

Marco jurídico y políticas noruegas sobre bienestar y protección de la infancia Normativa y prácticas

Octubre de 2022



Este documento forma parte del Proyecto Europeo Erasmus+ KA202, "Participación y Colaboración para la Acción", acrónimo PANDA, Sept. 2020 - Ago. 2023. En el proyecto participan 4 Universidades Europeas: Artevelde University of Applied Sciences (Bélgica), Norwegian University of Science and Technology (Noruega), Queen's University Belfast (Irlanda del Norte) y Universidad Complutense de Madrid (España). También participan 4 organizaciones: Growing Up (Bélgica); Trondheim Kommune/Link (Noruega); Voice of Young People in Care, VOYPIC, (Irlanda del Norte) y Fundación Secretariado Gitano, FSG (España).

Autores: Langsrud, Elizabeth (sección 2, 3 y 4) Skrove, Gaute; Hernes, Solvår (sección 5).

Contenido

Introducción.....	3
1. Introducción.....	4
2. Leyes internacionales sobre la participación infantil: ¿qué importancia tienen en la legislación noruega?.....	4
3. Garantías legales internas noruegas para el derecho de los/as niños/as a participar	5
3.1 Constitución del Reino de Noruega de 17 de mayo de 1814 (La Constitución)	5
3.2 Ley de Protección de la Infancia de 17 de julio de 1992 nº 100 (ley vigente relativa al CWS)	5
3.3 Reglamento de participación y fiduciario de 1 de junio de 2014 nº 697.....	6
3.4 Ley de Bienestar de la Infancia de 18 de junio de 2021 nº 97 (La nueva ley relativa al CWS no ha entrado en vigor).....	7
3.5 Otra legislación general que expresa la participación o co-determinación del niño/a.....	7
4. La aplicación de la ley: la necesidad de prácticas que garanticen el derecho de los/as niños/as a participar	8
5. "Instantáneas" de las perspectivas de dos actores organizativos sobre la participación infantil	9
5.1. Ålesund y el fiordo.....	9
5.2. Trondheim	10
5.3. Redd Barna	10
5.4. Preguntas.....	10
5.5. Respuestas.....	10
5.6. Resumen y comentarios	15
Referencias	15

Introducción

El objetivo del proyecto PANDA es promover la participación de los/as niños/as pequeños/as (menores de 12 años) en la toma de decisiones en un contexto transnacional mediante el refuerzo de la colaboración de los profesionales conocidos por los servicios sociales, especialmente en el bienestar y la protección de la infancia.

Dirigido por 8 organizaciones asociadas que incluyen trabajadores/as sociales, gestores, responsables políticos, académicos y formadores de cuatro países: Bélgica, España, Noruega e Irlanda del Norte, el proyecto tiene tres objetivos:

- aumentar las competencias y conocimientos de los/as profesionales mediante la creación de una mediateca;
- Ayudar a las organizaciones a crear las condiciones necesarias para el trabajo social participativo con niños/as pequeños/as, proporcionando un marco para que los responsables políticos y los gestores apoyen la aplicación de un enfoque participativo;
- proporcionar a los formadores nuevas herramientas y métodos en este ámbito.



Figura 1 Concepto PANDA (2022)

En este texto puede leer sobre el marco jurídico principal en los cuatro países participantes. Son cuatro ejemplos de cómo la legislación internacional se traduce en sistemas regionales de bienestar y protección de la infancia.

Cada país ha estructurado las presentaciones de forma algo diferente, pero todos han descrito cómo las autoridades cuidan e incluyen a los/as niños/as más vulnerables de su país.

1. Introducción

El siguiente texto trata sobre el marco jurídico y la política noruegas en materia de bienestar y protección de la infancia, y tres organizaciones reflexionan sobre la participación infantil en la práctica.

2. Leyes internacionales sobre la participación infantil: ¿cuál es su significado en la legislación noruega?

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue incorporada a la Ley de Derechos Humanos (HRA) interna de Noruega en 2003 y, por lo tanto, se aplica como ley noruega.¹ Por lo tanto, las autoridades noruegas están obligadas a cumplir las disposiciones de la CDN. Esto significa que tanto las autoridades estatales como los organismos municipales, como el Servicio de Bienestar de la Infancia (CWS), deben llevar a cabo sus tareas en el marco de la CDN y de otros derechos humanos.² En otras palabras, el artículo 12 de la CDN constituye la base del derecho de los niños a participar en virtud de la legislación noruega. El Art. 12 (1) dice lo siguiente:

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

La CDN está ganando terreno lentamente en el Tribunal Supremo de Noruega, lo que ha dado lugar a que el art. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha publicado un comentario general como guía para los Estados sobre cómo entender y aplicar el artículo 12 en la legislación nacional⁴. 12 en la legislación nacional.⁴ El Tribunal Supremo de Noruega ha declarado que los comentarios generales no son jurídicamente vinculantes, pero que serán relevantes como fuentes de derecho para determinar el contenido detallado de las disposiciones de la CDN.⁵ Además, el Tribunal Supremo ha declarado que el peso de este tipo de declaraciones depende de la medida en que se anclan en la redacción de la CDN.⁶

¹. Cf. Ley de Derechos Humanos de 21 de mayo de 1999 nº 30 Sección 2 nº 4.

². En caso de conflicto entre una de las disposiciones de la CDN y una disposición legal noruega, prevalecerá la disposición de la CDN, cf. Ley de Derechos Humanos, Sección 3.

³ Lucy Smith, FNs konvensjon om barnets rettigheter [Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño]. En Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt y Kirsten Sandberg (eds.). *Barnekonvensjonen: barns*

rettigheter i Norge [La Convención sobre los Derechos del Niño: los derechos del niño en Noruega]. Universitetsforlaget 2020, p. 19-33 (p. 30.).

⁴ Cf. Observación General nº 12 (2009) *El derecho del niño a ser escuchado*.

⁵ Cf. Rt. 2009 p. 1261 para. 41, cf. también Rt. 2015 p. 1388 para. 151 y HR-2018-2096-A, párr. 14.

⁶ HR-2018-2096-A, párr. 14.

3. Garantías jurídicas internas noruegas para el derecho de los/as niños/as a participar

3.1 La Constitución del Reino de Noruega de 17 de mayo de 1814 (La Constitución)

El 14 de mayo de 2014 se incluyeron en la Constitución disposiciones clave sobre derechos humanos, incluida una disposición independiente sobre los derechos del niño (véase el artículo 104). La subsección 1, segunda frase, refleja el principio general de la CDN sobre el derecho de los niños a ser escuchados en el artículo 12 (1). La disposición está estrechamente vinculada a la redacción de la CDN y otorga al derecho a participar rango constitucional: *Ellos/as [los/as niños/as] tienen derecho a ser escuchados en los asuntos que les conciernen, y su opinión se tendrá en cuenta en función de su edad y desarrollo*".

Tanto la CDN como la Constitución hacen referencia al "*derecho a ser oído*", que implica el derecho a la participación.⁷ Sin embargo, según su redacción, la segunda se limita a cuestiones que *afectan* directamente al niño, a diferencia de la CDN, en la que basta con que el niño se *vea afectado*.⁸ Por lo tanto, la CDN debe utilizarse junto con la Constitución, ya que la primera otorga al niño/a derechos de participación más amplios, por ejemplo, el derecho a participar en la sociedad de forma democrática en general.⁹ Sin embargo, según la teoría jurídica, el art. 12 no va tan lejos como para otorgar al niño derechos de parte en los casos en los que esté implicado.¹⁰

3.2 Ley de Protección de la Infancia de 17 de julio de 1992 nº 100 (ley vigente relativa al CWS)

Dado que la CDN ya conlleva la obligación legal de que el CWS permita a los/as niños/as participar en todos los casos que les conciernan, las disposiciones de la Ley de Bienestar de la Infancia pueden parecer redundantes. Porque, aunque la ley general no contenga una disposición similar, el art. 12 de la CDN sigue siendo una fuente jurídica relevante en el derecho noruego.¹¹ Sin embargo, hay varias razones importantes para que las disposiciones sobre la participación de los/as niños/as estén incluidas - no sólo en la Constitución - sino también en la Ley de Bienestar de la Infancia y en otras leyes generales que regulan asuntos relativos a los niños. En primer lugar, ayuda a hacer visible el derecho de participación de los encargados de hacer cumplir la ley que toman medidas y decisiones que afectan a los niños. En segundo lugar, puede ayudar a aclarar el significado de la participación del niño/a en una ley específica.¹² Además, las referencias pedagógicas en la legislación general pueden contribuir a dar a este importante tema una mayor atención en la práctica administrativa noruega.

7. Cf. Observación General nº 12, párrafo 3. 3.

8. Lena R. L. Bendiksen y Trude Haugli, *Sentrale emner i barneretten [Temas clave en el Derecho de menores]*. Universitetsforlaget 2021, p. 56.

9. Kirsten Sandberg, "Barns rett til å bli hørt" [El derecho de los niños a ser escuchados]. En Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt y Kirsten Sandberg (eds.). *Barnekonvensjonen: barns rettigheter i Norge [La Convención sobre los Derechos del Niño: los derechos de los niños en Noruega]*. Universitetsforlaget 2020, p. 98-130 (p. 99).

10. Prop. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven [Ley de Bienestar Infantil y Ley de enmiendas a la Ley de Bienestar Infantil]*, p. 372.

11. Bendiksen y Haugli 2021, p. 45.

12. Kirsten Sandberg, *Barnets beste i lovgivningen. Betenkning til Barnevoldsutvalget [El interés superior del niño en la ley. Informe al Comité contra la violencia infantil]*. 2016, p. 5.

En 2018 se introdujeron enmiendas en la Ley de Bienestar de la Infancia que aclararon el derecho del niño/a a la participación e introdujeron nuevos requisitos de documentación.¹³ Según la Sección 1-6, los/as niños/as que pueden formarse su propia opinión tienen derecho a participar. La disposición hace hincapié en que se aplica en "*todos los asuntos que conciernen al niño/a*".¹⁴ No hay *límite de edad* para el derecho del niño/a a participar - lo que es conforme tanto a la CDN como a la Constitución. La ausencia de un límite de edad obliga al CWS a ejercer su discreción en cada caso individual respecto a *cuándo* y *cómo* debe participar el niño. Sin embargo, esto armoniza con la comprensión del derecho del niño/a a ser escuchado como un elemento integral en la evaluación del CWS de lo que es en el interés superior del niño/a - una consideración que debe tenerse en cuenta en todos los casos, independientemente de la edad del niño/a.¹⁵

El derecho a la participación se refuerza aún más mediante el artículo 1-7 de la Ley, que estipula que el CWS llevará a cabo su labor con respeto y, en la medida de lo posible, en colaboración, no sólo con los padres, sino también con el niño. Además, el artículo 6-3a estipula que la motivación de las decisiones del CWS debe incluir, entre otras cosas, la opinión del niño/a y la forma en que ésta se pone de relieve en el caso.

En el apartado 1 del artículo 6-3 hay una norma especial que establece una edad mínima de 7 años para la participación en relación con las decisiones jurídicas y administrativas adoptadas por el CWS o la junta del condado. Según los trabajos preparatorios, el límite de edad impone a las autoridades la obligación incondicional de facilitar información al niño/a y permitirle expresarse. Y, además, la obligación del CWS o de la junta del condado de realizar una evaluación específica en cada caso concreto para determinar si un niño más pequeño puede formarse su propia opinión.

Además de las disposiciones que abordan directamente el derecho del menor a participar, la Ley también contiene disposiciones en las que este derecho se refleja de forma más indirecta, como el artículo 4-3, en el que se hace hincapié en las conversaciones con el menor como actividad clave en una investigación.

3.3 Reglamento de participación y fiduciario de 1 de junio de 2014 nº 697

La recomendación del Comité de la Infancia es que la participación en la práctica adopte el carácter de

participación, en forma de un intercambio continuo de información y de opiniones entre los/as adultos y los/as niños/as.¹⁶ Esta elaboración de cómo el derecho del niño/a a la participación puede traducirse en la práctica del CWS se expresa en la legislación noruega en un reglamento independiente de la Ley de Bienestar de la Infancia.¹⁷ El artículo 5 del reglamento operativiza el derecho del niño/a, a la participación como "*un proceso que debe ejercerse durante todo el curso del caso*".

¹³. Cf. Reglamento de 1 de junio de 2014 nº 697 sobre participación y fideicomisario Sección 7.

¹⁴. Cf. Prop. 169 L (2016-2017). *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)* [Enmiendas a la Ley de Bienestar Infantil, etc. (mejor seguridad jurídica para niños y padres)]. La disposición entró en vigor el 1 de julio de 2018.

¹⁵. Cf. Observación General núm. 12, párr. 74 y Observación General núm. 14 (2013) *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (art. 3, párr. 1), párr. 53.

¹⁶. Véase la Observación general nº 12, apartado 3. 3.

1.1.1 ¹⁷. Cf. Reglamento sobre participación y fideicomisario, cf. Sección 4-1 de la Ley de Bienestar Infantil.

3.4 Ley de Bienestar Infantil de 18 de junio de 2021 nº 97 (La nueva ley relativa al CWS no ha entrado en vigor)

Como resultado de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) haya declarado en repetidas ocasiones que Noruega ha violado el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), el Storting pidió al gobierno que garantizara que las propuestas de la nueva Ley de Bienestar de la Infancia estuvieran en consonancia con las obligaciones de Noruega en materia de derechos humanos.¹⁸ Sobre la base de este enfoque general de los derechos del niño/a, la nueva Ley de Bienestar de la Infancia contiene varias disposiciones que pretenden contribuir a reforzar los derechos del niño y su participación en los casos de bienestar de la infancia.¹⁹ Entre otras cosas, una nueva disposición que implica una excepción del derecho de las partes privadas a acceder a los documentos para facilitar que el niño o la niña pueda explicarse con la mayor libertad posible ante el CWS. Por razones pedagógicas y de seguridad jurídica, también se hace referencia a la disposición introductoria de la ley sobre el derecho del niño/a a la participación en otras partes de la ley, como en el capítulo 10, que regula el internamiento institucional del niño/a.²⁰ Además, se ha omitido la referencia de 7 años mencionada anteriormente en la ley anterior.²¹

3.5 Otra legislación general que expresa la participación o co-determinación del niño/a

La siguiente lista de ejemplos que abordan el derecho de los/as niños/as a participar (o a la codeterminación) no está directamente relacionada con las obligaciones del CWS, pero ayuda a hacerse una idea de la influencia de la CDN en las leyes internas. De conformidad con el art. 12, estas disposiciones, junto con las mencionadas anteriormente, sólo establecen *el derecho* del niño a expresarse y no imponen en modo alguno la obligación legal de participar.

- El artículo 31 de la *Ley sobre los Niños y los Padres* (8 de abril de 1981 nº 7) otorga al niño/a un derecho de codeterminación en la familia, tras el deber de los padres de escuchar la opinión del niño/a antes de tomar decisiones sobre asuntos privados que le conciernen.
- El artículo 17, apartado 4 de la *Ley de Tutela* (26 de marzo de 2010 n.º 9) otorga al joven el derecho a ser oído en los asuntos económicos que le conciernan.

- Los artículos 11-1, 11-1a, 11-15 y 11-15a de *la Ley de Educación* (17 de julio de 1198 nº 61) otorgan a los alumnos la codeterminación en la escuela a través de la obligación del consejo de nombrar consejos de alumnos/as y permitir que los/as alumnos/as participen en el comité de cooperación de la escuela, etc.
- El artículo 3 de *la Ley de Jardines de Infancia* (nº 64 de 17 de junio de 2005) otorga al niño/a el derecho a participar y codeterminar las actividades diarias del jardín de infancia.
- La sección 3-1, subsección 1, tercera y primera frase de la *Ley de Derechos de los Pacientes* (18 de julio de 1999, nº 63) otorga a los/as niños/as el derecho a la información y a ser escuchados, de acuerdo con su edad y sus necesidades.

¹⁸. Cf. Decisión de solicitud de 28 de mayo de 2020 nº 637.

¹⁹. Cf. Prop. 133 L (2020-2021), Innst. 625 L (2020-2021) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven [Recomendación del Comité de Familia y Cultura sobre la Ley de Bienestar Infantil (Ley de Bienestar Infantil) y la Ley de Enmiendas a la Ley de Bienestar Infantil] y Lovvedtak 173 (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) [Resolución legislativa. 173 (2020-2021) Ley de Bienestar Infantil (Ley de Bienestar Infantil)]*.

²⁰. Cf. Sección 10-2, Subsección 1, primera frase, que se refiere al derecho del niño a ser oído y a participar de conformidad con la Sección 4-1 de la Ley de Bienestar de la Infancia.

²¹. Cf. Prop. 133 L (2020-2021), p. 88.

- La sección 17, subsección 1, segunda frase, de la *Ley de Administración Pública* (10 de febrero de 1967) impone al ayuntamiento la obligación de permitir que los interesados menores de edad expresen su opinión al respecto antes de adoptar decisiones administrativas.
- El artículo 5-12 de *la Ley de Administración Local* (22 de junio de 2018 n.º 83) otorga a los/as niños/as la codeterminación a nivel social al estipular que todos los municipios deben tener su propio órgano juvenil o un foro similar.
- La sección 3-3, subsección 3 de la *Ley de Planificación y Construcción* (27 de junio de 2008 nº 71) establece la obligación de establecer un sistema para salvaguardar los intereses de los niños durante la preparación de los planes municipales.

4. La aplicación de la ley: la necesidad de prácticas que garanticen el derecho de los/as niños/as a participar

Sin embargo, los derechos del niño/a no sólo pueden considerarse garantías formales de seguridad jurídica, como las disposiciones legales. Aunque una buena base jurídica es una condición previa necesaria para el derecho del niño/a a la participación, la salvaguardia de tales derechos dependerá en gran medida de factores distintos de la Ley²². Si se tienen en cuenta, y en qué medida, la CDN y las disposiciones nacionales sobre el derecho de los/as niños/as a participar en la práctica, depende de si las disposiciones son conocidas por quienes deben administrarlas. A pesar de que existe una base legal para la participación, los informes de auditorías y las investigaciones revelan que muchos niños no son escuchados en los casos del CWS.²³ Esta base de conocimiento

indica la necesidad de conocimientos, habilidades y voluntad de aquellos que toman acciones y decisiones que afectan a los/as niños/as para garantizar la protección de los derechos del niño/a, a través de su práctica. Se trata en gran medida del reto de cómo hacer operativo el derecho a participar.

Un ejemplo que puede ilustrar la importante relación entre la base jurídica y la aplicación de la ley es la tramitación por parte del TEDH de un gran número de casos noruegos de bienestar infantil, en los que Noruega ha sido condenada hasta ahora en 8 de cada 10 casos por violar el art. 8 del CEDH²⁴. Según las sentencias, el problema no radica en la contradicción entre la CDN y nuestra actual Ley de Bienestar de la Infancia, sino en la práctica del CWS y de los tribunales noruegos con respecto a la base jurídica, más concretamente, en no lograr el "justo equilibrio que debe establecerse entre los diferentes elementos en conflicto intereses".²⁵ El gobierno noruego está dando seguimiento a las críticas del TEDH de diferentes maneras, incluido un próximo establecimiento de criterios para la ponderación de las opiniones del menor frente a otras consideraciones.²⁶

²². Sandberg 2016, p. 5.

²³. Véase, por ejemplo, Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOMB 2016/1152 om *Barns rettigheter ved barneverntjenestens avgjørelser* [Declaración del Defensor del Pueblo en el asunto SOMB 2016/1152 sobre los derechos de los niños en el marco de una decisión administrativa del CWS] y Havnen, Karen J. Skaale et. al. (2020). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning. Delrapport 5 [El trabajo de investigación de los servicios de Bienestar Infantil - de la preocupación a la decisión. Informe provisional 5]*, pp. 61-70.

²⁴. El TEDH ha comunicado un total de 39 casos admitidos a trámite y, hasta la fecha, se han tramitado 10 casos.

5. "Instantáneas" de las perspectivas de dos actores organizativos sobre la participación infantil

Para ilustrar, de forma muy provisional, cómo puede ser el marco jurídico de la participación infantil desde la perspectiva de un actor, hemos planteado cinco preguntas a varios informantes de tres organizaciones. Dos de las organizaciones son servicios municipales de bienestar infantil de dos ciudades diferentes de Noruega. Una de ellas es el servicio de bienestar infantil de Ålesund y Fjord, socio del proyecto PANDA. La otra es el servicio de bienestar infantil de Trondheim. El municipio de Trondheim es socio del proyecto PANDA. El tercer participante consultado es la rama noruega de una ONG, Redd Barna (Save the Children), con la que PANDA Noruega ha mantenido cierta correspondencia. Un informante de Redd Barna respondió a las preguntas durante una reunión por Internet, mientras un asistente de investigación tomaba notas de la conversación. Un informante de Ålesund y Fjord envió una respuesta por escrito. La información de la investigación no son datos "gruesos", y la siguiente presentación, realizada por uno de los asistentes de investigación y un profesional del trabajo social que trabaja con PANDA Noruega, pretende ser ilustrativa. Se trata de instantáneas de cómo los actores describen los temas abordados en nuestras preguntas.

5.1. Ålesund y el fiordo

El sistema noruego de bienestar infantil consta de una parte municipal y otra estatal. La parte municipal (los servicios de bienestar infantil) es responsable de garantizar a los/as niños/as y jóvenes unas condiciones seguras y buenas para crecer. La parte estatal se encarga, entre otras cosas, de crear y gestionar instituciones y de ayudar a los municipios a contratar y organizar hogares de acogida. El municipio de Ålesund y el municipio de Fjord tienen un servicio conjunto de bienestar infantil. El servicio tiene dos sucursales. En 2020, el municipio de Ålesund contaba con 59,8 años-hombre en el servicio de bienestar infantil. De ellos, 46,4 fueron años-hombre relacionados con la administración y los procedimientos. En el municipio de Fjord, el número de años-hombre fue de 3,9, tanto para el total de años-hombre del servicio de bienestar infantil como para los años-hombre relacionados con la administración y los procedimientos (SSB, 2021). El marco jurídico general, con relevancia para las actividades de los servicios de bienestar relacionadas con la participación infantil, se ha tratado anteriormente (se hablará más sobre los marcos de ambos informantes en los apartados 3.1, 3.2 y 3.3). Nuestro informante dirige el equipo de investigación de los servicios de bienestar infantil de Ålesund y Fjord.

²⁵. Por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Strand Lobben y otros c. Noruega* (37283/13), 2019, párr. 203.

²⁶. Cf. Prop. 133 L (2020-2021), p. 60.

5.2. Trondheim

Los servicios de bienestar infantil de Trondheim atienden a una población mayor que la de Ålesund y Fjord. Tiene cinco sucursales y comprende programas de asistencia social y asesoramiento. Hemos hablado con cinco asistentes sociales distintos que representan a tres de las sucursales. El marco jurídico general, con relevancia para las actividades de los servicios de asistencia social relacionadas con la participación infantil, se ha tratado anteriormente (epígrafes 3.2, 3.3 y 3.4).

5.3. Redd Barna

Redd Barna es miembro de la organización mundial Save the Children, que cuenta con más de 24.000 empleados en 122 países. Redd Barna es una organización dirigida por sus miembros, neutral desde el punto de vista político y religioso, y cuenta con unos 200 empleados/as. La sede central está en la capital noruega, Oslo, y hay cinco oficinas regionales. El trabajo de Redd Barna está anclado en los estatutos (Redd Barna, 2018), adoptados por la junta nacional de Redd Barna, los artículos de asociación (Redd Barna, 2019a), adaptados por la junta de miembros, y la legislación noruega. Los estatutos están por encima de los artículos de asociación. Los valores de Save the Children se basan en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y esto se refleja en los estatutos y el acta constitutiva de Redd Barna, así como en su documento de estrategia política (Redd Barna, 2018b). Nuestro informante es asesor sobre participación infantil en el programa nacional de Save the Children Noruega.

5.4. Preguntas

1. ¿Qué guías publicadas por el gobierno utiliza usted para abordar la participación de los/as niños/as y la cooperación con ellos/as?
2. ¿Se han elaborado "guías" separadas para la organización? ¿Dispone la organización de sus propias guías para la participación de los/as niños/as y la colaboración con ellos/as?
3. ¿Puede hablarnos de sus prácticas en relación con la participación de los/as niños/as en general y de los menores de 12 años en particular?
4. ¿Qué diría de los grados de libertad (la palabra noruega "rom" se traduce como "espacio" o "habitación") para ejercer la discreción en materia de participación y cooperación de los/as niños/as con los/as niños/as?
5. ¿Se incluye el tema de la participación de los/as niños/as y la cooperación con ellos en los planes de calidad de la organización?

5.5. Respuestas

Respuestas a las preguntas 1, 2 y 5

Estas tres cuestiones están relacionadas y se tratan como una sola en esta presentación.

Ålesund y Fjord: ¡Los municipios de Ålesund y Fjord no han elaborado guías locales para la participación de los niños, pero utilizan la guía "Snakk med meg!" ("¡Habla conmigo!") ("¡Habla conmigo!"), publicada por el Ministerio de Infancia e Igualdad en 2009. [Se trata de un "paquete", que pretende ser una ayuda a la hora de hablar con los/as niños/as y jóvenes en el bienestar infantil, y que consta de un DVD inspirador y un guía construida en torno a dos preguntas. ¿Por qué es importante la conversación? ¿Cómo puede llevarse a cabo? El DVD ofrece inspiración sobre cómo pueden llevarse a cabo las conversaciones, y la guía corrobora con conocimientos teóricos y consejos prácticos]. Según el informante, la organización ha experimentado, en los últimos años, una creciente atención a la conversación con los niños/as. Por ejemplo, se han preparado plantillas para redactar las decisiones, lo que garantiza que la voz del niño/a esté siempre documentada. Entre otras cosas, la decisión debe mostrar cómo se ha permitido al niño/a participar y decir su opinión, como lo que piensa sobre su situación y su opinión sobre las medidas que deben aplicarse. Si no se ha realizado una entrevista con el niño o la niña, debe justificarse. Además, debe decir algo sobre cómo el servicio de bienestar infantil evalúa profesionalmente lo que piensa el niño, o la niña lo que el servicio cree que es lo mejor para el niño o la niña y por qué. Varios empleados utilizan también la herramienta "Snakkemedbarn" (trad. "Hablar con los niños/as"; véase www.snakkemedbarn.no). [Se trata de un paquete de herramientas de Internet de libre acceso que consiste en parte en simulaciones de conversaciones ("snakkesim") con niños en las que hay motivos de preocupación, y en parte en otro material para desarrollar la comprensión y las habilidades]. Ålesund y Fjord tiene un plan operativo cuyo tema es la participación de los/as niños/as y la cooperación con ellos, según el cual debe escucharse la voz de los/as niños/as y éstos tienen derecho a participar en todas las fases de un caso de bienestar infantil.

Trondheim: Todo el trabajo está regulado por la Ley de Bienestar Infantil. La Ley de Bienestar

Infantil establece que todos/as los/as niños/as que reciben servicios en virtud de la Ley de Bienestar Infantil tienen derecho a participar y a recibir información sobre su propio caso. Se exige que sean vistos y escuchados y que se les explique cuál es su preocupación familiar. Esta colaboración con los/as niños/as debe documentarse. Además, se ha implantado "Barnesamtalen" (Conversación con los/as niños/as) como método para hablar con los niños más pequeños. "Barnesamtalen" es una forma de conversación que consiste en garantizar que se atiende a los niños y se les da tiempo para pensar y opinar sobre su propia situación.

La organización no ha elaborado sus propias directrices por escrito, pero los informantes señalan que existen unos valores organizativos claros que recogen la importancia de colaborar con todos los/as niños/as. También es un tema que se trata en las discusiones comunes y en la supervisión. Se apoyan y supervisan mutuamente para encontrar formas auténticas y adecuadas de implicar a los/as niños/as. En los últimos años se ha prestado más atención a la participación y la colaboración con los/as niños/as, aunque aún queda camino por recorrer.

Redd Barna: Redd Barna trabaja sobre la base de una perspectiva que sitúa los derechos del niño/a en el centro. Su trabajo sobre la participación infantil aborda principalmente lo que se deriva del artículo 12 [respeto de la opinión del niño/a] de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Artículos 13 (libertad de expresión), 14 (libertad de pensamiento, creencia y religión), 15 (derecho a organizarse (libertad de asociación), 16 (derecho a la intimidad) y 17 (acceso a la información de los medios de comunicación) también son relevantes y centrales. La Observación General del Comité de los Derechos del Niño (CDN) sobre el art. 12 (CRC, 2009) se destaca como documento central, y éste se utiliza aproximadamente como "guía". Este documento contiene una formulación de 9 requisitos / prerrequisitos para la participación y para que los/as niños/as sean escuchados (ibíd. páginas 29-31; véase también Save the Children, 2021) que son de especial interés. [Todos los procesos en los que un/a niño/a o niños/as sean escuchados y participen deben ser:

a) Transparentes e informativos b) Voluntarios c) Respetuosos d) Relevantes f) Adaptados a los/as niños/as g) Inclusivos h) Apoyados por formación i) Seguros y sensibles al riesgo j) Responsables (ibid.). Estos nueve criterios han sido desarrollados por la CDN]. Redd Barna, y Save the Children a nivel internacional, supervisan y elaboran planes basados en estos criterios. Como parte de su trabajo.

Con la participación de los/as niños/As, los criterios se aplican activamente. También se utilizan en la producción de herramientas y ayudas. A veces Redd Barna ajusta las formulaciones de los distintos criterios, haciéndolos más comprensibles, pertinentes y fáciles de aplicar por los distintos grupos destinatarios. Un ejemplo es una guía para los consejos de estudiantes en Noruega, en la que se comunican estos requisitos previos a quienes participan en los consejos de estudiantes y trabajan con ellos ("Elevrådshåndboka"). La participación puede ser a menudo "mucho forma y poco contenido", y los nueve principios dirigen la atención a la calidad del trabajo y del proceso. La Observación General del Comité de los Derechos del Niño de la ONU también hace hincapié en esto al considerar que el trabajo participativo está orientado al proceso. También se han creado guías para la participación en y para Save the Children ([véase https://resourcecentre.savethechildren.net](https://resourcecentre.savethechildren.net)). En particular, Redd Barna destaca un manual de seis volúmenes para supervisar y evaluar la participación de los niños (Lansdown & O'Kane, 2014) [que abarca temas como la conceptualización de la participación, indicadores para evaluar y supervisar la participación, métodos para involucrar a los/as niños/as y las partes interesadas, y herramientas para ayudar a supervisar y evaluar el alcance, la calidad y los resultados de la

participación de los/as niños/as en cualquier servicio, programa, iniciativa o proyecto]. Estos documentos están a disposición del público y son utilizados por Save the Children tanto a nivel internacional como en Noruega.

Respuestas a la pregunta 3

Ålesund y Fjord: Según la informante, en todos los casos de protección de menores hay que entrevistar a los niños. Ålesund y Fjord organiza a los empleados en equipos según el tipo de tarea que ejecutan (véase https://www.bufdir.no/en/English_start_page/The_Norwegian_Child_Welfare_Services/stages_in_a_child_welfare_case/ para una visión general de las diferentes etapas de un caso de bienestar infantil noruego en inglés), y separa entre el equipo de investigación, el equipo de medidas y el equipo de atención fuera del hogar. El equipo de atención fuera del hogar, que trabaja con los/as niños/as y jóvenes colocados en hogares de acogida o en una institución, siempre debe hablar con el/la niño/a [al tomar decisiones, interpretación del asistente de investigación]. Para el equipo de investigación, cuando se lleva a cabo una investigación, la atención se centra en informar a los/as niños/as de lo que es el servicio de protección de la infancia y por qué es conveniente hablar con el/la niño/a. Siempre se evalúa, en función de la edad y madurez del niño/a, qué información debe recibir. Además, se informa al niño o la niña del resultado de una investigación y se le pregunta qué tipo de ayuda desea para sí mismo o para su familia. En la práctica, esto no se hace en todos los casos, pero se están revisando las rutinas de Ålesund y Fjord para que se aplique en todos los casos, incluidos los más jóvenes. Si no se pregunta a los/as niños/as qué tipo de ayuda desean, suele deberse a una valoración de la edad y la madurez. También depende de cuál sea el contenido de la nota de preocupación. En la fase de medida, llevada a cabo por el equipo de medida del servicio de bienestar infantil, los gestores de casos mantendrán conversaciones con los/as niños/as, con el fin de evaluar si el niño está experimentando cambios / mejoras. Si se está considerando la posibilidad de cerrar o no un caso activo, el servicio de bienestar infantil siempre debe hablar primero con el niño o la niña. Esto se adapta a la edad y madurez del niño/a. La autoevaluación del equipo de medidas de asistencia a la infancia indica que pueden hablar provechosamente con los niños menores de 12 años con más frecuencia que en la práctica actual.

Trondheim: Dado que los asistentes sociales de Trondheim están sujetos a las mismas guías y requisitos legales, informan de forma bastante similar a como lo hacen los de Ålesund y Fjord para asegurarse de que se produce la participación.

También destacan que en Trondheim todos los/as asistentes/as sociales reciben formación en "Barnesamtalen", que es una herramienta muy utilizada. Se evalúa la capacidad del niño/a para absorber información. ¿Qué tipo de información puede manejar el niño o la niña y cuándo se convierte la información en una carga, etc.? Se informa al niño/a sobre su propio caso en la mayor medida posible. Deben hablar con el niño o la niña varias veces durante el periodo de investigación. Esto se hace mediante reuniones en el hogar del niño/a, en la escuela o en otros ámbitos. Además, se obtiene información de otras personas que conocen al niño para tener un conocimiento más amplio de su situación. Cuando los/as niños/as tienen entre 6 y 12 años, se les debe informar cuidadosamente de que la familia está en contacto con el servicio de bienestar infantil. Una vez informados, pueden elegir si desean más reuniones con el servicio de bienestar de la infancia o simplemente que se les informe de los procedimientos ulteriores. Los/as asistentes/as sociales se

reúnen con los/as niños/as en lugares elegidos por ellos. Puede ser en casa, en la escuela o en otros lugares adecuados. Cuando los/as niños/as son menores de seis años, los/as asistentes sociales examinan con más cuidado la información que se les da, pero su objetivo es hablar con todos los niños mayores de cuatro años.

Nuestros informadores afirman que utilizan varios métodos para hablar con los/as niños/as pequeños/as. Además de los "Barnesamtalen", juegan, dibujan, utilizan arcilla, pasean juntos y realizan otras actividades como escribir cartas personales, etc.

Los informantes siguen afirmando que la participación es un tema de reflexión entre colegas. Es importante mostrarse genuino cuando se conoce a los niños. Los valores de ser flexible, tener los pies en la tierra, ser respetuoso y competente para establecer una relación son esenciales. Experimentan que es mejor cuando tienen confianza en sí mismos y no tienen expectativas demasiado altas para la conversación. Lo más importante es ser honesto y abierto para ayudar a los/as niños/as pequeños/as a entender por qué los servicios de bienestar infantil se reúnen con ellos y escuchar lo que el niño desea. Ser consciente de la comunicación no verbal y reflejar las emociones es posiblemente más importante con los/as niños/as pequeños/as, dijo un informante. Los niños siempre pueden llevar a una persona allegada a las reuniones con el servicio de bienestar infantil. Una vez realizada la evaluación, el niño puede opinar sobre la continuación del plan. Parece que el índice de éxito de la participación en este asunto depende más de las relaciones entre la familia y el sistema de bienestar infantil que de la edad del niño. Hay ejemplos en los que la familia, por diferentes motivos, no quiere que sus hijos hablen con el asistente social. Esto puede acomodarse si el contenido de la nota de preocupación "lo permite".

Redd Barna: En relación con la participación de los/as niños/as, "influencia" es un concepto clave en Redd Barna. Los/as niños/as deben tener influencia en sus propias vidas y en los asuntos y decisiones que les conciernen. Redd Barna trabaja para aumentar la influencia de los/as niños/as en sus propias vidas y en las sociedades en las que viven, y la influencia de los/as niños/as es también un principio rector de su propia actividad que implica a los/as niños/as. RB trabaja con la participación de los/as niños/as en estas dos dimensiones. Además de los proyectos de desarrollo y los proyectos nacionales, Redd Barna/Save the Children también trabaja a nivel local, a través de equipos locales, y participa a nivel comunitario mediante consultas y proyectos de colaboración con diversos actores estatales, regionales e internacionales. Entre otras cosas, trabajan con diversas redes de investigación, y con cuestiones relativas a cómo utilizar la investigación. Redd Barna quiere que se establezcan estructuras formales que garanticen que la influencia de los/as niños/as es sistemática, y que el grado de influencia de los/as niños/as no es accidental. Tanto la labor de defensa como la influencia como principio de trabajo se aplican al trabajo con todos los niños, incluidos los menores de 12 años.

Más concretamente, en los procesos de trabajo que implican directamente a los/as niños/as, Redd Barna trabaja en gran medida sobre la base del Aprendizaje y la Acción Participativos (PLA) [un método desarrollado posteriormente sobre la base de la Evaluación Rural Participativa. El objetivo general de la ERP es incorporar los conocimientos y opiniones de la población rural en la planificación y gestión de proyectos y programas de desarrollo]. Un ejemplo de técnica/aplicación es "el mapa corporal". En esta técnica, los/as niños/as dibujan un contorno alrededor del cuerpo, en grandes rollos de papel, y luego utilizan el mapa corporal como medio para comunicar su punto

de vista y su experiencia sobre un tema relevante para ellos. El informante de RB ha utilizado este método, por ejemplo, en relación con temas como las experiencias de los/as niños/as en rupturas matrimoniales y las experiencias de los/as niños/as como refugiados, y con niños/as de hasta 8 años de edad. La cabeza puede representar pensamientos. Los pies y las manos pueden representar la ubicación. La boca puede representar si se habla o no de un tema o experiencia. El corazón suele ser el aspecto más central/crucial de lo que dicen los/as niños/as. Los hombros pueden llevar carga, hacerse más ligeros, más pesados, etc.

Respuestas a la pregunta 4

Ålesund y Fjord: Ålesund y Fjord describen el uso de la discreción en relación con la necesidad de hablar con los/as niños/as y cuándo hacerlo. El grado de libertad para ejercer la discreción [sobre si hablar o no con los/as niños/as] puede considerarse más limitado ahora que antes. Si no se habla con los/as niños/as, debe hacerse una evaluación de por qué / por qué no, y esta evaluación debe documentarse. Debe haber una evaluación profesional de por qué no se habla con los/as niños/as en todas las fases de un caso de bienestar infantil. No obstante, es posible ejercer la discrecionalidad en cuanto al momento en que se realiza la entrevista con el menor. Por ejemplo, al principio de una investigación, ¿se habla primero con el niño, la niña o con los padres? En gran medida, Ålesund y Fjord habla primero con los padres.

Trondheim: Además de lo que han descrito Ålesund y Fjord, los informantes de Trondheim experimentan que hay margen para ser creativos y encontrar nuevas formas de colaborar con los niños. Sin embargo, el aumento de las exigencias de las normativas regionales y nacionales puede dar lugar a métodos de trabajo más estandarizados, lo que puede tener un efecto negativo en la motivación de los/as empleados/as para ser creativos y pensar de forma innovadora.

Redd Barna: Redd Barna describe la discreción como un principio que debe ejercerse. Los niños, las niñas y los jóvenes participan e influyen en la forma de trabajar de la organización. Pero algunos principios son fijos (véanse los 9 criterios del Comité de los Derechos del Niño). Un ejemplo del uso de la discreción es el debate sobre la participación de los/as niños/as en la esfera pública y el equilibrio entre exposición y protección. Esto puede ser un dilema, y hay mucho margen para la discreción. Con la libertad, también puede haber riesgo, y el riesgo no siempre es algo negativo. Para Save the Children, es importante encontrar un buen equilibrio entre estos dos aspectos, y no menos importante implicar a los/as propios/as niños/as, y a menudo también a sus padres y tutores, en el debate. Con la libertad, también hay riesgo. Este dilema, como otro ejemplo, Redd Barna lo encuentra a veces en relación con la difusión de sus propios proyectos, en los que los/as jóvenes pueden querer participar en el discurso, y a veces en contra de los deseos de los padres.

5.6. Resumen y comentarios

En primer lugar, las guías y directrices a las que hace referencia el servicio de bienestar de la infancia son más específicas que las guías a las que hace referencia la ONG. Mientras que estas últimas son principios lo suficientemente generales como para ser aplicados casi universalmente, las primeras abordan prácticas particulares dentro de la administración de casos y procedimientos de bienestar infantil.

En segundo lugar, al describir la práctica, Ålesund y Fjord se centran en garantizar que el niño o la niña sea escuchado. Redd Barna describe, por un lado, un intento de influir en la política y reforzar así la participación de los/as niños/as. Por otro, Redd Barna describe el trabajo con grupos de niños/as que exploran diferentes temas o situaciones vitales.

En tercer lugar, el informador de Ålesund y Fjord se refiere a la discreción en relación con el dónde, el cuándo y el sí de hablar con los/as niños/as. El informante de Redd Barna se refiere a la discreción en relación con los dilemas que surgen cuando entran en conflicto principios como la libertad y el riesgo.

Podría ser interesante contrastar estos dos (tipos de) organizaciones más a fondo de lo que permite este formato. Mientras que el trabajo de los servicios de bienestar infantil, por un lado, es siempre concreto, en el sentido de estar relacionado con las necesidades individuales de un niño, y también está determinado por sus propios recursos (o por la falta de recursos), y la participación infantil media entre estas dos dimensiones relativamente materiales dentro de los límites legales de la Ley de Bienestar Infantil, las actividades de las ONG, por otro lado, están más directamente enraizadas en los derechos del niño/a, y son, quizás, por lo tanto, más libres de comunicar un enfoque basado en principios para fortalecer la participación infantil, y, quizás, relacionar en mayor medida su actividad con lo normativo / ideal.

Referencias (capítulo 5)

Lansdown and O'Kane. 2014. A toolkit for monitoring and evaluating children's participation. Booklet 1. <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/toolkit-monitoring-and-evaluating-childrens-participation-introduction-booklet-1>

Ministry of Children and Equality. 2009. Snakk med meg. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/q-1156b-snakk-med-meg_web.pdf

Redd Barna. 2018a. Redd Barnas statutter. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/02/Redd_Barnas_statutter_2018.pdf

Redd Barna. 2019. Vedtekter for lokalt og regionalt arbeid. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/02/Redd-Barnas-Vedtekter-2019-2021_version-nov-2019-1.pdf

Redd Barna. 2018b. Redd Barnas strategi 2019-2021. Treårsplan fram mot 2030.
<https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/02/Redd-Barnas-Strategi-2019-2021-2.pdf>

Redd Barna. (no publication date found). Elevrådshåndboka. The book is available for schools; see
<https://www.reddbarna.no/>

Save the Children. 2021. The nine basic requirements. For Meaningful and Ethical Children's Participation. https://resourcecentre.savethechildren.net/node/19385/pdf/basic_requirements-english-final.pdf

SSB. 2021. Table 12305: Man-years in Child Welfare Services, by region, contents and year.
<https://www.ssb.no/en/statbank/table/12305/>

The Committee on the Rights of the Child. 2009. GENERAL COMMENT No. 12 (2009). The right of the child to be heard <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>