales (principalmente multas, días de trabajo y en el mejor de los casos, prohibiciones a los agraviantes).

Lo que tienen en común estas nuevas legislaciones es que “plantan un nuevo estatus para los animales” que refleja, de alguna forma, los consensos más importantes sobre las formas más o menos aceptadas de usar y tratar a los animales (Padilla 2019, 248). Sus contenidos están ordenados de acuerdo a los usos (y por ende control administrativo) que se les establecen a los mismos, por lo que “comprenden un complejo espectro de interacciones con los animales, desde las que se basan en su explotación económica hasta las que reivindican vínculos de afecto” (Padilla 2019b, 249), pero que también hace posible que una misma especie pueda recibir un trato legal diferenciado dependiendo del tipo de interacción o uso que se establezca con ella, como un caballo que puede ser considerado o mascota o un medio de transporte (Padilla 2019b). Sobre el tipo de sanciones establecidas, vale resaltar que estas varían entre las legislaciones que aplican sólo sanciones administrativas, las que establecen penas de cárcel, y las que combinan ambas formas (Pincheira 2017).

Asimismo, casi todas las leyes abordan la situación de los ADC y de los silvestres en situación de cautiverio, respecto a los cuales opera un principio de “tenencia responsable” (Padilla 2019b, 249); pero que también supone que su énfasis no esté en la protección estatal (a menos sea para viabilizar denuncias realizadas penalmente) sino en la voluntad individual de los/as tenedores/as del animal en cuestión (Pincheira 2017, 114).

Estos avances han evidenciado también escenarios de conflicto y de polémica, en los que han primado los intereses económicos y/o socioculturales de los humanos. Padilla (2019b) identifica tres motivos de estas limitaciones: a) las excepciones sobre qué animales y/o prácticas pueden ser

justificables, b) la transversalidad del principio de sufrimiento innecesario, y c) las prohibiciones demasiado limitadas (Padilla 2019b, 248).

Las excepciones se refieren a los aspectos en los que el imperativo de protección animal es superado por el interés sobre el aprovechamiento del mismo. En la legislación latinoamericana esto se aplica en la protección de los intereses de la producción alimentaria, en el uso para experimentación o docencia, y en los animales usados con fines “culturales” y/o “tradicionales” (Padilla 2019), como las peleas de gallos o corridas de toros, que están exceptuadas en la mayor parte de los países con este tipo de prácticas vigentes. La prohibición de animales en circos, en cambio, si está proscrita en la mayor parte de los países, lo que al parecer fue más fácilmente aceptado porque no tienen un uso cultural o tradicional (Padilla 2019b, 265).

Luego, sobre el “sufrimiento innecesario”, este es un criterio transversal en los contenidos y lógicas de las legislaciones latinoamericanas, así como también en el debate sobre los derechos invulnerables de los animales de páginas previas (Padilla 2019b, 254-255). Sobre las prohibiciones, están suelen estar concentradas en mínimos vitales o en prácticas específicas de maltrato (como el uso de animales para carga); pero no abordarse de forma integral, además de estar acompañadas de muchas zonas de excepción (Padilla 2019b).

### **La política pública de regulación del trato hacia los animales en el Perú**

La Ley 30407, promulgada en enero de 2016, forma parte del conjunto de ideas, normas y acciones con las que el Estado Peruano regula la manera en que los humanos tratan a los animales. Es decir, forma parte de la política pública que media dichas relaciones. En este capítulo se reconstruye sus características y se identifican los principales instrumentos usados en su implementación. Se examinan, a nivel general, los dispositivos que atañen a todos los animales, pero por razones de espacio y pertinencia, se profundiza en aquellos vinculados a los ADC.

Para este ejercicio se usa el Modelo Anidado Multinivel de Michael Howlett (2009), que tiene tres niveles de análisis: el macro, meso y micro. Y que distingue entre instrumentos de autoridad (que establecen obligaciones y sanciones, etc.), de organización, de presupuesto y de nodalidad



(que informa, difunde la política pública). En el macro se contempla la finalidad y los criterios generales de la política. Es decir, las menciones a los animales (o sus variantes denominaciones) en la constitución, las sentencias del tribunal constitucional y los lineamientos generales de las políticas. En el nivel meso, formado por los objetivos operativos y la elección de los instrumentos, se identifica los más relevantes para los animales domésticos de compañía y silvestres en cautiverio. Y en el nivel micro, respecto a las metas y ajustes hechos a los instrumentos, se registran las medidas que tomó el gobierno para mejorar la implementación de la Ley 30407.

### **Nivel macro: el trato hacia los animales en las políticas nacionales**

En la historia republicana del Perú ha persistido una visión legal del animal como objeto. Es decir, como una mercancía que puede transportarse, intercambiarse o venderse sin mayor diferencia a la de un mueble (Del Pomar 2018, ix). De hecho, la Constitución actual (de 1993), no hace mención de los animales de forma directa, pero sí indica, en el artículo 68, que el Estado está obligado a la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Con un criterio similar, a nivel de lineamientos, la Política Nacional del Ambiente (2009) solo se refiere a los animales silvestres de forma colectiva (y bajo un interés biológico y económico), estableciendo como lineamiento la “conservación de la biodiversidad”. La Ley 26821 (Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales), por su parte, define que los animales silvestres (fauna) son parte de los recursos naturales “susceptible[s] de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades” (Artículo 3).

Aparte de la observación de los animales como biodiversidad, estos también son mencionados cuando son un riesgo potencial para la salud pública. De este modo, las normas rectoras de la política de salud en el país se refieren principalmente a las competencias que tienen los gobiernos para tomar medidas (como el sacrificio o libre disposición de los animales sin dueño) que eviten que estos constituyan un riesgo a la salud humana (artículos 84, 87 y 130). Lo mismo se manifiesta en la Política Nacional Agraria (2016) y en la Ley General de Sanidad Agraria (2008), que tienen por objetivos el evitar que los animales transmitan enfermedades y mejorar su aprovechamiento industrial y comercial. Estos instrumentos de autoridad se han traducido también en instrumentos de organización y presupuesto.

Finalmente, una tercera finalidad del Estado parece ser el evitar que los animales, en su generalidad, sean tratados con crueldad o sufran “innecesariamente”. Esto no se manifiesta de forma explícita en un dispositivo de política general, pero se puede interpretar a partir de dos aspectos: la aprobación de la Ley 30407 por unanimidad en el Congreso de la República (2015-2016), que marca un hito al introducir el maltrato de ADC y silvestres en cautiverio en el código penal (cuyos alcances se detallarán en nivel meso de la política); y las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) del 2005, 2010 y 2020. Vale precisar, a su vez, que al referirse al sufrimiento considerado como innecesario, estos instrumentos de autoridad no alcanzan a las actividades en las que los animales son usados por el humano, incluso a los que son usados para fines de entretenimiento.

Este último aspecto, sin embargo, es motivo de polémica. De este modo, la sentencia del TC del año 2005, al discutir cómo debe actuar el Estado frente a las manifestaciones que llamándose “culturales” incluyen actos de crueldad contra los animales, concluyó que “el Estado tiene el deber de asegurar que las personas no actúen con violencia frente a otras personas, ni con crueldad contra los animales”, lo que se basa en el derecho constitucional al bienestar y a la tranquilidad de las personas (artículo 2 de la Constitución) y en “la responsabilidad jurídica que tienen las personas con los animales” (Sentencia 0042-2004-AI/TC, pág. 25). Pero en una siguiente sentencia, del año 2010, revisó y contra argumentó la sentencia anterior. Señaló que “aunque española en su origen, la tauromaquia [...] se ha incorporado a nuestra cultura mestiza y es una expresión artística que forma parte de la diversidad cultural del Perú”. Sus autores, a su vez, se preocuparon por precisar que “la consideración de los espectáculos taurinos como culturales, no puede inferirse que se encuentre justificado causar sufrimientos innecesarios a los animales” (Sentencia 0017-2010-AI/TC).

A partir de la revisión de estos instrumentos, se entiende que la finalidad del gobierno peruano respecto a los animales es principalmente aprovecharlos, ya sea como alimento, como patrimonio natural o como transporte, etc. Su segundo propósito es proteger a los humanos de las enfermedades zoonóticas que podrían derivar del contacto con ellos. Y, en tercer lugar, evitar que los animales sufran innecesariamente en algunos casos específicos y con muy pocas restricciones que garanticen el cumplimiento de criterios de bienestar animal.

### **Nivel meso: objetivos de las políticas y e instrumentos seleccionados**

En el nivel meso de la política, los propósitos de esta se han traducido en la formulación de objetivos específicos y la elección de determinados instrumentos. Respecto a los ADC, los instrumentos de autoridad más relevantes son: la Ley 27596 (Ley que regula el régimen jurídico de canes) del 2001, el Régimen Municipal de protección animal en la Provincia de Lima (ordenanza N°1855) y la Ley 30407 (Ley de Protección y Bienestar Animal del 2006. La primera ley no establece ninguna protección explícita para los animales, salvo que indica requisitos para los tenedores o dueños del animal (artículos 4 y 5), y más bien, permite el sacrificio de animales cuando no son “incorporados a la sociedad” después de haber sido recogidos por la municipalidad y haber pasado 30 días.

La ordenanza N°1855 de Lima, por su parte, establece una serie de medidas a favor de los animales de compañía antes no contempladas en otras normas: como la promoción de programas de esterilización desde el Estado y multas relacionadas a la obligatoriedad de atender a un animal atropellado, la comercialización ilegal y en condiciones inadecuadas, entre otros. Y, en tercer lugar, se tiene a la Ley 30407 que desde el 2006 considera a los animales seres sintientes y penaliza el maltrato de animales domésticos de compañía y silvestres en cautiverio. Sobre esta norma, objeto de estudio, se profundizará en un apartado siguiente.

Otro instrumento de autoridad y organización que influye directamente en la vida de los ADC es la Norma Técnica de Salud para la vigilancia, prevención y control de la rabia humana en el Perú (RM 024-2017/MINSA). Esta detalla las estrategias a seguir para el control de la rabia que pueden transmitir los perros y murciélagos a los humanos. Una de estas, es que autoriza a sacrificar a los perros deambulando sin dueño en las zonas de riesgo (6.12.2). Asimismo, a nivel de organización y presupuesto se encuentran las campañas de vacunación masiva canina (VANCAN) que según informa el MINSA (2020) ha frenado la expansión de la rabia en perros y humanos (Informe N°04- 2020- HCB- ZONOSIS-DPCHEM-DGIESP/MINSA).

Respecto a los animales silvestres, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (29763), emitida en julio de 2011, considera a este grupo de animales como parte del patrimonio de la nación, estableciendo criterios para su aprovechamiento y conservación, así como para evitar su tráfico

ilegal. Esta Ley, a diferencia de la anterior, sí cuenta con más instrumentos de organización, nodalidad y de presupuesto para su ejecución. Asimismo, producto de una estrategia de incidencia de activistas, esta ley también contempla la prohibición del uso de animales silvestres en espectáculos circenses en su primera disposición complementaria final.

### **La Ley 30407**

Es uno de los instrumentos de autoridad más importante para regular el trato hacia los ADC y silvestres en cautiverio, por la novedad y contundencia de las obligaciones y sanciones que establece. Sin embargo, su aprobación supuso la derogación de otra ley, la 27265 (Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio) del año 2000. La misma solo consideraba el maltrato animal como una falta, incluso en el peor de los casos (la muerte del animal), y además requería de una reglamentación que no llegó a elaborarse, como se profundizará en el capítulo de resultados junto al detalle de su proceso de elaboración.

En relación con el contenido, lo más importante de esta Ley es que reemplazó el artículo 450-A del Código Penal por el artículo 206-A que establece que los actos de crueldad y el abandono son sancionados con días multa, la inhabilitación del agresor/a y además la pena privativa de la libertad de entre tres a cinco años, aplicándose en el caso de que el animal muera producto de la agresión recibida. Asimismo, que en su título preliminar reconoce a las especies de animales vertebrados domésticos y silvestres como seres sensibles, sosteniendo que “El Estado establece las condiciones necesarias para brindar protección [...] [y que estos] merecen gozar de buen trato por parte del ser humano y vivir en armonía con su medio ambiente” (artículo 1).

Asimismo, estipula como sus principios la protección de la biodiversidad, la necesidad de la colaboración entre sectores y la sociedad civil, la armonización con el derecho internacional y el principio precautorio. Este último establece que el Estado puede intervenir en las acciones en las “haya indicios de que algún acto pueda infringir dolor, lesión, daño grave o irreversible a cualquier animal” con la finalidad de evitarlo o disminuirlo. Pero también se agrega que esto no aplica para los animales usados con fines científicos ni para los de consumo humano.

Sobre los animales beneficiarios de la ley, se señala que tiene por finalidad proteger a “todas las especies de animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio” (Artículo 2), aunque en un artículo siguiente amplía su alcance al indicar que también pretende “fomentar el respeto a la vida y el bienestar de los animales a través de la educación” (Artículo 3), en este caso sin especificar a un grupo de especies en particular. Este mismo espíritu abarcador se encuentra en el Artículo 5, en el que establece que “Toda persona tiene el deber de procurar la protección y el bienestar de los animales, cualquiera sea su especie”. Sin embargo, en relación con las medidas más específicas, para cada grupo de animales, irá disminuyendo sus alcances; e incluso exceptuará a un gran número de ellos: los usados en espectáculos tradicionales (Tabla 2. 1).

Tabla 2. 1 Alcances de la Ley 30407 en los diferentes grupos de animales

Alcances	Animales			
	Domésticos de compañía	Silvestres	Para consumo humano	Usados con fines científicos
Deberes del Estado	Medidas para que “se garantice la vida, la salud y vivir en armonía con su ambiente” (artículo 7).	Conservación y aprovechamiento sostenible (artículo 7).	Manejo zootécnico (artículo 7).	No establece
Deberes de las personas	Que se satisfagan, de forma obligatoria, sus necesidades de vivienda, alimentación, protección del dolor y atención médica veterinaria (inciso 5.3, artículo 5).	Si son mantenidos en cautiverio, según la norma del sector (artículo 5).	No establece	No establece
Alimentación	“Alimentación suficiente y adecuada a los requerimientos biológicos de cada especie” (Inciso 5.3, artículo 5).	No establece	“buenas prácticas referentes a la crianza, transporte, sacrificio,	No establece

<b>Vivienda o hábitat</b>	- Albergues temporales a través de “gobiernos locales, contando con el apoyo de las asociaciones para la protección y el bienestar animal” (artículo 8).	- Albergues temporales a través de “gobiernos locales, contando con el apoyo de las asociaciones para la protección y el bienestar animal” (artículo 8).	faenamiento y al manejo poblacional e individual de animales de granja. El sacrificio debe causar la muerte instantánea o la inmediata inconsciencia animal” (artículo 16).	No establece
<b>Protección frente al dolor</b>	Se prohíbe: - Las amputaciones o cirugías consideradas innecesarias o que impidan la expresión de comportamiento natural de la especie. Solo se permiten las indicadas clínicamente. - Las peleas entre perros u otros animales. - Su uso para consumo humano (así como sus derivados). - Explotación indiscriminada con fines comerciales. - La crianza en un mayor número al que se pueda mantener (artículo 27).	Prohíbe: comercio de origen ilegal, tenencia doméstica, con excepción de las especies autorizadas, mutilación a menos sean para la salvar la vida del animal silvestre (artículo 24).	Se prohíbe el sacrificio en la vía pública, mercados y en campos feriales; la crianza y transporte insalubre (artículo 23).	No establece
	“Profesionales capacitados para el manejo adecuado y especializado de animales según su especie”			No establece
<b>Autoridad</b>	No establece	MINAGRI, y Ministerio del Ambiente (MINAM).	MINAGRI	MINAGRI
<b>Creación de mecanismos institucionales</b>	Comités de protección y bienestar animal (artículo 11)	No establece	No establece	Comités de protección y bienestar animal (artículo 11).  La generación de un “Código de Ética para el

				uso de animales en actos de experimentación, investigación y docencia”.
	Registro y acreditación de las asociaciones de protección y bienestar animal (artículo 13).			
<b>Sancciones penales</b>	Se incorpora el <b>artículo 206-A en el código penal</b> , en el que se establece que: “El que comete actos de crueldad contra un <b>animal doméstico o un animal silvestre</b> , o los abandona, es reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años, con cien a ciento ochenta días-multa y con inhabilitación de conformidad con el numeral 13 del artículo 36. Si como consecuencia de estos actos de crueldad o del abandono el <b>animal doméstico o silvestre</b> muere, la pena es privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años, con ciento cincuenta a trescientos sesenta días multa y con inhabilitación” (Segunda disposición complementaria modificatoria).	No establece	No establece	
* Los animales usados en espectáculos “culturales” son exceptuados de los alcances de la Ley (Primera disposición complementaria final).				

Fuente: Datos obtenidos a partir de los contenidos de la Ley 30407.

Como se observa, la mayor parte de las obligaciones y las restricciones establecidas en la Ley benefician a los ADC y silvestres en cautiverio, y, en segundo lugar, a los silvestres mantenidos en cautiverio. Solo se mencionan algunas medidas de bienestar animal para los animales de consumo humano; y para los animales usados en la experimentación y docencia se señala que su trato debe regirse por el principio de “buenas prácticas” y que justifica su uso siempre que “no puedan obtenerse mediante otros métodos que no incluyan animales y garanticen la mayor protección contra el dolor físico” (artículo 19).

Respecto a los instrumentos de organización, nodalidad y presupuesto para implementar la protección de los ADC y silvestres en cautiverio, el Estado ha promovido estos objetivos principalmente desde el Ministerio del Interior, y de manera específica, desde la Policía Nacional del Perú (PNP). En enero de 2018 se creó el Departamento de Protección y Bienestar Animal en la estructura de la PNP; y en febrero y marzo de 2018, se realizaron dos campañas para promover

la denuncia ciudadano del maltrato de animales. La ejecución de ambas acciones supuso el desembolso y/o reorientación de fondos públicos, generando posiblemente un instrumento de tesoro o presupuestario, pero de los que no se dispone aún información. Asimismo, la única actividad registrada por parte del ente rector de la Ley 30407, el Ministerio de Agricultura y Riego, fue la creación del Grupo de Trabajo Sectorial para reglamentar y definir lineamientos de la Ley 30407 en julio de 2017 (Resolución Ministerial 0267-2017-MINAGRI), pero sobre cuyos resultados no hay información disponible hasta el momento. En el capítulo de resultados, a su vez, se detallan otras acciones de implementación desarrolladas.

### **Nivel micro: ajustes en la implementación de la política**

En este nivel, respecto a los ADC, se pueden identificar las conclusiones de la resolución del Tribunal Constitucional 01413-2017-PA/TC sobre los animales viviendo en condominios o similares. El dictamen señaló que no se le puede negar a un ciudadano peruano tener una mascota, ni a no usar los ascensores para trasladarse con ella, dado que esto constituye una transgresión a los derechos al libre tránsito y al libre desarrollo de la personalidad:

El colegiado estima que la tenencia de una mascota es una manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en el entendido de que es opción de cada persona el decidir si tiene una mascota o no, lo cual corresponde al plan de vida de cada individuo (Resolución del Tribunal Constitucional 01413-2017-PA/TC).

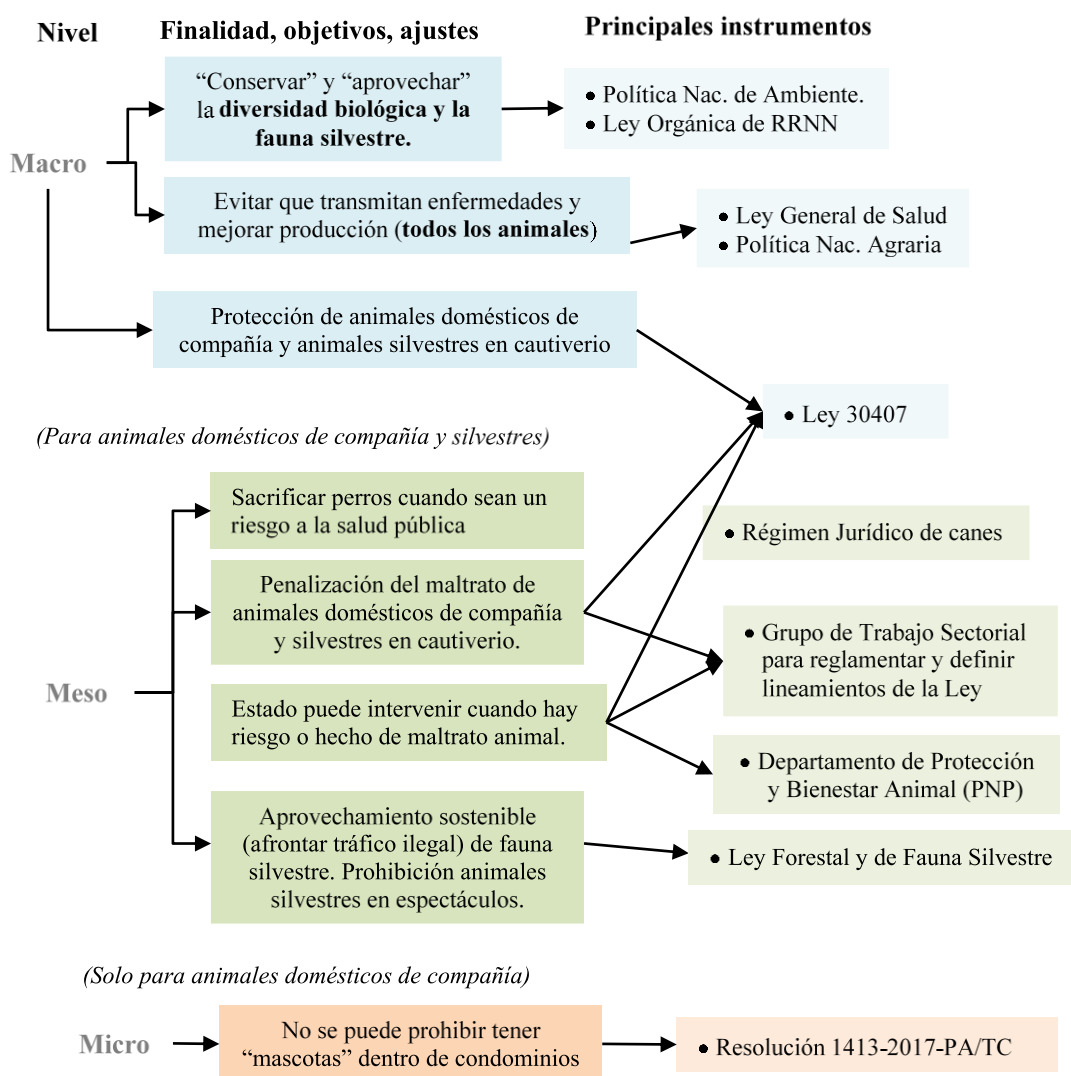
Por otro lado, debe mencionarse también que, a solicitud de un conjunto de ciudadanos/as, se solicitó al TC el ajuste del principal instrumento de autoridad de la política en estudio, la Ley 30407. Pero este fue rechazado por tres votos contra dos que votaron a favor de dicha demanda. La demanda era que el colegiado declare inconstitucional la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley, que excluye a toros y demás animales usados en espectáculos tradicionales de los beneficios de la Ley. Al haber sido transmitido en vivo el debate dentro del TC, generó un debate público en redes sociales y medios de comunicación.

A modo de síntesis, se presenta un esquema en la Figura 2. 1 de los principales instrumentos usados en la política de trato hacia los animales, especialmente para los domésticos de compañía y los silvestres en segundo lugar.



El principal objetivo en el trato a los animales es el aprovechamiento. Las medidas de protección están centradas en los animales domésticos de compañía y en los silvestres en cautiverio, pero enfocadas, también, en su conservación, es decir, como “especie” y no de forma subjetiva para cada individuo. La mayor parte de los instrumentos son de autoridad en el caso de los ADC, y para los silvestres sí hay más variados (organización, presupuesto, etc.).

Figura 2. 1 Política pública que regula el trato a los animales en el Perú



Fuente: Datos obtenidos a partir de la revisión del marco legal nacional.

### Capítulo 3

#### Resultados

El presente capítulo describe el cambio en la política del trato a los animales en el país, particularmente sobre los ADC. Cambio manifiesto en el proceso de aprobación e implementación inicial de la Ley de Bienestar y Protección Animal N°30407, en adelante Ley 30407.

A partir de la información recolectada y la aplicación de los criterios metodológicos del marco analítico, la presente investigación toma como punto de partida de dicho proceso la promulgación de la Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio N°27265, en adelante Ley 27265, en el año 2000 (veinte años atrás). Y se identifica como momento de cierre para la investigación, el debate público que provocó la demanda de inconstitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria de la Ley 30407 (que exceptúa de sus alcances a los eventos culturales) en febrero del año 2020.

Figura 3. 1 Eventos del proceso de cambio en el trato a los animales en el Perú, a partir de la Ley 30407



Fuente: Datos obtenidos a partir del trabajo de campo.

Dentro de este amplio periodo, la reconstrucción de los eventos e ideas se ha concentrado en tres momentos : i) la reglamentación fallida de la Ley 27265, que derivó en la formulación del Proyecto de Ley de Protección y Bienestar Animal N°4248/2010-PE, en adelante PL 4248/2010-PE, entre los años 2007 y 2010; ii) la deliberación pública y aprobación de la Ley 30407 entre el

año 2015 y enero 2016; y iii) el análisis actual sobre los cambios producidos en la política del trato a los animales (especialmente respecto a los domésticos de compañía) a partir del uso de la Ley 30407 (Figura 3. 1).

## **1. ¿Por qué una nueva propuesta de ley? Intento errado de ajuste de la Ley 27265**

### **Aprobación y uso de la Ley 27265**

Antes de que en enero de 2016 se promulgue la actual Ley 30407, estuvo vigente la Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio N°27265, promulgada en mayo del año 2000. Aunque algunos/as actores/as han señalado que se aprobó sin dificultad dado el poder político de su autora: la congresista fujimorista Martha Chávez (Activista abogado de Lima, ex alcalde de la municipalidad provincial. Entrevista realizada por la autora, 19 de mayo de 2020), en realidad el proyecto de ley 2505/1996-CR tardó en ser aprobado alrededor de tres años desde la fecha en que fue presentado. Antes de ser promulgado fue debatido en el pleno del Congreso de la República cuatro veces, dos veces devuelto desde el Poder Ejecutivo al parlamento con observaciones; e incluso la congresista Chávez tuvo que insistir varias veces en que el proyecto sea atendido. Este proceso da cuenta de que la aprobación de la Ley 27265 sí supuso un debate y negociación al interior de las comisiones del congreso y del propio partido político, a pesar de la importante posición de poder de su autora.

Asimismo, luego de su aprobación, la mencionada ley no pareciera haber tenido un mayor impacto en la sociedad. No al menos a partir de la percepción de los/as activistas de protección animal encuestados/as y entrevistados/as, que se esperaba que fuesen los primeros en conocerla y darle uso. Poco más de la mitad de los/as encuestados señaló no conocer la Ley 27265. Y los que sí, no respondieron si la ley funcionaba o no, o si habían intentado usarla (Anexo 8). De las personas entrevistadas, solo algunos hicieron uso de la misma mientras que la mayoría consideraba que nunca se aplicó a pesar de que se ha identificado hasta cinco casos en los que sí se usó y se llegó a obtener sentencias (la mayor parte) respecto a animales domésticos de compañía. Estos usos, empero, no restaron la frustración que los activistas usuarios de la ley tuvieron sobre sus alcances, como se explicará más adelante.

### **El grupo de trabajo multisectorial y el nuevo proyecto de ley 4248/2010-PE**

El mismo año en que se aprobó la Ley 27265 se conformó el Grupo de trabajo multisectorial (GTM) encargado de su reglamentación (Resolución Ministerial 109-00/INRENA-MINAG-PCM). Según el nombre de la resolución, el grupo estaría a cargo del entonces existente Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAG en ese entonces, hoy llamado MINAGRI). Sin embargo, no es hasta el año 2007 (en el nuevo periodo de gobierno de Alan García) y, al parecer, en respuesta a una solicitud de la Comisión de Ética del Congreso de la República, que se registran reuniones para el cumplimiento de esta labor, con el liderazgo de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), dependiente del Ministerio de Salud del Perú (MINSA).

Es así que entre los años 2007 y 2010 se realizaron alrededor de doce reuniones con la participación de diferentes sectores estatales y de la sociedad civil con el objetivo de reglamentar la mencionada ley (Ex funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020). De forma simultánea, los despachos de los congresistas Isaac Mekler y José Urquiza, de la bancada mayoritaria de Unión Por El Perú (UPP), convocaron a mesas de trabajo con diferentes sectores estatales, profesionales y de la sociedad civil para crear el Comité Nacional de Protección Animal que la citada ley exigía conformar (Activista varón de Lima, ex miembro de Perú Antitaurino. Entrevista realizada por la autora, noviembre de 2019). Además, enviaron comunicaciones formales a la PCM, al MINEDU y a la presidencia del Congreso para exigir la reglamentación respectiva (Excongresista por Ayacucho, promotor del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, junio de 2020) (Torres 2007).

Las reuniones lideradas por DIGESA, sin embargo, tomaron otro tenor. Se evaluó que reglamentar la Ley 27265 no era posible ni deseable y que se necesitaba una “propuesta sustitutoria”, por los vacíos y errores que los miembros del GTM le atribuían. Por lo que se formuló una nueva propuesta legislativa que el GTM elevó al Poder Ejecutivo, y que este, a su vez, presentó en agosto de 2010 al Congreso de la República, inscribiéndose como proyecto de ley N°4248/2010-PE "Ley de protección y bienestar animal" para su trámite correspondiente. En este nuevo objetivo también participó el congresista Urquiza a través de la realización de mesas

de trabajo que reforzaron el pedido del GTM. Finalmente, a pesar de estos esfuerzos, el proyecto quedó archivado al término del periodo de gobierno de Alan García.

### **Nuevas ideas en el proyecto de ley 4248/2010-PE**

La decisión de elaborar una nueva propuesta legislativa (y no reglamentar la ley vigente) fue resultado de la percepción y presión de los actores del GTM: “Como somos democráticos, consideramos que había que revisar la ley [porque] los diferentes actores: la universidad, el CMV, MINSA, etc., vieron que la ley tenía muchos vacíos y que era mejor reformularla” señala una de las funcionarias responsables de este proceso (Exfuncionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020). El nuevo objetivo y las percepciones de los(as) activistas alcanzados por la investigación, dan cuenta de que las ideas que sostenían la normativa anterior caducaron, tanto a nivel operativo e ideológico. Sobre lo primero, la Ley 27265 no precisaba funciones para cada sector, y las funciones que sí nombraba no eran compatibles con las competencias institucionales, por lo que los actores estatales no veían posible su reglamentación. Asimismo, los(as) activistas consideraban que la no reglamentación de la ley, y su inoperancia como consecuencia, demostraba la falta de voluntad del Estado para actuar frente a esta problemática (Anexo 8).

A nivel ideológico, las sanciones establecidas en la Ley 27265 no respondían a la gravedad que se le atribuía entre los años 2007 y 2010 a los hechos de violencia contra los animales. Las sanciones eran percibidas como insuficientes, porque no estipulaban la pena de cárcel (Anexo 6), lo que para varios(as) activistas significaba que: i) “no sancionaba nada” y que ii) no correspondían con la concepción de aquel momento sobre los animales (Activista mujer de Lima, veterinaria de fauna silvestre. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020). Proponer la penalización del maltrato implicaba, como lo explica una de las funcionarias promotoras del GTM, que previamente se haga explícito que los animales eran seres con capacidad de sufrir y que, por ende, se justificaba una sanción más alta:

Fue colectivo, todos estábamos a favor de eso. Nosotros ya lo veníamos proponiendo antes de que viniera la doctora del despacho congresal. Pero cuando ella nos escucha hablar sobre pena de cárcel, nos dijo: ‘Para poder hacer eso, necesitamos hacer esto otro’ [la consideración de los animales como seres sensibles]. Y lo incluimos, porque era el sentir general de la gente de la

comisión que era necesario poner una sanción a ese nivel (Funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020).

Asimismo, esta limitación ideológica representaba un obstáculo para el rol que se le exigía cumplir al Estado. Al ser el maltrato animal considerado solo una “falta” y no un “delito”, la PNP no podía intervenir directamente a los(as) agresores: “Yo veía que alguien cortaba a un gatito en partes y el policía no lo podía detener, porque no era un delito” (Activista varón de Lima, ex miembro de Perú Antitaurino. Entrevista realizada por la autora, noviembre de 2019). De este modo, la ausencia de esta competencia evidenciaba la ineficiencia del instrumento legal vigente, como lo menciona una activista de más de 30 años de trabajo: “Siempre la mencionábamos [la ley 27265], pero la gente se reía mucho: ‘¡ay los tombos no nos van a hacer caso!’ . Y la verdad que nadie hacía caso y ya nunca se mencionaba [de nuevo] en el discurso” (Activista mujer de Lima Provincias, directora de asociación de protección animal. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020).

Por otro lado, aunque con menor expectativa, varios miembros del GTM sostuvieron que la Ley 27265 no era vigentes, porque no protegía a los animales usados en espectáculos tradicionales. Lo que podría explicar por qué el proyecto de ley 4248/2010-PE no excluyera de sus beneficios a este grupo de animales. Asimismo, la situación de los animales usados para consumo humano y experimentación también fue puesta en debate. La violencia a la que es sometido dicho grupo no pudo ser negada por los miembros del GTM ante la insistencia de los/as activistas presentes, aunque la justificación de su uso tampoco fue puesta en duda. Estos intercambios generaron que el proyecto de ley 4248/2010-PE incluyera más consideraciones para disminuir el sufrimiento de estos animales que la cuestionada Ley 27265 (Ex funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020). Se agregó que “los animales de granja” deberían ser tratados con “buenas prácticas” en la crianza, transporte, sacrificio, faenamiento y manejo. Y que el sacrificio debía “ocasionar la muerte instantánea o la inmediata inconsciencia del animal” (artículo 15 del PL 4248/2010-PE). Por su parte, sobre los animales usados en la experimentación y la docencia, el proyecto de ley 4248/2010-PE incorporó que el método de sacrificio sea supervisado por un veterinario; y enfatizó en la necesidad de promover

métodos alternativos al uso de animales. Como se observa, modificaciones directamente relacionadas a la consideración del sufrimiento animal.

### **Archivamiento del proyecto de ley 4248/2010-PE**

Antes de que el texto consensuado por el GTM, es decir, el proyecto de ley 4248/2010-PE, fuera enviado al Congreso de la República, el Poder Ejecutivo intentó aprobarlo a través de un Decreto Supremo, que es una de las modalidades por las que éste puede emitir una ley directamente.

Empero, esta opción no logró consenso al interior del gobierno (Funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020), por lo que fue presentado como proyecto de ley el 21 de agosto de 2010. Sin embargo, la propuesta tampoco logró éxito y se tienen pocas referencias del proceso que atravesó. En su expediente virtual no figura que haya sido discutido a nivel de comisiones ni en el Pleno del Congreso (Ex funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020).

Estos hechos, sin embargo, contrastan con el interés que aparentemente logró dicha propuesta en algunos actores estatales, políticos y ciudadanos de aquel momento. En las reuniones convocadas por el despacho del congresista Urquiza, los/as funcionarios/as asistentes se manifestaron principalmente a favor de la iniciativa, resaltando su novedad: “Es la primera vez que vemos que un congresista se preocupa del bienestar y de la protección animal y bueno, felicitar también al grupo de trabajo que ha pasado arduos meses en este proyecto”. Asimismo, una de las funcionarias promotoras de la iniciativa señaló que el presidente de la república, Alan García, realizó algunos ajustes y que estuvo preocupado por su aprobación (Ex funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020). Además, este proyecto llegó a recibir 2153 opiniones a favor entre diciembre de 2010 a marzo de 2011 a través de la página web del Congreso de la República. Esta masiva participación llamó la atención del jefe del Departamento de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, quien al presentar el informe sobre las opiniones recibidas señaló: “desde iniciado este programa es la primera vez que hemos recibido una cantidad importante de opiniones a través de esta vía” (Informe N° 66-2011/DPPEC/DGP/CR). Finalmente, iniciado el nuevo gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), el despacho del congresista Urquiza, según señala el mismo (Excongresista

por Ayacucho, promotor del PL 4248/2010-PE. Entrevista realizada por la autora, junio de 2020), intentó que el Poder Ejecutivo vuelva a presentar el proyecto de ley 4248/2010-PE, pero no obtuvo respuesta.

### **Proyectos de ley para endurecer las sanciones al maltrato de animales (2013-2016)**

Después de que el proyecto de ley 4248/2010-PE fuera archivado a inicios del 2011, se presentó en el nuevo gobierno de Humala (2011-2016) doce propuestas legislativas con similar objetivo: agravar las sanciones contra el maltrato animal y/o prohibir el sacrificio de animales en espectáculos públicos y/o privados. Estos, pasaron a ser parte del expediente de la Ley 30407, y sus contenidos asimilados a la misma. Sin embargo, si se agrega a este número, un proyecto retirado (cuyo contenido era exactamente igual al PL 4248-2010/PE) y otros tres elaborados en el periodo parlamentario anterior, se tienen en total diecisiete proyectos de ley en los antecedentes más amplio de la Ley 30407. De este total de propuestas, dos se presentaron usando el mecanismo de iniciativa ciudadana, uno a través del Poder Ejecutivo, y catorce por medio de despachos congresales. En el Anexo 6 se detalla el análisis de dichas propuestas, y en la Tabla 3. 1 se muestran los principales datos de las mismas.

Tabla 3. 1 Proyectos de ley antecedentes de la Ley 30407

<b>Fecha</b>	<b>Bancada</b>	<b>Autor/a de la propuesta</b>	<b>N° de proyecto de ley</b>	<b>Estado</b>
<b>Gobierno de Alan García (2006-2011)</b>				
18/10/2006	Unión por el Perú (UPP)	José Urquizo	496-2006-CR	Archivado
30/04/2008	Unión por el Perú (UPP)	José Urquizo	2382/2007-CR	Archivado
21/08/2010	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	4248/2010-PE	Archivado
<b>Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)</b>				
20/01/2012	Gana Perú	Justiniano Apaza	762/2011-CR	Retirado
17/08/2012	Iniciativa ciudadana	María Eguiluz	1454/2012-IC	Asimilado*
1/10/2013	Unión por el Perú (UPP)	José Urquizo	2694/2013-CR	Inhibido
10/11/2013	Gana Perú	Tomás Zamudio	3059/2013-CR	Asimilado
03/03/2014	Concertación Democrática	Carlos Bruce	3266/2013-CR	Asimilado
10/04/2014	Acción Popular-Frente Amplio	Yohny Lescano	3371/2013-CR	Asimilado
05/06/2014	Nacionalista	Juan Pari	3573-2013-CR	Asimilado
23/10/2014	Gana Perú	Elsa Anicama	3888/2014-CR	Asimilado
18/12/2014	Solidaridad Nacional	Gustavo Rondón	4100/2014-CR	Asimilado



25/03/2015	Gana Perú	Teófilo Gamarra	4351/2014-CR	Asimilado
30/04/2015	Dignidad y Democracia	Natalie Condori	4480/2015-CR	Asimilado
27/05/2015	Iniciativa ciudadana	Isaac Mekler	4666/2014-IC	Asimilado
10/08/2015	Solidaridad Nacional	Gustavo Rondón	4715/2010-CR	Asimilado
12/11/2015	Fuerza Popular	Juan José Díaz	4989/2015-CR	Asimilado
*Significa que su contenido fue asimilado en el expediente de la Ley 30407				

Fuente: Datos obtenidos de revisión de documentos.

Como se observa, en el gobierno de García (2006-2011) solo se registraron dos iniciativas legislativas sobre el trato a los animales, aparte del proyecto presentado por el Ejecutivo (4248/2010-PE). Ambas fueron presentadas por el despacho del congresista José Urquizo, y ninguna logró éxito. La primera tuvo por objetivo prohibir toda actividad de “entrenamiento, esparcimiento o de aprendizaje que causen lesión, muerte o sufrimiento animal”. La segunda, prohibir el uso de animales en circos. Esta última, sin embargo, fue retomada en el debate de la “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, que en julio de 2011 prohibió la participación de animales silvestres en espectáculos públicos y circenses.

En el nuevo periodo de gobierno de Humala (2011-2016), las propuestas legislativas priorizaron dos tipos de demandas en relación con el trato de los animales: prohibir el uso de estos en los espectáculos tradicionales, y la penalización de la violencia contra los ADC. Sobre la primera, en agosto de 2012, la iniciativa legislativa ciudadana 1454/2012-C presentó 60 150 firmas para exigir dicha prohibición y establecer una sanción económica. Poco más de un año después (en octubre de 2013), el congresista Urquizo presenta el proyecto de ley 2694/2013-CR para actualizar el anteriormente presentado proyecto 496-2006-CR, que retiraba la excepción para los animales usados en espectáculos tradicionales de los alcances de la Ley 27265. En junio de 2014, por su parte, el congresista nacionalista y representante por Tacna, Juan Pari, presenta el proyecto de ley 3573-2013-CR para prohibir la crueldad y sacrificio de los animales usados en estos espectáculos. Finalmente, aunque con un objetivo contrario, en agosto de 2015, meses previos a la aprobación de la Ley 30407, el congresista arequipeño Gustavo Rondón, presenta el proyecto de ley 4715/2010-CR para declarar como bien inmaterial parte del patrimonio cultural de la nación a las peleas de toros.

Respecto a las iniciativas para penalizar o endurecer las sanciones al maltrato de ADC u otros grupos, se han registrado ocho propuestas enfocadas en este objetivo, y una para penalizar su robo, presentada por el mismo congresista que propuso declarar las peleas de toros como patrimonio cultural (Tabla 2. 1). Sin embargo, de este grupo, tres proyectos de ley no excluyeron de sus alcances a los animales usados en espectáculos tradicionales (3371/2013-CR, 3888/2014-CR, 4666/2014-IC) y dos de estos, incluso proponían la prohibición de dichas prácticas (4351/2014-CR y 4480/2015-CR). De modo que, la situación de los animales usados en espectáculos también fue una demanda presente en la mayor parte de las propuestas de este segundo grupo de iniciativas.

Finalmente, en noviembre de 2015, cuando el proceso de aprobación de la ley 30407 estaba por concluir, el congresista Juan José Díaz Dios de la bancada de Fuerza Popular (fujimorista), presentó el proyecto de “Ley en defensa de los animales”. Este proyecto, a diferencia de los anteriores, no propone una nueva norma, sino la modificación de la anterior Ley 27265 para que incorpore la pena de cárcel.

### **Principales contenidos de los proyectos de ley del expediente de la Ley 30407**

La mayor parte de los proyectos de ley justifican la necesidad de una nueva norma y/o de las modificaciones que hacen en la ineficacia de la Ley 27265: “se origina como respuesta a la hasta ahora inexistente legislación sancionatoria efectiva que tenga el fin de proteger a los animales domésticos de compañía” (PL 3266/2013-CR). Asimismo, casi todos plantean la penalización del maltrato animal, aunque con tiempos de pena privativa muy diferentes: algunas propuestas establecen 60 días (4480/2015-CR) y otras llegan a pedir hasta 6 años. Otro aspecto en común es que hacen alusión a la mayor atención que la sociedad le presta a la situación de los animales y que, por ende, está justificado que el Estado también lo haga: “las modificaciones penales han sido sólo un intento de acallar las demandas que llegaban desde sectores de la sociedad civil, sensibles con el problema del maltrato animal” (PL 3888/2014-CR). Sobre las razones de esta atención, argumentan que existe una mayor sensibilidad con los animales, y en particular con los ADC, dada la proximidad de las personas con los mismos (Anexo 6).

Los proyectos también señalan que se debe apoyar la penalización del maltrato porque no es coherente con el ideal ético del país “Lo que queremos es avanzar como sociedad al poder sentir empatía por el resto de habitantes del planeta y que además se establezcan mecanismos de protección” (PL 4351/2015-CR). Relacionado a este aspecto, los proyectos de ley mencionan referentes internacionales para justificar su propuesta. Y las sugerencias del CMV y del CBP incluyen la consideración de las cinco libertades del bienestar animal, las mismas que proponen incluir como principios dentro del texto de la Ley. En este sentido, los proyectos se justifican en la idea de una “tendencia planetaria” (PL 3059), de la “evolución social y humana” (PL 3888). Se menciona principalmente la Declaración Universal de los Derechos del Animal (PL 3888/2014-CR, PL 4351/2015-CR, PL 3266/2014-CR) y uno de los proyectos expone las obligaciones que ha asumido el Perú respecto al bienestar animal por pertenecer al *Codex Alimentarius* (PL 3371/2014-CR). A su vez, los proyectos añaden que otros países de la región como Colombia, Argentina y México vienen promoviendo iniciativas similares (PL 3266/2014-CR, PL 4351/2015-CR, PL 4480/2015-CR).

Sin embargo, el Colegio Médico Veterinario (CMV) y el Colegio de Biólogos del Perú (CBP), en sus observaciones en el año 2014 a uno de los proyectos de ley antecedentes de la Ley 30407, no mencionó ni se mostró a favor de la penalización del maltrato animal (Observaciones del CMV y del CBP (29 de octubre de 2014, <https://bit.ly/2Ym1r0J>).

### **Proyectos de ley de mayor influencia**

De los trece proyectos que se acumularon en el expediente de la Ley 30407, tres tuvieron mayor presencia en el debate público: el 4666/2015-IC, el 3371/2013-CR y el 3266/2013-CR, dada la atención mediática que recibieron sus contenidos y especialmente sus autores y/o promotores/as.

### **Proyecto de ley 4666/2015-IC**

El “Proyecto de ley de penalización del maltrato de animales domésticos y animales silvestres en cautiverio” se inscribió bajo la modalidad de iniciativa legislativa ciudadana y logró recolectar 80 mil firmas desde finales de 2014 a agosto de 2015, cuando logró cumplir todos los requisitos necesarios. Fue firmado por Isaac Mekler (excongresista) en coautoría con el también conocido Grupo Caridad. Alcanzó una alta difusión a partir de su convocatoria a personalidades del

espectáculo y la participación de activistas en diversas regiones del país. Según las entrevistas y encuestas realizadas, se recolectaron firmas no solo en Lima, sino en por lo menos siete regiones no capitalinas: Ayacucho, Puno, Cajamarca, Piura, Junín, la Libertad, y en la Provincia Constitucional de El Callao.

Este proceso dejó notar el alto grado de interés que en ese entonces despertada la demanda en la ciudadanía: “Nos parábamos con nuestra mesita y banner a recolectar firmas. [...] cien, trescientas firmas, venían clubs de perros, albergues, adiestradores, el coro de la iglesia, la parroquia. Entonces fue tan grande que a nosotros nos súper encantó” (Activista mujer de Puno, independiente); y que las pocas reacciones negativas estaban más vinculadas al temor de la utilización política de las firmas recibidas que al contenido de la propuesta en sí misma (Activista mujer de Puno, independiente. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020). Este proyecto, sin embargo, no logró el mismo respaldo en las organizaciones directamente involucradas en la negociación de la ley: un pronunciamiento de 22 colectivos calificó a esta propuesta de “oportunista” y “sin sustento técnico”, respaldado más bien, las otras iniciativas.

### **Proyecto de Ley 3266/2013-CR**

En marzo de 2014, el congresista de la bancada “Concertación Democrática” y ex ministro del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), Carlos Bruce, presentó el proyecto de ley 3266/2013-CR “Proyecto de Ley que sanciona el maltrato de animales domésticos de compañía”. Esta iniciativa, según señala el autor de la misma, surgió en la visita que los/as activistas venían realizando al congreso para exigir medidas de protección animal (Excongresista por Lima, autor de proyecto de ley para penalizar maltrato de ADC. Entrevista realizada por la autora, junio de 2020). Lo característico de su propuesta es que se concentra en los ADC, los denomina de forma exacta (dado que las demás iniciativas se refieren a domésticos en general), y que las penas que propone son más mesuradas que en las demás propuestas: para los casos de maltrato se dispone la pena privativa de la libertad no menor de un año ni mayor de dos, y si el animal muriera, no menos de dos años ni más de cuatro. La difusión de este proyecto, asimismo, estuvo marcada por la presencia mediática de su autor, el congresista Bruce.

### **Proyecto de Ley N°3371/2014-CR**

Poco después, en abril de 2014, el congresista por Puno, Yonhy Lescano presentó el proyecto de ley N°3371, como parte de la bancada minoritaria (y que agregaba a varios congresistas renunciando a la bancada oficialista) de Acción Popular-Frente Amplio. Su influencia fue tal que la mayor parte del contenido de la actual Ley 30407 deriva de esta propuesta. Sin embargo, debe recordarse que este proyecto también derivaba del PL 4248/2010-PE, que como se ha explicado anteriormente se elaboró de forma multisectorial (GTM) entre el año 2007 y 2010. Empero, a diferencia del texto del año 2010, la versión impulsada por Lescano sanciona con pena de cárcel tanto el maltrato como la muerte del animal.

Además de los argumentos usados en las otras iniciativas, el PL 3371/2014-CR justifica la necesidad de competencias claras que prevengan el sufrimiento animal en los problemas zoonóticos y en la producción alimentaria. Respecto a sus alcances, no excluye a los animales usados en espectáculos tradicionales de sus beneficios. Cita la sentencia del Tribunal Constitucional del 13 de abril del 2005 que señala que se deben respetar las actividades taurinas “siempre que en ellas no se someta a torturas y tratos crueles, o se sacrifiquen innecesariamente al toro”. Pero, en momentos posteriores del trámite, su mismo autor y las organizaciones de protección animal aliadas, dejarán de lado esta demanda para asegurarse que el maltrato contra los demás animales sí sea cubierto (Activista varón de Lima, ex miembro de Perú Antitaurino. Entrevista realizada por la autora, noviembre de 2019). En este caso también, su autor legislativo, alcanzará amplia presencia en medios y redes sociales difundiendo la iniciativa (Anexo 7).

### **Aprobación de la Ley 30407 (2015)**

Se han organizado los eventos e ideas que fueron parte del proceso de aprobación de la Ley 30407 en cuatro etapas, que van desde el año 2011 hasta enero de 2016 (Figura 3. 2).

Figura 3. 2 Etapas de aprobación de la Ley 30407



Fuente: Datos obtenidos del trabajo de campo.

### **Primera etapa: presentación de proyectos de ley y deliberación pública del maltrato animal en el Perú**

En la primera etapa de aprobación de la Ley 30407 se encuentran: a) los proyectos de ley que forman parte del expediente de la misma, que han sido referenciados en páginas previas, b) la aprobación que hizo la Municipalidad Metropolitana de Lima de la ordenanza N°1855 que establece sanciones económicas al maltrato animal, y c) los eventos a través de los cuales el maltrato animal (en particular de los ADC) ingresó en la agenda pública, ya sea a través de su presencia en redes sociales y prensa, como en las acciones de movilización de las organizaciones de protección animal y sus detractores.

Esta etapa inicia en julio del año 2011, cuando el proyecto de ley 4248/2010-PE fue archivado al iniciar el gobierno de Ollanta Humala. Pero se enfatiza en las actividades registradas desde enero de 2015, momento en el que aumenta la visibilidad de los casos de maltrato de ADC. La investigación de Flores Rojas (2016) sobre los contenidos policiales de la agenda *setting* del 2015 evidenció que el maltrato animal como *issue* aparecía regularmente en los noticieros televisivos matutinos. Además, solo entre enero y marzo de 2015 se hicieron virales en redes sociales y pasaron a ser cubiertos por medios de señal abierta alrededor de seis casos de maltrato animal con alto grado de violencia, tanto en la capital (Lima) como en otras regiones del país (Arequipa y Junín) (Anexo 5). Estos eventos, aunque no representan la totalidad de las denuncias mediatizadas en ese periodo, permiten ejemplificar el tenor del momento (Tabla 3. 2).

Tabla 3. 2 Casos emblemáticos de maltrato animal en la 1era etapa de aprobación de la Ley 30407

Fecha	Síntesis del caso	Enlaces
4ta sem. de enero 2015	Huancayo (Junín). Hombre adulto golpeó a un perro comunitario al verlo en un acto sexual con su perra “de raza”. Vecinos/as auxiliaron al animal, pero tuvo que ser sacrificado.	- América TV: <a href="https://bit.ly/2VZg87N">https://bit.ly/2VZg87N</a> - Diario Perú.21: <a href="https://bit.ly/2DMv6sB">https://bit.ly/2DMv6sB</a>
2da sem. de feb. de 2015	La Oroya (Junín). Perro es acuchillado por mujer adulta, luego de que este robara un pedazo de carne de su puesto de mercado.	- Diario Correo: <a href="https://bit.ly/2yHpqxo">https://bit.ly/2yHpqxo</a> - Denuncia formal: <a href="https://bit.ly/2OtZhGY">https://bit.ly/2OtZhGY</a>
2da sem. de feb. de 2015	Lima. Dos hombres asesinan a su perro delante de grupo de niños en el distrito de Villa María Del Triunfo (Lima). Los/as vecinos/as lo graban y denuncian ante la PNP y la prensa, asimismo, rescatan a dos perros más en posesión del asesino.	- El Comercio: <a href="https://bit.ly/2KAS4mu">https://bit.ly/2KAS4mu</a> - Trome: <a href="https://bit.ly/2CAOvW">https://bit.ly/2CAOvW</a>
3era sem. de marzo 2015	Lima. Se denuncia por <i>Facebook</i> usando un registro audiovisual que un hombre adulto golpea salvajemente a dos perros en la azotea de su vivienda en el distrito de San Juan de Lurigancho (Lima). Los animales son rescatados por una asociación de protección animal luego de presionar directamente al agresor.	- América TV: <a href="https://bit.ly/2VApdFd">https://bit.ly/2VApdFd</a> - Perú.com: <a href="https://bit.ly/30h9qfx">https://bit.ly/30h9qfx</a> Diario Correo: <a href="https://bit.ly/3exPs5F">https://bit.ly/3exPs5F</a>
3era sem. de marzo de 2015	Arequipa. Ocho perros fueron asesinados como parte de un entrenamiento militar. El hecho fue denunciado por una asociación de protección animal, y verificado por un General, el mismo que anunció el inicio de una investigación.	- Diario El Correo: <a href="https://bit.ly/2yGvVAI">https://bit.ly/2yGvVAI</a> - HBA Noticias: <a href="https://bit.ly/3h0S6Cq">https://bit.ly/3h0S6Cq</a>
Enero-marzo 2015.	Piura y Lima. “Cholita” es una osa de anteojos que fue rescatada en pésimas condiciones de un circo años atrás, pero que recobra importancia cuando es trasladada a un refugio apropiado por la intervención de una ONG de protección animal. La cobertura hace un recuento de los daños sufridos por el animal.	- El Comercio: <a href="https://bit.ly/2xWna5i">https://bit.ly/2xWna5i</a> - BBC: <a href="https://bbc.in/2DPiPDT">https://bbc.in/2DPiPDT</a>

Fuente: Datos obtenidos del trabajo de campo.

Como se observa, la mayor de estos casos es sobre ADC, cuya denuncia generó acciones por fuera de las redes sociales o el ámbito mediático, logrando la intervención de vecinos/as y de autoridades, como la PNP, aunque de forma limitada por la tipificación del maltrato como falta y no como delito. En respuesta a estos eventos, las organizaciones de protección animal empezaron a cobrar protagonismo a través de la demanda de la atención urgente de esta problemática. Entre enero y mediados de abril, se realizaron dos marchas en Lima: la primera el 29 de enero y la segunda el 15 de marzo, fecha en la que de forma simultánea también se realizaron movilizaciones en Ferreñafe (Lambayeque) y la ciudad de Puno (Puno). Asimismo, en este periodo, las organizaciones de protección animal promovieron diversas acciones en redes sociales

(publicaciones, vídeos, entrevistas). Coincidió además en que a inicios de abril los promotores de la iniciativa ciudadana 4666/2015-IC lograron recolectar las firmas necesarias para su inscripción oficial, lo que fue ampliamente cubierto por la prensa nacional (Anexo 7). En estas actividades, las demandas y argumentos más resaltantes fueron: la necesidad de que el maltrato animal sea un delito (y no solo una falta), que el Congreso de la República discuta los proyectos de ley relacionados, la capacidad de sufrir de los animales, la indignación con los casos de violencia animal, y el potencial violento de los agresores de los animales con respecto a otros “seres indefensos” (niños/as, ancianos/as, etc.).

### **Segunda etapa: aprobación en comisiones del Congreso de la República**

El 21 de abril de 2015, alrededor de un año después de que fueran derivados a comisiones, cuatro proyectos de ley para penalizar el maltrato animal (3371, 3888, 4100, 4351) se aprobaron en la Comisión Agraria (CA). Ese mismo día, horas después, fue aprobado el PL 3371 en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE). En ambas instancias, se realizaron modificaciones.

El dictamen de la Comisión Agraria resaltó que el antecedente de las propuestas analizadas era el PL 4248/2010 presentado en el año 2010 por el Poder Ejecutivo. Asimismo, señaló que los proyectos contemplan conceptos y criterios sobre los animales que son parte de una tendencia normativa mundial y latinoamericana a “promover una cultura de respeto por los demás seres sensibles”, dado que se trata de seres con sistema nervioso central. En esta línea, se cita la Declaración Universal de los Derechos de los Animales. Empero, también aclarará que a los animales no se les puede atribuir “derechos como a las personas” (citando el informe del MINAGRI en el oficio 540-2014-AG-DM). Finalmente, y en coherencia con las normas que trabaja dicha comisión, se detalla los convenios y compromisos internacionales asumidos por el Perú respecto a los estándares de bienestar animal que deberían cumplirse en la crianza y sacrificio de animales de granja.

Por su parte, el dictamen de la CPAAAE indica que esta solicitó opinión a ocho ministerios, al Poder Judicial, a una asociación de defensa animal y a la Asociación de Municipalidades del Perú



(AMPE). Todas las instancias que respondieron estuvieron de acuerdo en aprobar el proyecto de Ley 3371/2013-CR, pero con la inclusión de sus sugerencias y preocupaciones.

Por otro lado, al igual que en la CA, el dictamen vuelve a citar el informe del MINAGRI para indicar que a los animales no se les puede atribuir “derechos como a las personas” (Oficio 540-2014-AG-DM). Las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, por su parte, señalaron que “la protección del bien jurídico depende del debate filosófico jurídico sobre los derechos de los animales”. Ambas instancias, sin embargo, concluyeron que es necesaria la protección penal de los animales dado “el deber que tienen las personas de velar por las condiciones de bienestar animal como seres sensibles” (Oficio 540-2014-AG-DM) y de que “existen factores que deben tenerse en cuenta para establecer la necesidad de la tutela penal”, como el “reclamo social” y el fracaso del derecho administrativo al no lograr que su consideración como “falta” haya sido efectiva (Oficio 4205-2014-FS/CFEMA3-FN). De este modo, el dictamen enfatiza en que el proyecto analizado “no busca antropomorfizar a los animales” sino más bien, dejar de lado la figura jurídica del animal como objeto para considerarlo como un ser sensible, “reconocido por la ciencia y que merece una protección efectiva del Estado” (Dictamen recaído en el proyecto de ley 3371/2013-CR, que propone la Ley de Protección y Bienestar Animal).

Asimismo, el dictamen resalta la gravedad del maltrato animal como problema público, la sensibilidad que genera en la ciudadanía y que otros congresistas presentaron iniciativas con similar preocupación. Hace un recuento de casos mediatizados de crueldad animal e indica, previa cita al Ministerio de Justicia, que estos “han ido en aumento y se requiere generar una propuesta de prevención general, disuasiva y correctiva más eficiente y eficaz en una sociedad donde el común denominador es el maltrato a los animales en forma cruel, injusta e indignante” (informe 072-2015-JUS/GA). Por lo que concluye que los proyectos de ley analizados 3371/2014 responden al “clamor de la sociedad”.

Por otro lado, la programación del debate de los mencionados proyectos y su aprobación en comisiones llamó la atención de la prensa (Anexo 7). Calderón (2016) registró que la cobertura digital de dos medios, y los comentarios a través de sus canales, aumentaron en los días previos y posteriores. E incluso, dos medios se confundieron y dieron a entender de que la ley había sido

no solo aprobada en comisiones sino en el Pleno del Congreso. Asimismo, la investigación ha registrado que, de forma previa al debate en comisiones, uno de los diarios más importantes del país, El Comercio, y otro medio de alta audiencia, Canal N, generaron informes sobre la necesidad de penalizar el maltrato animal y entrevistaron a autores de las iniciativas legislativas. En el primero de estos casos, el informe hizo un recuento sobre los casos de maltrato contra ADC registrados en semanas previas, y también mencionó las pésimas condiciones de transporte de los animales usados para consumo humano (Felipe Barbero, El Comercio, 17 de abril de 2015, <https://bit.ly/3eOtaH1>). La segunda nota, enfatizó en cómo la violencia contra los animales supone un riesgo para la tranquilidad pública (Canal N, 18 de abril de 2015, <https://bit.ly/2VVXP3p>).

En este periodo también se observa la realización de otros eventos parlamentarios. El congresista por Cusco, Teófilo Gamarra, presenta el 25 de marzo el proyecto de ley 4351/2014-CR para penar el maltrato animal y prohibir los llamados espectáculos tradicionales. El congresista José Urquiza, ya antes conocido en la promoción de esta temática, convoca a una reunión de trabajo para el 31 de marzo del “Comité Consultivo Encargado del seguimiento de la Producción Legislativa y las Políticas Públicas sobre la Protección a los Animales”. La misma discutió las iniciativas en curso y estableció un temario de mayor alcance.

Respecto a las acciones de movilización social, en vísperas de la discusión de los proyectos legislativos, se han registrados tres eventos: una actividad de sensibilización sobre la violencia contra los animales usando figuras de origami (TV Perú Noticias, 20 de abril de 2015, <https://bit.ly/2yCGNzi>), una marcha ciudadana en la ciudad de Arequipa (El Pueblo, 21 de abril de 2015, <https://bit.ly/2L89siH>), y un pronunciamiento firmado por veintidós organizaciones de protección animal difundido por redes sociales .

Asimismo, en meses posteriores al debate en comisiones, las organizaciones siguieron exigiendo avances en el proceso de deliberación. Se han registrado cinco marchas en total. En la capital (Lima) se realizó una movilización con alta cobertura mediática el 16 de mayo de 2015; en el departamento de Lambayeque hubo dos en dos provincias diferentes, el 15 y 29 de agosto de 2015; y en el departamento de Arequipa, las marchas también fueron en dos provincias distintas:

el 16 de agosto y 12 de septiembre de 2015. Asimismo, durante este periodo se efectuaron “los ya populares plantones” en contra de agresores de animales (ATV.pe, 15 de septiembre de 2015, <https://bit.ly/2yOI0nd>), lo que provocó la presencia de efectivos policiales para evitar la intervención directa de la ciudadanía.

Los casos de maltrato animal viralizados continuaron en meses posteriores (Anexo 7), pero sus mensajes ya no solo hacían referencia a la necesidad de una ley (como en la primera etapa), sino que insistían en la aprobación de los proyectos inicialmente aceptados en las comisiones del Congreso de la República. Es así que en la cobertura de algunos de los casos viralizados se frasea: “Ciudadanía exige que se apruebe la ley contra el maltrato animal” (América TV, 16 de junio de 2015, <https://bit.ly/3ePo2JL>), “En los últimos tiempos los derechos animales han ganado terreno en todas las legislaciones del mundo, pero nuestro país aún tiene una gran deuda por ello” (RPP Noticias, 29 de octubre de 2015, <https://bit.ly/3ePUWdg>). O se cita las declaraciones de los actores que hablan de la penalización del maltrato de ADC como si estuviera ya aprobada: “Este caso es un acto de violencia extrema y no solo debe quedar en una multa de la municipalidad, sino también una pena privativa de la libertad de 3 años” (El Comercio, 11 de junio de 2015, <https://bit.ly/3eOhkDL>).

Esta etapa de aprobación en comisiones finaliza con la aprobación de los proyectos de ley 4351/2014 y 4666/2014-IC en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CJDH) el 03 de noviembre de 2015. Su análisis discutió la naturaleza jurídica de los animales, por lo que realizó una revisión comparada de algunas normas internacionales, identificando que “en los años 90 en Europa se produce una profunda modificación en el tratamiento de los animales, dejando de ser percibidos como cosas”. A su vez, se citó la conclusión de uno de sus consultores para aclarar que, si bien se respalda la protección de la vida animal dado que “en el actual contexto social de nuestro país en el que el respeto de los seres vivos, especialmente los animales -no humanos- es casi nulo” (Oré 2015), la valoración de la vida animal no puede ser la misma que de la vida humana. Al respecto, uno de los congresistas promotor de los proyectos de ley discutidos, comentó que el presidente de la Comisión de Justicia y DDHH no entendía cómo se iba a proteger penalmente a los animales si estos no constituían sujetos de derechos. Pero que la presión del entorno familiar lo convenció" de que se trataba de una solicitud con alto respaldo

social y de que era necesario considerar a los animales como “seres sensibles” para justificar su protección penal:

Una de las activistas era amiga de un familiar muy cercano de Eguren y este familiar un día le habló. Entonces al día siguiente me lo encuentro en el pleno [y me dice]: ‘tu ley de protección de animal ¡ya! vamos a hacerlo’. Entonces le preguntó: ‘¿y qué pasó?’ y me dijo: ‘No que ya me habló todo el mundo, en mi familia ya me hablaron que soy una bestia por [no aprobar] esta vaina’ (Excongresista por Lima, autor de proyecto de ley para penalizar maltrato de ADC. Entrevista realizada por la autora, junio de 2020).

Luego, el dictamen resaltó que la violencia contra los animales es un riesgo potencial para las personas: “estas conductas constituyentes en maltrato contra los animales, pueden llevar ataques contra la propia sociedad, por lo que se deben prevenir” (Oré 2015, Dictamen CJDH).

Sobre la misma dimensión de las prácticas violentas con los animales, pero con una posición contraria, se citó al Tribunal Constitucional para indicar que el uso de los animales en “eventos culturales” debía continuar, en aras de “proteger las manifestaciones culturales de nuestro país”. Esta posición fue cubierta por la prensa, quién resaltó que el pre-dictamen elaborado por la comisión excluía a este grupo de animales: “Perú promulga una ley de maltrato animal y excluye corridas toros y peleas gallos” (Agenda EFE, 8 de noviembre de 2016, <https://bit.ly/3kSURsn>).

Durante toda esta segunda etapa, los actores de la sociedad civil a favor y en contra realizaron diferentes acciones de incidencia con los parlamentarios/as, especialmente con los miembros/as de dichas comisiones y plantones en los exteriores del Congreso de la República en el cercado de Lima. Asimismo, se realizó una conferencia de prensa protagonizada por personajes de la televisión pidiendo la aprobación de la iniciativa legislativa 4666/2014-IC (América TV, 05 de noviembre de 2015, <https://bit.ly/2VOdamI>).

Asimismo, en esta etapa, dos nuevos proyectos de ley fueron registrados: el PL 4480/2015-CR presentado por la congresista Natalie Condori de la Bancada de Dignidad y Democracia, y el PL 4715/2010-CR presentado por el congresista de Arequipa, Gustavo Rondón, para declarar como bien inmaterial integrante del patrimonio cultural de la nación a las peleas de toros.

### **Tercera etapa: aprobación en el Pleno del Congreso de la República y promulgación por el Poder Ejecutivo**

#### **12 de noviembre de 2015: texto sustitutorio consenso y votación frustrada**

Las propuestas para penalizar el maltrato animal fueron agendadas en el Pleno del Congreso de la República para el 12 de noviembre de 2015. El debate inicio con una discrepancia sobre qué dictamen debía exponerse primero, de los tres generados en las comisiones; pero se solucionó con la exposición por turnos del presidente de cada comisión a cargo: el congresista Juan Carlos Eguren por la CJDH, la congresista Leyla Chihuán por la CPAAAE, y el congresista William Monterola por la CA. Además de dichos parlamentarios, 14 intervinieron. De este grupo, seis eran autores de los proyectos de ley revisados, y sus intervenciones se concentraron en presentarse como tales, precisar alguna parte de su propuesta y en algunos casos solicitar la acumulación de su iniciativa.

Las exposiciones de los presidentes de comisiones coincidieron en argumentar que los animales, al tener sistema nervioso central, son “seres sensibles” con capacidad de sufrir y, por ende, necesarios de proteger. Asimismo, la CJDH señaló este argumento de forma general, mientras que la CA y la CPAAAE precisaron que esta condición está presente en las especies de animales vertebrados domésticos y silvestres mantenidos en cautiverio. Estas dos últimas, a su vez, aclararon que si bien los animales no podían tener “derechos como las personas” sí requerían un marco de protección legal.

Las tres exposiciones mencionaron que los casos de violencia contra los animales habían aumentado o se habían hecho más evidentes recientemente. La congresista Chihuán citó a la Asociación Peruana de Protección a los Animales (ASPPA), indicando que esta había reportado el aumento de este tipo de casos. El congresista Eguren afirmó que “sin fundamento, sin lógica, sin razón [se suscitan estos eventos] que se produce en nuestro medio y que ha tenido hasta evidencia hasta filmica”. Esta percepción, además, fue respaldada por varios congresistas, que señalaban que estas prácticas representaban una “cultura de violencia” que el país no debía promover. Y que, además, representaba un riesgo para la seguridad pública, en tanto se sabía que las prácticas violentas con animales eran precedentes de prácticas violentas con personas.

(...) queremos tener una sociedad menos violenta tenemos que partir de esa vida cotidiana a nuestra vida práctica, las relaciones con la sociedad, con la naturaleza y con los animales, es parte de nuestra vida y no podemos estar permitiendo más situaciones de maltrato, crueldades de diferente tipo que hemos podido observar por diferentes medios (intervención del congresista Juan Pari. Congreso de la República 2015, 72).

Asimismo, todas las intervenciones resaltaron que la aprobación de una ley de estas características era una demanda popular. Se señaló que las personas tenían mucha cercanía con “sus mascotas”, usando en algunos casos argumentos de tipo moral: “la mayor parte tenemos en casa, o hemos tenido alguna vez, son sensibles, se sienten más que los humanos, [...] cada vez que conocemos más a los humanos, quiero más a mis mascotas, a mi perro” (Elsa Anicama, Congresista de la República). Y se mencionó también el trabajo voluntario y de incidencia política que han hecho las organizaciones al respecto: “yo agradezco y felicito a muchos de los ciudadanos, por no decir a miles de ciudadanos que siempre estaban tras de esta iniciativa, hemos podido recoger ese clamor de la población, ese clamor del pueblo” (Federico Pariona, Congresista de la República de Fuerza Popular).

Por otro lado, el congresista Eguren insistió en el carácter integral que se requería para afrontar esta problemática: “tiene que ver un poco con políticas públicas, porque no se trata solo de penalizar. Se trata de prevenir, de sensibilizar, de proteger indirectamente también a las personas”. En la misma línea, explicó los alcances de la ley para los animales de granja y usados en la experimentación y docencia. Por su parte, la congresista Chihuán enfatizó en que el dictamen desarrollado por la CPAAAE había sido respaldado por varios ministerios y colegios profesionales, y de que existían muchas normas internacionales que trataban esta problemática de forma penal. Y el congresista Monterola se concentró en sustentar la necesidad de una ley con competencias claramente establecidas: “el Estado en su conjunto, debe implementar de manera coordinada acciones de aseguramiento para la protección y bienestar animal, sobre la base de políticas públicas, relacionada con la protección de la biodiversidad y la salud pública”.

Uno de los temas polémicos del debate fue el uso de animales en los llamados espectáculos tradicionales. Los presidentes de las tres comisiones y autores de los proyectos de ley más

importantes (3371/2014-CR, 3266/2014-CR) aclararon con pesar, pero en varias oportunidades, que los dictámenes y propuestas en discusión excluían a este grupo de animales:

(...) muchos de los acá presentes consideramos que hay unas prácticas que deberían prohibirse; y aspiramos a seguir trabajando culturalmente para que realmente ninguna de estas prácticas, bajo y entre comillas, el concepto de ‘prácticas culturales’, ‘ancestrales de los pueblos y sus tradiciones’ [se den]; sin embargo, hoy, ese consenso lamentablemente no lo tenemos (intervención del congresista presidente de la CJDH Juan Carlos Eguren. Congreso de la República 2015, 77).

Sin embargo, las intervenciones de dos congresistas solicitaron que la ley en debate prohíba la realización de estas actividades o indicaron como falencia esta exclusión. El congresista Angulo, representante de La Libertad, indicó que un “pueblo [que] va subiendo en su escala evolutiva, [...] cuida y protege y convive sanamente, armónicamente, con los animales”. Por su parte, la congresista Alcorta, de Lima, se refirió al *Yawar Fiesta* indicando que “no es un espectáculo ver a un animal como es matado por otro de a pocos, destrozándole el cuello. Yo quisiera incluir también esa posibilidad”. Después de estas intervenciones, el congresista por Cusco, Rubén Coa, intervino para defender el carácter cultural de dichas actividades. Y al finalizar el debate, lo hizo también el congresista Gustavo Rondón, para felicitar a nombre de Arequipa la propuesta final: “Arequipa está indudablemente acorde con proteger a los animales y llevar con mucho cariño los patrimonios culturales, tradicionales de nuestra tierra, como es las peleas de toros”, enfatizando en la compatibilidad de ambas demandas.

Resultado de este debate, el presidente de la CJDH informó que se tenía un texto sustitutorio de consenso de todas las posturas. Pero justo antes de que fuera puesto a votación, la congresista Martha Chávez, autora de la Ley 27265 que debía derogarse para aprobarse la nueva propuesta, indicó que dicho texto merecía mayor tiempo de revisión y la votación fue relegada al final de la sesión. Sin embargo, en ese momento ya no se contaba con el quorum requerido (como mínimo 60 parlamentarios) para la votación correspondiente: solo estaban presentes 57 de los 69 asistentes en dicho día (<https://bit.ly/3kQojPA>). Se habían retirado incluso algunos congresistas como Gustavo Rondón que habían intervenido poco antes. Este hecho fue criticado por la prensa (La República, 12 de noviembre de 2015, <https://bit.ly/2x53wUv>) y por organizaciones de

protección animal (Pronunciamiento del 13 de noviembre de 2015), las mismas que realizaron otras labores de incidencia para asegurar la aprobación de la ley en la nueva fecha agendada: el 19 de noviembre de 2015 (Activista mujer de Lima, veterinaria de fauna silvestre).

### **19 de noviembre de 2015: aprobación por unanimidad**

Días previos a efectuarse el segundo intento de votación en el pleno del congreso, el parlamentario fujimorista Juan Díaz inscribió el proyecto de ley 4989/2015-CR, para modificar la ley vigente 27265 incorporando la penalización del maltrato animal de ADC. Por su parte, treinta organizaciones de protección animal circularon una nota de prensa para exigir la aprobación del texto consensuado, dado que “recoge la mayor parte del texto que se venía trabajando entre las organizaciones de protección animal, entidades del Estado y colegios profesionales, desde hace varios años atrás; y cuyo alcance va para los animales domésticos, silvestres en cautiverio y acuáticos”. Asimismo, se realizó una vigilia el día 18 de noviembre y un plantón fuera del Congreso el mismo día de debate (Anexo 5).

En la nueva fecha, 19 de noviembre, la aprobación del texto consensuado fue rápida. La votación fue unánime y se resolvió en primera votación. Solo hubo dos intervenciones para solicitar la acumulación de sus proyectos de ley, entre estos, el del congresista fujimorista.

La aprobación de la ley fue ampliamente difundida por medios nacionales e incluso internacionales. La cobertura citó textualmente las penas que los agresores de animales doméstico de compañía y silvestres en cautiverio recibirían: de uno a dos años en el caso de agresiones, y entre tres a cinco años si el animal muriera producto de las mismas. Asimismo, se relacionó dicha aprobación con la “humanidad” del Congreso y la sociedad: “Abusar de un animal, un acto repudiable en todas sus formas, es el lado menos humano que un hombre puede demostrar” (Nora Sugobono, El Comercio, 01 de diciembre de 2015, <https://bit.ly/3eJni8S>). Además, la cobertura de prensa vinculó la aprobación de la ley a los casos de maltrato que generaron conmoción social en semanas previas: “salvajismo contra mascotas y animales en general, aumentaron y con mayor fuerza a través de las redes sociales. Ello provocó la indignación de la sociedad civil, así como de algunos políticos que decidieron poner un freno” (Johnny Tapia, Correo Arequipa, 22 de noviembre de 2015, <https://bit.ly/3gdi9FO>). Finalmente, todos los medios revisados mencionaron



que la aprobación fue unánime y solo en dos casos se preocuparon por aclarar que los eventos considerados de carácter cultural estaban exceptuados.

En redes sociales la noticia fue difundida y celebrada, ya sea a través de fotos tomadas por los activistas que estuvieron en el parlamento el día de la aprobación (Fotografía 3. 1), o rebotando las noticias de medios (Anexo 8).



Fotografía 3. 1 Activistas y congresista Lescano en la aprobación de la Ley 30407 en el Pleno del Congreso de la República (19/11/2015). Fuente: Animalistas Sin Fronteras.

### **Promulgación**

Sin embargo, aunque la aprobación de la ley en el pleno del Congreso parecía el paso final aun la ley no estaba completamente aprobada, debía ser promulgada por el presidente de la república, Ollanta Humala, en un plazo no mayor a 15 días. Esto sucedió el último día de plazo, el 08 de enero de 2016 la ley se promulgó y la prensa volvió a cubrir el hecho, aunque con menos cantidad de notas y en esta ocasión sí se aclaró mayoritariamente que se excluía a los animales usados para eventos culturales (Anexo 7). Por su parte, las organizaciones de protección animal celebraron como un avance la promulgación e insistieron en indicar que podía aplicarse de inmediato, conminando a la ciudadanía a empezar a denunciar el maltrato animal: “Aún falta mucho por cambiar, pero este es un gran paso” (Perú Antitaurino, 08 de enero de 2016, <https://bit.ly/34rqi78>).

Asimismo, en días y semanas posteriores surgieron análisis de tipo legal sobre la Ley. La mayor parte de ellos valoró positivamente la intención de la misma, pero cuestionó sus alcances respecto a la definición de su bien protegido o criticó la exclusión de los animales usados en eventos culturales. Para la abogada activista Franciskovic (2016), el principal problema de la ley aprobada era que no definía con exactitud cuáles eran los animales vertebrados domésticos que protegía y que eso generaría confusiones o vacíos normativos, que como dirá más adelante (2020) está relacionado a su discrepancia con considerar como sujetos de derechos a los animales usados para consumo humano, dado que eso impediría su uso. La discusión sobre la naturaleza del bien protegido será abordada también por Foy (2016), quien develará lo que otros activistas señalaron al inicio del proceso de aprobación: que la protección se aprobó como un delito contra el patrimonio, y que esto, constituiría que “se está asumiendo un enfoque de desvaloración del animal, no acorde con las tendencias doctrinales actuales de considerarlo como un valor inherente en sí mismo, no obstante que se le reconoce como un ser sensible; en todo caso, parecería un tanto contradictorio”. Por su parte, una posición contraria también se expuso: Monge (2016) señaló que el castigar hasta con cinco años de cárcel a quién maltrata un animal era una forma de valorar más la vida de este que el de la persona, dado que el aborto, en su percepción el asesinato de una persona solo era condenado con hasta cuatro años de cárcel.

Los análisis también insistieron en argumentar que el maltrato animal es una manifestación de una sociedad “no civilizada”, o “no moderna”. Vega y Watanabe (2016) lo resaltarían indicando que el aumento de la inversión privada en el país exigía que este no sea “ajeno a temas de interés social en los que los derechos de seres vivientes, tanto humanos como animales, sean ignorados. Todos los países desarrollados condenan y sancionan el maltrato animal al ser considerado como crimen o delito”.

Sobre la exclusión de los eventos culturales en la Ley 30407, este hecho también fue entendido como una contradicción “al rebatir las definiciones de «bienestar animal», «espectáculo de entretenimiento» y «sufrimiento innecesario»” (Vega y Watanabe 2016) y falencia ocasionada por la presión de grupos de poder político al interior del Congreso de la República (Mendoza 2016), pero que entendían que fue resultado de un “sentido pragmático [...] a riesgo que la ley no salga” (Foy 2016). Sin embargo, a pesar de estas críticas, para la mayor de los activistas la

aprobación de la Ley fue un “avance” y una “oportunidad” para el desarrollo de acciones que permitan sensibilizar sobre la tenencia y convivencia responsables con los ADC (Franciskovic 2017).

Por otro lado, el sector activista señaló que fue una “sorpresa” la aprobación de la Ley. Por un lado, dado el alto grado de respaldo ciudadano: “Yo estaba convencida de que nuestro esfuerzo iba a quedar para nosotros y al menos marcaba una primera sensibilización a la población de lo que teníamos que luchar” (Activista mujer de Puno, independiente. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020). Y también por la desconfianza al apoyo de los actores políticos: “congresistas utilizando redes sociales, recibiendo felicitaciones de la gente, no sé hasta dónde hacían esto a propósito, publicaban ‘aquí por los animales’” (Activista e investigadora mujer de la Ley 30407, parte de colectivo ecologista. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020).

Es así que, según la encuesta y entrevistas realizadas, la aprobación de la Ley 30407 se debió a la conjugación de dos factores, usando las categorías de Hall (1993): el atractivo político de la propuesta para los tomadores de decisión y la deliberación social. Según la encuesta realizada a activistas, el primer factor estuvo conformado por el 46,8% que considera que fue por el “interés político por futuros votos” y el 31,9% que consideró que fue determinante la exclusión de los toros/gallos en su aprobación. El segundo factor, por su parte, se explica a partir del 42,6% que considera que la aprobación se logró gracias a la “presión ciudadana”, el 29,8% que lo atribuye a la “cobertura mediática”, y el 31,29% que considera que influyó que otros países vecinos ya tenían legislaciones similares (Anexo 8).

Sobre el primer aspecto, los/as activistas resaltaron que la exclusión de los toros consolidó el atractivo político de la ley, dado que dejaba de tener a un oponente de poder: “es una bandera política que tiene mucha aceptación y pocos anticuerpos, salvo en algunos puntos donde se choca con intereses económicos. Que la ley haya sido aprobada solo después de ser recortada en estos puntos nos lo confirma” (Hombre de 26 años de San Isidro –Lima. Encuesta), como también lo reconoció uno de los representantes del empresariado de este tipo de espectáculos. Este actor, incluso, responsabiliza, de los actos crueles que cita, a las agrupaciones de defensa animal.

(...) soy miembro del colegio veterinario y he sido miembro de la comisión para la ley de bienestar animal. Esta ley se viene trabajando cinco años y debía estar lista hace tres, solamente por el tema toros y gallos, que se les explicó hasta la saciedad que son temas culturales y que la ley actual los excluye, esa ley no ha salido. Y si este animal, este energúmeno que mató un perro, este otro que mató un cóndor, si ha habido todo este tipo de cosas es porque no ha salido la ley. Y la ley no ha salido no por los gallos, no por los toros, [no] ha salido por el grupo animalista. No sé el caso de la señora y no quiero opinar de eso, porque desconozco, pero hay un montón de oenegés animalistas que reciben 10, 20, 30, 40, 50 y 100 mil dólares (Tello, Enrique, Médico Veterinario del Círculo Gallístico del Perú. “Pelea de gallos: profesionales debatieron sobre polémica”, 09 de abril de 2015, TV Perú, <https://bit.ly/2GSIEET>).

Respecto a la deliberación pública, se ha resaltado la labor hecha por la ciudadanía desde hace muchos años, lo que permitió ir sensibilizando a partir de la denuncia pública de casos de maltrato animal: “las malas acciones que se vieron de maltrato hacia los animales son básicos para poder sacar esta ley la cual ahora al menos les da algo de protección” (Activista hombre de 28 años, Piura. Encuesta). Lo que fue reforzado por el rol de la prensa, que facilitó que la clase política vea que mucha ciudadanía se ve interesada por estas demandas:

(...) la presión social, mediática, es muy importante a la imagen de los congresistas; es muy importante en lo que hace o no hace en la política [...] No considero que hayan sido de corazón que hayan hecho aprobar las cosas. Tampoco creo que haya sido su enorme conocimiento de las leyes ni nada (Activista mujer de Puno, independiente. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020).

El hecho de que ellos lo aprobaron, y por una mayoría bien amplia, fue porque ellos ven en la población que es lo que quiere. O sea, si es que a la población la hubieran visto desinteresada, si es que no hubieran visto las marchas, las firmas (Activista varón de Trujillo (La Libertad), promotor de eventos públicos por los animales. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020).

Estas ideas evidencian que casi en ningún caso se considera que la Ley fue aprobada por el interés genuino de los políticos involucrados/as, como además se señaló en la encuesta: solo un

6,4% considera que los congresistas y el Ejecutivo aprobó la Ley por la “toma de consciencia” (Anexo 8).

### **Post aprobación e implementación**

La Ley 30407 es el cuerpo normativo más importante sobre el trato a los animales en el Perú, dado que establece criterios y medidas para todos los grupos de animales tipificados regularmente: los domésticos, de compañía, silvestres, usados en consumo humano y en la experimentación y/o docencia. En ese sentido, aunque no constituye una ley orgánica que estructure el funcionamiento del Estado, sus ideas configuran la política pública. En consecuencia, las acciones u omisiones que los gobiernos de turno y actores públicos y privados emprendieron a posterior de su aprobación, y en la mayor de los casos justificándose en esta, da cuenta de cómo se institucionalizaron o no estas nuevas ideas (plasmadas en la Ley) en la sociedad peruana. Y de, si acaso, se produjo un cambio de política y en qué nivel, usando el marco analítico desarrollado por Peter Hall y sus revisiones posteriores.

En ese sentido, se describen las principales medidas adoptadas por los gobiernos nacionales siguientes: Ollanta Humala en los tres meses posteriores a la aprobación de la Ley (enero 2016), Pedro Pablo Kuczynski entre el 2016-2018, y Martín Vizcarra de julio 2018 hasta enero 2020. Asimismo, se reseñan las ordenanzas regionales y municipales generadas en los periodos 2014-2018 y 2019-2022; y la utilidad que le han venido dando las organizaciones de protección animal a la Ley y la forma en que la cobertura de prensa ha cambiado su forma de representar los eventos de maltrato animal.

### **Ente rector y reglamentación**

La Ley 30407 establece como ente rector para su implementación al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), indicando que este regula a través de “normas complementarias la protección y bienestar de los animales de granja y animales silvestres en cautiverio, así como cuando son utilizados en experimentación, investigación, docencia, conservación y comercialización” (artículo 9). La misma ley indica, a su vez, que esta función se realiza a través de “coordinaciones intersectoriales” con PRODUCE, MINSA, MINAM y MINEDU cuando se trata de los animales

vertebrados acuáticos, de posibles riesgos a la salud humana, la biodiversidad y la inclusión del bienestar animal en la enseñanza respectivamente.

Para conocer el nivel de cumplimiento, la investigación se solicitó información a MINAGRI, MINEDU, MINSA Y MINAM. De estos, solo contestó MINSA, indicando que ha centrado sus actividades en las campañas de vacunación antirrábica y la atención de enfermedades zoonóticas como la leptospirosis y la peste. Y que en las convocatorias realizadas por MINAGRI opinó basándose en la Ley 27596 sobre los métodos de eutanasia adecuados (INFORME N°04- 2020-HCB- ZONOSIS-DPCEM-DGIESP/MINSA).

Por su parte, MINAGRI ha indicado en varias oportunidades que no puede cumplir su rol hasta que las normas complementarias se dicten: “dada la complejidad de los alcances de la Ley” (Memorando N°166-2020-MINAGRI-SG/OGAJ), en especial la reglamentación, que viene impulsando sin éxito desde julio de 2017, un año y medio después de la promulgación de la Ley 30407. El intento de reglamentación inició con la creación de Grupo de Trabajo Sectorial (GTS) para cumplir dicha función en un plazo de seis meses con el liderazgo de la Dirección de Políticas Agrarias y la participación de SENASA, SERFOR, AGRO-RURAL, las direcciones generales de ganadería y de políticas agrarias y los viceministerios de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego (Resolución Ministerial 0269—2017-MINAGRI).

El GTS se reunió en julio, agosto y octubre de ese mismo año, y en enero de 2018. Para entonces, aunque los informes señalan que ya se disponía de un borrador de reglamento, se solicita ampliación de seis meses para el término de sus labores. En medio de este proceso, en octubre de 2017 el GTS solicita aportes a las organizaciones ASPPA y ARBA, quienes además de enviar propuestas de forma escrita asisten a una reunión con uno de los miembros del GTS. Después de la ampliación, sin embargo, el GTS demora en reunirse, siendo su siguiente reunión en abril de 2018 y acordándose el envío de propuestas de los diferentes sectores involucrados. Las mismas que, sin embargo, demoraron en llegar y suscitaban que el Viceministro de Políticas Agrarias envié oficios exigiendo su cumplimiento. Un mes después, en septiembre de 2018, se declara concluido el proceso de elaboración de reglamento y se establece un plazo de cuatro días para la revisión de los miembros del GTS. En septiembre de 2019, SERFOR, como secretario técnico del

GTS, remite la propuesta del reglamento a la Secretaría General del MINAGRI y un informe al respecto, en este indica:

- 3.1. El GTS ha cumplido con elaborar la propuesta de Reglamento consensuado.
- 3.2. Esta propuesta de Reglamento requiere de aportes por parte de los otros sectores y de la sociedad civil, tal como se detalla en el inciso 2.6 del presente informe.
- 3.3. El Reglamento contempla medidas de protección para animales de compañía, animales de granja o producción y animales silvestres en cautiverio.
- 3.4. Existen aspectos de la Ley que requieren ser precisados para facilitar su implementación (Informe 007-2018-MINAGRI.SERFOR-DGGSPFFS/DGSPFS).

Como se observa, el MINAGRI impulsó algunas acciones que lograron poco asidero en los sectores parte. Lo que a su vez reforzó la idea de que no estaban en capacidad de cumplir su labor, y que eso se debía a: i) que la Ley no precisaba aspectos necesarios para poder ejecutarse y ii) que la designación del MINAGRI como ente rector era un error en sí mismo. Sobre lo primero, uno de sus informes señala:

- a) No se muestra claridad respecto a las competencias de la Ley y en algunos casos, no se articula con lo previsto en el marco normativo vigente.
- b) Existe debilidad en los conceptos, lo que podría conllevar a complicaciones para su aplicación, ej. Un conejo es un animal de producción y a la vez de compañía.
- c) Respecto a las sanciones, no incluye el comiso del animal maltratado.
- d) No existe claridad respecto a cómo el Comité Nacional de Ética va a articular con los comités de ética de las instituciones, además, no cuenta con la función fiscalizadora.
- e) No hay una correcta tipificación de las infracciones, por lo que sólo se ha podido tipificar el incumplimiento de deberes y prohibiciones señaladas en la Ley (Informe 007-2018-MINAGRI.SERFOR-DGGSPFFS/DGSPFS).

Sobre el segundo aspecto (ii), la entrevista anónima concedida por un funcionario de MINAGRI da cuenta de que este actor en su conjunto consideraba que no debía encargarse de estas labores porque según la Ley que lo crea, no tiene competencias sobre los ADC y que el aporte del SERFOR (encargado de animales silvestres) era insuficiente (Funcionario de MINAGRI, ente rector de la Ley 30407. Entrevista realizada por la autora, junio de 2020).

En simultáneo a este fallido intento del MINAGRI de cumplir su rol, las organizaciones de la sociedad civil seguían insistiendo en aportar y conseguir la reglamentación para, según indican, avanzar en la implementación de la Ley 30407 (Anexo 5). Se han identificado solicitudes de acceso a la información hechas por sociedad civil en octubre de 2018, enero de 2019, junio de 2019 y abril de 2020. Y una de estas, luego de impugnar una respuesta evasiva del MINAGRI, llegó a generar una Resolución del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### **Denuncias y rol de la Policía Nacional del Perú (PNP)**

Una de las principales expectativas sobre la Ley 30407 es que ésta permitiera que las denuncias de maltrato animal puedan ser atendidas y los/as agresores/as sancionados (Anexo 8), dado que ya no se trataba de “faltas” sino de “delitos”. Esta demanda se viene canalizando de dos formas (que algunas veces confluyen): a) el uso de la ley como “herramienta legal”, a través de denuncias en las comisarías o fiscalías; y b) como respaldo para denunciar socialmente, a través de redes sociales y/o prensa.

Sobre el primer tipo de uso, el Centro de Medicina Veterinaria Legal y Forense del Perú ha reportado que desde el año 2016 al 08 de agosto de 2020 se han producido 1730 denuncias policiales por delitos contra animales domésticos y silvestres, el 35.1% de las mismas en las regiones centrales del país, el 32.2% en el norte, el 24.1% en el sur y solo el 8.1% en el oriente. Destacando, sin embargo, que solo Lima representaría el 27.6% del total a nivel nacional. La PNP, por su parte, ante una solicitud hecha por la investigación, informó que solo entre enero y junio de 2019 se realizaron formalmente 296 denuncias por maltrato animal en el Perú. De las mismas, la mayor parte se realizaron en Lima (74), Arequipa (29), Piura (22), Ancash (21), Lambayeque (20), Ica (21), Cajamarca (18). Siendo un promedio de 49 denuncias mensuales. Sin embargo, esta cifra parece no reflejar la cantidad de denuncias verbales realizadas en las comisarías o solicitudes de intervención ante hechos de maltrato. Una de las abogadas litigantes y columnista de opinión en la materia, ha señalado que desde que se aprobó la Ley en enero de 2016 ha llevado alrededor de 5000 casos de denuncias de maltrato animal y que la policía le ha informado que recibe alrededor de 200 llamadas al día por este tipo de casos. A su vez, una organización voluntaria de defensa animal que prioriza acciones legales señala que ha llevado alrededor de 74 casos, de los cuales 52 se han llegado a denunciar formalmente (Activista



abogado de Lima, ex alcalde de la municipalidad provincial. Entrevista realizada por la autora, 19 de mayo de 2020). Este tipo de uso también ha sido registrado por la prensa nacional, cubriendo tanto la solicitud ciudadana de intervención de la PNP o del Ministerio Público, como los actos efectuados por dichas entidades, resaltando la detención de personas y la apertura de investigaciones. El uso legal de la Ley, sin embargo, viene generando frustración en los/as activistas, quienes en un 53.2% señalan que “Después de la Ley 30407 hay más denuncias, pero se queda ahí. No hay penas efectivas”. Además de que estas no suelen ser recibidas, son motivo de burla y generalmente archivadas, y que en pocos casos logran éxito. Además, llama la atención que sugieren que debe llevarse la Ley impresa para el conocimiento de las autoridades (Anexo 7).

El uso de la Ley 30407 para realizar denuncias de maltrato animal también se canaliza de forma social, e incluso esta modalidad es mayoritaria (63%) (Anexo 8). Es decir, usando las redes sociales y/o la prensa como un medio de denuncia e intervención. Por lo que se ha instaurado un nuevo hábito de “ayudar a los perros o gatos sin ayuda del estado” (Activista mujer de 26 años, Cajamarca. Encuesta) aunque usando la Ley como respaldo: si observas un hecho de violencia contra animales, especialmente referido a los domésticos de compañía, lo grabas y denuncias por redes sociales y prensa (Activista varón de Trujillo (La Libertad), promotor de eventos públicos por los animales. Entrevista realizada por la autora, mayo de 2020). Si consigue hacerse viral, la atención pública logrará ser más efectiva que la propia intervención policial (Activista mujer de Lima Provincias, directora de asociación de protección animal. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020) y la sola existencia de la Ley es percibida como una autorización para “intervenir a malos dueños” (Activista varón de 37 años, Junín. Encuesta). En estas circunstancias, la policía solo acude a las intervenciones de los/as denunciante para evitar o apaciguar los disturbios (RPP, Huancayo: animalistas recuperan a perros maltratados en restaurante, 18 de enero de 2016, <https://bit.ly/2Y5tClm>).

Sobre las características de las denuncias, a través de la cobertura de prensa (Anexo 7), se identifica que la mayor parte de los casos se refieren a agresiones directas contra perros y gatos, y efectuadas por personas particulares, especialmente varones. En otros casos, se ha denunciado actos por negligencia como abandonos en la vía pública o ausencia de cuidados en la crianza

doméstica, lo que es principalmente expuesto por vecinos/as. Asimismo, se han registrado algunas denuncias contra autoridades, políticos, empresas y entidades gubernamentales como el Ejército Nacional del Perú. Finalmente, la cobertura de dichos eventos finaliza con el retiro del animal víctima de su agresor/a.

Ahora bien, a pesar del crecimiento evidente del número de denuncias, el Ministerio de Justicia (MINJUS) ha informado que solo ha emitido 18 sentencias desde el año 2016 hasta marzo de 2020 (CARTA N°000151-2020-SG-GG-PJ). Aunque este número ha ido en notable aumento (seis y ocho de las sentencias son del 2018 y 2019), los abogados litigantes señalan que ninguna denuncia ha derivado en cárcel efectiva para los victimarios. Además, este bajo número de sentencias tiene parte de su explicación en el segundo uso no penal y más disuasivo que se ha dado a la Ley 30407. Los/as denunciante/s en muchos casos han preferido negociar con los/as agresores y recibir al animal víctima, que llevar el proceso de denuncia hasta el final. Los agresores/as suelen acceder, a su vez, por el temor al desprestigio público y las posibles consecuencias legales.

A pesar del uso para denuncias que la ciudadanía le da a la Ley 30407 y de las evidentes limitaciones estatales para responder a esta demanda y garantizar el cumplimiento de este aspecto, los gobiernos de turno solo han implementado algunas acciones aisladas al respecto: spots y afiches difundidos por las redes sociales de la PNP motivando a denunciar el maltrato animal, y el anuncio de la creación de un “Departamento de Protección y Bienestar Animal” en enero de 2018 (Perú 21, 25 de enero de 2018, <https://bit.ly/2RoV0WI>). Acciones reconocidas por los/as activistas, pero que a su vez consideran insuficientes y “poco exitosas” (Anexo 8). La creación del mencionado departamento, además, aunque fue difundida en la prensa como un evento de alcance nacional (Fotografía 3. 2), solo se refería a una instancia especializada para algunos distritos de Lima. La misma que no es oficialmente un departamento parte de la estructura orgánica de la PNP y que fue motivada por el deseo de mostrar el lado amable de la policía ante la ciudadanía.



Fotografía 3. 2 Miembros de la PNP con afiche para incentivar la realizar de denuncias de maltrato animal usando la Ley 30407. Fuente: Perú 21, <https://bit.ly/2RoV0WI>

En la misma línea, la ausencia de política claras para garantizar la penalización del maltrato parece estar relacionado al desconocimiento de las autoridades sobre cómo usar la Ley o incluso a cómo aplicar la nueva forma de ver el maltrato animal: “algunos jueces, algunos fiscales y policías han determinado que, si el animal sigue siendo un bien y yo soy el dueño, y lo muelo a patadas pues es mi bien y por tanto no hay delito” (Del Pomar 2020). Voluntades que los activistas reconocen como necesaria de lograr: “Necesitamos más apoyo de la. Policía y de Ministerio de Justicia para castigar los actos de maltrato animal” (Activista mujer de 30 años, Piura. Encuesta).

### **Acciones de protección animal y sensibilización**

Aunque la incorporación del maltrato de ADC y silvestres en cautiverio al código penal es uno de los elementos más importantes de la Ley 30407, la misma establece como deber del Estado la protección de los animales en su generalidad y otras funciones relacionadas a la educación en tenencia responsable y consideraciones para otros grupos de animales. Los/as activistas encuestados también definen la ley de esta forma al indicar que “La ley pretende poner límites a las acciones que los peruanos pueden ejercer frente a los animales y recalca sus deberes como ‘usuarios’ de los animales” (Activista hombre de 35 años, Santiago de Surco – Lima. Encuesta). Sin embargo, según la información proporcionada por los ministerios, casi nada se ha avanzado desde el Estado sobre la implementación de los demás aspectos. La ciudadanía, por su parte, sí registra hacer uso de la ley de forma más amplia.

Tabla 3. 3 Uso activista de la Ley 30407 (excluyendo las denuncias)

Tipo de uso	Activistas que señalan hacerlo	Ubicación del activista
Educación y sensibilización sobre protección animal: afiches, marchas, charlas, etc.	- Activista hombre de 21 años - Activista hombre de 33 años - Activista hombre de 27 años - Activista mujer de 28 años - Activista mujer de 50 años - Activista mujer de 34 años - Activista hombre de 48 años	- Huaraz (Ancash) - Piura - Castilla (Piura) - Piura - Piura - Callao - Lima
Orientar sobre los deberes de los/as adoptantes	- Activista hombre de 21 años - Activista hombre de 33 años	- Ancash - Arequipa
Promover la atención de animales víctimas de desastres naturales	- Activista hombre de 50 años	- San Juan de Lurigancho – Lima. - Encuesta
Exigir el cese del tráfico de animales silvestres como mascotas	- Activista mujer y veterinaria de 63 años de Tambopata –Loreto - Activista mujer de 26 años	- Cajamarca

Fuente: Datos obtenidos a partir del trabajo de campo.

Según la encuesta realizada, aparte del uso para denuncias, la mayor parte de los/as activistas se respaldan e incorporan en su discurso en la existencia de la Ley 30407 para promover acciones de educación y sensibilización sobre la protección de los animales, como en sus acciones de rescate y adopción de animales domésticos de compañía y otras acciones puntuales sobre animales silvestres y animales víctimas de desastres naturales (Tabla 3. 3).

### Implementación local

La Ley 30407 establece que los gobiernos regionales y locales deben atender las denuncias cuando no se aplica la Ley. Además, vigilar su aplicación, disponer mecanismos necesarios para controlar el abandono, efectuar su capacidad sancionadora de acuerdo a sus competencias y conformar los “Comités de Protección y Bienestar Animal” presididos por el gobernador regional y conformado por los municipios locales, colegios profesionales de biólogos, médicos y médicos veterinarios, y una organización de protección animal. Estos comités, según las funciones que se establecen, tienen la responsabilidad de implementar a nivel regional y municipal los alcances de la Ley (artículo 11). Sin embargo, hasta el momento solo se tiene registro de la conformación de uno de estos comités y la emisión de una ordenanza regional y veinticuatro ordenanzas municipales relacionadas a la protección animal, pero sobre las que no se conoce su nivel de

implementación. La mayor parte (quince) emitidas, además en distritos de la capital (Lima) (Anexo 9).

### **Intentos de modificación**

Se registra que la Ley 30407 ha intentado ser modificada en dos oportunidades. A través de un proyecto de ley que buscaba incorporar como prohibición la venta de cachorros de ADC de menos de 12 semanas, y la comercialización en la vía pública o lugares no autorizados. Y mediante una demanda de inconstitucionalidad que presentó ALCO Perú (Animales Libres de Crueldad y Opresión) con el respaldo de cinco mil ciudadanos/as sobre la primera disposición complementaria de la Ley 30407 que exceptúa de sus alcances a las corridas de toros y otros eventos declarados de carácter cultural.

La demanda de inconstitucionalidad generó un debate público sobre el deber ser de no torturar animales frente al derecho de las personas a tener manifestaciones culturales crueles con los mismos. Las organizaciones de protección animal realizaron varias campañas y acciones de incidencia, y a su vez las asociaciones y empresas relacionadas a los llamados “espectáculos crueles” también motivaron acciones públicas y de incidencia, apelando no solo a su derecho a manifestarse culturalmente sino a la generación de empleo de dichas actividades. La prensa en este caso, El Comercio en particular, respaldó uno de sus eventos titulado su nota “Multitudinaria marcha de taurinos y galleros (con videos, fotos y cálculo de manifestantes)” y aduciendo que asistieron alrededor de 45 mil personas (Pablo Gómez, El Comercio, 14 de enero de 2019, <https://bit.ly/3m8oYww>).

La revisión de la cobertura mediática deja notar que la capacidad de sufrir de los animales fue una vez más (como en el debate de la Ley 30407) una de las ideas más discutidas, así como el carácter “civilizatorio” de dejar atrás este tipo de prácticas (Anexo 7). Asimismo, el interés público fue acogido por el Tribunal Constitucional (TC), quien decidió transmitir de forma televisiva dicha discusión. Su cobertura generó 19 mil comentarios y 195 mil reproducciones en su publicación en la red social Facebook (<https://bit.ly/2Z1BYKt>), seis veces más que la transmisión del debate de la disolución del Congreso de la República a finales del 2019.

Finalmente, aunque la ciudadanía parecía estar principalmente a favor de la demanda, como pareciera reconocer uno de los actores a favor de este tipo de espectáculos: “Los temas sensibles en los leyes o actos jurídicos no existen. O somos constitucionales o no, o somos legales o no. Y el sustento legal lo tenemos los galleros, no los animalistas”, el TC resolvió no aceptarla por cuatro votos en contra y tres a favor. Sin embargo, las declaraciones hechas por los magistrados y en particular por la primera presidenta mujer del TC, Marianella Ledesma, fueron ampliamente difundidas por los sectores a favor de la demanda y los medios nacionales:

Me resisto a asumir que maltratar a un animal pueda ser cultural. [...] La cultura y la tradición cambian; nada es permanente o estático. [...] La tauromaquia es una amenaza a un mundo cambiante que ecológicamente respeta el mundo que lo rodea. Esa es la cultura de hoy, el ambiente, nuestro entorno y una suerte de leyes que poco a poco todo ser vivo circundante en beneficio de los animales aprende más a convivir con el medio ambiente y con los animales más que a destruirlos y aniquilarlos, Marianella Ledesma, Relatoría de la Sentencia N.º 00022-2018.

### **Balance sobre el proceso de aprobación e implementación de la Ley 30407**

No es objetivo de la presente investigación evaluar la implementación de la Ley 30407. Pero sí identificar la percepción de los actores involucrados sobre los cambios que manifestó o detonó el mencionado instrumento de política.

Sobre el uso de la ley, como se ha expuesto previamente, la ciudadanía y el sector activista la ha usado principalmente como instrumento disuasivo, o de presión ante eventos de violencia ya suscitados. Además, para justificar otras iniciativas de tenencia responsable a nivel local. Estas acciones, sin embargo, al no ser hechas por el Estado, han sido percibidas como insuficientes, de una escala del 1 al 5 sobre el uso de la Ley 30407, el 68% de los/as activistas encuestados/as por la investigación señalan que se aplica en un nivel 1 y 2 (bajo), mientras que solo un 25.5% indicó que en un nivel 3 (intermedio) y 4.2% en un nivel 4 y 5 (alto). En el mismo sentido, el 72.4% señaló que la situación de los animales ha mejorado en un nivel 1 y 2 (bajo), el 17% que en un nivel 3 (intermedio), y solo el 6.4% en un nivel 4 (medianamente alto) (Anexo 8).

El sentido de resignación frente a las limitaciones en el impacto real de la ley es representativo de la mayor parte del sector: “Creo que es bueno tener una herramienta a no tener nada, pero es casi

inútil” (Activista de 36 años de Miraflores, Lima. Encuesta). Pero también es asumido por otro sector como un aprendizaje de que los cambios por los animales parecen no ocurrir tan rápido: “Que sí se dan cambios, aunque muy lentos para los animales. y pueden venir otros más a partir de lo que ya se tiene en la ley” (Activista mujer de 37 años, Lima. Encuesta) y que algunas herramientas como la ley pueden ser un punto de partida para propuestas más de fondo: “Y nos sirvió a nosotros para que sea el punto de partida para hacer la reforma que vino después del 2016. Teníamos un vacío. Pero era el inicio de” (Activista mujer de Puno, independiente. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020).

Por otro lado, las opiniones también muestran una valoración sobre el rol del Estado para legitimar las demandas que por mucho tiempo este sector disputa por fuera de los márgenes de la administración pública: “que las medidas institucionales, aun cuando son insuficientes, son importantes para un cambio progresivo (Activista hombre de 35 años, Pueblo Libre-Lima. Encuesta). De esta forma es ilustrativo que todos los actores entrevistados y encuestados, a 5 años después de su aprobación, consideran que la Ley 30407 supuso un cambio en la percepción del maltrato animal a nivel de la sociedad.

En la misma línea, y también como respuesta a qué aprendizajes han obtenido, los/as activistas han resaltado la importancia de la negociación política y el sentido estratégico en la promoción de este tipo de iniciativas. En primer, resultado de un proceso de agotamiento que derivó en la aceptación de una propuesta que, aunque no representaba sus demandas, constituía una “decisión triste, pero inteligente”, o un “avance”: "la sociedad en su conjunto necesitaba calmar las ansias de una ley general que proteja a los animales. Lamentablemente la ley no tiene todas las consideraciones que debería" (Activista varón de 21 años. Encuesta).

En segundo lugar, la necesidad de articular entre las organizaciones y personas involucradas en la misma demanda: “articulando entre personas, organizaciones e instituciones se puede lograr incidencia para promover políticas públicas que nos acerquen a nuestros objetivos finales compartidos” (Activista mujer de 29 años de San Miguel – Lima. Encuesta), lo que al mismo tiempo constituyó una “grata sorpresa” para varios. Y, en tercer lugar, el comprender mejor e

incluso aceptar cómo funciona el interés político de los tomadores de decisión o postulantes a serlo:

(...) muchos candidatos al congreso –inclusive, congresistas que ya estaban participando de este gobierno– se nos acercaron, a los presidentes de las asociaciones, y nos pidieron también que, de alguna manera, ellos nos iban a brindar su apoyo, pero, a cambio, nosotros teníamos que apoyarlos a ellos. Entonces, eso para mí ha sido muy duro verlo porque pude sentir directamente el interés que ellos tenían y que, finalmente, ellos iban a usar (Activista mujer de Puno, independiente. Entrevista realizada por la autora, abril de 2020).

Finalmente, otro de los aprendizajes mencionados por funcionarios y actores activistas fue lo complejo de la toma de decisiones en el Estado: “Son decisiones y cuándo lo consideran como una prioridad depende del momento. Yo me imagino que si hay una enfermedad que es transmitida por canes o por gatos son decisiones que va a tener que primero” (Ex funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE). Las mismas que como aclarar la exfuncionaria, puede estar muy influenciadas en cómo se formula la propuesta de modo que sea compatible con las prioridades ya consolidadas: como el interés por evitar la transmisión de enfermedades a humanos, dándose por descontado que el interés por el animal en sí mismo no necesariamente es la prioridad. Decisiones, que podrían estar vinculadas a la ausencia de una instancia en la estructura del Estado que vele por el cumplimiento de tales objetivos. Al respecto, debe mencionarse que tanto el CMV en el 2014 como uno de los partidos que logró el tercer lugar de preferencia en las Elecciones Presidenciales y Congresales del año 2016, propusieron la creación de instancias para abordar este vacío. En el año 2014, el CMV en el 2014, como uno de los partidos que logró el tercer lugar de preferencia en las Elecciones Presidenciales y Congresales del año 2016, propusieron la creación de instancias para abordar este vacío.

Finalmente, debe señalarse que en el año 2014, el CMV sugirió que se crea el “Consejo Nacional para la protección y bienestar animal” para “determinar las políticas, normas y estrategias sobre el tema” y en marzo de 2016, dos meses después de la aprobación de la Ley 30407, el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (FA) registró en su propuesta inscrita en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que se cree un “Programa Nacional de Tenencia Responsable y Salud Pública”, dado que “no existe ningún organismo del Estado dedicado a velar por los animales de



manera integral, articulada y con capacidad de fiscalizar que las diferentes instituciones cumplan sus funciones”.

## **Capítulo 4**

### **Análisis**

En el presente capítulo se aplica el marco analítico de la teoría del cambio de política y el cambio paradigmático al caso de la aprobación de la Ley 30407 en el Perú, desarrollado descriptivamente en el capítulo anterior. En la primera parte, a partir de la teoría de Peter Hall (1993), se explica el proceso de aprendizaje social y cambio (Hall 1993) que se manifestó en los antecedentes y circunstancias de la aprobación e implementación de la Ley 30407 hasta el año 2020. En la segunda parte, se identifica y precisas los contenidos de los paradigmas que el proceso de cambio reveló como competidores, discutiendo principalmente su permeabilidad (Carstensen 2015, Daigneault 2015). Y en la tercera parte, considerando los aportes teóricos desarrollados a posterior de la teoría de las tres órdenes de cambio (Hogan y Howlett 2015, Carstensen 2015, Wilder 2015, Howlett y Cashore 2009, Baumgartner 2013, Daigneault 2015), se discuten algunos elementos del proceso de cambio: los modos, ritmos y origen; y se determina el tipo de cambio producido.

#### **1. Proceso de aprendizaje y cambio de la política sobre el maltrato animal en el Perú**

En esta sección se aplica los cinco elementos que en el marco analítico identificó como características de la propuesta de Peter Hall (1993) sobre el proceso de cambio paradigmático: los intentos fallidos de ajuste, la deliberación pública, los cambios de autoridad, el atractivo político y la institucionalización del cambio. Este ejercicio permite responder a la pregunta por cómo fue el proceso de cambio sobre la política del trato a los animales en el Perú, e identificar en qué medida los elementos teóricos del cambio paradigmático se corresponden con la evidencia empírica.

#### **Intentos fallidos de ajuste**

Antes de que en el año 2016 se aprobara la penalización del maltrato de ADC en el Perú, desde el año 2007 hubo tres intentos para modificar prácticas y visiones sobre el trato estatal a los animales. Estos antecedentes influyeron en la formulación ideológica y política de las propuestas posteriores, así como en las expectativas de los actores involucrados y en el ánimo público respecto a la demanda.

El primer intento que no funcionó fue la reglamentación frustrada (2007) de la Ley 27265. La misma fue desestimada por sus promotores y revisores dado que se consideraba insuficiente e insostenible de forma operativa y especialmente ideológica la idea de que el maltrato animal sea considerado solo una falta. Esta decepción llevó a un quiebre de su autoridad y provocó que no se tenga registro de una oposición significativa en el espacio de discusión del GTM donde se venía evaluando su reemplazo, y que el último intento promovido por el fujimorismo de “mejorar” este instrumento (representativo de una forma de concebir a los animales) en días previos a la aprobación de su reemplazo, haya sido rechazado sin mayor discusión en el congreso de la república. Asimismo, la inoperancia de la Ley 27265 ha sido citada como justificación en casi todas las iniciativas legislativas posteriores, en los dictámenes de las comisiones donde fue evaluada la ley hoy vigente.

El segundo y más importante intento, naciente del fracaso anterior, fue la promoción del PL 4248/2010-PE, cuyo título y mayor parte de contenido está expresado hoy en la vigente Ley 30407. Este proyecto empieza a discutir y posicionar tres ideas determinantes en el debate a posterior: la pena de cárcel como sanción necesaria, la consideración de los animales como seres sensibles, y la clasificación de los animales según el uso que se les da (aspecto que proviene de la Ley 27265 que buscaba reemplazar). A pesar de que la propuesta fue elaborada en casi dos años por diversos actores convocados por el poder ejecutivo, de que recibió una gran cantidad de opiniones ciudadanas a favor y aparentemente tuvo el respaldo de la presidencia, el proyecto nunca fue discutido en el Pleno del Congreso y se archivó. En este caso, el fracaso de la idea no fue a nivel de los actores involucrados (en el subsistema de la política), sino a nivel del gobierno en general dada su incapacidad para poder respaldar una propuesta proveniente de sus canteras y del movimiento de defensa animal y sociedad en general para presionar al legislativo de modo que la propuesta al menos se discuta. Este evento, asimismo, explicará el énfasis al cabildeo que se pondrá a posterior en la aprobación de la Ley 30407.

Se considera como tercer intento fallido la suma de acciones que buscaron prohibir o regular las corridas de toros y otros espectáculos tradicionales, las mismas que en ningún caso han logrado éxito en resolverse como medida estatal. En este grupo se encuentran los tres proyectos de ley presentados por parlamentarios y las dos iniciativas ciudadanas que lograron inscribirse como

proyectos de ley. En este intento, la capacidad de veto político de los intereses de la tauromaquia y similares, a pesar del importante respaldo ciudadano expresado en conseguir inscribir dos veces iniciativas ciudadanas legislativas con suficientes firmas y que estudios de opinión relevan un rechazo mayoritario a nivel nacional, les dejó a los activistas claro que dicha demanda podía obstaculizar el alcance de los demás animales. Además de que puse en evidencia la dominancia del poder político de los promotores de dichas actividades por sobre otros elementos democráticos como el respaldo social, el uso de herramientas de iniciativa ciudadana y la argumentación. No sorprende, en ese sentido, que la exclusión de los espectáculos tradicionales de los alcances del contenido de la ley aprobada fuera aceptada con menos resistencia y que la lógica de la negociación de ceder demandas menos viables a cambio de la aprobación de otras, empezó a consolidarse como un aprendizaje en parte importante del sector activista, al menos del que promovió la Ley 30407.

De forma general, como se observa, la percepción de que no se estaba haciendo lo suficiente o de forma apropiada para afrontar el maltrato de animales, y en particular de los ADC, se consolidó para el año 2015 y generó un ánimo propicio para el desarrollo de un proceso de deliberación pública bastante dinámico, como se analizará a continuación.

### **Deliberación pública**

La deliberación pública ha sido determinante en el proceso de cambio del trato a los animales en el Perú, dado que motivó un proceso de aprendizaje a nivel de la sociedad (Hall 1993) y no solo del sector de política como sucedió con el intento fallido del PL 4248/2010-PE en el año 2010, a pesar de que su contenido fue similar a la hoy aprobada Ley 30407. En el año 2015 el maltrato a los animales empezó a ser considerado un asunto público y no solo privado, y por fuera del “sector animalista” (Ávila 2015), como se ha demostrado en el capítulo de resultados a partir de la reconstrucción de los eventos sociales, políticos, mediáticos y la propia percepción de los actores.

Este proceso estuvo caracterizado por tres elementos: i) la puesta en agenda de los eventos de crueldad animal, ii) las acciones de movilización social, iii) la influencia del debate internacional sobre los derechos de los animales y la penalización de su maltrato, y iv) el escenario de denuncia

y uso de la Ley 30407 vigente. Aunque estos aspectos se han descrito con mayor detalle para el periodo previo a la aprobación de la Ley, han incidido también en la etapa posterior de la institucionalización del cambio.

Sobre la puesta en agenda (i), antes de la aprobación de la Ley, las denuncias públicas de maltrato animal y de rechazo ciudadano cumplieron el objetivo de visibilizar la necesidad de una sanción más drástica antes estos hechos. Lo que fue facilitado por el novedoso acceso a las cámaras del celular y el uso de las redes sociales como plataforma con capacidad de masificar contenido sin necesidad de pasar por el filtro de la prensa tradicional, pero que apoyó manifestándose principalmente a favor de la propuesta en el que no solo medió con las otras posiciones (como la de la tauromaquia), sino que marcó posición (Hall 1993, 286) a favor de la penalización y la aclaración de que los espectáculos tradicionales no iban a ser afectados.

Luego, la deliberación pública del proceso de cambio se ha dado también en las acciones de movilización social promovidas por activistas de defensa animal y en menor medida de sus detractores (ii), cuyas estrategias de incidencia fueron de cabildo directo. Antes y después de la aprobación de la ley se han realizado marchas, foros, encuentros, plantones, intervenciones culturales, entre otras acciones de organización y protesta sobre la necesidad de aprobar la ley o de usarla para mejorar la situación de los animales. El resultado de las mismas, según señalaron los actores activistas y políticos, sirvió como indicador de la mayor sensibilidad de la sociedad y de argumento para conminar la voluntad de los tomadores de decisiones, quienes citaron en reiteradas veces este aspecto como justificante de la acción del Estado.

Sobre la influencia internacional (iii), las noticias de crueldad con los animales por fuera del territorio nacional también han sido cubiertas por la prensa nacional. Asimismo, la existencia de organizaciones no gubernamentales de carácter transnacional y de declaraciones internacionales sobre los derechos de los animales fueron citadas en las justificaciones de los proyectos de ley y por lo actores del sector de política, y el hecho de que otros países ya tuvieran otras legislaciones con similares objetivos, generó la percepción de que la penalización del maltrato animal era parte de una tendencia “civilizatoria” de la que el Perú no podía eximirse. Sin embargo, lo internacional también ha sido calificado de forma negativa por los defensores de los espectáculos

tradicionales, quiénes incluso acusan a las organizaciones de sustentarse con presupuesto extranjero y buscar demandas polémicas para justificar su presupuesto.

En cuarto lugar, aunque resulte lamentable, las denuncias de maltrato animal viralizadas en redes sociales y prensa han mantenido la vigencia del tema en agenda hasta el día de hoy y han hecho del escenario público un escenario de implementación del cambio (iv). Los/as activistas y la ciudadanía han seguido y reforzado su uso de las redes sociales y prensa para denunciar (ahora amparándose en la ley) e incluso lograr algunas formas efectivas de intervención como el rescate del animal agredido. Y la presión pública ha sido usada como un mecanismo de evidencia y de disuasión para los/as agresores/as de animales, quiénes temen ser grabados o denunciados por redes sociales incluso más que a una denuncia policial.

### **Cambios de autoridad**

A pesar de que antes del 2015 los intentos por cambiar el tratamiento estatal al maltrato animal en el Perú fracasaron a nivel legal, la deliberación pública que fueron acarreado logró que los perfiles y discursos de nuevos actores obtuvieran mayor reconocimiento (Hall 1993, 280). Desde el 2007 a la fecha (2020) se ha acrecentado la participación de activistas, veterinarios y abogados “animalistas” y personajes públicos mostrando su indignación ante los hechos de violencia contra los animales, además de que facilitó esta aparición pública de que varios promotores de proyectos de ley ya eran personajes políticos conocidos (Isaac Mekler, Yonhy Lescano y Carlos Bruce). Respecto a los activistas, vale notar que, aunque varias asociaciones llevaban muchos años haciendo trabajo voluntario de rescate, adopción, educación, etc., durante este periodo tuvieron la atención que antes no habían logrado antes, y que se posicionaron como actores legítimos para hablar sobre los animales, incluso con igual o mayor autoridad que otros actores que por su formación profesional o rol gubernamental (Hall 1993, 280) podrían haber sido los únicos consultados: los/as veterinarios y los funcionarios estatales respectivamente. El propio CMV se mostró reticente a que otros actores no profesionales o de otras profesiones opinen al respecto. Sin embargo, el que no se haya registrado significa visibilidad ni consulta pública del actor gremial del CMV (y no de veterinarios particulares a favor de la demanda) podría estar vinculado a que como se ha expuesto, sus propuestas de modificatoria de la Ley 27265, tampoco consideró

la penalización del maltrato animal para ningún grupo, y esta fue la demanda de mayor impacto social.

### **Atractivo político**

El atractivo político de una idea se define por su capacidad para atraer o estimular reflexiones, emociones y el interés de los actores políticos (Hall 1993, 286). Penalizar el maltrato animal, y su trasfondo ideológico, se volvió una demanda atractiva políticamente cuando los líderes de opinión y los tomadores de decisión empezaron a verla como un pedido social válido y a la vez coincidente con sus intereses. Antes de la aprobación de la ley, este interés se expresó en la cantidad de iniciativas legislativas presentadas por actores con y sin antecedentes de trabajo en el tema, y en la insistencia de los autores de éstas por atribuirse la autoría y/o consecución de la ley estando ya aprobada, como la registrado la cobertura de prensa y el debate parlamentario.

La validez de la demanda provino de la frustración generada por los fallidos intentos de mejorar la normativa y del proceso de deliberación pública suscitado. La protección de los animales empezó a verse como una manifestación moral de humanidad y de progreso. Una posición “políticamente correcta” que puede explicar la ausencia de discursos explícitos a favor del maltrato animal y de que nadie se asumiera como opositor o representante de esta contrademanda. Lo que explica porque incluso los contraargumentos de las actividades taurinas y actividades similares tuvieron que pasar de defender la no sintiencia de los animales, como aún se defendía en el 2015, a concentrarse en otros valores como el derecho al trabajo o a la expresión cultural.

Sin embargo, el posicionamiento moral del rechazo al maltrato animal no ha sido suficiente para volver a la demanda atractiva políticamente. Esta se logró por la suma de otros cinco aspectos: i) su capacidad para “humanizar” al defensor de la misma, ii) la ausencia del costo político que supone la existencia de opositores significativos, iii) su potencial electoral o político, iv) el activo respaldo que el sector activista de defensa animal ofrecía a cambio, y v) la permeabilidad de la demanda.

Al haberse posicionado el nuevo paradigma en términos morales, lograba que esta cualidad sea trasladada a sus defensores/as (i). Los de perfil político partidario, en particular, han resaltado que “los animales no votan” para reafirmar lo desinteresado de sus acciones. Pero como lo revelará el proceso político, sus actores han usado u optado por respaldar la penalización del maltrato animal como un argumento para mostrar “su lado sensible” o verse presionado a aceptarlo. Luego, el atractivo político del nuevo paradigma se fortaleció cuando se excluyó de los alcances de la norma para penalizar el maltrato animal a los espectáculos tradicionales (ii). Ya no se tenían opositores significativos, y aunque los defensores de dichos espectáculos no fueron muy visibles en la deliberación pública, todos los actores reconocen que estos tenían la capacidad de incidencia directa. Dada las características expuestas, las ideas del nuevo paradigma expresadas en la mayor parte del contenido de la Ley 30407 se mostraron como potencialmente rentables, especialmente estando a pocos meses de las siguientes elecciones congresales y presidenciales de abril de 2016 (iii). Asimismo, este interés político ha sido leído por los activistas, quiénes han ido generando criterios y relaciones de trabajo con los actores políticos electorales para ir consiguiendo su apoyo tanto en el periodo previo a la aprobación de la ley como a posterior (iv).

Finalmente, el atractivo político de la demanda (y su configuración como paradigma mixto) también ha sido alto por su capacidad para contener una propuesta de consenso entre posturas dispares (Carstensen 2015, 301): que sin dejar de lado la justificación genérica de que los animales deben ser protegidos, también se libró de opositores de importancia al excluir a los espectáculos tradicionales y tener medidas muy limitadas para los demás grupos de animales (de consumo humano, usados en experimentación, silvestres). La capacidad de la propuesta del nuevo paradigma mixto en ciernes, aunque resulte de la suma de posturas claramente incompatibles teóricamente, es ilustrada por el congresista fujimorista que en un debate entre un gallero y una activista de defensa animal intervino para decir que “por supuesto que no se deben prohibir las peleas de gallos. Las peleas de gallos en la región Ucayali son parte de nuestra cultura. Apoyo la protección en cambio de los animales domésticos y de agresores”. Esta compleja formulación del nuevo paradigma resultó de un proceso de negociación explícita entre los actores más activos, pero también tácita en el respaldo mayoritario que le dieron otros actores por fuera de las coordinaciones directas (organizaciones de regiones no capitalinas, medios de comunicación, ciudadanía en general).



## **Institucionalización**

Hall (1993, 281) señala que el cambio paradigmático ha sucedido cuando las nuevas ideas se han institucionalizado. Al respecto, la descripción que se ha hecho de la implementación de la Ley 30407 respecto a la consideración de los animales como seres sensibles y la penalización del maltrato de los animales que alcanza la ley, ha mostrado que el Estado no ha reorganizado la mayor parte de sus procedimientos para cumplir con la nueva forma de abordar el problema público. El ente rector de la Ley 30407, es decir, el órgano de gobierno que debería organizar la implementación multisectorial, no tiene experiencia ni personal relacionado a la temática (solo respecto a animales silvestres y de consumo humano) y especialmente, considera que no debería cumplir esta función. La reglamentación, como ajuste de primer orden de cambio, no ha prosperado a pesar de un intento frustrado de trabajar una propuesta con algunos sectores al interior del MINAGRI, y de que la sociedad civil lleve insistiendo en su desarrollo de forma reiterada. Por su parte, la PNP ha limitado su accionar a generar algunos productos comunicacionales aislados para promover la realización de denuncias y a crear una oficina (y no departamento como se anunció) en un distrito de Lima para atender dichos casos. Sobre el accionar del tercer poder del Estado, el poder judicial, no se ha registrado ninguna acción de implementación, más allá de la voluntad particular de algunos operadores de justicia que coordinan con la sociedad civil la atención de algunas denuncias.

A su vez, sin embargo, las nuevas ideas sobre el maltrato animal vienen siendo parte de un esfuerzo de institucionalización que exceden la escena gubernamental y legal: el accionar de la sociedad organizada o no que ha venido usando la ley y logrando mejorar las condiciones de vida de los animales, en particular de los ADC, apelando a la nueva norma para desincentivar comportamientos violentos o intervenir frente a los mismos: las denuncias que hacen del debate público su escenario de disputa y de respaldo para la intervención. Además, se da cuenta de un proceso de apropiación y legitimación de las ideas: i) la diversidad y cantidad de acciones cívicas promovidas por actores no tradicionalmente involucrados en la demanda (como empresarios, ONG, iglesia, etc.) y el propio aumento de colectivos al respecto, ii) la permanencia del tema en la agenda mediática, a pesar de la recurrencia de hechos que podría haber llevado a su sobresaturación, iii) la emergencia de propuestas o de inclusión de activistas por los animales dentro de partidos políticos electorales (Calderón 2016), incluso dentro sus planes de gobierno

oficialmente inscritos, iv) la emergencia de nuevas propuestas de políticas públicas por los animales formuladas por la ciudadanía, con alto respaldo social .

De fondo, se observa que no existe en la estructura del Estado una instancia a cargo de la problemática animal, como lo reconociera el FA en su propuesta de gobierno en las Elecciones Presidenciales y Congressales del año 2016. Una instancia que pueda articular las competencias que tienen diferentes áreas del Estado con diferentes objetivos: el Ministerio de Salud cuando un animal supone un riesgo a la salud humana, PRODUCE cuando un animal se aprovecha económicamente, MINAGRI cuando se trata de un animal silvestre y especialmente si forma parte de una categoría de protección, y MINEDU si se trata de educación sobre protección animal, como lo establece la Ley 30407, pero sobre lo cual no se registró implementación significativa.

### **Paradigmas en competencia**

El contenido específico de los paradigmas en disputa en todo el proceso de cambio del trato a los animales en el Perú no ha sido definido de forma teórica al inicio de la investigación. Se ha buscado, más bien, que la exploración de las ideas y eventos permitan construir y delimitar de forma empírica el paradigma en descrédito y el nuevo paradigma. Es decir, de forma inductiva (Daigneault 2015, 55). Se sigue, de este modo, el criterio analítico de autores posteriores a Hall (1993) sobre el carácter histórico y político de los paradigmas a partir de la concepción de los actores políticos involucrados y no del analista que investiga la política (Carstensen 2015). A continuación (Tabla 4. 1) se reseñan las principales características de los dos paradigmas empíricos que se han elaborado a partir de la reconstrucción del proceso de cambio que detonó la aprobación de la Ley 30407. Asimismo, se retoman las principales ideas de los paradigmas teóricos desarrollados en el capítulo 2 para que se pueda observar la cercanía o distancia ideológica con los paradigmas empíricos.

Tabla 4. 1 Paradigmas teóricos y empíricos sobre el maltrato animal en disputa

Ideas del paradigma (Daigneault 2015)	Desglose	Paradigmas teóricos			Paradigmas empíricos	
		a. Paradigma de animales con derechos básicos y relacionales	b. Paradigma de los animales como parte de la Pacha	c. Paradigma de los animales como objetos	d. Paradigma en descrédito: maltrato animal como falta	e. Paradigma mixto: animales sensibles, penalización del maltrato de algunos animales
Fuentes/ materialización		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elementos del enfoque abolicionista (Francione).</li> <li>- Derechos básicos y relacionales (Donaldson y Kymlicka).</li> <li>- Animales como parte de la comunidad moral y política (Rey 2018).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cosmovisiones andinas</li> <li>- <i>Sumaq Kawsay</i> y <i>Sumaq Qamaña</i> (Buen Vivir).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descartes</li> <li>- Teoría General del Derecho Romano</li> <li>- Especismo</li> <li>- Antropocentrismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenido y uso de la Ley 27265</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso de aprobación e implementación de la Ley 30407.</li> </ul>
Ideas sobre la realidad, la justicia y el rol del Estado	Lugar de los animales en el mundo (ontológico)	Antiespecista	Biocéntrico	Antropocéntrico	Antropocéntrico	Antropocéntrico, con reconocimiento parcial de los ADC como sujeto de derecho.
	Sufrimiento animal	Sí, por tener sistema nervioso central.	Sí, porque forma parte de la Pacha.	No, son propiedades.	Sí, pero son principalmente propiedades.	Son seres sintientes todos los que tienen sistema nervioso central.
	Derechos	Sí, básicos y relacionales.	Sí, de forma principalmente colectiva.	No, solo los seres humanos pueden tener derechos.	No, solo los seres humanos pueden tener derechos.	Tal vez, pero en principio necesitan protección.
	Rol del Estado con los animales	Reconocer sus necesidades e intereses	Protegerlos de forma colectiva a través del respeto de los territorios indígenas.	Aprovechamiento, elementos bienestaristas*	Aprovechamiento y promover que los humanos no los violenten innecesariamente.	Proteger a los animales domésticos vertebrados de sufrimiento innecesario.

	Uso humano	Sí, pero con la consideración de sus intereses primero y sin objetivarlos	Sí, pero manteniendo el equilibrio cósmico.	Sí, siempre.	Sí, siempre, pero reduciendo su sufrimiento innecesario.	- Sí, pero reduciendo su sufrimiento innecesario.
<b>Concepción del problema a intervenir</b>	Origen del maltrato animal	- Especismo y antropocentrismo. - Explotación animal (neoliberalismo).	- Explotación de la Pacha (neoliberalismo). - Desequilibrio cósmico.	- Maltratar un ADC es inmoral. - Riesgo potencial para los humanos.	- Humanos maltratan a los ADC innecesariamente. - Maltratar un ADC es inmoral.	- Sufrimiento innecesario no se evita. - ADC maltratados violentamente. - Maltratar un ADC es inmoral. - Estado y sociedad indolente.
	Formas de maltrato animal	Todas las que dejan de considerar los intereses de los animales.	- Las que generen desequilibrio cósmico. - Violencia contra la Pacha. - Violencia contra territorios indígenas.	- Las que evidencien la inmoralidad de los humanos.	- Las que producen sufrimiento innecesario. - Extinción de especies silvestres. - Uso y maltrato innecesario de animales para experimentación.	- Actos de crueldad o matar un ADC o AS en cautiverio. - Prohibiciones contempladas en el Capítulo IV de la Ley 30407. - No cumplimiento de deberes del Capítulo II de la Ley 30407. - Uso cultural de los animales (para la mayor parte de la sociedad, no legalmente).
	Excepciones o precisiones	Los derechos de los animales se elaboran de forma relacional.	Animales vistos de forma colectiva y no subjetiva la mayor parte de las veces.	Tal vez medidas de bienestar animal	- El uso cultural de los animales. - Consumo humano - Uso para experimentación	- El uso cultural de los animales (legalmente). - Consumo humano - Uso para experimentación
<b>Fines y objetivos de la política</b>		- Animales silvestres como miembros de	- Proteger los hábitats naturales de los animales.	- Aprovechamiento de los animales,	- Proteger a los ADC y silvestres estrictamente como	- Garantizar el bienestar y la protección de todas las especies de animales

	territorios autónomos. - ADC como con ciudadanos.	- Garantizar que el uso de los animales no quiebre el equilibrio.	con algunas restricciones.	bienes: falta contra las buenas costumbres. - Restricciones generales al sufrimiento de otros grupos de animales.	vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio, en el marco de las medidas de protección de la vida, la salud de los animales y la salud pública.
<b>Medios apropiados</b>	- Políticas que consideren los intereses y diferentes formas de relacionamiento con los animales.	- Medidas que permitan conservar el equilibrio en la Pacha.	- Limitar el maltrato animal cuando no genere restricciones a su aprovechamiento.	Maltrato animal una falta contra las buenas costumbres.	- Maltrato de ADC penalizado (pero frustrado por pocas posibilidades de cárcel efectiva).

Fuente: Datos obtenidos a partir de la revisión bibliográfica.

Como se observa, se ha reseñado los cuatro tipos de ideas que todo paradigma político debe contener: i) sobre la justicia social y el rol del Estado, ii) sobre el problema a resolver, iii) sobre los fines y objetivos de la política, y iv) sobre los medios adecuados a usarse (Daigneault 2015).

Al respecto, el primer paradigma empírico “en descrédito” se ha elaborado a partir de los contenidos y acciones/inacciones de los actores políticos alrededor de la antigua Ley 27265, que estuvo vigente entre el año 2000 y el 08 de enero de 2016. Se trata de un conjunto de ideas muy cercanas al paradigma teórico de los animales como cosas, dado que concibe y trata a los animales principalmente como propiedades. Este paradigma enfáticamente antropocéntrico, por ende, no considera posible reconocerles derechos a los animales y justifica su aprovechamiento sin mayor atinencia que el deber moral de los humanos de demostrar su superioridad moral no produciéndoles sufrimiento innecesario a los animales, con respecto a quiénes busca siempre diferenciarse, como lo sostienen de forma explícita los actores defensores de los espectáculos tradicionales:

La persona humana es el fin supremo de toda sociedad. No los animales. [...] yo soy veterinario y procuro la vida animal, pero también tengo que ser consciente que en el país los animales no son sujetos de derecho, son bienes semovientes, porque usted puede vender, permutar, cambiar, regalar prestar o alquilar (Enrique Tello, Médico Veterinario del Círculo Gallístico del Perú. Entrevista a TV Perú. “Pelea de gallos: profesionales debatieron sobre polémica”. 9 de abril de 2015. Disponible en <https://bit.ly/2GSIEET>).

En el marco de estas ideas, se entiende que este paradigma configure el trato a los animales en los siguientes términos: i) el maltrato o muerte de los animales solo podrá ser considerado una falta, que es un tipo de sanción usada regularmente para infracciones de menor gravedad, ii) una falta contra el patrimonio, en tanto considera a las animales propiedades y por eso es recurrente (y aun usado) el término de dueño/a para referirse al humano a cargo del animal, iii) el uso de los animales de granja no sea puesto en duda, y solo se incluyan algunas consideraciones generales para disminuir su sufrimiento, iv) el uso de los animales para la docencia y experimentación tampoco sea dejado de lado, y que solo se considere dejar su uso si hubieran formas alternativas disponibles para dejar este tipo de uso desestimado, iv) que la mayor preocupación respecto a los animales silvestres sea su extinción, lo que refuerza su observación como patrimonio natural, es

decir, como “bien” del país; y que v) no sea considerado en sus beneficios los animales usados en espectáculos tradicionales.

Sobre el “nuevo paradigma”, o “paradigma mixto”, es más complejo respecto a las referencias teóricas que representa. Respecto a los animales con derechos y desde las cosmovisiones originarias, se reconoce a todos los animales como seres sensibles y a quiénes se les considera como parte de la misma comunidad política y en el caso de los ADC, se enfatiza que son parte de la familia, con quiénes elementos de reciprocidad y animismo pareciera ejercerse más, al asumir la idea de compensación por la incondicionalidad/cariño recibido, y porque asumir una continuidad moral en su concepción a pesar de un cuerpo material diferente.

Pero a la vez, la noción de objetos instrumentalizados permanece, dado que principalmente antropocéntrico, continúa sin reconocer a los animales como sujetos de derechos, es decir, como sujetos cuyas necesidades e intereses son puestos en diálogo o al menos en similar consideración a los de los humanos.

Sin embargo, en términos legales, para el caso específico de los “animales vertebrados domésticos” (refiriéndose a los ADC) y silvestres en cautiverio, sí establece una protección que los coloca en una mejor posición respecto a los humanos: la pena de cárcel (considerándose como delito) en caso de su maltrato o asesinato. Esto significa que el derecho a la libertad de un/a humano/a se restringe por la consideración del sufrimiento del animal víctima de la agresión. A su vez, sin excluir de entrada a ningún grupo de animales, señala que estos son “seres sensibles”, que recordando las razones que supuso este agregado, significa que los animales dejan de ser vistos como objetos de forma estricta por tener un sistema nervioso central que les permite sentir dolor. Al respecto, es ilustrativo que en el Congreso de la República se dijera explícitamente que se busca “dejar de lado la figura jurídica del animal como objeto para considerarlo como un ser sensible, “reconocido por la ciencia y que merece una protección efectiva del Estado” (Dictamen de la CPAAAE, abril de 2015). De forma sintética, el problema que percibe este paradigma es que los animales sufren y no deberían hacerlo de forma innecesaria. Este último concepto es importante, porque la situación de los animales de granja en este paradigma mixto no cambia significativamente en la práctica, aunque se sabe que son animales sensibles la apuesta respecto a

los mismos está concentrada en disminuir su sufrimiento más que prohibirlo o rechazarlo de forma tajando, especialmente en el debate público.

Más bien, de forma empírica, este paradigma se elabora a partir de las ideas contenidas en el contenido de la actual Ley 30407 y el uso legal y no legal que se le ha venido dando, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, incluso antes de su aprobación, desde las ideas que formaron parte de su consideración en la agenda pública. Es así que por fuera del contenido de la Ley 30407, este paradigma es mucho más ambicioso aún. La sociedad civil se ha apropiado del proceso y ha posicionado ideas más maximalistas en la deliberación pública: i) los ADC son parte de nuestras familias, ii) los animales no deben sufrir por entretenimiento, y iii) los animales tienen derechos. Sobre la primera de estas ideas, la consideración familiar de los ADC, esta ha sido una de las ideas más pronunciadas y presente en todos los tipos de actores involucrados en el proceso de cambio de la política, e incluso en el actor taurino. La cercanía de los/as humanos con este grupo de animales, como señala Calderón (2016) en su investigación periodística sobre la puesta en agenda de la ley 30407, es determinante en el reconocimiento de sus características como sujeto, a la vez de empatía con su posible sufrimiento. A su vez, al generar con los mismos una relación afectiva, el temor de que “algo les pase” y la ley no los proteja es suficientemente convincente, lo que desde luego difícilmente pasa con los demás grupos de animales silvestres que no están en cautiverio, usados en el consumo humano o experimentación y con quiénes la relación está mediada por un interfaz comercial que los objetiviza como mercancías sin intereses.

En segundo lugar, a pesar de que los múltiples y diversos esfuerzos por volver ilegal las actividades tradicionales que torturan animales no han tenido éxito (incluso la última deliberación en el Tribunal Constitucional de febrero de 2020), justificar la violencia contra un animal con fines de entretenimiento es una idea cada vez menos popular. De este modo, es ilustrativo que el propio actor promotor de la tauromaquia y similares tengan la necesidad de aclarar que no es posible extender a los animales usados en espectáculos crueles la legitimidad de la protección de los ADC: “Me parece que se están metiendo muy a fondo y se están equivocando con el maltrato de los animales domésticos”. En ese sentido, es parte del nuevo paradigma no defender este uso, pero a su vez, también el resignarse a observarlo como una demanda que puede obstaculizar otras y que tiene como gran ventaja, según las percepciones identificadas, el poder económico y



político de su defensa (Ávila 2015). Esta paradoja es ilustrada por el caricaturista Andrés Edery a los pocos días de la aprobación del primer dictamen en comisiones del proyecto de ley 3317 (Figura 4. 1).

Figura 4. 1 Caricatura de Andrés Edery publicada el 25 de abril de 2015 en el diario El Comercio



Fuente: Edery 2015, <https://bit.ly/3hdmEn9>

Sobre los derechos de los animales, los actores legislativos y del Ejecutivo que le dieron luz verde a la penalización del maltrato animal se han esforzado por aclarar que esta nueva norma no responde a la idea de que los animales tengan derechos. Esta resistencia no es novedosa: en la discusión del PL 496 (sobre la prohibición de las corridas de toros), la Comisión de Justicia y DD.HH. insistió en señalar que “la justicia es humana y no animal”, como de hecho también sucedió con la discusión de los proyectos de ley previos a la Ley 30407 y cuya discusión en la misma comisión retrasó su paso al pleno del congreso. Sin embargo, los actores de la sociedad civil sí se han apropiado de esta consigna como se observa en sus discursos y mensajes públicos antes y después de la aprobación de la Ley. Sucede, pues, que hablar de derechos suele ser considerado peligroso, porque quebranta una de las bases del Estado Constitucional de Derecho: la idea de que los/as humanos/as son el fin máximo de la sociedad; y podría conllevar a reconocer los intereses de los demás animales (no humanos) en similar o igual prioridad.

Finalmente, el atractivo político logrado por el paradigma mixto demuestra que ha resultado más que de un análisis técnico exhausto, de un bricolaje político, del ensayo error político (Hogan y Howlett 2015, 11), y que las ideas que existen en ausencia de un paradigma político tienen menos influencia en la política (Princen y ‘T Hart 2014. Citado en Hogan y Howlett 2015, 10).

### **Características y tipo de cambio que manifestó la Ley 30407 en el Perú**

La noción de cambio de política y de cambio paradigmático en particular se ha complejizado después del aporte de Peter Hall en 1993. Se ha discutido si los cambios se originan de endógena o exógena, si son radicales o más bien progresivos, o si acaso se desarrollan de forma lenta o rápida.

### **Origen del cambio**

Dado que el proceso de cambio de la política del trato a los animales en el Perú ha sido analizado a partir de la aprobación de la Ley 30407, se podría sobreentender que el origen del cambio se le atribuye a un procedimiento de tipo legislativo, es decir, dentro del aparato estatal. Sin embargo, el capítulo previo ha evidenciado que la penalización del maltrato de ADC, parte central de la Ley 30407 y del cambio de política, fue una idea desarrollada previamente en el PL 4248/2010. El hecho de que este proyecto no se aprobara en el año 2010 da cuenta, justamente, de que requería consolidarse como un aprendizaje a nivel de la sociedad para ser capaz de presionar a los tomadores de decisión. Es decir, el origen del proceso de cambio del trato a los animales en el Perú tuvo un momento de desarrollo dentro del aparato estatal con participación de actores no estatales (activistas), pero se detonó y consolidó al romper con el “monopolio político institucionalizado” (Howlett y Cashore 2009, 31) e incluso por fuera del subsector de política de la discusión sobre el tratamiento estatal de los animales: en la deliberación pública a nivel de la sociedad que suscitaron los casos de violencia contra los animales y la incompatibilidad que se le atribuyó con relación a los valores sociales del momento.

Es así que respecto a todo el proceso de debe señalarse que la propia Ley 27265, considerando el innegable poder político de Martha Chávez, que dos congresistas de la bancada mayoritaria trataran de reglamentar, y que incluso con el nuevo PL formulado, el respaldo ciudadano, la

intervención de García no se haya logrado aprobado, demuestra que se necesitaba de un aprendizaje social por fuera del Estado y del propio subsistema de política.

### **Modo**

Este aspecto es más difícil de determinar porque dependiendo de cuál es el paradigma al que se aspire llegar es que se puede evaluar si el cambio producido (o en proceso) es de tipo radical o progresivo, o también se le ha llamado radical o incremental. Asimismo, la confusión está en si el cambio incremental está llevando o no a un cambio de fondo. Al respecto, Howlett y Cashore (2015) proponen observar la dirección del cambio. Considerando estos criterios, en el caso estudiado: si el paradigma empírico que orienta la observación es el de los animales como seres sensibles pero protegidos parcialmente (paradigma e, Tabla 4. 1), la aprobación de la Ley 30407 y los procesos que conllevó ha sido un fenómeno radical, porque cambió, al menos para los ADC, la manera de concebirlos legalmente y socialmente, y porque se orientó a cambiar por completo el nivel de gravedad que la sociedad le atribuyó o no al maltrato de un animal. Aunque la lentitud del proceso de aprehensión en el Estado y las políticas públicas, a su vez, dejen notar un ritmo lento que se explicará más adelante.

Sin embargo, si se lee el proceso de cambio respecto al paradigma teórico de los animales con derechos básicos y relacionales (paradigma a, Tabla 4. 1), el modo de cambio viene siendo progresivo, porque la direccionalidad de los cambios no vienen apuntando al reconocimiento de todos los animales como sujetos de derechos y porque de forma empírica aunque legalmente está establecida la sanción penal y la consideración de los animales como seres sensibles, no se tiene una política pública integral que implemente en todos los niveles del estado la nueva visión, si quiera, de los ADC como seres sensibles protegidos penalmente, como lo señalan los propios actores activistas entrevistados. Especialmente así lo han resaltado los/as activistas vegetarianos/veganos y/o con otras demandas más amplias que la penalización del maltrato animal. Por lo que se deja notar que la interpretación del modo de cambio depende directamente del horizonte ideológico de quién analiza. Sin embargo, el trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407 tiene un aspecto menos interpretable que pone en entredicho su direccionalidad radical: su composición por dos argumentos cuya mutua contradicción dejan notar, a su vez, lo frágil de estructura: la consideración de todos los animales domésticos vertebrados como seres

sensibles y la exclusión de los animales usados en espectáculos tradicionales y solo algunas restricciones al sufrimiento de los demás grupos de animales que también cumplen con estas características (de consumo humano, de experimentación).

### **Ritmo**

Sobre el ritmo del cambio, ya sea que se evalúe el cambio en relación con un paradigma teórico o empírico más ambicioso (tipo a, b o d, Tabla 4. 1), la transformación de la concepción sobre los animales, la generación de una norma que materialice alguno de estos aspectos, y la propia consolidación de nuevos sentidos sociales al respecto, ha sido un proceso de largo aliento que puede registrarse desde el año 2000 con la aprobación de la Ley 27265 que por primera vez en la historia republicana del país reconoció algún tipo de sanción para el maltrato de animales, y especialmente desde el año 2007 y 2016 que los animales empezaron a dejar de ser concebidos como únicamente objetos y empezaron a disputar un nuevo lugar: ya sea como receptores, o parcialmente receptores (los ADC), de la moral de los humanos (en relación con ambos paradigmas empíricos), o como sujetos de derechos o cuyo vida está en igual/similar consideración a la vida humana (en relación con los paradigmas teóricos a y b). Se trata de un proceso que llevó, hasta la aprobación de la Ley 30407 el 08 de enero de 2016 como fecha simbólica, alrededor de 16 años, o por lo menos nueve años. El ritmo lento del proceso de cambio, a su vez, genera un alto grado de frustración en los sectores que, aunque reconocen la Ley 30407 como un avance, consideran que es “letra muerta”.

### **Anomalías previas**

Las nuevas concepciones y prácticas frente al maltrato animal, y en específico frente a los ADC en el caso estudiado sí se han sustentado en la pérdida de legitimidad que han afrontado las ideas anteriores sobre los animales como propiedades y de su maltrato únicamente como falta inaplicable, como se ha explicado previamente. A su vez, esta decepción, configuró el ánimo propicio para la consolidación del paradigma mixto: en el que se desestimaba el alcance de la nueva protección para varios grupos de animales a razón de que se apruebe al menos para los ADC, sobre los cuáles se identificó menos resistencia.

## Tipo de cambio

Finalmente, el cambio del trato a los animales en el Perú, dependiendo de en relación con qué paradigma se interpreta el cambio, podría catalogarse de la siguiente manera (Howlett y Cashore 2009, 34. Adaptado de Durant y Diehl 1989): respecto al paradigma teórico de los animales con derechos básicos y relacionales, se trata de un cambio de tipo incremental clásico, cuya orientación no han sido los derechos aunque se haya dado pasos lentos y pequeños de mejora de las condiciones de vida de los ADC principalmente; y si es que se interpreta respecto al paradigma empírico mixto de los animales como seres sensibles y protegidos parcialmente, estamos frente a un cambio de tipo paradigmático gradual, en el que la orientación ha sido justamente la consideración de los animales como seres sensibles y la penalización, pero que llevándose a cabo de forma lenta y gradual.

Asimismo, se puede discutir si cambio producido está vinculado a los fines o a los medios de la política, aplicándose el esquema desarrollado por Howlett y Cashore (2009, 34) (Tabla 4. 2).

Tabla 4. 2 Medios y fines del cambio del trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407.

	<b>Medidas específicas</b>	<b>Programa/objetivos</b>	<b>Fines abstractos</b>
<b>Fines</b>	- El maltrato de ADC debe ser sancionado penalmente por el nivel de gravedad que tiene.	- Penalizar el maltrato de ADC para desincentivar y sancionar la violencia contra los animales.	- Consideración de los animales como seres sensibles.
	<b>Calibraciones</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Lógica de los instrumentos</b>
<b>Medios</b>	- Incorporación del artículo 206-A al código penal.	- Nueva Ley 30407 - Disposiciones específicas de la Ley 30407	- La protección penal de los ADC puede limitar los derechos de animales humanos.

Fuente: Datos obtenidos a partir del trabajo de campo.

Finalmente, en relación con los criterios que establece Daigneault (2015) para identificar si el fenómeno analizado es un cambio de tipo paradigmático, estos se cumplen o no de la siguiente manera. En primer lugar, sobre el carácter cognitivo y afectivo de las nuevas ideas, es claro que el proceso de cambio posicionó una nueva concepción sobre los animales, especialmente respecto a los ADC, como seres sensibles y cuyo maltrato debería ser duramente sancionado. Estas ideas, a su vez, estuvieron fuertemente arraigadas en la relación afectiva que muchos/as humanos/as

establecen con este grupo de animales, y con el rechazo que generó el alto grado de crueldad que se observó en los casos mediatizados de violencia. En segundo lugar, las nuevas ideas del paradigma mixto efectivamente tienen posiciones respecto a los cuatro aspectos que el autor establece como necesarios, como se ha desarrollado en la Tabla 4. 1.

En tercer lugar, sobre la coherencia interna, este aspecto puede cumplirse o no dependiente de, una vez, qué paradigma usamos para medirlo. Si se usa como referencia el paradigma teórico de los animales con derechos básicos y relacionales (Tabla 4. 1), en cambio, la incoherencia del paradigma es indefendible, como bien indica Aboglio cuando analiza la Ley 30407 al explicar que incluso para el grupo de animales a quienes les reconoce capacidad de sentir, los deja sin protección cuando se trata de su uso para espectáculos tradicionales, y que esto a su vez, traería consecuencias en generar insensibilidad a los demás animales:

(...) tampoco es que todas las acciones ya hoy aceptadas como casos de crueldad quedan proscriptas: las corridas y las peleas de gallos, por ejemplo, se exceptúan. Recordando que la tortura pública de los humanos que delinquían era la forma en que se insensibilizaba a los espectadores, impidiendo la compasión y acrecentando la barrera entre unos y otros, comenzaría por considerar incongruente esta ley incluso dentro de su propia filosofía (Aboglio 2018).

Sin embargo, considerando la precisión de Carstensen (2015, 300), esta se define en relación con las percepciones de los actores políticos, y no en relación con la interpretación teórica del analista. Es así que, aunque parezca demasiado incongruente, que en este paradigma conviven tres ideas aparentemente incompatibles entre sí: la consideración de los animales domésticos vertebrados como seres sensibles, la exclusión total de los animales usados en espectáculos tradicionales, y la determinación de que existe un sufrimiento justificado en los animales domésticos de consumo humano. Estas ideas, como se ha explicado previamente, se han vuelto compatibles entre sí producto del agotamiento de los intentos frustrados de cambio y el sentido estratégico y/o de negociación que un sector de defensa animal ha ido adquiriendo, a pesar de que varios de estos son veganos, por ejemplo, y la aceptación de estas ideas sean contrarias a su orientación ideológica.

Otro aspecto que pone en entredicho la coherencia interna del paradigma mixto en proceso de cambio, es que, aunque el instrumento legal que materializó el cambio en el trato a los ADC estableció la pena de cárcel de entre 3 a 5 años, en el caso de que el animal muera producto de la agresión, y de que una de las mayores expectativas de sus promotores/as era la posibilidad de desincentivar o sancionar el maltrato privando de su libertad a los/as agresores/as, en la práctica el establecimiento de este número de años es principalmente simbólico en el ordenamiento jurídico nacional. No solo porque hasta el momento ningún agresor, sino porque incluso en los casos más crueles, no ha sido interpuesta una pena de cárcel efectiva, dado que la normativa peruana establece que cuando se interponen penas no mayores a cuatro años, la pena puede ser suspendida.

Finalmente, el último criterio que establece Daigneault (2015) para identificar si hubo un cambio paradigmático es que una gran cantidad de personas o de actores significativos compartan las nuevas ideas. Al respecto, según las ideas recogidas de los diversos tipos de actores involucrados en el proceso de cambio (funcionarios/as públicos, políticos, activistas y veterinarios), la amplia revisión de cobertura de prensa realizada, y el análisis de los eventos registrados en el proceso, es posible determinar que efectivamente las ideas del paradigma mixto son compartidas por un gran número de personas en el país.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

#### 1. Respecto al caso: la aprobación de la Ley 30407

Obtener una conclusión sobre el cambio de política sobre el trato a los animales en el Perú depende del paradigma con respecto al cual lo analicemos. Respecto al paradigma teórico de los animales como sujetos de derecho, la política del trato a los animales en el Perú detonada por la aprobación de la Ley 30407 no cambió de forma paradigmática. Los animales continúan siendo tratados como objetos y la protección fue parcial.

Respecto al paradigma mixto (elaborado de forma empírica), tampoco de cambio de forma paradigmática, pero sí incremental y su direccionalidad fue radical, porque justificó de forma coherente la protección a ADC y la exclusión de los demás grupos. Pero su velocidad es lenta (Howlett y Cashore 200), de alrededor de 15 años (desde el 2000) que tuvo dos puntos de quiebre. El primero, entre los años 2007 y 2010, cuando las nuevas ideas sobre los animales y su maltrato como problema público se empezaron a articular como demanda social. En este periodo, fue determinante la negociación que tuvieron los diversos actores partícipes del Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM) que convocó el Poder Ejecutivo para reglamentar la Ley 27265. Los mismos que, con el respaldo del funcionariado organizador, decidieron elaborar una nueva propuesta legislativa, el PL 4248/2010-PE, que años más tarde fue recogido e incorporado en el contenido de la hoy vigente Ley 30407. La no aprobación del PL, y ni siquiera discusión a nivel de comisiones a pesar de ser un proyecto presentado desde el Ejecutivo, modeló la sensación de fracaso, pero también de aprendizaje sobre una de las condiciones necesarias para la aprobación de una ley de estas características: la deliberación social, por fuera del sector de política.

El segundo punto de quiebre, vinculado a los aprendizajes previos, fue en el año 2015. Las ideas del PL 4248/2010-PE, pero esta vez sin incluir a los animales usados en espectáculos tradicionales, detonaron un proceso de deliberación social que generó: i) cambios de autoridad en la presencia y legitimidad que adquirieron las organizaciones de protección animal y especialmente las nuevas ideas como moralmente necesarias, ii) un alto grado de atractivo político por la ausencia de detractores significativos al excluirse a los espectáculos tradicionales, la capacidad de la demanda para moralizar a sus defensores, iii) el sentido “civilizatorio” en el que se enmarcó la propuesta, con mucho de influencia internacional, y iv)



la capacidad de las propias organizaciones de protección animal para evidenciar la rentabilidad electoral de la demanda (considerando el periodo electoral de los meses posteriores). La votación unánime en el Congreso de la República en noviembre de 2015 y la promulgación en enero del 2016 por parte del Ejecutivo, consolidaron este periodo dándole reconocimiento político y legal a las nuevas ideas.

Respecto a esas “nuevas ideas”, la investigación concluye que el proceso de cambio en el trato a los animales en el Perú elaboró de forma histórica un paradigma empírico “mixto”. Es decir, lo que sucedió entre el 2010 y 2016 no encaja ni corresponde a ningún paradigma teórico sobre los animales, sino más bien al resultado de una elaboración histórica. Este paradigma de tipo empírico contiene elementos de tres paradigmas teóricos diferentes, aparentemente incompatibles, pero que en el devenir social y político se materializaron en un mismo instrumento legal (la Ley 30407).

Este ha sido apropiado y usado desde la sociedad civil, a pesar de la deficiente voluntad y capacidad del Estado para implementar una política pública que institucionalice las nuevas ideas. A su vez, el proceso de cambio se sostuvo en el fracaso de los intentos de ajuste del paradigma en descrédito que considera a los animales, en su generalidad, como cosas, en el que el Estado apenas reconoce su maltrato como “falta” y en el que la mayor parte de los recursos de uso de la fuerza y de sanción no pueden usarse, provocando que se mantenga la impunidad.

El paradigma mixto, de esta forma, necesitó reconocer a los animales moralmente para justificar su mayor protección jurídica. Por lo que recogió elementos del paradigma de los animales con derechos y del paradigma alimentado por las cosmovisiones andinas y el Buen Vivir, al reconocerlos como seres con sistema nervioso central y sensibles, es decir, vivos y no inertes. Seres cuyo sufrimiento puede llevar a la cárcel al sujeto de mayor preocupación de los Estados: la persona humana; pero a los que, a su vez, no se les reconoce derechos sino solo ser receptores del deber humano de protegerlos, incluso como muestra de superioridad moral.

El instrumento legal de este paradigma prioriza a un grupo de animales: los ADC y silvestres en cautiverio. Para ellos se preocupa en detallar varias formas de maltrato, penalizar con cárcel su agresión (aunque de forma más simbólica que efectiva), y establecer criterios de

gestión para promover su bienestar. A su vez, excluye, por presión política y económica, a otros animales que -usando su propia definición de “animales domésticos vertebrados y silvestres en cautiverio”- también sufren y, en consecuencia, deberían ser protegidos. Los animales usados en espectáculos tradicionales son apartados de todos los alcances de la Ley, los animales marinos derivados al sector productivo, y los de consumo humano/silvestres/de experimentación muy limitadamente beneficiados con criterios de “bienestar animal” que casi no se han implementado. El paradigma mixto, desde luego, manifiesta una forma jerarquizada de ver a los animales, en la que la consideración de todos los animales como seres sensibles pareciera haber ido de contrabando, aprovechando la popularidad de la demanda por proteger a los ADC.

En síntesis, el cambio que se produjo en este proceso fue radical respecto al propio paradigma empírico, en tanto empezó a consolidar las principales ideas que se venían forjando desde el año 2007. Un paradigma que fue capaz de juntar ideas teóricamente incompatibles, pero socialmente toleradas. Sin embargo, respecto al paradigma teórico de los animales con derechos y el inspirado en las cosmovisiones andinas, el cambio que se viene produciendo es incremental. Las transformaciones han estado orientadas a los medios u objetivos (cambio de segundo orden para Hall 1993), y no a las ideas de fondo sobre la naturaleza del problema y del rol del Estado sobre los animales y el maltrato animal.

Se concluye que es un cambio en proceso de institucionalización desde el Estado, lo que constituye a su principal falencia y pasivo para generar instrumentos y/o ajustes que contribuyan, complementen y/o refuercen las nuevas ideas sobre los animales. El principal problema: la ausencia de una entidad dentro de la estructura estatal cuyo objetivo sean los derechos, o al menos el bienestar (desde el enfoque de disminuir su “sufrimiento innecesario”) de los animales. Una instancia con competencias para articular y hacer coherentes las diferentes normativas y procedimientos que tiene el Estado para regular el uso y la relación con los animales. Este vacío explica por qué la designación como ente rector de la Ley 30407, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), sea tan problemática y que la precaria institucionalización estatal de las nuevas ideas sea un obstáculo para el reconocimiento de los animales como seres sensibles y demás.

## **Respecto al tratamiento estatal de los animales en el Perú y en el mundo**

En los sistemas democráticos, las leyes que se obtuvieron como resultado de un proceso de deliberación social, tienen la capacidad de legitimar una demanda y/o a sus defensores. Más aun cuando la demanda propone nuevos sujetos de derechos y rompe con prácticas naturalizadas, o consideradas partes del ámbito privado y por ende no merecedoras de la atención pública, como sucedía con la violencia contra los animales, incluso contra los ADC a pesar de su cercanía.

A su vez, en Estados latinoamericanos cuyas formas republicanas mantienen pasivos coloniales y administraciones excluyentes o poco participativas, la aprobación de una ley, o de instrumentos similares, para nuevos sujetos o demandas, se convierte en el momento cúspide del proceso de disputa de sentidos (deliberación social). Este elemento ayuda a explicar por qué en el Perú, a pesar del bajo cumplimiento de las normas, la Ley 30407 fue simbólicamente tan importante, pero a la vez ineficiente en su cumplimiento y que sea la ciudadanía quién asuma su mayor implementación, y no el Estado.

En relación con los paradigmas sobre los animales, aunque estos pueden definirse teóricamente y el debate sobre los derechos de los animales y su reconocimiento estatal crece sostenidamente, en las políticas públicas las ideas sobre los animales se entrecruzan de formas muy complejas y hasta contradictorias que conforman paradigmas empíricos en las que la inconmensurabilidad de los mismos ya no es requisito. La Ley 30407, y otra similares en Latinoamérica, se muestran como la manifestación de las contradicciones sobre la concepción de los animales, donde la frontera entre los beneficios para un grupo u otros la pone la sociedad. Esta distinción no suele estar justificada en las características de los animales, pero sí en el tipo de relaciones instrumentales que se establecen con ellos. La propuesta de los derechos de los animales básicos y relaciones de Donaldson y Kymlicka (2018), en ese sentido, se muestra pertinente: porque podría darle sentido crítico y ético a la necesidad de las sociedades, y las políticas públicas, por pensar las relaciones humano-animal de forma empírica y no absoluta a partir únicamente de sus características intrínsecas.

La lógica más usada para esta negociación ideológica es dejar de lado demandas menos populares o con menos detractores de poder, para lograr la aprobación de demandas mejor posicionadas y con menos costos sociales, políticos y económicos, como las relacionadas a los ADC. Sin embargo, aunque pareciera que esta lógica es siempre acumulativa y debiera

conllevar al logro de mayores cambios, es necesario preguntarse qué tipos de ideas se están legitimando la política que se afirma como avance, y cuánto estas ideas aportan a un terreno de cultivo ideológicamente más emancipador para las relaciones entre animales humanos y no humanos. La respuesta a esta interrogante está vinculada al uso que les dan los diferentes actores, especialmente activistas, a las nuevas ideas, ya sea para visibilizar, disputar, denunciar, desplegar sentidos y prácticas más radicales sobre la relación entre animales humanos y no humanos, de forma colectiva e individual. Un proceso que pasa por identificar y polemizar los referentes sociales y estatales sobre la concepción de los animales y del maltrato animal, especialmente los que se originan en cosmovisiones indígenas u originarias. Y que implica, asimismo, observar las demandas de defensa animal no de forma sectorial, sino interseccional a una visión del Estado, del sistema económico, la democracia, el lugar de los movimientos sociales, los derechos, la defensa ambiental, etc.

La investigación ha dejado notar también que la concepción sobre los animales y el maltrato animal (que se puede extender a otros sujetos no humanos que no usan el mismo código lingüístico humano), está influenciada por el perfil de los interlocutores humanos que tienen. Si los activistas por los animales, por ejemplo, no son observadores como interlocutores políticos sólidos, las demandas por los animales que se les concederán serán más convenientes a los intereses políticos a corto plazo de los decisores de política. Por eso, constituye un aprendizaje social que el actor activista sea capaz de pensar las políticas públicas para los animales de forma menos inmediatista y donde el cambio paradigmático respecto de estos sujetos se inserte y posicione en paradigmas más amplios.

Asimismo, debe considerarse que las políticas que buscan mejorar el trato a todos los animales y/o reivindican sus derechos colisionan con los intereses extractivistas y neoliberales de los gobiernos. Estos, más bien, requieren de políticas que les permitan justificar moralmente el uso de, al menos, ciertos grupos de estos, y facilitar su explotación. Por ende, resulta más sencillo para los Estados implementar políticas para los ADC y no para los demás grupos, dado que representar a todos los animales como seres sensibles, y acaso con derechos, cuestionaría la mayor parte de sus actividades productivas.

Se concluye, entonces, que los paradigmas son importantes para analizar la política sobre los animales, porque actúan como filtros que al manifestarse en instituciones formales e informales pueden romper con ideas naturalizadas y bajo las cuales se justifica la inacción o

acción del Estado. En la presente investigación se ha demostrado cómo el descrédito de la idea de los animales como objetos y el paso hacia la concepción de los animales como seres sensibles, generó mejores condiciones para aumentar la protección del Estado hacia este grupo. Y sobre las cuáles, los/as activistas siguen disputando que sean vistos como sujetos con derechos (o ciudadanos) y aumentando sus opciones de protección. Como en la demanda de inconstitucionalidad de la excepción de la Ley 30407 sobre los animales usados en espectáculos tradicionales que, a pesar de no haberse logrado, volvió a colocar en la agenda la discusión sobre qué puede justificar o no el sufrimiento de los demás animales. Asimismo, debe señalarse que este pedido de inconstitucionalidad es una manifestación de que los paradigmas teóricos continúan en disputa.

### **Respecto al cambio en las políticas públicas dirigidas a sujetos no humanos**

Las políticas públicas son una de las principales formas en las que el Estado pasa de ser una abstracción retórica para materializarse en la realidad cotidiana. Que un sujeto sea reconocido o no como merecedor de políticas, por ende, es determinante en el tipo de tratamiento que recibirá de la sociedad y el Estado: si como un fin en sí mismo (sujeto de la política) o como medio para otros fines. Sin embargo, los animales y los otros sujetos no humanos, como los ríos, *apus*, bosques, etc., no suelen ser reconocidos como tales. Por eso son importantes los paradigmas de política para las transformaciones vinculadas a los sujetos no humanos, porque abordan la naturaleza de los problemas, el rol del Estado y la propia configuración del sujeto político. Es decir, las concepciones y valores sobre el Estado, la sociedad, la justicia que les atañen.

Para que los sujetos no humanos se elaboren como tales en las políticas públicas se requiere, entonces, no solo que se reconozca su aporte al bienestar colectivo en servicios ambientales o demás –lo que varios enfoques ecologistas ya reconocen–, sino que se consolide y legitime la idea de que son capaces de sentir y de sufrir respecto a sus intereses vitales, y de que las relaciones con ellos requieren darse en términos más igualitarios, de modo que las políticas públicas respondan también a sus intereses, y la instrumentalización sea menor. Implica que los humanos dejen de tener el monopolio de la atención legítima del Estado y la sociedad, y la expresión ¡nos tratan como si fuéramos animales! deje de tener sentido.

Sin embargo, aunque resulte polémico, promover estas concepciones puede suponer conciliar con el reconocimiento de estas características a determinados grupos, de modo que abran el

camino a los demás sujetos. Como el reconocimiento en una corte constitucional de derechos a un río en Colombia, por ejemplo, ha sido usado para demandar este mismo reconocimiento a otros ecosistemas en otras partes del mundo. De forma similar, el reconocimiento de derechos, aunque no se les nombre como tales, a los ADC podrían abrir la posibilidad del reconocimiento de ciertas protecciones a otros grupos de animales. Este proceso de legitimidad expandida, sin embargo, no es automático y el trabajo de los actores humanos para lograr que avances menos medidos (o relacionadas a objetivos, instrumentos o ajuste de instrumentos de política) deriven en aproximaciones más radicales, es clave.

En este escenario, es importante el uso de los “paradigmas empíricos”, porque evidencian el proceso por el que estos sujetos no humanos van adquiriendo progresivamente reconocimiento, a veces conteniendo en una misma propuesta derechos para un subgrupo y negación para otros, pero bajo un mismo paraguas discursivo. Como el justificar derechos para los ADC y negarlo para otros bajo la misma apuesta contra el maltrato animal.

En consecuencia, una de las disputas más importantes es la noción de derechos para justificar, sostener y expandir el alcance de las políticas públicas. Al igual que como pasó con los animales humanos, el reconocimiento de derechos no ha sido un proceso automático, sino más bien se han ido ampliando a todos los grupos humanos como resultado de procesos de movilización y lucha política que han forzado a los grupos dominantes a hacerlo (y sobre los cuales la disputa sigue, como con respecto a los pueblos indígenas u originarios). Por lo que se explica que los grupos que son considerados menos peligrosos para los intereses hegemónicos sean los primeros en lograr algún tipo de reconocimiento y/o beneficio, como los ADC. Pero que al hablar de derechos en sus procesos de elaboración/disputa, abre la posibilidad de re-politizar y devolver su capacidad transformadora a las políticas públicas, de modo que no solo sean medidas o procedimientos administrativos o instrumentales a la lógica de poder hegemónico.

Finalmente, la presente investigación ha evidenciado que los procesos de elaboración de las demandas de los sujetos no humanos como problemas públicos, y acaso como parte de su disputa como sujetos de derechos, es un proceso que tiene más éxito por fuera del sector de política. Porque la dependencia del sendero posiblemente lleve a auto reproducir la misma lógica de las ideas anteriores. Los cambios de fondo, en relación con los sujetos no humanos, se producen cuando son capaces insertarse y/o conminar a otros sectores de la sociedad por

fuera de los directamente involucrados, de modo que la propia necesidad de marcar una posición respecto a la demanda en cuestión empieza a consolidar la idea de que se trata de un problema de interés público.

## Anexo 1

### Matriz de diseño metodológico

Objetivo específico	Técnica de recolección	Fuentes de información	Técnicas de organización de la información y análisis
<p>Caracterizar el proceso de cambio de la política de trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407: deliberación, decisión e implementación inicial.</p>	- Encuesta virtual	Actores que intervinieron en el proceso de aprobación de la Ley 30407 (activistas, funcionarios, políticos, médicos veterinarios, promotores de espectáculos tradicionales, prensa).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cronología de hechos</li> <li>- Matriz de cobertura mediática</li> <li>- Informe de encuesta virtual</li> <li>- <i>Pattern Matching</i></li> </ul>
	- Entrevistas abiertas y focalizadas	Actores que intervinieron en el proceso de aprobación de la Ley 30407	
	- Revisión de documentos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura de prensa</li> <li>- Documentos legislativos</li> <li>- Documentos estatales</li> <li>- Pronunciamientos</li> <li>- Varios</li> </ul>	
	- Registros de archivo	- Datos de denuncias y sentencias.	
<p>Identificar las concepciones sobre el maltrato animal que estuvieron presentes en el proceso de aprobación de Ley 30407.</p>			
<p>Determinar si los cambios producidos en el trato a los animales en el Perú fueron de tipo paradigmático.</p>			

Fuente: Datos elaborados en el proceso de investigación.



## Anexo 2

### Protocolo de investigación

Este protocolo ha sido elaborado a partir de las recomendaciones de Yin (2018). En la primera parte se identifican las unidades de análisis y en la segunda se elaboran las preguntas de los diferentes niveles analíticos de investigación.

#### 1. Unidades de análisis

Macro	Meso	Micro
<ul style="list-style-type: none"><li>- Representaciones sobre el maltrato animal como problema público en la normativa internacional y latinoamericana.</li><li>- Consideración del debate internacional sobre los derechos de los animales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Representaciones sobre el maltrato animal en la política de trato a los animales en el Perú.</li><li>- Representaciones sobre el maltrato animal en la opinión pública y los actores más relevantes del proceso de aprobación de la Ley 30407.</li><li>- Instrumentos de la política de trato a los animales en el Perú.</li><li>- Instituciones (formales e informales) generadas con posterioridad (6 meses) a la aprobación de la Ley 30407.</li><li>- Instrumento legal: Ley 30407.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Implementación de la Ley 30407</li><li>- Expediente de la Ley 30407</li><li>- Cobertura mediática previa a la aprobación de la Ley 30407.</li><li>- Ideas e intereses de los actores parte del proceso de cambio de la política de trato a los animales.</li><li>- Intento de calibración de la Ley 30407 (solicitud de inconstitucionalidad).</li><li>- Acciones de respaldo y rechazo a la penalización del maltrato animal.</li></ul>

Fuente: Datos tomados del proceso de la investigación

Objetivo específico	Proposiciones teóricas del marco analítico y temático	Observables	Preguntas del caso	Preguntas analíticas
<p>Caracterizar el proceso de cambio de la política de trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407: deliberación, decisión e implementación inicial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los cambios pueden ser de primer, segundo y tercer orden (Hall 1993).</li> <li>- Los cambios se dan a nivel cognitivo e institucional (Hogan y Howlett 2015, Hall 1993).</li> <li>- Los cambios pueden ser: a) clásico paradigmático; b) gradual paradigmático; c) rápido incremental y d) clásico incremental (Howlett y Cashore 2009. Adaptación de Durrant y Diehl 1989).</li> <li>- Los CP se pueden generar de forma interna o externa, pero generalmente provienen o se detonan por fuera del subsistema de política (Hall 1993, Howlett y Cashore 1997).</li> <li>- Los cambios se producen por “aprendizaje social” (Hall 1993).</li> <li>- El aprendizaje social se da a nivel de la sociedad, en la interacción de múltiples actores estatales y no estatales, más en cambios paradigmático (Hall 1993, 278).</li> <li>- El aprendizaje social es un intento deliberado y consciente para ajustar o cambiar radicalmente los objetivos o instrumentos para que sigan siendo útiles (Hall 1993).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas y creencias en el proceso de cambio de la política de trato a los animales.</li> <li>- Instituciones (formales e informales) generadas con posterioridad a la aprobación de la Ley 30407.</li> <li>- Dónde se originó el cambio y cambios de autoridad.</li> <li>- Ritmo del cambio y del contenido del cambio producido.</li> <li>- Shock interno y/o externo.</li> <li>- Qué instrumento de política reemplazó o alteró la Ley 30407.</li> <li>- Interacciones estatales y no estatales en el proceso de aprendizaje social.</li> <li>- Intentos de ajuste que se dieron a la política anterior.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>¿Ha sido la discusión pública y/o aprobación de la Ley 30407 un detonante para el cambio en la política de trato a los animales?</b></li> <li>2. <b>¿Los cambios producidos en qué tipología se ubican?</b></li> <li>3. <b>¿Dónde se originó el cambio? ¿De forma endógena o exógena? ¿Hubo un detonante?</b></li> <li>4. <b>¿Los actores hacen una jerarquización de importancia entre los diferentes grupos de animales?</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>¿Cómo es la vinculación del actor con los DDAA? ¿Se identifica con alguna corriente política? ¿Qué referentes tiene?</b></li> <li>2. <b>¿Qué idea de “maltrato animal” tienen los diferentes actores? ¿Incluyen a todos los grupos de animales?</b></li> <li>3. <b>¿Cuál es la clasificación de los animales que tienen los diferentes actores? ¿Cómo influye en sus concepciones y acciones?</b></li> <li>4. <b>¿Cómo fue el proceso de la Ley 30407? ¿Etapas? ¿Roles?</b></li> <li>5. <b>¿Qué ideas y/o actores aparecieron? ¿Son nuevos para el actor? ¿Estaban adscritos a una corriente clara de DDAA? ¿Hubo coordinación entre actores estatales y no estatales?</b></li> <li>6. <b>¿Qué opinión se tiene de la Ley 27265 (derogada por la 30407)? ¿Qué intentos de ajuste o cambio tuvo?</b></li> <li>7. <b>¿Cómo se puso el maltrato de animales como tema de agenda?</b></li> <li>8. <b>¿Cómo se aprobó la ley 30407? ¿Qué explica que se haya aprobado de forma unánime la ley?</b></li> <li>9. <b>¿Qué pasó después de su aprobación? ¿Muestra un cambio? ¿De qué tipo? ¿Por qué? ¿Qué actores intervinieron y cómo?</b></li> <li>10. <b>¿Hubo cambios para qué animales? ¿Por qué no a otros?</b></li> <li>11. <b>¿La penalización legal produjo un cambio, a nivel de ideas e institucional?</b></li> <li>12. <b>¿Cuál fue el momento del cambio? ¿La puesta en agenda del tema, la aprobación de la ley o cuándo lo identifica el actor que pasó? ¿Cuál es el indicador de que pasó?</b></li> <li>13. <b>¿Cuál fue el ritmo del cambio que se produjo con la Ley 30407? ¿A nivel de contenido fue sorpresivo o acumulativo?</b></li> <li>14. <b>¿Qué nuevos actores y relaciones de poder se configuraron con la discusión de la Ley 30407?</b></li> <li>15. <b>¿Qué del contexto internacional ha influido en las deliberaciones y decisiones de los actores locales?</b></li> <li>16. <b>¿Qué factores identifican los actores que tendrían que pasar para promover un “nuevo cambio” por los animales?</b></li> </ol>

Objetivo específico	Proposiciones teóricas del marco analítico y temático	Observables	Preguntas del caso	Preguntas analíticas
<p>Analizar las representaciones sobre el maltrato animal (ideas) que primaron en el cambio de la política del trato a los animales en el Perú.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La frustración con los valores y discursos previos abre el espacio para propuestas y actores (cambio de autoridad) que promueven ideas y valoraciones nuevos (Hall 1993).</li> <li>- Los animales tienen derechos invulnerables y relacionales.</li> <li>- Los animales no deben pasar por “sufrimiento innecesario”.</li> <li>- Los animales no tienen derechos, pero se les debe proteger por la calidad moral de los humanos.</li> <li>- Las ideas de un CP abordan la naturaleza de la problemática analizada, del papel que debe cumplir el Estado; y deben hacer referencia a los fines, objetivos y modalidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las ideas que generaron frustración o se vieron inútiles al nuevo contexto.</li> <li>- Ideas sobre los derechos de los animales.</li> <li>- Ideas sobre el “sufrimiento innecesario” o “necesario” de los animales.</li> <li>- Ideas sobre los diferentes “tipos” de animales</li> <li>- Ideas sobre el rol del Estado frente al maltrato animal.</li> <li>- Ideas sobre la penalización del maltrato animal.</li> </ul>	<p>1. ¿Cuál es la representación sobre el maltrato de animales, y que distinción hace entre los tipos de estos, que primó en el cambio que suscitó la aprobación de la Ley 30407?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué <b>ideas se pusieron en cuestión</b> o se mostraron obsoletas en el proceso de puesta en agenda de la Ley 30407? ¿Por qué?</li> <li>2. ¿<b>Cómo sucedió que algunas ideas ya no se mostraron vigentes</b>, adecuadas? ¿A qué animales se refieren estas ideas? ¿Qué actores ayudaron a esto y/o lo promovieron de forma directa? ¿Quiénes defendían que no se cambien estas ideas? ¿Vinculadas a qué procesos organizaciones estuvieron?</li> <li>3. ¿<b>Qué ideas se mostraron como más adecuadas</b> para responder al contexto previo a la aprobación de la Ley 30407? ¿Quiénes promovieron y/o defendieron estas nuevas ideas? ¿A qué animales se refieren estas ideas? ¿Vinculadas a qué procesos organizaciones estuvieron?</li> <li>4. ¿Cuál era la <b>anterior forma de ver el maltrato animal y la nueva forma</b>, después puesta en agenda o aprobada la ley 30407?</li> <li>5. Las anteriores y nuevas ideas sobre el maltrato animal qué dicen sobre... <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La naturaleza del maltrato animal</li> <li>○ El papel que tiene el Estado frente al maltrato animal</li> <li>○ La necesidad de que intervenga el Estado</li> <li>○ Los objetivos de la intervención del Estado y las modalidades</li> </ul> </li> <li>6. ¿<b>Las nuevas ideas a qué proposición teórica sobre los animales se aproximan más</b> y de qué forma? ¿Hay un nuevo lugar de autoridad?</li> <li>7. ¿Las <b>nuevas ideas son inconmensurables</b> entre sí? ¿Qué nuevas proposiciones temáticas pueden formar?</li> </ol>

Objetivo específico	Proposiciones teóricas del marco analítico y temático	Observables	Preguntas del caso	Preguntas analíticas
<p><b>Determinar si el cambio en la política de trato a los animales en el Perú fue de tipo paradigmático.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El CP se da a nivel de las ideas que ayudan a los actores a interpretar la realidad y darles significado a sus acciones. Estas ideas son normativas y programáticas (Hall 1993).</li> <li>- Las ideas de un CP abordan la naturaleza de la problemática analizada, del papel que debe cumplir el Estado; y deben hacer referencia a los fines, objetivos y modalidades.</li> <li>- Las ideas del CP deben ser internamente coherentes.</li> <li>- Las ideas de un CP deben ser compartidas por un número significativo de actores de una comunidad política. (Daigneault 2015).</li> <li>- Los paradigmas de política pueden ser conmensurables (Wilder 2015).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas que primaron en la puesta en agenda de la Ley 30407.</li> <li>- Ideas que primaron en la aprobación de la Ley 30407.</li> <li>- Ideas que se institucionalizaron después de la aprobación de la ley 30407.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿La aprobación de la Ley 30407 detonó un cambio paradigmático en el trato a los animales en el Perú?</li> <li>2. ¿Cuál fue el paradigma de política cambiado?</li> <li>3. ¿En qué se sustenta el cambio paradigmático o no?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿La nueva representación (si la hubiera) del maltrato animal en el Perú se da a nivel de la interpretación de la realidad de los actores de la comunidad política? ¿Son normativas y programáticas?</li> <li>2. ¿La nueva representación (si la hubiera) del maltrato animal en el Perú abordan el problema, sobre el Estado, sobre la intervención y qué modalidades establecen?</li> <li>3. ¿La nueva representación (si la hubiera) del maltrato animal en el Perú tiene ideas internamente coherentes?</li> <li>4. ¿La nueva representación (si la hubiera) del maltrato animal en el Perú son compartidas por número significativo de actores de la comunidad política?</li> <li>5. Si fue un cambio paradigmático, ¿qué factores evidencian que sucedió de esta forma y cuáles lo explican?</li> <li>6. ¿Se dieron cambios de segundo y primer orden después de la aprobación de la Ley 30407?</li> <li>7. ¿Se institucionalizaron las nuevas ideas?</li> <li>8. ¿El pedido de inconstitucionalidad de la excepción a los animales usados en espectáculos “tradicionales” de la Ley 30407, que dice sobre el cambio paradigmático sobre el trato a los animales en el Perú?</li> </ol>

## Preguntas prescriptivas

Objetivos	Preguntas prescriptivas
<p><b>General:</b></p> <p>Comprender cómo y por qué cambia la regulación del maltrato de animales en el Perú, y las razones que explican ese cambio.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué factores determinan el cambio de una política pública para un grupo cuya condición como sujeto de derecho está en duda?</li> <li>2. ¿Qué obstaculiza el reconocimiento de los animales como sujetos de derechos? Desde la experiencia peruana respecto a la Ley 30407.</li> <li>3. ¿Qué lecciones deja el proceso de la Ley 30407 para los/as activistas de defensa animal sobre el cambio de las políticas públicas?</li> </ol>
<p><b>Específico 1:</b></p> <p>Caracterizar el proceso de cambio de la política de trato a los animales en el Perú a partir de la Ley 30407: deliberación, decisión e implementación inicial.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ¿Los cambios en relación a los derechos de los animales se originan por fuera o dentro del subsistema de política de trato a los animales?</li> <li>5. ¿Qué actores influyen más en los procesos de cambio de una política pública por los animales?</li> <li>6. ¿Cómo funcionan las tomas de decisiones gubernamentales respecto a temas “nuevos” y “polémicos” para el cambio de una política pública?</li> </ol>
<p><b>Específico 2:</b></p> <p>Analizar las representaciones sobre el maltrato animal (ideas) que primaron en el cambio de la política del trato a los animales en el Perú.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. ¿Qué tipo de representaciones son más exitosas para reconocer la condición de derechos de sujeto?</li> <li>8. ¿Cuánto influye la distinción entre animales domésticos, de consumo, de entretenimiento, etc. en el reconocimiento de derechos a los animales en su generalidad?</li> </ol>
<p><b>Específico 3:</b></p> <p>Determinar si el cambio en la política de trato a los animales en el Perú fue de tipo paradigmático.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. ¿Qué no puede no transformarse para que se produzca un cambio en las políticas públicas?</li> <li>10. ¿Qué particularidades adquiere o debería adquirir un cambio paradigmático en países latinoamericanos, o como el peruano, respecto a la teoría?</li> <li>11. ¿Qué significa que un cambio se ha “institucionalizado” en el Perú?</li> <li>12. ¿Qué paradigmas sobre los animales priman en el Perú?</li> </ol>

## Procedimientos para la recolección de datos

### Entrevistas

Entrevista a activistas, políticos/as, funcionario/as, veterinarios

### Categorías y preguntas generales

- Vinculación personal, social y política con los animales.
- Características que le atribuyen al proceso de aprobación de la Ley 30407. Si consideran que hubo un cambio, percepción del proceso.
- Concepciones sobre los animales que tienen e identifican que estuvieron presentes en el proceso de puesta en agenda, decisión e implementación de la Ley 30407.
- Percepción sobre el tipo de cambio que se generó a partir de la ley 30407.
- Identificación de aprendizajes a partir del proceso de la Ley 30407.

## Guía de entrevista general

### Pauta inicial:

- Explicación del estudio y del perfil general de la entrevistadora (para generar confianza).
- Autorización de grabado de entrevista.

### Preguntas introductorias:

1. ¿Cómo te vinculaste a la defensa de los animales? ¿Llegaste motivada por algo en especial? (Para activistas)
2. ¿Participas de alguna organización, asociación o colectivo? ¿Desde cuándo? ¿Cuál fue tu motivación al ingresar? ¿La organización se adscribe a alguna posición política? ¿A alguna posición política sobre los animales, digamos abolicionista o bienestarista, o algo de este tipo? (Para activistas)
3. ¿Y tú te adscribes a alguna postura? (Para activistas)
4. ¿Cómo definirías el “maltrato animal”? ¿A qué animales les afecta? ¿A todos por igual o alguno más que a otros? (Para todos los perfiles)
5. Si tuvieras que clasificar a los animales en grupos ¿cómo lo harías? Pensando que estás en una exposición (Para todos los perfiles).

### Preguntas del proceso de la Ley 30407:

6. ¿Qué es lo primero que se te vienen a la mente cuando te mencionó la Ley 27265 (derogada por la 30407)?
  - ¿Funcionaba?
  - ¿Por qué se cambió?
  - ¿Crees que pudo haberse mejorado en lugar de sacar una “nueva ley”? (Para todos los perfiles).
7. ¿Cómo fue el proceso de la Ley 30407?
  - ¿Qué es lo que más te gustó o disgustó? (Para todos los perfiles).
  - ¿Participaste de alguna forma en el proceso de aprobación de la Ley? (Para todos los perfiles).
  - ¿Qué opinaban sus colegas de los proyectos de ley de penalizar el maltrato de ADC? ¿Por qué? (Para los políticos)
  - ¿Cómo influyó la exclusión de los animales usados en espectáculos tradicionales? (Para todos los perfiles)
  - ¿Cómo llegó el tema a los medios o las redes sociales?
  - ¿Hubo coordinaciones entre actores estatales y no estatales en este proceso?
8. La aprobación de la Ley 30407---
  - Se aprobó de forma unánime, ¿por qué crees que pasó así? (Para todos los perfiles).
  - ¿Considera que hubo disputa por atribuirse la titularidad del proyecto del éxito de la aprobación de la ley? (Para los políticos)
  - ¿Muestra o manifiesta un cambio para los animales? (Si la respuesta es sí) ¿De qué tipo? ¿Por qué? ¿Qué actores intervinieron y cómo? ¿Hubo cambios para qué animales? ¿Por qué no a otros? (Para todos los perfiles).
  - ¿La aprobación era esperable, es decir, había eventos previos que apuntaban a eso, o te sorprendió?
9. En particular, ¿la penalización del maltrato de ADC produjo un cambio, a nivel de ideas e institucional? (Para todos los perfiles).

### Sobre las concepciones del maltrato animal (Para todos los perfiles).

10. Durante el proceso de la Ley, a modo de balance, ¿qué idea dirías tu que se dejó atrás y qué nuevas ideas aparecieron sobre los animales y/o el maltrato animal? Profundicemos en eso:
  - ¿Por qué crees que esas ideas quedaron en (adjetivo que use el entrevistado/a)?
  - Estas ideas ¿a qué animales se refieren?
  - ¿Algún actor, una persona u organización, o evento, en particular influyó en que esto pase?
  - ¿Quiénes se resistían a que estas ideas cambien? ¿Por qué?
11. (Si considera que hubo un cambio) ¿Cuál es la “nueva” idea...?
  - ¿Qué dice sobre el maltrato animal? ¿Cómo lo concibe?
  - ¿Qué dice sobre el papel del Estado frente a esta problemática?
  - ¿Se considera que debe intervenir el Estado? ¿De qué manera? ¿Por qué?
  - ¿Qué objetivos le da al Estado frente al maltrato? ¿De qué manera cree que se debe afrontar el maltrato animal?

Sobre si es un cambio paradigmático o no (Para todos los perfiles).

12. El “cambio” sobre los animales...
  - ¿A qué nivel de profundidad se da esta nueva forma?
  - ¿Se refiere a la manera en que se los concibe? ¿A su capacidad de sentir? ¿A su igualdad o no, respecto a los humanos?
  - ¿Estipula “deberes ser”, es decir, reglas morales o principios de cómo deberían ser tratados?
  - ¿Precisa y promueve acciones concretas? ¿Una serie de acciones y/o pasos a seguir (un “plan” para mejorar su situación)?
  - ¿Consideras que fue rápido o lento?
13. Esta(s) “nueva(s) idea(s)” (se hace mención a su rpt. previamente dicha) te parece...
  - ¿Coherentes? ¿O tienen alguna contradicción?
  - (Si la representación cambió para un grupo de animales y no para todos): ¿consideras que esa diferenciación es un problema? ¿Manifiesta alguna contradicción o es más bien coherente? ¿Por qué? ¿Crees que los “demás” lo consideran así?
  - Esta(s) “nueva(s) idea(s)”
  - ¿Quiénes las defienden?
  - ¿Mucha o poca gente las siguen?
  - ¿Estas personas/grupos/sectores tienen influencia en las políticas sobre animales, en la sociedad peruana?
14. ¿Consideras que hubo un “cambio de fondo” o “paradigmático” sobre el trato a los animales cuando se aprobó o después de la aprobación de la Ley 30407?
  - ¿Qué ha hecho el Estado para implementar la Ley 30407? Si no ha hecho mucho, ¿por qué?
  - Si la rpt. es sí: ¿qué factores evidencian que sucedió de esta forma y cuáles lo explican?
  - ¿Qué pasó después del “cambio paradigmático”?
  - ¿Hubo cambios en el gobierno, en el presupuesto, o en las instituciones gubernamentales?

De cierre:

- ¿Cómo definirías el “maltrato animal”? ¿A qué animales les afecta? ¿A todos por igual o alguno más que a otros?
- Si tuvieras que clasificar a los animales en grupos ¿cómo lo harías? Pensando que estás en una exposición.
- Habiendo problemáticas tan graves en el país, ¿cómo crees que deberían trabajarse estos temas? ¿Se les debería dar prioridad o de qué forma?

## Encuesta

### Preguntas de la encuesta virtual

1. Edad
2. Género
3. Lugar de residencia (región)
4. ¿Cuál es la problemática de maltrato y violencia contra los animales?
5. ¿De qué trata la "Ley de Protección y Bienestar Animal" (30407)? ¿Para qué sirve? ¿A qué animales beneficia? ¿A cuáles no?
6. La ley 30407 se aprobó en noviembre de 2015 y se promulgó a inicios del 2016 ¿qué acciones conoces que se hicieron para promover o rechazar su aprobación? (Hayas participado o no en esas actividades)
7. ¿Qué actores, es decir: organizaciones, colectivos, personas, políticos/as, funcionarios/as, instituciones gubernamentales y/o medios, fueron importantes para la aprobación de la ley 30407?
8. Escribe las \_causas, razones, eventos y/o participación de actores\_ (políticos, organizaciones, etc.) que te parece que explican la aprobación de la ley 30407.
9. Elige las 2 razones que consideres más importantes
  - El interés político por futuros votos.
  - La presión ciudadana.
  - Porque muchos países vecinos ya tenían leyes similares.
  - Porque se agregó la excepción a toros/gallos.
  - La cobertura mediática.
  - La toma de conciencia de los/as legisladores/as.
  - Otros.
10. ¿Por qué consideras que la Ley 30407 se aprobó por (se cita respuesta(s))?
11. ¿Conoces la Ley 27265: "Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio"?
  - Sí
  - No
12. Esta ley (de "protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio")
  - No se podía usar (no funcionaba) la ley 27265
  - Nunca intenté usarla (aunque sabía que existía la ley 27265)
  - Funcionaba bien
13. ¿Por qué...?
14. ¿En qué se diferenciaba la Ley 27265 de la actual ley 30407 (de protección y bienestar animal)?
  - La ley 30407 penaliza el maltrato animal, la 27265 no lo estipulaba
  - La ley 30407 sí se viene usando, la 27265 no se usó
  - No se diferencian en nada. Son iguales
  - Ninguna de las dos leyes estipula pena de cárcel al maltrato animal



- Otros
15. ¿Se han generado cambios? ¿Qué nivel de cambios?
- Muchos cambios, pero aún insuficientes
  - Ningún cambio, solo hay una ley que no se aplica
  - Un cambio profundo a favor de los animales
  - Otros
16. ¿Por qué consideras que se ha generado...?
17. Si consideras que hubo cambios a partir de la aprobación de la Ley 30407, estos, fueron...
- PROGRESIVOS respecto a las medidas tomadas por el Estado para los animales
  - RADICALES respecto a las medidas tomadas por el Estado para los animales
18. ¿Por qué consideras que los cambios que se produjeron a partir de la aprobación de la ley 30407 fueron (respuesta puesta)? Explica tu parecer.
19. Sobre las denuncias de maltrato animal en el Perú, tu consideras que...
- Después de la Ley 30407 hay más denuncias en redes sociales (Facebook, prensa, Twitter, etc.)
  - Después de la Ley 30407 hay más denuncias, pero se queda ahí. No hay penas efectivas
  - Después de la Ley 30407 hay más denuncias
  - Todo sigue igual, porque no funciona la Ley 30407
  - Después de la Ley 30407 hay menos maltrato animal por temor a represalias de la Ley
  - Otros
20. ¿Qué acciones conoces que haya emprendido el Estado después de la aprobación de la ley 30407 para que se cumplan sus objetivos? ¿Han sido exitosas?
21. Consideras que la aprobación de la Ley 30407, representó...
- Un cambio de la ley para castigar al que maltrata o asesina un animal
  - Que los animales empezaron a ser vistos de mejor forma por la sociedad y el Estado
  - Ninguna de las anteriores. No hubo ningún cambio
  - Un nuevo objetivo en el Estado para proteger a los animales del maltrato animal
  - Otros
22. Hace 5 años aproximadamente ¿cuál era la principal forma de ver a los animales en el Perú?  
POR LA GENTE (sociedad civil)
- Como cosas, propiedades u objetos
  - Como seres sensibles que no deben pasar por “sufrimiento innecesario”
  - 2.1%: Como seres sensibles que merecen derechos como las personas
  - 0%: Otros
23. Hace 5 años aproximadamente ¿cuál era la principal forma de ver a los animales en el Perú?  
POR LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS/AS DEL ESTADO
- Como cosas, propiedades u objetos
  - Como seres sensibles que no deben pasar por “sufrimiento innecesario”
  - Como seres sensibles que merecen derechos como las personas
  - Otros

24. Actualmente: ¿cuál es la principal forma de ver a los animales en el Perú? POR LA GENTE (sociedad civil)
- Como cosas, propiedades u objetos
  - Como seres sensibles que no deben pasar por “sufrimiento innecesario”
  - Como seres sensibles que merecen derechos como las personas
  - Otros
25. Actualmente: ¿cuál es la principal forma de ver a los animales en el Perú? POR LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS/AS DEL ESTADO...
- Como cosas, propiedades u objetos
  - Como seres sensibles que no deben pasar por “sufrimiento innecesario”
  - Como seres sensibles que merecen derechos como las personas
  - Otros
26. ¿Participaste (tu o la organización en la que estás o estuviste) en la promoción de la aprobación de Ley 30407? ¿De qué forma?
- No participe/no participamos activamente
  - Promoción en redes sociales de la ley
  - Participé de marchas/plantones y/u otras acciones públicas
  - Promoví la recolección de firmas
  - Otros
27. ¿Tu o la organización en la que participas han usado la ley 30407? ¿Cómo?
28. ¿Cuánto se usa la Ley 30407 actualmente?
29. Actualmente, ¿cuánto ha mejorado la situación de los animales gracias a la Ley 30407?
30. Una última pregunta ¿qué son los derechos de los animales para ti?
31. ¿Qué aprendizajes consideras que podemos obtener de la aprobación de la Ley 30407? ¿O quieres agregar algo más?
32. Si quieres figurar como colaborador/a de la investigación, coloca tu nombre y/o nombre de tu organización (o Facebook/web) aquí (OPCIONAL)
33. OPCIONAL: ¿Tienes alguna práctica relacionada con tu ética y/o espiritualidad/religión que consideres que influye en tu relación con los animales? (Por ejemplo: vegano/a, vegetariano/a, católico, evangélico, pachamamista, etc.)
34. OPCIONAL: Recuerda que, si tienes fotos, vídeos, actas de reuniones y/o documentos en general del proceso de aprobación de la ley, o de su uso actual, sería muy valioso para la investigación las envíes a floresrojas.tika@gmail.com o adjuntes por aquí.

## Revisión de documentos

### Categorías a revisar:

Objetivo	Categorías
<b>1er objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas y creencias parte del proceso de cambio de la política del trato a los animales en el Perú.</li> <li>- Instituciones involucradas</li> <li>- Relaciones de poder (cambios de autoridad) en el proceso.</li> <li>- Origen del cambio (endógeno al subsistema de política o externo).</li> </ul>
<b>2do objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas sobre el trato a los animales que generaron frustración antes del cambio.</li> <li>- Nuevas ideas que aparecieron antes de aprobarse la Ley 30407.</li> <li>- Ideas sobre los DDAA que aparecieron en el proceso.</li> <li>- Ideas sobre el “sufrimiento necesario/innecesario” de los animales.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas sobre los “tipos de animales” que aparecieron en el proceso.</li> <li>- Ideas sobre el rol del estado en la regulación o condena del maltrato animal.</li> <li>- Ideas sobre la “penalización del maltrato animal”.</li> </ul>
<b>3er objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideas que primaron en la puesta en agenda</li> <li>- Ideas que primaron en la aprobación de la ley 30407</li> <li>- Ideas en la institucionalización del cambio (implementación de la Ley 30407).</li> </ul>

Anexo 3

Lista y perfil de entrevistados/as

Tipo	Tipo de entrevista	Región	Organización o institución/ perfil	Etiqueta
Médico veterinario	Abierta	Lima	IRUPA	Activista mujer de Lima, presidenta de asociación de fauna silvestre.
Activista	Abierta	Lima	Acho Sin Toros	Activista varón de Lima, ex miembro de Perú Antitaurino.
Activista	Abierta	Lima	ARBA	Activista mujer de Lima Provincias, directora de asociación de protección animal.
Activista	Abierta	Puno	Huellitas Puno	Activista mujer de Puno, independiente.
Activista	Abierta	Lima	<i>Extinction Revelion</i>	Activista e investigadora mujer de la Ley 30407, parte de colectivo ecologista.
Activista	Abierta	Lima	<i>Ex Amazon Shelter</i>	Activista mujer de Lima, veterinaria de fauna silvestre.
Activista	Abierta	Chiclayo	Native - Tienda Ecológica	Activista varón de Chiclayo (Ancash), parte de colectivos de defensa animal.
Activista	Abierta	La Libertad	Eventos Animalistas Trujillo	Activista varón de Trujillo (La Libertad), promotor de eventos públicos por los animales.
Activista	Abierta	Loreto	Amazon Care (exdirector)	Activista varón de Holanda, ex director de ONG de conservación de fauna silvestre en Perú.
Funcionaria pública	Focalizada	Lima	Ex funcionaria de DIGESA	Ex funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE
Político	Focalizada	Lima	Investigador en el tema/ Ex alcalde de Barranco	Activista abogado de Lima, ex alcalde de municipalidad provincial.
Político	Focalizada	Puno	Excongresista/ autor de proyecto de ley parte del antecedente de la Ley 30407	Excongresista por Puno, autor de proyecto de ley para penalizar maltrato de ADC.
Político	Focalizada	Lima	Excongresista/ autor de proyecto de ley parte del antecedente de la Ley 30407	Excongresista por Lima, autor de proyecto de ley para penalizar maltrato de ADC.
Político	Focalizada	Ayacucho	Excongresista/ autor de proyecto de ley parte del antecedente de la Ley 30407	Excongresista por Ayacucho, promotor del PL 4248/2010-PE
Funcionaria pública	Focalizada	Lima	Ex funcionaria de DIGESA	Funcionaria del MINSA, parte del GTM del PL 4248/2010-PE
Abogada	Focalizada	Lima	Abogada y columnista	Activista mujer abogada de Lima, independiente

Anexo 4

Artículos e investigaciones sobre la Ley 30407

Tipo	Fecha	Título	Autor	Revista/Portal/U	Acceso
Artículo	8/01/2016	Ya es oficial: «Ley de protección y bienestar animal» entra en vigencia	lpderecho.pe	lpderecho.pe	<a href="https://bit.ly/3aQ05Ac">https://bit.ly/3aQ05Ac</a>
Artículo	9/01/2016	Agresores de animales podrán ser condenados a 5 años de cárcel	La Ley - El Ángulo Legal de la Noticia	La Ley - El Ángulo Legal de la Noticia	<a href="https://bit.ly/2Ew4yMn">https://bit.ly/2Ew4yMn</a>
Artículo	10/01/2016	Comentarios a la Ley 30407: Ley de Protección y Bienestar Animal	Beatriz A. Franciskovic Ingunza	Pólemos - Portal Jurídico Interdisciplinario	<a href="https://bit.ly/2QgP69I">https://bit.ly/2QgP69I</a>
Artículo	10/01/2016	La Ley N°30407, Ley de Protección y Bienestar Animal: Una norma para empezar a andar	José Luis Mendoza Luna	La Mula	<a href="https://bit.ly/2QjbxuZ">https://bit.ly/2QjbxuZ</a>
Artículo	14/01/2016	3 razones por las que la Ley de Protección Animal "maltrata" a la persona	Pedro José Alva Monge	La Ley - El Ángulo Legal de la Noticia	<a href="https://bit.ly/32mFVKG">https://bit.ly/32mFVKG</a>
Artículo	9/02/2016	Lo bueno, lo malo y lo feo de la Ley de Protección y Bienestar Animal, Ley N°30407	Pierre Foy Valencia	Revista Parthenon (PUCP)	<a href="https://bit.ly/2E7TWUr">https://bit.ly/2E7TWUr</a>
Artículo	25/03/2016	Análisis de la Ley 30407 «Ley de Protección y Bienestar Animal» en el Perú	Sulma Vega O.1,3, Raquel Watanabe W	Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú	<a href="https://bit.ly/2YntgWk">https://bit.ly/2YntgWk</a>
Artículo	2/01/2017	Balance y aplicación de la Ley 30407 – Ley de protección y bienestar animal peruana, a un año de su vigencia	Beatriz A. Franciskovic Ingunza	Pólemos - Portal Jurídico Interdisciplinario	<a href="https://bit.ly/2Qi79fy">https://bit.ly/2Qi79fy</a>
Entrevista	9/05/2017	[Entrevista] Gabriela Ramírez sobre los derechos de los animales domésticos en el ordenamiento peruano	EnfoqueDerecho.com	EnfoqueDerecho.com	<a href="https://bit.ly/3aOqRcl">https://bit.ly/3aOqRcl</a>
Artículo	1/08/2018	Protección y bienestar animal en Perú Acerca de la Ley 30407	Ana María Aboglio	anyaboglio.com	<a href="https://bit.ly/3j9wyVn">https://bit.ly/3j9wyVn</a>
Artículo	14/09/2019	Protección de los animales: Una obligación y deber del ciudadano peruano	Alexis Enrique Poma Vargas*; Raquel Lucía Vargas Vásquez	SCIÉNDO Revista de investigaciones aplicada de la Universidad Nacional de Trujillo	<a href="https://bit.ly/3hnTAap">https://bit.ly/3hnTAap</a>
Artículo	9/01/2017	Ley N°30407, Ley de Protección y Bienestar Animal: A un año de su vigencia Avances y oportunidades en un largo camino por transitar	José Luis Mendoza Luna	LaMula.PE	<a href="https://bit.ly/3hVK6U5">https://bit.ly/3hVK6U5</a>

Tesis	00/00/2016	Tenencia responsable de mascotas en escolares de la GUE San Juan Bosco salcedo - puno - 2016	Joel Fransis Campana Choque	Universidad Nacional de Puno (UNA)	<a href="https://bit.ly/34o3JjD">https://bit.ly/34o3JjD</a>
Tesis	00/00/2017	Delimitación del bien jurídico protegido en el delito de crueldad animal de acuerdo al Art. 206-A del Código Penal incorporado por la Segunda Disposición Complementaria modificada de la Ley de Protección y Bienestar Animal (Ley N°30407)	Ochoa Vilca, Angela Fabiana	Universidad Tecnológica del Perú (UTP)	<a href="https://bit.ly/2EsKjPE">https://bit.ly/2EsKjPE</a>
Tesis	00/00/2017	Interpretación del tipo penal de abandono y actos de crueldad contra animales domésticos y silvestres a través de su bien jurídico. Arequipa 2017	Ticona Zela, Eufracio	Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA)	<a href="https://bit.ly/3gmISjg">https://bit.ly/3gmISjg</a>
Tesis	2018	Política pública y animal de compañía abandonado: una aplicación práctica de la Ley N° 30407, de protección y bienestar animal, en Lima entre 2016 y 2017	Martín del Pomar	Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres	<a href="https://bit.ly/3o7SX81">https://bit.ly/3o7SX81</a>
Tesis	00/00/2019	La controversia del delito de abandono y actos de crueldad contra animales domésticos y silvestres tipificado en el art. 206-a del código penal con la ley n°30407, respecto a su calificación como seres sensibles.	Magaly Sandra Moron Daza	Universidad Andina del Cusco	<a href="https://bit.ly/34mZlkW">https://bit.ly/34mZlkW</a>

Fuente: Datos tomados del proceso de investigación

## **Anexo 5**

Cronología de hechos

Acceso: <https://bit.ly/3yynEzD>

## **Anexo 6**

Características de proyectos de ley e iniciativas legislativas del expediente o afines a la Ley 30407

Acceso: <https://bit.ly/3ArCtNV>



## **Anexo 7**

Registro de la cobertura mediática

Acceso: <https://bit.ly/37vqKBQ>

## **Anexo 8**

Resultados de la encuesta aplicada por la investigación

Acceso: <https://bit.ly/3jEsAFW>

## Anexo 9

### Normativas regionales y municipales relacionadas a la Ley 30407

Tipo de norma	Año	Fecha	Región	Gobierno	Nombre	Número
OP	2016	30/06/2016	Piura	Gobierno Regional de Piura	Ordenanza Regional que declara de interés regional las acciones de difusión, promoción y protección de los animales vertebrados domésticos o silvestres mantenidos en cautiverio	N° 359-2016/GRP-CR
OP	2016		Moquegua	Municipalidad Provincial Mariscal Nieto	Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto - Moquegua	OM 017-2016
OD	2016	17/10/2016	Lima	Municipalidad Distrital de Sayán	Regulan la protección y no abandono de animales	OM No 011-2016-MDS-A
OD	2016	22/06/2016	Lima	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Ordenanza que regula la tenencia, protección y control de canes en el distrito de Puente Piedra	ORDENANZA No 291-MDPP
OD	2016	07/04/2016	Lima	Municipalidad Distrital de Los Olivos	Ordenanza que aprueba el reglamento de cumplimiento y aplicación de Ley de protección y bienestar animal	ORDENANZA MUNICIPAL No 435-CDLO
OD	2016	12/02/2016	Lima	Municipalidad Distrital de Carabayllo	Ordenanza que regula el Régimen de Tenencia y Registro de Canes y Felinos en el distrito	ORDENANZA MUNICIPAL No 342-2016-MDC
OD	2016	21/07/2016	Lima	Municipalidad Distrital de Ate	Ordenanza sobre Vigilancia y Control Sanitario de la Paloma Doméstica (Columba Livia) en el Distrito de Ate	ORDENANZA No 405-MDA
OD	2017	21/04/2017	Lima	Municipalidad Distrital de San Borja	Establecen régimen jurídico de tenencia de animales domésticos en el distrito	ORDENANZA No 581-MSB
OD	2017	24/04/2017	Lima	Municipalidad Distrital de La Molina	Ordenanza que establece el Régimen Municipal de Protección y Bienestar Animal, así como el Régimen Jurídico de Canes en el distrito de La Molina	ORDENANZA No 331

AC	2017	13/11/2017	Lima	Municipalidad Distrital de Ate	Aprueban rechazo a todo tipo de maltrato o crueldad causados directa o indirectamente por el ser humano hacia animales	ACUERDO DE CONCEJO No 063-2017-MDA
OR	2018	23/10/2018	Tacna	Municipalidad Provincial de Tacna	Ordenanza para el cuidado de perritos	014-2017
OD	2018	31/01/2018	Lima	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE Santiago de Surco	Modifican las Ordenanzas Nos. 179-MSS y 334-MSS regulando las actividades y registro de los paseadores de canes en el distrito de Santiago de Surco	ORDENANZA No 575-MSS
OD	2018	26/09/2018	Callao	Municipalidad Distrital De Mi Perú.	Aprueban Reglamento que regula el régimen de tenencia, registro y control de canes en el distrito	ORDENANZA No 016-2018-MDMP
OD	2018	15/01/2018	Lima	Municipalidad Distrital de Comas	Aprueban Ordenanza que regula el Régimen de tenencia, protección y manejo de animales en el distrito de Comas	ORDENANZA MUNICIPAL No 529-MC
OP	2018	28/06/2018	Cusco	Municipalidad Provincial del Cusco	Ordenanza Municipal que regula la tenencia responsable de canes en la provincia de Cusco	
OP	2018	28/02/2018	Ica	Municipalidad Provincial de Ica	Ordenanza que regula el régimen de tenencia, creación de registro municipal y creación del centro de internamiento municipal de canes de la ciudad de Ica	OM0022018
OD	2019		Apurímac	Municipalidad Distrital de Talavera	Ordenanza que regula la tenencia, protección, bienestar, control de canes y animales de compañía en el distrito de Talavera	OM 033-2019-MDT
OD	2019	19/12/2019	Lima	Municipalidad Distrital de Miraflores	Ordenanza que promueve la convivencia amigable con los animales domésticos en el distrito de Miraflores	ORDENANZA No 529/MM
OD	2019	19/12/2019	Callao	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Ordenanza que establece la regulación del Régimen Municipal de protección y bienestar de los animales domésticos en el Distrito de Ventanilla	ORDENANZA MUNICIPAL No 032-2019-MDV
OD	2019	05/07/2019	Lima	Municipalidad Distrital de Pueblo Libre	Ordenanza que establece el Régimen Municipal de Protección Animal en el distrito	ORDENANZA No 539-MPL
OD	2019	21/12/2019	Lima	Municipalidad Distrital de La Molina	Ordenanza que prohíbe la manipulación y/o uso de productos pirotécnicos en locales o espacios cerrados y abiertos, públicos o	ORDENANZA No 394-MDLM

					privados en la jurisdicción del distrito de La Molina	
OD	2019	22/02/2019	Lima	Municipalidad Distrital de Chorrillos	Ordenanza que regula el registro, tenencia y control poblacional de canes	ORDENANZA No 345-2019-MDCH
OD	2019	22/07/2019	Callao	Municipalidad Distrital De Bellavista	Ordenanza que protege la Salud Humana y controla la proliferación de palomas por razones de salud pública en el distrito	ORDENANZA MUNICIPAL No 020-2019-MDB
OD	2020	20/02/2020	Cajamarca	Municipalidad Distrital de Cajamarca	Ordenanza municipal que establece el régimen jurídico de control integral y bienestar de los canes en el distrito de Cajamarca	Ordenanza municipal nº 705-cmpc

### Leyenda

OR: Ordenanza regional

OP: Ordenanza provincial

OD: Ordenanza distrital

AC: Acuerdo de consejo

## **Lista de siglas y acrónimos**

AC: Acuerdo de consejo

ACF: *Advocacy Coalition Framework*

ADC: Animales domésticos de compañía

AGRO-RURAL: Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural

ALCO: Animales Libres de Crueldad y Opresión

AMPE: Asociación de Municipalidades del Perú

ARBA: Asociación para el Rescate y Bienestar de los Animales

ASPPA: Asociación Peruana de Protección a los Animales

CA: Comisión Agraria

CBP: Colegio de Biólogos del Perú

CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

CJDH: Comisión de Justicia y Derechos Humanos

CMV: Colegio Médico Veterinario

CPAAAE: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

DDHH: Derechos Humanos

DIGESA: Dirección General de Salud Ambiental

FA: Frente Amplio

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

GTM: Grupo de Trabajo Multisectorial que formuló el PL 4248/2010-PE

GTS: Grupo de Trabajo Sectorial encargado de reglamentar la Ley 30407

INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales

JNE: Jurado Nacional de Elecciones

MINAGRI: Ministerio de Agricultura y Riego

MINAM: Ministerio del Ambiente

MINEDU: Ministerio de Educación de la República del Perú

MINJUS: Ministerio de Justicia

MINSA: Ministerio de Salud del Perú

OD: Ordenanza distrital

OIE: Organización Mundial de la Sanidad Animal

ONG: Organización No Gubernamental

OR: Ordenanza regional

ORCA: Organización Científica para la Conservación de Animales Acuáticos

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PL: Proyecto de Ley

PNP: Policía Nacional del Perú

PRODUCE: Ministerio de la Producción del Perú

RPP: Radio Programas del Perú

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú

SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

SOAT: Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

TC: Tribunal Constitucional

UPA: Unidos por los Animales

UPP: Unión Por El Perú

VANCAN: Vacunación Masiva Canina

## Lista de referencias

- Aboglio, Ana María. 2001. *El Bienestar animal*. S/L: Ediciones Ánima.
- Adams, Carol. 1995. "Woman-battering and harm to animals". En *Animals and women: Feminist theoretical explorations*, editado por Carol Adams y Josephine Donovan, 55-84. New York: Duke University Press. <https://doi.org/10.1515/9780822381952-005>
- Ascione, Frank. 2001. *Animal abuse and youth violence*. *Juvenile Justice Bulletin*. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Washington, DC.
- Ávila, Daniel. 2014. "El largo camino de un animalista y sus preocupaciones". *La Mula*, 18 de septiembre de 2014. <https://bit.ly/36QhZ4f>.
- 2015. "¿Por qué las corridas de toros y pelea de gallos no están contempladas en ley contra maltrato animal?". *La Mula*, 19 de noviembre de 2015. <https://bit.ly/3f9dwh2>.
- Baumgartner, Frank. 2013. "Ideas and Policy Change". *Governance* 26 (2): 239–58.
- Bekoff, Marc. 2012. "Animals are conscious and should be treated as such". *The University of Edinburgh*. <https://bit.ly/2GZg3Kf>.
- Béland, D. 2007. "Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversation Layering, and Policy Drift". *Social Science Quarterly* 28(1): 20-38.
- Berros, María Valeria. 2015. "Ética animal en diálogo con recientes reformas en la legislación de países latinoamericanos". *Revista de Bioética y Derecho* 33: 82-93. ISSN: 1886-5887.
- Bifulco, Lavinia. 2017. *Social Policies and Public Action*. New York: Routledge.
- Blyth, Mark. 2001. "La transformación del modelo sueco: ideas económicas, distributivo conflicto y el cambio institucional". *Política Mundial* 54 (1), 1-26.
- 2011. "Ideas, Uncertainty and Evolution". En *Ideas and Politics in Social Science Research*, editado por Daniel Béland y Robert Cox, 83-102. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, John y Paul Duguid. 2000. *The Social Life of Information*. Boston: Harvard Business School Press.
- Calderón, Marita. 2016. "La cobertura mediática del maltrato animal en las versiones digitales de dos medios de comunicación en el Perú, así como en las percepciones de los activistas y los tomadores de decisión". *Tesis para optar el Título de Licenciada en Periodismo*, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cano, Mercedes. 2015. "Relaciones entre animales humanos y no humanos vistas desde la antropología". En *Interrelaciones animales: los otros y los humanos*, editado por el



- Grupo de estudios de etnozooloía. Jornada “Interrelaciones animales: los otros y los humanos”, noviembre de 2015.
- Capacete, Francisco. 2018. “La Declaración universal de los derechos del animal”. *Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)* 018 (9/3): 143-146.
- Carson, Marcus. 2004. *From Common Market to Social Europe? Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality*. Stockholm: Stockholm University.
- Carstensen, Martin. 2015. “Bringing Ideational Power into the Paradigm Approach: Critical Perspectives on Policy Paradigms in Theory and Practice”. En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 295-318. London: Palgrave Macmillan.
- Castree, Noel. 2000. “Marxism and the Production of Nature”, *Capital and Class* 72: 5-36.
- Cerna, Lucie. 2013. “The Nature of Policy Change and Implementation: A review of Different Theoretical Approaches”. *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) report*, 492-502.
- Cevallos, Nicole. 2016. “Análisis de las leyes de protección animal en Sudamérica: un comparativo entre tres países”. *Trabajo de Titulación que se presenta para obtener el grado de Periodismo Internacional*. Universidad de Especialidades Espíritu Santo.
- Congreso de la República. 2015. *Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2015. 24ava sesión*. Jueves 12 de noviembre de 2015. Lima.
- Cochrane, Alasdair. 2010. *An Introduction to Animals and Political Theory*. Nueva York: Plagrave Macmillan.
- Cottingham 2009. <https://www.ebay.com/p/72501532?iid=274509157509>
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. “Puzzling about Policy Paradigms: Precision and Progress”. *Journal of European Public Policy* 21(3): 481–484.
- 2015. “Can You Recognize am Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift”. En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, PÁGINAS. London: Palgrave Macmillan.
- De Santiago Fernández, Laura. 2013. “El maltrato animal desde un punto de vista criminológico”. *Derecho y Cambio Social* 10 (33): 1-13. <https://bit.ly/2mf3yhw>.
- Del Pomar, Manuel. 2018. “Política pública y animal de compañía abandonado: una aplicación práctica de la Ley N° 30407 de Protección y Bienestar Animal en Lima entre 2016 y 2017”. *Tesis de licenciatura de la Universidad de San Martín de Porres*.

- Descola, Philippe. 2002. “Más allá de la naturaleza y la cultura”. En *Antropología de la naturaleza*, 75-96. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- . 2001. “Construyendo naturalezas. Ecología simbólica y práctica social”. En *Naturaleza y Sociedad, perspectivas Antropológicas*, editado por Philippe Descola y Gísli Palson 101-123. México: Siglo XXI.
- Donaldson, Sue y Will Kymlicka. 2018. *Zoópolis, una revolución animalista*. Madrid: Errata Naturae.
- Dunlop, Claire and Claudio Radaelli. 2013. “Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions”. *Political Studies* 61: 599–619, doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00982.
- Dunlop, Claire. 2017. “Policy learning, and policy failure: definitions, dimensions and intersections”. *Policy & Politics* 45 (1): 3-18.
- Ecmia y Chirapaq (2013). *Violencias y Mujeres Indígenas*. Lima: Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas- ECMIA y ECMIA Y CHIRAPAQ. Centro de Culturas Indígenas del Perú. <http://chirapaq.org.pe/es/wp-content/uploads/sites/3/2018/03/Violenciasy-Mujeres-Indigenas.pdf>
- Estermann, Josef. 1998. *Filosofía andina. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Abya-Yala Editing.
- Evans, Evans. 2010. “Constitutional Inclusion of Animal Rights in Germany and Switzerland: How Did Animal Protection Become an Issue of National Importance?”. *Society and Animals*. 18 (2010): 231-250.
- Faria, Catia. 2012. “Muerte entre las flores: el conflicto entre el ecologismo y la defensa de los animales no humanos”. *Viento Sur* 125, noviembre 2012: 67-76.
- Favre, David. 2019. “Next Steps for Animal Rights. Next Steps for Animal Rights”. *Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)* 10/1: 21-24.
- Flores Rojas, Rosa. 2016. “Noticieros televisivos en el Perú: informaciones policiales dentro de la agenda setting 2015”. *Tesis para optar el Título de Licenciada en Periodismo. Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima.
- Flores, Diana. 2018. “Concesionar nuestra naturaleza”. *Becas de creación artística en el extranjero 2015, Scholarships for Artistic Creation Abroad 2015* por el trabajo de Ruth Montiel, 114-123. Madrid: Museo de Arte Contemporáneo.
- Flynn, Clifton. 2000. “Why family professionals can no longer ignore violence towards animals”. *Family Relations* 49 (1): 87-95.
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Iconos* 53: 11-30.

- Foy, Pierre. 2015. "Criminalización del maltrato animal". *Parthenon.pe*. 15 de mayo de 2015, <https://bit.ly/2QAMyG4>.
- . 2017. *Compendio especializado sobre legislación peruana de protección y bienestar animal*. Documento inédito.
- Francione, Gary. 2009. *Introducción a los derechos de los animales ¿Tu hijo o el perro?* <https://docer.com.ar/doc/x8e851>
- Franciskovic Ingunza, Beatriz. 2017. Balance y aplicación de la Ley 30407 – Ley de protección y bienestar animal peruana, a un año de su vigencia. *Pólemos - Portal Jurídico Interdisciplinario*. <https://bit.ly/2Qi79fy>
- Freeman, Richard. 2008. "Learning in public policy". En *The Oxford Handbook of Public Police*. Editado por Robert E. Goodin, Michael Moran, and Martin Rein. Oxford University Press.
- Garner, Robert. 2008. "The Politics of Animal Rights". *British Politics* 3: 110–119.
- Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta. 2011. "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa". *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16 (53) abril-junio: 71-83
- Gundermann, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso". En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la investigación cualitativa en la investigación social*, editado por María Luisa Tarrés, 249-284. México D.F.: El Colegio de México, FLACSO.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, social learning, and the state: the Case of Economic, Policy Making in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Robert. 2018. *Animal Rights: A Sociological Approach*. *Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)* 9 (4): 29-35.
- Hecló H. (1978). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*. Publicado originalmente con el título "Issue Networks and the Executive Establishment", en *The New American Political System, A King*, editado por American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez. <https://bit.ly/3Ar9ZUS>
- Henríquez, Alfonso. 2011. "Peter Singer y la Ecología Profunda". *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences* 32 (4). <https://bit.ly/2TEZURj>.
- Hogan, John y Michael Howlett. 2015. *Policy Paradigms in Theory and Practice Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. London: Palgrave Macmillan.
- Hopkins, Stephen. 2012. *Declaración en Cambridge*. <http://www.anima.org.ar/wp-content/uploads/2016/03/Declaraci%C3%B3n-de-Cambridge-sobre-la-Conciencia.pdf>.

- Howlett, Michael y Ben Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change As A Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 29–42
- Howlett, Michael. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci* 42: 73-89. DOI: 10.1007/s11077-009-9079-1.
- Hribal 2014. *Los animales son parte de la clase trabajadora y otros ensayos*. S/L: Ochodoscuatro.
- Huanacuni, Fernando. 2010. *Buen Vivir / Vivir Bien: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOÍ.
- INEI. 2017. *Censos nacionales*. <http://censo2017.inei.gob.pe/>
- Jaramillo, Mónica. 2013. *La revolución de los animales no-humanos: su lugar en el derecho*. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- Kay, A. 2007. “Tense Layering and Synthetic Policy Paradigms: The Politics of Health Insurance in Australia”. *Australian Journal of Political Science* 42 (4): 579-591.
- Kuhn, Thomas (1962) 2004. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Laimene, Loïs. 2014. *Leyes contra el maltrato animal en Francia y España*. dA. Derecho ANIMAL, marzo 2014. <https://doi.org/10.5565/rev/da.112>
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México D. F.: El Colegio de México.
- Lazo Valdivia, Rebeca. 2016. “La necesidad de modificar la normativa nacional para brindar mayor protección y bienestar a los animales domésticos de compañía, contra el maltrato y la crueldad, Arequipa, 2015”. *Tesis de licenciatura de la Universidad Católica Santa María*.
- Lewis, Orion y Sven Steinmo. 2010. “Taking Evolution Seriously in Political Science”. *Theory in Biosciences* 12 (1): 235–45.
- Leyton, Fabiola. “Problemas bioéticos de la experimentación con animales no humanos”. dA: *derecho ANIMAL. Forum Animal Law Studies* 1(3), <https://bit.ly/3cM9Gc1>.
- Lindblom, Charles. (1959) 1999. “XXII. La ciencia de salir del paso”. En *Clásicos de la Administración Pública*, editado por Jay Shafritz y Albert Hyde, 402-422. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.

- Marcos, Alfredo. 2006. “Política animal El “Proyecto Gran Simio” y los fundamentos filosóficos de la biopolítica”. *Revista Latinoamericana de Bioética* 7 (12): 60-75.
- Mendoza, Rossana; Sara Alvarado y Adriana Arroyo. 2020. Jóvenes quechuas del sur andino del Perú desde una mirada decolonial. *Diálogo Andino* 61: 141-151.
- Milligan, Tony. 2015. “The Political Turn in Animal Rights”. *Policial and Animals* (1): 6-15.
- Monge, Pedro. 2016. “3 razones por las que la Ley de Protección Animal "maltrata" a la persona”. *La Ley. El Ángulo Legal de la Noticia*. <https://bit.ly/32mFVKG>
- Naess, Arne. 1973. “The shallow and the deep, long range ecology movements”. *Inqiri* 16: 95-100, <https://bit.ly/2W3Lfb4>.
- Neira, Hernán. 2017. “La difícil distinción entre humanos y animales”. *Revista de Filosofía* 73: 161-178.
- Nibert, David. 2013. *Animal oppression and human violence. Domestication, Capitalism, and Global Conflict*. New York: Columbia University Press
- Nussbaum, Martha. 2006. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Oliver, y Pemberton. 2004. “Learning and Change in 20th Century British Economics Policy”. *Governance* 17 (3): 415-441.
- Padilla, Andrea. 2019a. “Animales no humanos: nuevos sujetos de derecho en el constitucionalismo latinoamericano”. En *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo*, editado por Liliana Estupiñán Achury, Claudia Storini, Rubén Martínez Dalmau y Fernando Antonio de Carvalho Dantas. Bogotá: Universidad Libre.
- 2019b. Capítulo 10. “Tratamiento normativo al maltrato y la crueldad contra los animales en América Latina”. En *Psicopatología de la violencia: repercusiones forenses*, editado Eric García-López. Ciudad de México, Bogotá: Manual Moderno.
- Parsons, Wayne. 2007. *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO.
- Peces-Barba, Gregorio. 2004. *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- Pérez, Gonzalo y Pablo Suárez 2019. “Notas sobre religión, especismo y personalidad legal”. *Questión. Revista especializada en Periodismo y Comunicación* 1 (64): 1-18.
- Perú Antitaurino. 2010a. “Proyecto de Protección y Bienestar Animal-Congresista José Urquiza Maggia y Perú Antitaurino”, vídeo de YouTube, 3:47. Acceso el 19 de junio de 2020. <https://bit.ly/2WLqfP7>.
- Perú Antitaurino. 2010b. “Intervención de Roger Torres Pando en Mesa de Trabajo-Congreso Protección y Bienestar Animal”, vídeo, <https://bit.ly/2XXkleI>.

- Perú Antitaurino. 2010c. “Mesa de Trabajo en Congreso-Protección y Bienestar Animal Perú Antitaurino”, vídeo de YouTube, 2:35. Acceso: 19 de junio de 2020.  
<https://bit.ly/3hufDfs>.
- Perú Antitaurino. 2010d. “Mesa de Trabajo en Congreso, Proyecto de Protección, Bienestar Animal Perú Antitaurino”, vídeo de YouTube, 5:15. Acceso: 19 de junio de 2020.  
<https://bit.ly/30AuJcd>.
- Pincheira, Carolina. 2017. “Estatuto Jurídico de los animales en la constitución y leyes comparadas: breve recopilación del caso latinoamericano”. *Derecho y Humanidades* 27: 95-118.
- Prada, Raúl. 2012. *¿Cómo interpretar el vivir bien?* Inédito.
- Regan, Tom. 1983. *The case for animal rights*. Estados Unidos: University of California Press.
- Regan, Tom. 2004. *Jaulas Vacías*. El desafío de los Derechos de los Animales. Barcelona: Altarriba.
- Restrepo, Ricardo y François Houtart. 2015. “Buen Vivir y la necesidad de cambios alimentarios”. *EcoPortal.net*, <https://bit.ly/2W1APBP>.
- Restrepo, Ricardo. 2015. *Buen vivir, Estado constitucional y el sector de la carne*. América Latina en Movimiento. <https://bit.ly/2VE4SiP>.
- Rey Pérez, José Luis. 2017. “El enfoque político de los derechos de los animales desde la teoría de los derechos”. *Revista Iberoamericana de Bioética* 04: 01-18.
- 2018. *Los derechos de los animales en serio*. Madrid: Dykinson.
- Romero-Fernández, Wilbert, Zenia Batista-Castro, Marisel De Lucca<sup>1</sup>, Ana Ruano, María García-Barceló, Marta Rivera-Cervantes, Julio García-Rodríguez, y Soledad Sánchez-Mateos. 2016. “El 1, 2, 3 de la experimentación con animales de laboratorio”. *Rev Peru Med Exp Salud Publica* 33(2): 288 - 299.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2010. “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”. En *Teoría del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier. Buenos Aires: Westview Press A Member of the Perseus Books Group.
- Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y María del Pilar Baptista. 2014. *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México D. F.: MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.

- Schneider, Anne y Helen Ingram. 2017. "Framing the target in policy formulation: the importance of social constructions". En *Handbook of policy formulation* editado por Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee, 320-334. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Singer, Peter. 1999. *Liberación Animal*. Madrid: Editorial Trotta.
- Storini, Claudia y Fausto Quizhpe 2019. "Hacia otro fundamento de los derechos de la Naturaleza". En *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, editado por Liliana Estupiñán Achury, Claudia Storini, Rubén Martínez Dalmau y Fernando Antonio de Carvalho Dantas. Bogotá: Universidad Libre.
- Subirats, Joan, Peter Knopfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* 33 (julio-diciembre): 41-65.
- Thezá, Marcel. 2011. "La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política". *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 10 (29), 479-485.
- Trochim, William. 1989. "Outcome pattern matching and program theory". *Evaluation and Program Planning* 12, 355-366.
- True, James, Bryan Jones, Frank Baumgartner. 2010. "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas". En *Teoría del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier. Buenos Aires: Westview Press A Member of the Perseus Books Group.
- Van Dijk, Teun. 2009. *Discurso y poder*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- 2011. *Ideología y discurso*. Barcelona, Madrid: Ariel Lingüística.
- Vanhulst, Julien. 2015. "El laberinto de los discursos del Buen vivir: entre Sumak Kawsay y Socialismo del siglo XXI". *Polis Revista Latinoamericana* 40, 2015: 233-261.
- Vega, Sulma y Raquel Watanabe. 2016. "Análisis de la Ley 30407 'Ley de Protección y Bienestar Animal' en el Perú". *Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú* 27(2): 388-396, <http://dx.doi.org/10.15381/rivep.v27i2.11664>.
- Wilder, Matt. 2015. "What is a Policy Paradigm? Overcoming Epistemological Hurdles in Cross-Disciplinary Conceptual Adaptation". En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 19-42. New York: Palgrave Macmillan.
- Yanow, Dvora. 2007. "Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research". En *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, edited by Frank Fischer, Gerald

- J. Miller, and Mara S. Sidney, 405-461. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Yin, Robert. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- 2018. *Case Study Research and Applications*. Sixth Edition. California, United Kingdom, New Delhi, Singapore: SAGE Publications.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2011. *La pachamama y el humano*. Buenos Aires: Colihue; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.