

PROGRAMA CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA: UNA INICIATIVA DE UNICEF-ESPAÑOL PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

*Chikld friendly cities programme an initiative by
unicef spain towards the promotion of the rights of
the child*

*Gregorio Aranda Bricio
Joaquín Sotelo González*

RESUMEN: *El Programa Ciudades Amigas de la Infancia es una iniciativa de UNICEF para la promoción de los derechos de la infancia en el ámbito local. Este Programa se basa en el desarrollo de los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente, en lo relativo a la participación ciudadana de niños, niñas y adolescentes.*

Palabras clave: *infancia, políticas locales de infancia, Convención sobre los Derechos del Niño.*

ABSTRACT: *The Child Friendly Cities Programme is an initiative by UNICEF which main objective is to promote the rights of the child at a local level. The Programme is based on the development of the principles and contents of the UN Convention on the Rights of the Child, focusing especially on the importance of the participation of children and adolescents in the community.*

Keywords: *childhood, child policy, local action plan for childhood, child participation, Convention on the right of child.*

«No hay vocación más noble ni responsabilidad mayor que la de facilitar los medios a hombres, mujeres y niños en las ciudades y pueblos de todo el mundo para que puedan vivir mejor».

(Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, «Nosotros los Pueblos»).

1. INTRODUCCIÓN

El Programa Ciudades Amigas de la Infancia es una iniciativa del Comité Español de UNICEF cuyo principal y más genérico objetivo es impulsar y promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el ámbito de las Entidades Locales españolas. Junto a esta finalidad básica y al servicio de la misma, este programa pretende también:

- 1) Apoyar la necesidad de creación de Planes de Infancia Municipales.
- 2) Promover la participación ciudadana de toda la infancia en la vida pública municipal, especialmente, a través de Consejos de Infancia o, más en general, foros para la participación infantil y juvenil creados a propósito para tal fin.
- 3) Impulsar todo tipo de políticas municipales tendentes a favorecer el desarrollo de los derechos de las niñas y los niños.
- 4) Promover el trabajo en red, es decir, facilitar el establecimiento de relaciones entre gobiernos locales y entre estos y otros actores interesados en el desarrollo de la CDN a fin de compartir información, aptitudes y soluciones creativas.

Actualmente, existen en España 34 municipios reconocidos oficialmente como «Ciudad Amiga de la Infancia». En la primera Convocatoria de Reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia, celebrada en 2004, fueron reconocidos los siguientes municipios: Lleida, Alzira, Puerto Real, Alcázar de San Juan, Alcobendas, Alcorcón, Algete, Andújar, Arganda del Rey, Collado Villalba, Coslada, Daimiel, Fuenlabrada, Getafe, Lasarte Oria, Leganés, Marmolejo, Mejorada del Campo, Móstoles, Parla, Pinto, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Valdepeñas y Velilla de San Antonio. Dos años más tarde, en 2006, se sumaron Barcelona, Umbrete, Palencia y Granada. En 2008, con ocasión de la tercera Convocatoria de Reconocimiento, pasaron también a formar parte de la red de Ciudades Amigas de la Infancia españolas Madrid, Humanes de Madrid, Segovia y Vejer de la Frontera. En 2010, en el marco de la cuarta Convocatoria de Reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia, se integrarán

nuevos municipios a esta red de localidades comprometidas con el desarrollo y la promoción de los derechos de la infancia.

Dejando aparte los sucesivos reconocimientos de ciudades antedichos, lo más destacable es el creciente número de gobiernos locales que en España están trabajando sobre la base metodológica y los pilares que fundamentan el Programa Ciudades Amigas de la Infancia, lo que se pone de manifiesto en el incremento del desarrollo de Planes de infancia y adolescencia y en el aumento de órganos estables de participación social infantil¹.

2. EL PROGRAMA CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA COMO INSTRUMENTO DE APLICACIÓN DE LA CDN

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Recoge de forma precisa y completa los derechos humanos de la infancia y las normas a las que deben aspirar todos los gobiernos para fomentar el cumplimiento de estos derechos. La Convención es el instrumento de derechos humanos que más ratificaciones ha recibido en toda la historia, ya que todos los países del mundo –excepto dos, Somalia y Estados Unidos– han aprobado sus disposiciones. Esta amplia aceptación sirve para incrementar el protagonismo de los niños y las niñas en la tarea de lograr el respeto universal de los derechos humanos. Al ratificar este texto, los gobiernos nacionales se han comprometido a proteger y asegurar los derechos de la infancia y han aceptado su responsabilidad ante la comunidad mundial por el cumplimiento de este compromiso.

La Convención está compuesta de una serie de normas y obligaciones aceptadas por todos quienes la han ratificado y que no son negociables. Estipula los derechos humanos básicos que deben disfrutar los niños en todas partes, sin discriminación alguna: el derecho a la supervivencia, al desarrollo pleno, a la protección frente a circunstancias especiales, contra el maltrato y la explotación, y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Todos los

¹ Sólo en el Principado de Asturias, por ejemplo, se han aprobado 15 Planes Municipales de Infancia durante los últimos dos años.

derechos descritos en la Convención se ajustan a la dignidad humana y al desarrollo armonioso de todos los niños y las niñas, cuyos derechos protege estipulando pautas en materia de atención a la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales. Estas pautas son puntos de referencia que sirven para medir el progreso. Los Estados Partes firmantes de la Convención están obligados a establecer y poner en práctica todas las medidas y políticas de conformidad con el interés superior del niño y de la niña.

En el Preámbulo de la CDN, se establece como uno de los motivos que llevaron a la Organización de Naciones Unidas a elaborar esa declaración, la consideración de que el niño, por su falta de madurez física o mental, debe estar sujeto, tanto antes como después de su nacimiento, a una especial protección y cuidados a todos los niveles, incluyendo el legal.

Sin embargo, la mera ratificación de la Convención constituye apenas el primer paso hacia el desarrollo pleno de los derechos del niño, ya que hacen falta reformas legislativas e institucionales, así como profundos cambios socio-culturales en nuestra actitud frente a la infancia. El desafío se presenta hoy bajo la forma de conducir la CDN al campo de las acciones a favor de la infancia, más allá de la inicial ratificación universal. En la Cumbre Mundial de la Infancia se consideró a los gobiernos locales como referencia absolutamente imprescindible para completar los esfuerzos nacionales y acciones internacionales a favor de la infancia. El municipio es la institución más próxima al ciudadano y la que le acerca todos los retos planteados a nivel mundial.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada por España el 6 de diciembre de 1990 y fue publicada en el Boletín Oficial del Estado del 31 de diciembre del mismo año; consecuentemente, y de conformidad con lo establecido en su artículo 49, entró en vigor para nuestro país el 5 de enero de 1991. De acuerdo con el artículo 96.1 de la Constitución Española, por el que se incorporan automáticamente al sistema jurídico interno todos los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, los derechos enunciados en la Convención son derechos que forman parte del ordenamiento interno español. Ello significa que en nuestro país los particulares pueden invocarla ante

los jueces y tribunales españoles, y que las autoridades nacionales deben conocer y aplicar la Convención.

Los cuatro principios clave de la Convención establecen precisamente los fundamentos para construir una Ciudad Amiga de la Infancia:

1. No discriminación (artículo 2 de la CDN): una Ciudad Amiga de la Infancia es amiga e incluyente de TODA la infancia. Esto quiere decir que hay que buscar y dar una atención especial a cualquier niño y adolescente que sufra discriminación para procurar el respeto a sus derechos. La discriminación afecta a la infancia de muchas maneras: niños sin hogar, niños discapacitados, niños de minorías étnicas o de otros grupos, trabajo infantil, etc.
2. Interés superior de la infancia (artículo 3 de la CDN): una Ciudad Amiga de la Infancia asegura que el interés superior de la infancia es una cuestión prioritaria en todas las acciones que conciernen a la infancia. Situar a los niños primero es el sello de una Ciudad Amiga de la Infancia. La mayoría de las acciones de los gobiernos locales afectan a la infancia, directa o indirectamente, por tanto, todos los departamentos y niveles del gobierno necesitan ser sensibilizados sobre el impacto de las políticas que ya se desarrollan y de las nuevas sobre la infancia.
3. Derecho de la infancia a la vida y al máximo desarrollo (artículo 6 de la CDN): una Ciudad Amiga de la Infancia trata de maximizar el desarrollo pleno –físico y espiritual– y la supervivencia de toda la infancia dotando a ésta de las condiciones más óptimas para ello.
4. Escuchar a los niños y respetar sus puntos de vista (artículo 12 de la CDN): en una Ciudad Amiga de la Infancia, la infancia es vista y escuchada. Se promueve su participación activa como ciudadanos y sujetos de derecho, asegurándoles la libertad para expresar sus puntos de vista sobre todas las cuestiones que les afectan y asegurando que sus opiniones sean tenidas en cuenta seriamente: en su gobierno, en sus barrios, en sus escuelas y en sus familias. El proceso de construcción de Ciudades Amigas de la Infancia debe involucrar a los propios niños y niñas como participantes activos e informados de ese proceso.

Profundizando aún más, el desarrollo de una Ciudad Amiga de la Infancia pasa por el desarrollo de una serie de pilares básicos que, a modo de marco conceptual, estructuran el trabajo hacia el objetivo común y final: mejorar la vida real de la infancia. Los elementos de este marco conceptual deben ser considerados de modo que sean interconectados e interdependientes. Son los siguientes:

1. Participación infantil. Promover la participación activa de la infancia es fundamental para todo el proceso y para el resto de elementos. Se trata de implicar activamente a los niños en los asuntos que les afectan; escuchando sus puntos de vista y tomándolos en consideración en los procesos de toma de decisiones.
2. Un marco legal amigo de la infancia que asegure una legislación, un marco reglamentario y procedimientos que sean consecuentes con la promoción y la protección de los derechos de toda la infancia.
3. Una estrategia de derechos de la infancia para todo el municipio, es decir, desarrollar una estrategia o una agenda detallada y exhaustiva para construir una Ciudad Amiga de la Infancia basada en la Convención.
4. Una comisión de derechos de la infancia o un mecanismo de coordinación que promueva el desarrollo de estructuras permanentes en el gobierno local que garanticen una consideración prioritaria a la perspectiva de infancia.
5. Análisis y evaluación del impacto en la infancia de las medidas adoptadas, es decir, la existencia de un proceso sistemático para analizar y evaluar el impacto de las leyes, las políticas y las prácticas sobre la infancia, previo, durante y posterior a su aplicación.
6. Un presupuesto para la infancia que garantice el compromiso adecuado sobre los recursos y el análisis de los presupuestos dirigidos a la infancia.
7. Un informe periódico sobre el estado de la infancia que facilite la recogida de información y un adecuado seguimiento sobre el estado de la infancia y sus derechos.

8. Dar a conocer los derechos de la infancia para fomentar la sensibilización sobre ellos entre los adultos y entre los propios niños.
9. Abogacía independiente para la infancia apoyando a las ONG's y desarrollando instituciones independientes de derechos humanos (defensores del menor o comisionados para la infancia) que promuevan los derechos de la infancia.

En definitiva, una Ciudad Amiga de la Infancia no sólo ha de impulsar la protección de los derechos de la infancia ni limitarse a una mera tutela pasiva de los derechos reconocidos en las leyes, sino que debe considerar al niño y la niña como personas, no como meros proyectos de personalidad a desarrollar hasta conseguir hombres y mujeres adultos, sino como sujetos capacitados y con derechos. Desde esta perspectiva, la protección debe adquirir, además, un significado activo: conocer las necesidades de la infancia, tener en cuenta su autonomía y no prescindir de su participación.

La consideración del interés superior de la infancia debería ser prioritaria para cualquier gobierno local. En primer lugar, porque es una obligación legal, de acuerdo con el articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño. Pero más allá de este imperativo legal, hay otras razones convincentes por las que es necesario poner a la infancia en un lugar prioritario en la agenda política de cada comunidad de cada gobierno local, porque: a) los niños y adolescentes son personas con igual estatus que los adultos; no son propiedad de sus padres ni productos del Estado ni proyectos de futuro, sino una realidad en el presente; b) el desarrollo de la salud de la infancia y de su participación activa son cruciales para el futuro de cualquier sociedad; c) los niños y adolescentes nacen siendo completamente dependientes y crecen hacia la independencia con la ayuda de los adultos; d) su dependencia y su estado de desarrollo les hace particularmente vulnerables, por lo que son más sensibles que los adultos a las condiciones bajo las que viven, tales como la pobreza, la infravivienda, la contaminación o la inseguridad; e) los niños y adolescentes también son más sensibles a las acciones u omisiones de los gobiernos que cualquier otro grupo humano y prácticamente todas las áreas de la política del gobierno municipal afectan al niño en algún grado de modo directo o indirecto.

El proceso de construcción de una Ciudad Amiga de la Infancia es sinónimo de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el escenario de los gobiernos locales. El artículo 4 de la CDN establece como obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos en ella reconocidos. Es una obligación legal que se extiende a toda la estructura de gobierno de un país, desde el nivel nacional al local. Los gobiernos locales están tan obligados por este Tratado como lo está el gobierno nacional. Además, tal y como se reconoció en el primer Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños, celebrado en Dakar en 1992 y del que más adelante hablaremos, los alcaldes son los aliados más poderosos de los niños, porque como primeros ciudadanos de sus comunidades, están en una posición privilegiada para satisfacer las necesidades de su comunidad haciendo suya la causa de los niños.

En cualquier región del mundo, una ciudad que respete los derechos de los niños es una ciudad que requiere:

- un fácil acceso para todos los niños y niñas a servicios básicos de salud, servicios de educación, agua potable, higiene adecuada y recogida de basuras;
- unas autoridades locales que garanticen que las políticas, la asignación de recursos y todas las iniciativas y acciones que emergen de las estructuras del gobierno estén elaboradas de tal manera que vayan acordes con el interés superior del niño y sus electores;
- entornos seguros y condiciones que permitan cultivar el desarrollo de los niños de cualquier edad con oportunidades para el recreo, el aprendizaje, la interacción social, el desarrollo psicosocial y la expresión cultural;
- un futuro sostenible bajo condiciones económicas de equidad social y protección frente a los efectos de la contaminación ambiental y los desastres naturales;
- que los niños tengan el derecho a participar a la hora de tomar decisiones que afectan a sus vidas y que se les ofrezca la oportunidad de expresar sus opiniones;
- que se les ofrezca especial atención a los niños en desventaja social como los que trabajan o viven en las calles, los que son

- explotados sexualmente, los que viven con discapacidades o sin el adecuado soporte familiar;
- no-discriminación basada en el género, la etnia o el estatus socio-económico.

3. DE LOS ALCALDES DEFENSORES DE LOS NIÑOS AL PROGRAMA CIUDADES AMIGAS DE LA INFANCIA

En abril de 1991, el director ejecutivo de UNICEF tomó la iniciativa de reunir a distinguidas personalidades de las artes, la ciencia y la política, con ocasión de la celebración del Día Mundial del Niño, para reflejar nuevas estrategias encaminadas a reforzar los mecanismos para la efectiva y expedita puesta en marcha de la Declaración y el Plan de Acción de los Gobiernos y Jefes de Estado, adoptados por la Cumbre Mundial de la Infancia celebrada en septiembre de 1990 en Nueva York. De esta manera, surgió la idea de involucrar a los alcaldes al nivel más alto posible, y nace así la iniciativa de organizar el Primer Coloquio de Alcaldes Defensores de los Niños en Dakar, que fue precedido por una reunión preliminar en Roma.

A invitación del Comité Italiano de UNICEF y con el apoyo del municipio de Roma y del Gobierno italiano, en 1991 se mantuvo una reunión en Roma en la que participaron cerca de 300 alcaldes italianos, otros alcaldes europeos, representantes de UNICEF y delegados de las principales organizaciones municipales internacionales. En 1992, tuvo lugar el primer Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños en Dakar (Senegal), donde se adoptó un Plan de Acción y donde surgió la Declaración de Dakar. En los años posteriores se celebraron el segundo y el tercer Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños, celebrados en México y París, respectivamente.

La experiencia del Comité Italiano de UNICEF en el proyecto de «Alcaldes Defensores de los Niños» supuso un primer desarrollo de la futura estrategia de Ciudades Amigas de la Infancia, cuyos antecedentes en España se remontan precisamente también a las iniciativas de los Alcaldes Defensores de los Niños llevadas a cabo en el año 1993 en Pamplona y en Sabiñánigo y en Bilbao y en Lleida

durante el período 1998-99. Estas iniciativas supusieron el inicio de un trabajo necesario en el ámbito de la promoción de las políticas de infancia en el ámbito municipal. No obstante, aunque el anhelo de que los alcaldes asumieran la labor a favor de la infancia era una condición necesaria para conseguir el impulso necesario en los municipios, no era una condición suficiente, puesto que las metas de UNICEF en España tienen un carácter más integrador e interdisciplinar, lo que obliga a trabajar más y mejor en todas las áreas en las que interviene. En este sentido, el Programa Ciudades Amigas de la Infancia sufrió un giro en sus planteamientos iniciales, convirtiéndose en el impulsor de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el ámbito de los gobiernos locales. Este cambio respondió a un nuevo enfoque centrado en la promoción y la defensa de la Convención como instrumento de cambio a través del cumplimiento y ejercicio de los derechos de la infancia. La línea estratégica de actuación se basa en la elaboración y puesta en marcha de planes de infancia y adolescencia de carácter transversal fundamentado en un enfoque de derechos de infancia y en el desarrollo de estructuras que promuevan el derecho de la infancia a dar su opinión (artículo 12 de la CDN).

4. CÓMO INCORPORAR EN LAS ACCIONES MUNICIPALES EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Todos los programas de atención social dirigidos a la infancia y adolescencia deberían promover la realización de los derechos humanos en la forma establecida, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en otros instrumentos internacionales de este tipo, por ejemplo, en la propia CDN. El objetivo es que todo el proceso de intervención se desarrolle según normas y principios internacionales de derechos humanos.

Todos los seres humanos son titulares de derechos y deberes. Tras la aprobación de la CDN, los niños y adolescentes están incluidos en este proceso. Se ha de prestar especial atención a grupos marginados y excluidos y abordar desigualdades de poder y discriminación. En este grupo, se ha de buscar qué subgrupos tienen más dificultad para ejercer sus derechos, como mujeres (prioridad absoluta), niños,

minorías raciales, étnicas o nacionales, refugiados, desplazados, discapacitados, inmigrantes, etc.

Pero, ¿cuáles son los elementos clave que se han de considerar para lograr una buena práctica de programación usando como base los derechos humanos, los derechos de la infancia?

- Involucrar a todas las personas en el proceso, incluyendo aquellas que no destacan en su propio entorno, mejor que considerarlos como beneficiarios pasivos.
- Los programas y proyectos responden a las necesidades básicas de los niños, en especial, de su desarrollo (artículo 6 de la CDN) centrándose sobre todo en los grupos vulnerables, y con la intención de reducir disparidades.
- La participación y el empoderamiento de los niños y adolescentes como medios y como metas.
- Evaluación y seguimiento de los resultados y de los procesos de modo continuado.
- Desarrollo desde lo local, desde lo comunitario, construyendo sobre la base de las capacidades existentes de cada uno sin exclusión.
- Desarrollo de programas sobre la base de un análisis de situación que identifique tanto los problemas prioritarios como sus causas inmediatas, fundamentales y con riesgo.
- Análisis de los destinatarios finales en los procesos.
- Sinergias entre los métodos más apropiados de arriba abajo y viceversa.
- Fijación de metas. Pensar en cualquier ampliación durante el proceso de programación.
- Construir todas las alianzas y colaboraciones posibles, con un estudio de los aliados estratégicos en todo el proceso.
- Identificación de los papeles de las agencias, instituciones, ONG's u otros colectivos y de las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Los niños tienen necesidades esenciales, incluyendo las relacionadas con su crecimiento sano y su desarrollo (artículo 6 de la CDN: supervivencia y desarrollo). Para satisfacer estas necesidades, diversos agentes sociales y políticos tienen que asumir sus responsabilidades, dando respuesta a sus obligaciones para satisfacer estas nece-

sidades para el desarrollo integral de los niños. El reconocimiento de las necesidades esenciales y la asunción de responsabilidades nos llevan a la definición de estándares en el tratamiento y trabajo con la infancia y la adolescencia.

La existencia de derechos impone al Gobierno central y a todas las administraciones, incluidas las locales y regionales, la obligación legal de asegurar que tales derechos se respeten y se cumplan (base de responsabilidad).

Desde un punto de vista legal, cuando un país ratifica una Convención internacional sobre derechos, acepta su obligación internacional de cara a todos sus ciudadanos dentro de las competencias que cada administración posea. En el ámbito español, los Gobiernos locales tienen competencias, en función del artículo 25 de la «Ley de Bases de Régimen Local», en áreas que afectan directamente al bienestar y al desarrollo de los niños, tales como seguridad, ordenación del tráfico, gestión urbanística, parques y lugares de ocio, programas de prevención y atención sanitaria primaria, actividades de ocio y tiempo libre, programación de la enseñanza y transporte público.

4.1. Análisis de responsabilidades y capacidades

Las responsabilidades son pautas de reclamaciones en diversos niveles. La figura 1 refleja de arriba abajo los responsables de las obligaciones. Este diagrama puede ser aplicado en escenarios de países desarrollados y también en aquellos en vías de desarrollo.

La relación entre el responsable-de-la-realización-de-los-derechos/titular-de-derecho no garantiza por sí sola la realización de los derechos humanos. La experiencia en algunas regiones nos indica que la capacidad debe considerarse en un contexto mucho más amplio que un simple asunto de recursos –humanos, financieros e institucionales–.

Con respecto a los derechos humanos, también es esencial considerar los conceptos de «autoridad» y «responsabilidad». Estos tres elementos –recursos, autoridad y responsabilidad– comprenden el principio clave de «rendición de cuentas», que es la pieza fundamental de la capacidad.

Figura 1: Análisis de las obligaciones



Un elemento esencial del análisis de capacidad –a la luz del análisis de papel/patrón– es revisar si las políticas, la legislación, los planes y presupuestos locales y nacionales reflejan las (todavía sin cumplir) reivindicaciones, obligaciones y la rendición de cuentas. Si se descubre que estos marcos locales o nacionales de rendición de cuentas no son adecuados, entonces, por lo general, se determinarán como recipientes de la asistencia de programa el desarrollo de políticas, la reforma legal y la planificación nacional. Esto garantizará que a los responsables de la realización de derechos les sean atribuidas la autoridad y responsabilidad necesarias para que puedan ser tenidos como responsables obligados a rendir cuentas.

4.2. Las capacidades de los poseedores de obligaciones

Los poseedores de obligaciones son aquellos que han de rendir cuentas a los destinatarios de los derechos, en este caso, a la población infantil y adolescente, según su grado de responsabilidad y de atribuciones. En especial, hablamos de administraciones públicas de carácter local, regional y nacional. El Estado es el actor que ratifica la CDN y su implementación, debiendo velar por su pro-

gresivo desarrollo en los ámbitos que afectan al desarrollo integral de la infancia.

La identificación de los poseedores de obligaciones se debe realizar teniendo en cuenta estos elementos básicos o premisas que les van a caracterizar, siguiendo por estas fases que están interrelacionadas:

1. Ejercen Autoridad, pues tienen la legitimidad de los ciudadanos aceptando que uno debe actuar.
2. Comprenden y aceptan su Responsabilidad, pues así lo han aceptado y han sido elegidos, ya que poseen poder para ejercer su responsabilidad, es decir, poseen la autoridad.
3. Poseen los recursos para poder ejercer las responsabilidades que les ha otorgado la ciudadanía, debiendo actuar con los recursos humanos, económicos, operativos y de tiempo de los que dispongan.

5. EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO DE UN GOBIERNO LOCAL COMO CIUDAD AMIGA DE LA INFANCIA

Una de las acciones más relevantes del Programa Ciudades Amigas de la Infancia es precisamente el proceso de *Reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia*. En el ánimo de UNICEF-Comité Español de promover la aplicación de la CDN en el ámbito local, y teniendo en cuenta el marco conceptual expuesto anteriormente, se han presentado las sucesivas Convocatorias de Reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia, cuyo objetivo principal consiste en reconocer y respaldar a aquellos Gobiernos locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y Mancomunidades) que vienen desarrollando una labor que podría cumplir, *grosso modo*, con las líneas marcadas en este marco conceptual.

Siempre teniendo en cuenta un enfoque de proceso, se valorarán aquellas iniciativas locales que se encuentren en el camino de crear una Ciudad Amiga de la Infancia, la cual, aún mostrando carencias ante dicho marco conceptual, esté dando pasos visibles en el sentido adecuado. En definitiva, se van a valorar aquellas iniciativas locales que incluyan en sus políticas de infancia estrategias o planes de

infancia fundamentados en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño (o acciones coordinadas por, para y con la infancia), con un presupuesto adecuado y con el desarrollo de órganos de participación infantil permanentes, sostenibles y reglados.

De acuerdo con los Protocolos pertinentes, para obtener el reconocimiento de Ciudad Amiga de la Infancia, el municipio candidato debe cumplir todos y cada uno de los siguientes requisitos:

1. *Requisitos de carácter institucional.*

1. Carta firmada por el/la alcalde/sa o responsable de la institución solicitando a UNICEF-Comité Español la obtención del sello de reconocimiento de Ciudad Amiga de la Infancia. En la carta deberá figurar el nombre de la persona designada como enlace o referente en representación del Ayuntamiento o ente local.
2. Una moción, certificada por el secretario del Ayuntamiento, en la que el Pleno del Ayuntamiento o ente local aprueba solicitar el sello de reconocimiento de Ciudad Amiga de la Infancia y explicita su identificación con los principios recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como su compromiso de aplicarlos y desarrollarlos a través de las políticas locales dirigidas a la Infancia.

2. *Existencia de una estrategia o plan de infancia en el municipio o institución.*

1. En los municipios o instituciones con más de más de 100.000 habitantes y/o capitales de provincia será requisito imprescindible la existencia y ejecución de un Plan de Infancia.
2. Si el municipio o la institución tuviera menos de 100.000 habitantes no sería requisito indispensable un Plan de Infancia, aunque sí una estrategia u acciones dirigidas a la infancia.
3. Existencia de un Consejo u órgano de participación infantil permanente, con una reglamentación y con la presencia en él de niños y adolescentes.

4. Completar los Indicadores Municipales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño².
5. Otros.

Se entiende en este apartado referencias a aquellas inactivas u acciones que las entidades solicitantes estimen oportunas por su carácter innovador y que no puedan ser reflejadas en los Indicadores Municipales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el presente año 2010 se celebra la IV Convocatoria de Reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia y el V Certamen de Derechos de la Infancia y Política Municipal. La gran novedad este año es la modificación de los Protocolos de Reconocimiento y seguimiento para la obtención del reconocimiento o de la renovación del mismo, para cuyos objetivos se han establecido los siguientes criterios básicos:

1. Considerar prioritaria la PARTICIPACIÓN infantil y adolescente y las ESTRATEGIAS o PLANES de Infancia y Adolescencia en función de la magnitud poblacional del gobierno local.
2. MEJORAR la OBJETIVIDAD en la evaluación y la SOSTENIBILIDAD de los AVANCES en DERECHOS.
3. INDICADORES DE APLICACIÓN DE LA CDN RESUMIDOS Y MÁS SENCILLOS, teniendo en cuenta las responsabilidades que los gobiernos locales tienen en función de sus atribuciones legales.
4. RENOVACIÓN del sello de Ciudad Amiga de la Infancia mediante presentación de memoria por parte del Gobierno Local con informe de Indicadores.
5. SEGUIMIENTO mediante informes periódicos con Indicadores de Aplicación de la CDN cada dos años.

² Para más información, consultar http://www.ciudadesamigas.org/etc/CAI_protocolos_2010.pdf

6. INDICADORES MUNICIPALES DE APLICACIÓN DE LA CDN: UN INSTRUMENTO PARA EL CONOCIMIENTO Y EL TRABAJO EN BENEFICIO DE LA INFANCIA

El marco de justificación de los Indicadores Municipales de Aplicación de la CDN se encuentra en uno de los pilares básicos más importantes para la creación de una Ciudad Amiga de la Infancia, ya que creemos que los mismos son útiles, fundamentalmente, porque pueden contribuir a que un gobierno local establezca una serie de metas con respecto a sus políticas de infancia, metas tales como:

1. Evaluar y conocer la situación actual del trabajo en infancia sobre políticas ya definidas o desarrolladas.
2. Elaborar un primer análisis situacional o punto de partida para la planificación de nuevas políticas o estrategias de infancia.
3. Implantar fases sucesivas de políticas ya establecidas con necesidad de ajustes.
4. Incorporar en cada uno de los apartados la visión de los niños y su derecho a ser escuchados.

Así pues, entre los grandes objetivos que se pueden cumplir con la utilización de esta herramienta que son los Indicadores está el de conocer la situación (y transmitir esa información) sobre lo que se está llevando a cabo en las entidades locales respecto a la infancia, no sólo en lo que tiene que ver con Planes Integrales de Infancia, proyectos amplios de ciudad o Consejos de Participación Infantil, sino con acciones o políticas integrales o cualquier otro tipo de órganos de participación infantil. Además, los Indicadores constituyen una herramienta que nos ayuda a analizar la situación de la familia como primer agente de rendición de cuentas en el proceso de desarrollo de la CDN, pues se analizan y describen situaciones de infravivienda, pobreza en el núcleo familiar y otras.

Otro aspecto interesante del documento de Indicadores de Aplicación de la CDN es que a través del trabajo en red y la posibilidad de disponer de una base de datos de experiencias en la labor a favor de la infancia, es más fácil conocer y comparar lo que están desarrollando otros municipios y gobiernos locales a través de consultas a esa base de datos con resúmenes de documentos. Pero, sin duda, la característica más novedosa de los actuales Indicadores es

su potencialidad para facilitar el proceso de detección de situaciones de riesgo y exclusión.

Por último, los Indicadores promueven y fomentan que los diferentes departamentos y áreas del gobierno local entiendan la necesidad de priorizar y potenciar las medidas a favor de la infancia en las responsabilidades que cada uno deba realizar sin ningún tipo de exclusión, desde la política urbanística a la seguridad ciudadana, potenciando el proceso de gobernabilidad democrática de todos los sectores sociales y comenzando desde el inicio del ciclo vital.

La elaboración de los actuales Indicadores se ha llevado a cabo sobre la base de la primera edición de los mismos, realizada en 2002, y cuya esencia se sostenía en el desarrollo y aplicación de la CDN en el ámbito local, atendiendo a la obligación de los organismos del Estado en su cumplimiento. En el nuevo documento, se ha reducido el número de indicadores, siendo estos los que aparecen en la tabla número 1 y fundamentados en los siguientes principios:

1. Priorizar la participación infantil en todos los niveles del gobierno local, no sólo en los órganos dispuestos para ello.
2. Potenciar un trabajo coordinado y transversal en el ámbito de la infancia con la finalidad de promover la realización de Planes u estrategias de infancia y adolescencia en el ámbito local.
3. Mejorar los sistemas de evaluación de calidad en el proceso de reconocimiento de Ciudades Amigas de la Infancia.
4. Simplificar el proceso para su cumplimentación y adaptarlo a las características de los gobiernos locales.

También se han incorporando nuevos indicadores que atienden a los nuevos hábitos de la infancia, a los cambios en las familias y en los asentamientos urbanos:

- Atender a los casos de pobreza infantil, detectándolos desde el origen.
- Parentalidad positiva.
- Niveles de ingreso en las familias.
- Detección de infraviviendas o lugares de exclusión social en el ámbito urbano.

- Uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Espacios seguros en los caminos a pie.
- Urbanismo amigable con la infancia y espacios de uso intergeneracional.

Tabla: Indicadores en 2002 y 2009

Indicadores	2002	2009
1. Datos generales	27	22
2. Salud	30	14
3. Escuela, y educación	25	23
4. Cultura, ocio, tiempo libre	26	18
5. Sostenibilidad Ambiental	35	21
6. Familias	59	27
7. Cooperación	19	5
9. Participación	32	8
TOTAL	253	138

7. LA COMUNIDAD DA VOZ A LA INFANCIA

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la base de la consideración de todos los niños y las niñas del mundo como sujetos de pleno derecho, insta a los Estados firmantes: 1) a garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho a expresar libremente sus opiniones sobre los asuntos que le afectan y 2) a que tales opiniones sean debidamente tenidas en cuenta en función de la edad y madurez del niño que las expresa. Con este objetivo, el artículo 12 de la Convención apela a la necesidad de darle al niño la oportunidad de ser escuchado, directamente o a través de un órgano apropiado, en todos aquellos procedimientos que le afecten. Este artículo se relaciona con el artículo 13, el derecho a la libertad de expresión, más concretamente, a que los niños y niñas puedan buscar, difundir e informarse de ideas de todo tipo.

El Programa Ciudades Amigas de la Infancia promueve que sea desde el ámbito de lo local desde donde se impulsen programas y acciones para dar voz a los niños y adolescentes y favorecer así que la responsabilidad democrática se manifieste desde el inicio del ciclo vital. Pero siempre se ha de tener en cuenta que el desarrollo de programas para favorecer el derecho a la participación ha de ser protagonizado por el gobierno local sin excluir a las familias ni al resto de agentes sociales cuya área de trabajo y responsabilidad esté relacionada con la infancia.

Para promover la participación infantil, el primer paso debería ser conseguir sensibilizar a los adultos, y también a los propios niños y niñas, de que la participación debe ser un hecho natural y frecuente en todas las esferas, con normas explícitas cuando sea necesario o cuando implique responsabilidades compartidas.

La mejor forma de acercarse a los niños y las niñas es desde el contacto directo, en lo cotidiano y en lo que les afecta. El barrio, el municipio, el aula, las decisiones familiares o la calle, son los espacios naturales donde fomentar la participación. En general, es en el entorno más cercano donde mejor pueden implicarse los niños y las niñas y donde mejor se pueden apreciar los resultados de esta implicación. Por eso se les debe consultar sobre hechos reales, en especial, aunque no sólo, respecto a cuestiones que les afectan directamente.

Las fases a tener en cuenta en el proceso de la participación infantil son:

1) Hablar/escuchar.

La primera acción y la más importante que ha de emprenderse es la de dar a los niños el papel de protagonistas, darles la palabra, permitirles expresar opiniones mientras los adultos les escuchan tratando de comprenderles y con la firme voluntad de tener en cuenta lo que dicen. Si adquirimos el hábito de preguntarnos siempre: «¿y los niños?», estaremos garantizando que no nos olvidamos de nadie. Tenemos que desarrollar la cultura de la infancia, que sea la cultura de la escucha, de la observación, del respeto al niño.

2) Incitar al diálogo, a la realización de proyectos propios, potenciar el compromiso, el consenso, siempre en cuestiones que les afecten a ellos y que afecten al resto de la sociedad.

3) Garantizar la continuidad y la renovación de los representantes.

Las acciones que se lleven a cabo no deben ser puntuales, sino que se deben integrar y coordinar para conseguir un proyecto educativo global. Igualmente es necesario que quienes fueron representantes no continúen siéndolo cuando ya han rebasado la edad prevista. En muchas ocasiones, se hace necesario no sólo el apoyo personal, sino los recursos técnicos y económicos que normalmente aporta el mundo adulto

4) Formular propuestas concretas de trabajo y horizontes de actuación acordes con la percepción temporal de los niños.

No es conveniente comenzar el trabajo con un grupo de niños con preguntas tan generales y tan genéricas del tipo «¿cómo te gustaría que fuera tu ciudad?» u otras similares. Según los expertos, esta es una mala manera de empezar a trabajar porque es una pregunta que desborda las posibilidades de elaboración de un grupo de niños y adolescentes.

5) Entender la participación en el marco de la comunicación interpersonal e intergrupala. Entendida, por tanto, como un proceso dentro del marco general de la comunicación interpersonal e intergrupala adultos-niños, en el que habrá que tener en cuenta diferentes espacios, perspectivas y niveles de participación.

6) Abrir cauces de comunicación y de difusión de este tipo de procesos para que, además de ser conocidos, puedan redundar en experiencias a imitar.

El Programa Ciudades Amigas de la Infancia no impone la creación de un tipo u otro de órgano o foro de participación, pero sí considera necesario que sea estable, que sus representantes sean elegidos de modo democrático, que no sea manipulada la opinión de los niños sobre su vida y sus asuntos y que esa opinión sea considerada y tenga repuesta en función de los recursos de los que cada gobierno local disponga.

Pero es necesario recordar que el fomento de la participación y su promoción es un instrumento que favorece las acciones preventivas en el marco de los Gobiernos locales, y que es beneficiosa en muchos aspectos como los siguientes:

- contribuye a un adecuado desarrollo personal de los niños y las niñas porque pone de manifiesto sus capacidades y les genera confianza en sí mismos;
- mejora los procesos de toma de decisiones porque en ellos se implica a un colectivo social más amplio y a un sector –el infantil– olvidado en tales procesos y cuyas aportaciones pueden enriquecer los resultados finales;
- ayuda a proteger a la infancia contra los abusos y, en general, contra cualquier acción que vulnere sus derechos porque se les brinda la oportunidad para denunciar;
- facilita la adquisición de valores democráticos y permite la puesta en práctica de los mismos formando así mejores ciudadanos.

Por último, destacar la base holística que el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones generales del 29 de julio de 2009 efectuó con respecto al artículo 12 de la CDN. Según el mencionado Comité, todos los procesos en que sean escuchados y participen los niños, deben ser:

- a) Transparentes e informativos. Se debe dar a los niños información completa, accesible, atenta a la diversidad y apropiada a la edad acerca de su derecho a expresar su opinión libremente y a que su opinión se tenga debidamente en cuenta y acerca del modo en que tendrá lugar esa participación y su alcance, propósito y posible repercusión.
- b) Voluntarios. Jamás se debe obligar a los niños a expresar opiniones en contra de su voluntad y se les debe informar de que pueden cesar en su participación en cualquier momento.
- c) Respetuosos. Se deben tratar las opiniones de los niños con respeto. Siempre se debe dar a los niños la oportunidad de iniciar ideas y actividades. Los adultos que trabajen con niños deben reconocer, respetar y tomar como base los buenos ejemplos de participación de los niños, por ejemplo, en su contribución en la familia, la escuela, la cultura y el ambiente de trabajo. También es necesario que comprendan el contexto socioeconómico, medioambiental y cultural de la vida de los niños. Las personas y organizaciones que trabajan para los

- niños y con niños también deben respetar la opinión de los niños en lo que se refiere a la participación en actos públicos.
- d) Pertinentes. Las cuestiones respecto de las cuales los niños tienen derecho a expresar sus opiniones deben tener pertinencia auténtica en sus vidas y permitirles recurrir a sus conocimientos, aptitudes y capacidad. Además, es necesario crear espacio para permitir a los niños destacar y abordar las cuestiones que ellos mismos consideren pertinentes e importantes.
 - e) Adaptados a los niños. Los ambientes y los métodos de trabajo deben adaptarse a la capacidad de los niños. Se debe poner el tiempo y los recursos necesarios a disposición de los niños para que se preparen en forma apropiada y tengan confianza y oportunidad para aportar sus opiniones. Es necesario considerar el hecho de que los niños necesitarán diferentes niveles de apoyo y formas de participación acordes con su edad y la evolución de sus facultades.
 - f) Incluyentes. La participación debe ser incluyente, evitar las pautas existentes de discriminación y estimular las oportunidades para que los niños marginados, tanto niñas como niños, puedan participar. Los niños no constituyen un grupo homogéneo y es necesario que la participación prevea la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por motivo alguno. Es necesario también que los programas sean respetuosos de las particularidades culturales de los niños de todas las comunidades.
 - g) Apoyados en la formación. Los adultos necesitan preparación, conocimientos prácticos y apoyo para facilitar efectivamente la participación de los niños, por ejemplo, para impartirles conocimientos relativos a escuchar, trabajar conjuntamente con niños y lograr efectivamente la participación de los niños con arreglo a la evolución de sus facultades. Los propios niños pueden participar como instructores y facilitadores respecto de la forma de propiciar la participación efectiva; necesitan formación de la capacidad para reforzar sus aptitudes respecto de, por ejemplo, la participación efectiva y la conciencia acerca de sus derechos y capacitación para organizar reunio-

nes, recaudar fondos, tratar con los medios de difusión, hablar en público y hacer tareas de promoción.

- h) Seguros y atentos al riesgo. En algunas situaciones, la expresión de opiniones puede implicar riesgos. Los adultos tienen responsabilidad respecto de los niños con los que trabajan y deben tomar todas las precauciones para reducir a un mínimo el riesgo de que los niños sufran violencia, explotación o cualquier otra consecuencia negativa derivada de su participación. Las medidas necesarias para ofrecer la debida protección incluirán la formulación de una clara estrategia de protección de los niños que reconozca los riesgos particulares que enfrentan algunos grupos de niños y los obstáculos extraordinarios que deben superar para obtener ayuda. Los niños deben tener conciencia de su derecho a que se les proteja del daño y saber dónde han de acudir para obtener ayuda en caso necesario. La inversión en el trabajo con las familias y las comunidades es importante para crear una comprensión del valor y las consecuencias de la participación y reducir a un mínimo los riesgos a los que de otro modo podrían estar expuestos los niños.
- i) Responsables. Es esencial el compromiso respecto del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, en toda investigación o proceso consultivo debe informarse a los niños acerca de la forma en que se han interpretado y utilizado sus opiniones y, en caso necesario, darles la oportunidad de rechazar el análisis de las conclusiones e influir en él. Los niños tienen derecho también a recibir una respuesta clara acerca de la forma en que su participación ha influido en un resultado. Cuando corresponda, debe darse a los niños la oportunidad de participar en los procesos o actividades de seguimiento. Es necesario que la supervisión y evaluación de la participación de los niños, cuando sea posible, se haga con los propios niños.

El Programa de UNICEF-Comité Español «Ciudades Amigas de la Infancia» (www.ciudadesamigasdelainfancia.org) promueve que todos los niños y las niñas tengan voz pública en los más de 8.122 Gobiernos locales españoles para que, de esta manera, contribuyan con sus aportaciones a hacer de su pueblo o ciudad un lugar mejor y más habitable.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALFAGEME, E.; CANTOS, R. y MARTÍNEZ, M. *De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción*. Madrid: Plataforma de Organizaciones de Infancia, 2003.
- BALBÍN, J. *Metodología para la inclusión del enfoque de derechos en el desarrollo vía los planes*. Medellín (Colombia): Instituto Popular de Capacitación (IPC), 2008.
- GAITÁN, L. y MARTÍNEZ MUÑOZ, M. *El Enfoque de derechos de la Infancia en la Programación. Guía para el diseño, desarrollo y evaluación de proyectos*. Serie Práctica. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2002.
- GEIDENMARK, E. y KARLSSON, L. *Programación de los derechos del niño; cómo aplicar un Enfoque de Derechos del Niño en la Programación*. Londres: International Save the Children Alliance, 2002.
- NN.UU. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Asamblea General de Naciones Unidas, 20 de Noviembre de 1989.
- OCHAÍTA ALDERETE, E. «La infancia como objeto de estudio». En: *Infancia urbana y vida cotidiana*. Madrid: UAM-Ministerio de Fomento, 1997.
- OCHAÍTA ALDERETE E. y ESPINOSA BAYAL, M. A. *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes*. Madrid: MacGraw Hill-UNICEF, 2004.
- PALACIOS, J.; MARCHESI, A. y COLL, C. *Desarrollo psicológico y educación: Psicología Evolutiva*. Madrid: Alianza, 1999.