

POLICY PAPER

CONTAR CON LA INFANCIA ES UNA EMERGENCIA

La infancia y la adolescencia también sufren emergencias en España

Edita: UNICEF España
C/Mauricio Legendre, 36
28046 Madrid
Tel. 913 789 555

Coordinación: Contreras Redondo, Lara. Astete Muñoz, Sandra. Martínez Viamonte, Maribel. Negueruela Macías, Adriana. UNICEF España.

Autores: Contreras Redondo, Lara (UNICEF España). Gómez Moreno, Sandra (PRAXO). Santana Martínez, José (PRAXO).

Agradecimientos: A todas las personas entrevistadas (detalladas al final de documento). A los miembros del Grupo Asesor de UNICEF España y a los miembros del Grupo Impulsor de Participación Infantil y Adolescente post-DANA, Valencia.

Diseño y Maquetación: Rexmedia SL

Financiado por:



Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 3 |
| Contexto | 6 |
| 1. La infancia en el centro de la emergencia | 6 |
| 2. Es el momento de actuar | 8 |
| Diagnóstico de situación | 10 |
| 1. Ciclo de la emergencia en clave de infancia y adolescencia | 10 |
| 2. Actualmente en España | 12 |
| Recomendaciones para un sistema de emergencias que cuente con la infancia y adolescencia | 16 |
| 1. Antes de la emergencia: prevención y preparación | 16 |
| 2. Durante la emergencia: respuesta | 20 |
| 3. Después de la emergencia: recuperación y reconstrucción mejor | 23 |
| Bibliografía y listado de entrevistas | 26 |
| Anexo 1 | |
| Análisis del ciclo de emergencias en la actualidad en España | 29 |

Introducción

Las emergencias han dejado de ser hechos inauditos en España. Son parte de la realidad que los niños y niñas viven a lo largo de su vida.

Nuestro país vive hoy una intensificación de los riesgos de desastres, con crisis cada vez más frecuentes, recrudescidas y complejas. **Las olas de calor prolongadas, la DANA de Valencia o los incendios de gran magnitud en Galicia son ejemplos recientes de un escenario que ha dejado de ser anómalo.** Según el Climate Risk Index 2025 de Germanwatch¹, España ocupa el octavo puesto a nivel mundial entre los países más afectados por la crisis climática en las últimas tres décadas.

Asistimos, como sociedad, a una concatenación de emergencias, que **han dejado de ser hechos excepcionales para convertirse en una realidad estructural.** Este escenario está poniendo a prueba la capacidad del sistema de gestión de emergencias. Nos obliga a poner todos nuestros esfuerzos en su fortalecimiento y adaptación a la nueva realidad.

En este contexto, no todas las personas se ven afectadas del mismo modo. **Los niños, niñas y adolescentes (NNA) sufren de forma desproporcionada las consecuencias de las emergencias.** Ellos y ellas viven interrupciones educativas y de sus espacios de socialización, el deterioro de su salud física y mental, la pérdida de redes de apoyo, la desprotección... Sin embargo, sus necesidades específicas siguen sin ocupar un lugar prioritario en la agenda de emergencias.

Hoy existen las condiciones políticas, normativas y sociales para transformar este enfoque. España cuenta con la oportunidad y la responsabilidad de **avanzar hacia un modelo de gestión de emergencias que sitúe de manera efectiva a la infancia y adolescencia en el centro:** reconociendo sus derechos, atendiendo sus vulnerabilidades y necesidades específicas y fortaleciendo su resiliencia.

Desde UNICEF España hemos elaborado el presente policy paper con el objetivo de impulsar la priorización del enfoque de derechos y necesidades de la infancia y la adolescencia en la gestión de emergencias y proponer medidas específicas a quienes toman decisiones para que esa priorización se haga realidad. Para ello, el documento presenta un análisis de contexto, un diagnóstico de la situación actual del sistema de gestión de emergencias en España y sus áreas de mejora y una serie de recomendaciones clave para la incorporación efectiva del enfoque de infancia y adolescencia.

La elaboración del policy paper se ha basado en una triangulación metodológica. Se ha llevado a cabo la revisión documental del marco jurídico, así como de los planes estratégicos y operativos relevantes; además de estudios de ámbito nacional e internacional sobre la materia. Por otra parte, se han realizado varias entrevistas en profundidad a personas destacadas por su posición y/o por su conocimiento o experiencia. Por último, también se ha incorporado la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes a través de los resultados de talleres de participación infantil en torno a las emergencias².

¹. *Climate Risk Index 2025: Who suffers most from extreme weather events?* Lina Adil, David Eckstein, Vera Künzel y Laura Schäfer, GERMANWATCH, 2025
². *Modo emergencia activado. Preparación y actuación en contextos de emergencia.* Grupo Asesor de UNICEF España, 2025; y *La voz de la infancia. Propuestas para la reconstrucción tras la DANA.* Grupo Impulsor de Participación Infantil y Adolescente post-DANA, UNICEF España, 2025

■ DATOS CLAVE SOBRE EMERGENCIAS E INFANCIA EN ESPAÑA

Los riesgos y persistencia de amenazas climáticas aumentan en España, tanto las olas de calor, los incendios, como eventos como la DANA



Debido al cambio climático, España sufre **30 días más** de **calor extremo** al año³



En 2025, los grandes **incendios forestales** se han **triplicado**: 60 frente a los 20 de la media del decenio. De los **diez** incendios más grandes de este siglo, **ocho** han ocurrido en 2025⁴



El **calentamiento global** ha duplicado la probabilidad de que ocurran catástrofes como la **DANA de Valencia** y las precipitaciones son un 12% más intensas⁵



³. *Climate Change and the Escalation of Global Extreme Heat: Assessing and Addressing the Risks*. Climate Central, World Weather Attribution y Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2025

⁴. *Incendios en España*. Greenpeace, 2025.

⁵. *Nacer durante la crisis climática 2. Una vida sin precedentes: proteger los derechos de la niñez en un clima cambiante*. Save the Children International, 2025.

⁶. *Estudio Una aproximación a la exposición al riesgo de inundación fluvial en España*. Universidad de Málaga y Almería

⁷. *Reducción del riesgo de desastres con enfoque de infancia en España y Escuelas Seguras. Diagnóstico y propuesta*. EDUCO, 2025

⁸. *Modo emergencia activado. Preparación y actuación en contextos de emergencia*. Grupo Asesor de UNICEF España, 2025

⁹. *Con el barro en la mochila. Impacto de la DANA de octubre de 2024 en la infancia y adolescencia de la provincia de Valencia: Vías para la reconstrucción desde un enfoque de derechos*. Save the Children, 2025

Esta tendencia creciente de amenazas climáticas afecta de manera importante a la infancia

El **80%** de los **niños y niñas** de nuestro país sufren al menos un **fenómeno climático extremo** al año como sequías, olas de calor y lluvias torrenciales⁵



En España, más de **medio millón** de **niños y niñas** residen en **zonas inundables**⁶



En torno a **mil centros educativos** se encuentran localizados en las **zonas inundables** de mayor riesgo⁷



En España, **6,4 millones de niños y niñas** viven en zonas donde se ha **duplicado** el número de olas de calor y **3,3 millones** en lugares donde se han **triplicado**⁸

Esto se ha visto materializado en el impacto de la DANA de Valencia en la infancia



La **DANA de Valencia** de 2024 causó que en torno a **48.000 alumnos y alumnas** no pudieran ir a **clase** durante semanas⁹

El **52,4%** de las **familias** afectadas por la **DANA** indica que sus hijos e hijas han sufrido un **retraso en el aprendizaje**⁹



Contexto

1. La infancia en el centro de la emergencia

“La DANA ha afectado a nuestros pueblos, coles y plazas, pero también ha afectado a nuestros sentimientos”

Grupo Impulsor de Participación Infantil y Adolescente post-DANA, Valencia

La infancia es la gran golpeada en una emergencia. Es uno de los colectivos que más sufre y que menos capacidad de protegerse tiene. Por su naturaleza y estado de desarrollo, son más vulnerables a nivel físico, emocional y cognitivo ante un elemento perturbador de estas características.

Las emergencias generan un primer impacto inmediato sobre ellos y ellas, pero las **consecuencias son muy profundas:** se cuelean en su día a día y desestabilizan las bases que sostienen su bienestar.

UNICEF estima que casi la mitad de los niños y niñas del mundo (1.000 millones), viven en países extremadamente vulnerables al cambio climático y que, cada día, 20.000 niños y niñas tienen que huir de sus hogares para protegerse de los efectos climáticos adversos (como inundaciones, sequías, tormentas). Además, uno de cada seis niños y niñas viven en un contexto de conflicto.

Las emergencias alteran de forma drástica su entorno y su percepción de seguridad. Se les traslada a otros lugares, obligándoles a cambiar su rutina y privándoles de sus entornos de confianza. En muchas ocasiones no entienden el origen de la emergencia y tampoco se les proporciona información adecuada, aumentando la sensación de incertidumbre. Los espacios de juego, de encuentro y de desahogo desaparecen. La escuela se interrumpe, y con ella no solo el aprendizaje, sino también su día a día y el sentido de normalidad.

“A veces no entendemos bien lo que ha pasado, lo que nos lleva a una confusión que incrementa nuestros sentimientos negativos.”

Grupo Asesor de UNICEF España

En el 2024, 40.000 niños y niñas vieron interrumpida su educación por la DANA de Valencia (Conselleria de Educación, Generalitat Valenciana) y 6.700 niñas y niños fueron desplazados a causa de los incendios¹⁰.

Además, la separación de sus figuras de apego, la pérdida del hogar o la exposición a escenas de sufrimiento y muerte generan en ellos **efectos que no siempre son visibles de inmediato, pero que pueden prolongarse en el tiempo.** La salud emocional y mental se resiente y las redes que deberían amortiguar el golpe se debilitan.

¹⁰. *Modo emergencia activado. Preparación y actuación en contextos de emergencia.* Grupo Asesor de UNICEF España, 2025

Por estas razones, es clave entender que **las emergencias no solo ponen en riesgo el presente, sino también el futuro de los niños, niñas y adolescentes. Porque el daño de una crisis, si no se trata de forma efectiva, se instala.** Se adentra y perjudica la salud mental, transformándose en miedos persistentes, ansiedad o depresión; afecta a la formación, dificultando la concentración y el aprendizaje; dificulta las relaciones, erosionando la seguridad personal y la confianza. Las crisis generan unas heridas profundas que deben ser cuidadas y atendidas.

Las emergencias provocan consecuencias para todos los niños, niñas y adolescentes; pero también muestran su cara más amarga en los contextos sociales, económicos y territoriales más difíciles. **Las desigualdades y vulnerabilidades que están presentes antes de una crisis no solo permanecen en una emergencia, sino que se intensifican.**

La pobreza, la exclusión social, la precariedad en la vivienda, la falta de servicios básicos o la brecha territorial son ejemplos de cuestiones que se ven intensificadas. Las emergencias impactan en ellas de forma directa, afectando a las bases más esenciales como la alimentación. De acuerdo con Save the Children¹¹, en los municipios afectados por la DANA, 18.000 niños y niñas que percibían la beca comedor perdieron la garantía de una comida equilibrada al día con el cierre temporal de los centros educativos.

“Cuando ocurre una situación de peligro, no sabemos bien qué hacer, sentimos miedo o nos sentimos solos”

Grupo Asesor de UNICEF España

Por último, no hay que olvidar una última consideración esencial: los niños, niñas y adolescentes dependen de otras personas, dependen de nosotros, los adultos. De forma habitual, en su vida cotidiana, no deciden dónde vivir, no eligen cómo protegerse, no pueden garantizar su propia seguridad ni acceden por sí solos a los recursos que necesitan.

Su bienestar depende de otros. Depende de sus familias, de sus cuidadores y cuidadoras, de sus profesores y profesoras, de la comunidad en la que crecen. Y, de manera decisiva, depende de las Administraciones públicas: de las políticas de protección que se activan, de los servicios que llegan o no a tiempo, de la calidad de la respuesta y de la capacidad de estos sistemas para priorizar su interés en cada decisión que se adopta.

Por eso, existe **una responsabilidad colectiva de atender las necesidades y los derechos de la infancia y la adolescencia.** Una responsabilidad que debe plasmarse también, y de forma perentoria, en las situaciones más difíciles. Lo que está en juego no es solo responder a la emergencia, es también controlar el alcance y la gravedad de sus consecuencias en el presente y el futuro. Necesitamos articular un sistema sólido y robusto capaz de hacer frente a este desafío.

El impacto de una emergencia se puede reducir sustancialmente con un buen modelo de prevención y preparación; y se puede paliar después de la emergencia reconstruyendo mejor. Y en todo ello, la infancia debe estar presente.

¹¹. Con el barro en la mochila. Impacto de la dana de octubre de 2024 en la infancia y adolescencia de la provincia de Valencia: Vías para la reconstrucción desde un enfoque de derechos. Save the Children, 2025

2. Es el momento de actuar

En ningún momento de la historia ha sido tan urgente actuar. En ningún momento de la historia hemos tenido tantos instrumentos para hacerlo.

Nos encontramos en un momento crítico para el fortalecimiento del sistema de emergencias. **Confluyen la urgencia y la oportunidad para actuar y poner en el centro de las emergencias a la infancia.**

La urgencia proviene, por una parte, del **aumento en la frecuencia y severidad de los desastres**. El agravamiento de los fenómenos asociados al cambio climático (olas de calor, inundaciones, incendios, etc.) supone un reto en sí mismo y, además, produce un menor tiempo de recuperación entre eventos. Puede ocurrir, por tanto, que el aumento del ritmo y la intensidad de los impactos supere la capacidad de adaptación de las comunidades y los sistemas públicos, agravando las condiciones de riesgo. Los datos, a este respecto, son sobrecogedores. El 85% de los niños y niñas de nuestro país vive en zonas donde se ha duplicado el número de olas de calor y el 44% en lugares donde se han triplicado¹².

A ello se le suma un modelo de crecimiento urbano que no ha tenido en cuenta los riesgos y se expande en zonas de gran exposición a amenazas climáticas y ambientales. La forma en que están contruidos y distribuidos los espacios donde viven, estudian y juegan los niños, niñas y adolescentes multiplica la exposición al peligro (zonas inundables, plantas bajas, plazas duras, crecimiento disperso y segregado, etc.). Según datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al menos 985 centros educativos se encuentran en zonas con peligro de inundación¹³.

Esta situación se ve agravada por la ausencia de un enfoque específico de infancia en la adaptación a la crisis climática y por una fuerte desigualdad socioespacial: los niños y niñas en situación de pobreza, migración o viviendo en barrios con menor inversión pública suelen concentrarse en las zonas más expuestas y con menos infraestructuras de adaptación, lo que provoca impactos repetidos.

“Ante una emergencia como la DANA, es necesario que se creen espacios seguros en zonas altas y se promuevan construcciones no inundables”

Grupo Impulsor de Participación Infantil y Adolescente post-DANA, Valencia

¹². *Modo emergencia activado. Preparación y actuación en contextos de emergencia*. Grupo Asesor de UNICEF España, 2025

¹³. *Reducción del riesgo de desastres con enfoque de infancia en España y Escuelas Seguras. Diagnóstico y propuesta*. EDUCO, 2025

No obstante, junto a esta urgencia, también existe una **oportunidad única** para avanzar en el camino adecuado. A nivel internacional, europeo y nacional existe un marco jurídico, político y financiero que nos impulsa a situar a la infancia y adolescencia en el centro de las políticas.

A nivel internacional, la **Convención de los Derechos del Niño** ya establece, como elemento primordial, la protección de la infancia y la adolescencia también en emergencias. Este compromiso se ha ido fortaleciendo cada vez más, como demuestra el hito que supuso la adopción del **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**. Su adopción representó un paso fundamental en el sistema de gestión de emergencias y, particularmente, un avance importante en el papel que los niños y niñas deben jugar en ese sistema. El Marco de Sendai identifica que viven las consecuencias de los desastres de una forma más agravada. Además, los reconoce no solo como sujetos pasivos sino como agentes que deben contribuir de forma activa a la reducción del riesgo de desastres.

“Pensamos que, para garantizar nuestro derecho a un entorno saludable y seguro, es necesario que se utilicen métodos y materiales de construcción adaptados y resistentes frente a las catástrofes; además de mejorar y construir edificios más adecuados para la infancia”

Grupo Impulsor de Participación Infantil y Adolescente post-DANA, Valencia

Del mismo modo, el ámbito europeo también ha avanzado y creado condiciones importantes. El **Mecanismo Europeo de Protección Civil** y las políticas de la UE impulsan sistemas de alerta temprana, de anticipación y adaptación climática; y pone a disposición financiación para elementos clave como son la resiliencia urbana, las escuelas climáticamente seguras, la innovación en comunicación de riesgo y los programas de Salud Mental y Atención Psicosocial (SMAPS) comunitario. Posicionar a la infancia como población prioritaria permite utilizar estos fondos para adaptar infraestructuras escolares, reforzar servicios psicosociales, pilotar alertas orientadas a familias con hijos e hijas y desarrollar herramientas participativas en municipios.

Por su parte, España cuenta con una **estructura institucional relevante en torno a la infancia y la adolescencia** para avanzar en esta agenda. Además del Ministerio de Juventud e Infancia, destaca también el Observatorio de la Infancia o el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia. Igualmente, existe también una estructura normativa relevante, como es el caso del marco de protección establecido por la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia. Todo ello hace que se cuente con una arquitectura institucional y jurídica que permitiría avanzar. Sin embargo, por el momento no se ha puesto adecuadamente el foco de la infancia y la adolescencia en la gestión de emergencias.

Por último, no hay que olvidar que España cuenta también con una **agenda climática** que supone un paso decisivo en el posible fortalecimiento del sistema de protección ante los eventos futuros. Lamentablemente, esta agenda climática rara vez incorpora a los niños, niñas y adolescentes como categoría explícita, por lo que es muy susceptible de mejora.

Diagnóstico de situación

1. Ciclo de la emergencia en clave de infancia y adolescencia

El impacto de una emergencia no depende únicamente de lo que ocurre cuando esta se produce. Nada más lejos de la realidad: un evento climático o de otra índole puede tener consecuencias muy diferentes dependiendo de lo que se hace antes, de cómo se actúa durante y de las decisiones que se toman después. Entender las emergencias en su totalidad permite comprender que:

- **Prevenir** reduce el riesgo y evita daños en los niños y niñas y en la población general.
- **Preparar** deja listo lo necesario para responder de forma eficaz si la emergencia ocurre.
- **Responder** adecuadamente salva vidas y atiende necesidades inmediatas durante la crisis.
- **Reconstruir** mejor permite recuperar las condiciones de vida, reparar daños y fortalecer la resiliencia a largo plazo, evitando errores del pasado.

Todas estas fases conforman el ciclo de la emergencia. Todas son necesarias y fundamentales para una buena gestión de las crisis. Por eso, precisamente, **incorporar los derechos y las necesidades de la infancia y la adolescencia requiere hacerlo en cada una de las fases del ciclo:**





- **La prevención** implica identificar y modificar los factores que incrementan la exposición y la vulnerabilidad de los niños y niñas: vivir en zonas de riesgo, asistir a centros educativos no preparados, depender de infraestructuras frágiles o carecer de redes estables.
- **La preparación** implica adaptar procedimientos y mensajes. Implica asegurar que el entorno adulto, es decir, las familias, los cuidadores, el profesorado y los profesionales, están capacitados para sostener a la infancia. Además, implica que se tienen en cuenta sus capacidades de comprensión, alerta temprana, reacción, participación y regulación emocional.
- **En la respuesta**, el sistema debe coordinarse y responder con rapidez y agilidad, activando una modalidad de respuesta que sitúe en el centro la protección de la infancia y adolescencia. Cuando la emergencia irrumpe de forma brusca en la vida cotidiana no solo pone en peligro la integridad física de los niños y niñas, sino que rompe de golpe sus vínculos, rutinas, referencias y su sensación de seguridad. Esto genera un impacto emocional que puede ser tan grave como el daño físico y material.
- **Reconstruir mejor tras una emergencia:** no se puede volver a lo de antes. Se debe reconstruir mejor y con enfoque infancia, asegurando que el impacto en niños, niñas y adolescentes no se repite. Se deben corregir las condiciones que amplificaron el daño, fortalecer los sistemas que sostienen a la infancia y crear entornos más seguros, inclusivos y resilientes.

“Pensamos que es importante tener información clara sobre lo que podemos hacer antes, durante y después de una emergencia”

Grupo Asesor de UNICEF España

2. Actualmente en España

La gestión de emergencias en España se enmarca principalmente en el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC). Establecido en la Ley 17/2015, se articula en torno a un entramado normativo e institucional. Se trata de un modelo descentralizado, que integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias. Se basa en la coordinación entre los diferentes niveles administrativos: el Estado establece el marco normativo y coordina las actuaciones generales; las CCAA gestionan y dirigen las emergencias en su territorio mediante sus propios servicios y centros 112; y los municipios actúan en el ámbito local. Así, en el papel, el sistema funciona mediante cooperación interadministrativa, la planificación conjunta, la interoperabilidad de recursos y la dirección según el nivel territorial afectado.

A nivel estatal, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (Protección Civil), adscrita al Ministerio del Interior, es el órgano central encargado de la planificación, coordinación y gestión de crisis. Próximamente será convertida en Agencia Estatal.

El sistema adopta el enfoque del ciclo de la emergencia y aborda actuaciones en anticipación, prevención, preparación, respuesta inmediata y recuperación. Sin embargo, las responsabilidades y competencias específicas dentro de cada una de las fases son complejas y, en ocasiones, van más allá del marco del SNPC.

A pesar de los avances en el marco de la Reducción del Riesgo de Desastres, como la adopción del Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres Horizonte 2035 o la reciente creación de la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres, en la práctica no opera todavía de forma efectiva en la gestión de emergencias, limitando así la visión de la prevención y la preparación.

En este contexto, se aborda a continuación, de forma resumida, la situación actual del sistema en España. Se presentan los desafíos pendientes en general y, en particular, en lo referente a la inclusión de los derechos y las necesidades de la infancia y adolescencia en cada una de las fases del ciclo de la emergencia. Este diagnóstico sintetiza los principales hallazgos encontrados y explicados, con más detalle, en el Anexo 1 de este documento.



PREVENCIÓN

En el plano declarativo, la normativa y el Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres Horizonte 2035 reconocen la importancia de la anticipación, la reducción del riesgo y la cultura preventiva. Sin embargo, persiste una brecha estructural entre el reconocimiento formal de la prevención y su aplicación efectiva. El sistema mantiene una lógica predominantemente reactiva: el desarrollo normativo, organizativo y presupuestario se concentra en la respuesta, mientras que la prevención queda diluida como un componente secundario y con escasa traducción operativa en las políticas sectoriales. Centrarse únicamente en la emergencia, sin pretenderlo, genera asistencialismo cuando la prevención va más allá del mandato de protección civil. Debería enmarcarse en la Reducción del Riesgo de Desastres y debería implicar a otras áreas de las Administraciones públicas que no están integradas como tal en el ciclo de gestión de crisis: educación, sanidad, vivienda, medioambiente...

Desde la perspectiva de infancia y adolescencia, esta brecha se amplifica. Los niños y niñas permanecen invisibilizados en el marco preventivo, lo que impide incorporar de manera explícita sus necesidades diferenciadas, su derecho a la participación y su interés superior en el diseño de políticas de reducción del riesgo. La ausencia de protocolos específicos, indicadores desagregados y medidas adaptadas a entornos críticos para la infancia (centros educativos, espacios de juego, transporte escolar, recursos de protección o salud mental) limita la capacidad del sistema para anticipar impactos y mitigar daños antes de que ocurra la emergencia.

Además, la cultura preventiva, tal y como se define en el Plan Horizonte 2035, se ha centrado en la autoprotección individual (es decir, en la capacidad y responsabilidad de cada persona para anticipar y saber cómo actuar ante una emergencia) más que en la reducción estructural del riesgo. Esta problemática general afecta a la infancia y la adolescencia de forma pormenorizada. No existe una estrategia estatal coherente de alfabetización en riesgos, clima y salud mental dirigida a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, y la comunicación continúa pensada principalmente para adultos.

En cuanto a la gobernanza, aunque existen órganos de coordinación y cooperación multinivel y multisectorial, como el Consejo Nacional de Protección Civil, hasta ahora no se ha consolidado un eje común en prevención del riesgo que incluyan a sectores claves como infraestructuras, transición ecológica o educación, ni directrices específicas que integren el enfoque de infancia, lo que genera desigualdades territoriales en capacidades preventivas, especialmente en educación, servicios sociales y protección infantil. No obstante, destaca la reciente creación de la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres, un foro multisectorial permanente con objetivo de coordinar políticas, conocimiento y acciones preventivas.

La prevención se implementa de forma fragmentada, reactiva y adulto céntrica, sin integrar transversalmente a la infancia y la adolescencia como sujetos de derechos en la reducción del riesgo.

PREPARACIÓN

En el ámbito de la preparación, existen planes, estructuras de coordinación y sistemas de alerta formalmente establecidos. Sin embargo, persiste una diferencia significativa entre el diseño formal y su implementación real, que resulta desigual entre territorios y sectores.

En ellos, además, la infancia y la adolescencia no están integradas de forma específica: no existen protocolos diferenciados ni mecanismos que garanticen su participación en la planificación. Esto limita la capacidad del sistema para anticipar sus necesidades concretas en contextos de emergencia.

Aunque existen planes por tipos de riesgo, no se desarrollan de manera sistemática enfoques operativos ni ejercicios diferenciados por amenaza que incorporen un enfoque de infancia. La preparación tiende a ser generalista y orientada a la respuesta, más que adaptada a los impactos específicos que distintas amenazas pueden tener sobre los niños, niñas y adolescentes. Además, los sistemas de alerta temprana no se adaptan a ellos ni en forma ni en contenido, siendo este un elemento clave para evitar daños en una emergencia.

El entorno escolar, pese a su centralidad para la infancia, no está plenamente integrado como nodo estratégico del sistema multirriesgo. La preparación es desigual y, en muchos casos, limitada a riesgos concretos como incendios. Además, la salud mental infantil se aborda de manera reactiva, sin planes estructurales de apoyo psicosocial integrados en la fase preparatoria.

En términos organizativos, vuelve a observarse una insuficiente coordinación intersectorial. Educación, infancia, servicios sociales, salud mental y protección civil no están articulados de manera estructural en la fase de preparación, lo que dificulta una planificación integral y sostenida. Esta fragmentación se refleja también en la formación, predominantemente técnica y operativa, con escasa incorporación de derechos de infancia, protección infantil o apoyo psicosocial.

Asimismo, la preparación del entorno familiar y comunitario es limitada. No existen estrategias sistemáticas para fortalecer las capacidades de madres, padres, cuidadores y cuidadoras en la anticipación y acompañamiento ante emergencias.

La falta de integración transversal del enfoque de infancia y adolescencia en la preparación debilita la capacidad del sistema para anticipar y reducir de forma efectiva el impacto de las emergencias sobre niños, niñas y adolescentes.



RESPUESTA

La fase de respuesta es técnicamente sólida y operativamente estructurada, con un sistema formal de mando, coordinación interadministrativa y movilización de recursos. Sin embargo, no siempre se traduce plenamente en la práctica y se dan problemas de roles y responsabilidades entre las distintas Administraciones públicas. A nivel autonómico, si bien en ocasiones han existido en ciertas CCAA, órganos de coordinación intersectorial permanente, rápidamente activables, esta práctica no está estandarizada y es desigual en los territorios.

No existen mecanismos estables que garanticen la aplicación operativa del interés superior del niño ni perfiles especializados en infancia dentro de los órganos de dirección de la emergencia. Así, las alertas tempranas no llevan consigo la activación automática y estandarizada de acciones enfocadas a la infancia y adolescencia. La atención psicosocial, la continuidad educativa y la protección frente a riesgos secundarios (pobreza, violencia, desprotección) no cuentan con estándares homogéneos, dependiendo en gran medida de capacidades territoriales.

En materia de salud mental y atención psicosocial, los servicios son discontinuos, insuficientes y con escasa especialización en infancia. La atención se centra en lo inmediato, sin planificación sostenida ni seguimiento a medio y largo plazo, y los diagnósticos raramente incorporan información específica sobre infancia y adolescencia, como su etapa de desarrollo, las manifestaciones propias del trauma, sus factores de riesgo y protección o sus necesidades de apoyo a medio y largo plazo. Los sistemas de alerta temprana funcionan, pero la comunicación no está adaptada de forma sistemática, a su entorno ni a sus circunstancias particulares. Por ejemplo, cómo deben actuar los y las adolescentes en caso de encontrarse solos y recibir un aviso. Tampoco existen estándares en lo relativo al establecimiento de entornos seguros para la infancia y adolescencia, y no se centraliza el entorno escolar como núcleo clave.

La coordinación en la fase de respuesta es fundamental para asegurar una respuesta ágil y eficaz, y la infancia y adolescencia no puede quedar atrás.

RECUPERACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN MEJOR

La fase de recuperación y reconstrucción se centra principalmente en la restauración material y administrativa: reconstrucción de infraestructuras, ayudas económicas, fiscales y sectoriales, etc. Sin embargo, los derechos de la infancia, la continuidad educativa y el bienestar emocional no se integran de manera sistemática, dejando las necesidades específicas de niños y niñas relegadas frente a prioridades económicas y materiales. Además, la reconstrucción reproduce desigualdades territoriales y socioeconómicas, y la falta de datos desagregados limita la planificación con enfoque de equidad.

La información y comunicación hacia niños, niñas, adolescentes y familias es fragmentada y poco adaptada. El sistema educativo sufre interrupciones prolongadas, con pérdida de entornos sociales y afectación del bienestar emocional, mientras que los espacios comunitarios de ocio y cultura quedan relegados. La protección infantil también se ve debilitada, con aumento de riesgos de violencia, negligencia y vulnerabilidad sumado a servicios saturados que no se integran en la gobernanza de emergencia.

Más allá de la recuperación, la reconstrucción mejor es clave para no reproducir vulnerabilidades y debe considerar las necesidades específicas de la infancia y adolescencia.

Recomendaciones para un sistema de emergencias que cuente con la infancia y adolescencia

1. Antes de la emergencia: prevención y preparación

Prevenir y preparar lo cambia todo. Las emergencias no empiezan cuando se desborda un río, arde un monte o colapsa una ciudad por una ola de calor. Empiezan mucho antes, cuando normalizamos entornos inseguros, cuando planificamos sin tener en cuenta los riesgos reales y cuando los sistemas públicos no anticipan ni se preparan para responder y reconstruir teniendo en cuenta las necesidades específicas de la infancia.

Una lluvia excesiva o un incendio no es una crisis en sí misma, ya que si se ha trabajado en la prevención y preparación es un acontecimiento que se gestiona. Se convierte en una crisis cuando este enfoque previo no se ha trabajado. Y los niños y niñas también son impactados por estos fenómenos, existen y hay que tener en cuenta sus necesidades al planificar la prevención y preparación. Por eso, es fundamental que las Administraciones públicas actúen ahora. Por una parte, en aspectos comunes a la prevención y preparación:

Marco estratégico y normativo

- La gestión de las emergencias en España debe ir más allá del marco de Protección Civil: debe integrarse en el marco de la Reducción del Riesgo de Desastres, en línea con el Marco Sendai.
- **Protección Civil** debe visibilizar a la infancia como grupo vulnerable en el marco legal del Sistema Nacional de Protección Civil desde el enfoque de prevención y preparación, así como integrar de forma efectiva el enfoque de infancia y adolescencia en la normativa. **Las Comunidades Autónomas (CCAA)** deben, a su vez, integrarlo en sus planes territoriales y sectoriales.
- El **Gobierno** debe incorporar formalmente a España en el **Marco Integral de Seguridad Escolar 2022-2030**; y se debe acordar en la **Conferencia Sectorial de Educación** la incorporación del enfoque de Escuelas Seguras en los planes territoriales, sectoriales y municipales de protección civil.

Participación infantil

- El Ministerio de Juventud e Infancia, las CCAA y las entidades locales deben institucionalizar la participación infantil en la prevención y preparación. Para ello, deben incorporar de manera regular y estructural la temática de “gestión del riesgo y la emergencia” como línea de trabajo en los Consejos de

Infancia y Adolescencia existentes a nivel estatal, autonómico y local; y vincular esa participación a decisiones operativas. A nivel estatal, destaca el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia (CEPIA).

Inversión

Las **Administraciones públicas**, en el marco de sus competencias, deben:

- Establecer financiación específica y recurrente en los Presupuestos Generales del Estado y en los presupuestos autonómicos para la preparación ante emergencias con enfoque de infancia, incluyendo formación, planificación, simulacros, protocolos sectoriales, sistemas de información y apoyo psicosocial. Esta debe preverse no sólo para el área de Protección Civil, sino para todas las áreas relevantes en la gestión del ciclo de emergencias.
- Incorporar de manera explícita a la infancia en los instrumentos de financiación existentes, aprovechando los fondos europeos vinculados a prevención, gestión de desastres, resiliencia y adaptación al cambio climático (Mecanismo de Protección Civil de la UE, fondos de cohesión, Next Generation, etc.).

PREVENCIÓN

En el marco de la prevención:

- La recientemente creada **Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres** debe servir como foro efectivo de coordinación multisectorial que integre el enfoque de infancia y adolescencia; y asentar la gestión de las emergencias en el marco de la Reducción del Riesgo de Desastres. Se debe asegurar la participación permanente de infancia, educación, servicios sociales, salud, vivienda y urbanismo; y se debe asegurar que se avanza prestando especial atención a los niños, niñas, adolescentes.
- Las Administraciones públicas, en el marco de la **Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres** y del **Consejo Nacional de Protección Civil**, deben articular una política pública integral de Reducción del Riesgo de Desastres alineada con el Marco Sendai con enfoque de infancia y adolescencia, que traduzca los postulados del **Plan Horizonte 2035** en políticas sectoriales concretas. Deben estar orientadas a reducir la exposición de la población al riesgo: urbanismo y construcción seguros, análisis de impactos medioambientales, entornos educativos resilientes o protección social preventiva son algunos ejemplos concretos que deben materializarse.
- **Protección Civil** debe establecer un sistema común de análisis de riesgos, con enfoque de infancia y adolescencia, que incorpore criterios comunes de obligado cumplimiento. Han de ser aprobados en el marco de la **Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres** y el **Consejo Nacional de Protección Civil**; y se deberían integrar en la **Norma Básica de Protección Civil** y aplicar en el **Mapa Nacional de Protección Civil**, así como integrar en los **planes autonómicos y municipales**. Los criterios deberían incluir al menos tres elementos clave:
 - Identificación sistemática de riesgos con variables sociales que permitan reconocer desigualdades territoriales, brechas de acceso a información, movilidad, dependencia y condiciones que incrementan la vulnerabilidad infantil.

- Incorporación de indicadores específicos de infancia y adolescencia como, por ejemplo, concentración de población infantil por zona, presencia de menores en situación de riesgo o niveles de pobreza infantil.
- Localización de centros educativos e infraestructuras clave en los análisis y mapas de riesgo en zonas expuestas.
- Los análisis y mapas de riesgo deben conectarse con decisiones de inversión y planificación urbana y climática para crear infraestructuras resilientes, en particular con respecto a la infraestructura escolar y de ocio infantil.
- Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias, deben reducir las vulnerabilidades psicosociales antes de que ocurra la emergencia, y fortalecer los factores protectores individuales, familiares, comunitarios e institucionales para generar gestión del trauma y resiliencia previa.
 - **Protección Civil y las CCAA** deben incorporar el enfoque de Salud Mental y Atención Psicosocial en la planificación territorial y el análisis del riesgo mediante la utilización de indicadores de bienestar emocional infantil y la incorporación de la salud mental en las evaluaciones y análisis.
 - **Los centros docentes y sanitarios** en el ámbito local deben llevar a cabo campañas de alfabetización emocional sobre riesgos climáticos, así como distribuir materiales psicoeducativos.

PREPARACIÓN

En el marco de la preparación:

- **Protección Civil** debe asegurar una gobernanza intersectorial y multinivel permanente, mediante comisiones estables (Estado, CCAA y municipios) que integren protección civil, educación, infancia, servicios sociales, salud, vivienda y urbanismo, con mandato para coordinar la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación y para traducir el análisis de riesgos en decisiones obligatorias de planificación territorial, educativa y social. Para ello, resulta esencial en el ámbito preparatorio:
 - Asegurar la **integración estructural de los ámbitos de infancia, educación y servicios sociales en los núcleos de decisión y de mando operativo** (Consejo Nacional de Protección Civil, CECOD, CECOP/CECOPI y CECOPAL), con capacidad real de decisión desde el primer momento.
 - **Definir un marco vinculante de responsabilidades por funciones y fases**, que establezca quién decide y ejecuta el cierre y la evacuación de centros, la activación de espacios seguros, el registro y seguimiento de afectados, la reunificación familiar, la continuidad educativa y los apoyos psicosociales.
 - **Protección Civil** debe tener un rol de coordinación central en todas las fases que sea efectivo.
- **Protección Civil** debe revisar si la reciente Guía Técnica de Módulos Respuesta incorpora el enfoque de infancia y adolescencia.

- La **Escuela Nacional de Protección Civil** y los centros autonómicos deben:
 - Transversalizar el enfoque de infancia y adolescencia en todas sus formaciones, incorporando elementos relacionados con la promoción del bienestar psicosocial infantil y formación en primeros auxilios psicológicos.
 - Establecer un módulo obligatorio sobre niños, niñas y adolescentes en emergencias para responsables políticos, equipos directivos, mandos operativos y técnicos de protección civil, educación, servicios sociales y salud.
 - Crear un módulo específico para el personal educativo sobre el papel del sistema educativo y el entorno escolar en la gestión de emergencias con enfoque de infancia y adolescencia, incluyendo capacitación para promover el bienestar psicosocial infantil.
- En el **Consejo Nacional de Protección Civil** se debe establecer un calendario de evaluaciones periódicas de capacidades con **simulacros intersectoriales** (educación, infancia, servicios sociales, sanidad y protección civil) que contemple la diversidad de emergencias y no se centren únicamente en incendios.
- Las Administraciones públicas deben integrar el enfoque de Escuelas Seguras. Para ello, **Protección Civil** debe reformar la **Norma Básica de Autoprotección** para ampliar su obligatoriedad a todos los centros educativos; así como para incluir medidas adaptadas; y vincularlas a una estrategia de reducción del riesgo, superando su lógica centrada solo en evacuación.
 - **Las CCAA y las EELL** deben integrar al sistema educativo en los planes territoriales y municipales de emergencia, con protocolos específicos por centro: rutas seguras, puntos de encuentro, reunificación familiar, comunicación por edades y apoyos emocionales.
- Las **Administraciones educativas y los centros docentes** deben aplicar el **plan obligatorio de formación en protección civil (RD-ley 7/2024)**, incorporándose de forma estructural y transversal al currículo y a la capacitación de docentes y familias.
- No hay que descuidar la **capacitación a familias, cuidadores y cuidadoras** en riesgos climáticos y cultura de autoprotección, incluyendo simulacros colectivos y comunicación accesible.



2. Durante la emergencia: respuesta

- El **Consejo Nacional de Protección Civil** debe aprobar un Protocolo estatal específico de atención a la infancia y adolescencia en situaciones de emergencia, que incluya las medidas concretas que se deben llevar a en cada tipo de situación y escenario, con al menos:
 - Un sistema de alerta temprana con “triggers” (activadores) orientados a infancia:
 - Definir umbrales claros y vinculantes (meteorológicos, hidrológicos, geográficos y sociales) de alerta y niveles de emergencia) que se vinculen a protocolos sociales y educativos automáticos, de modo que cada fase active de forma obligatoria “triggers” específicos para niños, niñas y adolescentes (evacuación preventiva cuando proceda, apertura de espacios seguros con atención educativa y psicosocial, refuerzo de servicios sociales y sanitarios, coordinación de decisiones escolares), superando una lógica limitada al aviso técnico.
 - Un sistema de aviso y comunicación con criterios de infancia: son clave para salvar vidas en situaciones de emergencia, y deben estar adaptados en el contenido y la forma:
 - Mensajes claros, específicos, accesibles y adaptados para familias y centros educativos que indiquen qué hacer, dónde acudir y cómo proteger a los niños y niñas; así como mensajes e información para adolescentes que puedan encontrarse solos en el momento que llegue el aviso.
 - Garantizar canales de alerta redundantes y accesibles (en términos de idioma, formatos, lectura fácil y dispositivos) para que ninguna familia quede excluida.
 - Asegurar la transmisión de los mensajes a través de canales usados por la infancia y adolescencia, familias y centros escolares o redes sociales tales como Instagram y TikTok. Esto debe prepararse previamente y formar a la infancia, familias y centros escolares para su uso correcto.
- La respuesta debe garantizar una cobertura de todas las zonas afectadas, no limitada a la “zona cero” de mayor visibilidad mediática. Ello requiere el despliegue de recursos móviles y dispositivos de proximidad que lleguen a pueblos pequeños, zonas rurales y barrios periféricos, asegurando la atención de todos los niños, niñas y adolescentes afectados.
- **Las CCAA** deben crear Comisiones Interdepartamentales de Coordinación ante emergencias que estén permanentes constituidas y que puedan activarse en cuestión de horas. La composición debe ser amplia: integrar representantes de todas las áreas clave de la administración autonómica, incluyendo las fundamentales para la infancia y adolescencia; con rango mínimo de director general. También debe prever la participación de representantes de administraciones locales y estatales; así como del tercer sector para garantizar la coordinación efectiva.
- Se debe integrar de forma operativa a los servicios de infancia, educación, servicios sociales y salud mental infanto-juvenil en los órganos de coordinación que se establezcan (CECOPI, CECOPLA y dispositivos en terreno).

- El **Ministerio de Sanidad** debe mantener de forma permanente las Unidades de Salud Mental en Emergencias (USME) y escalarlas si es necesario: equipos multidisciplinares, coordinados con sanidad, educación y servicios sociales, que actúen desde la fase de shock hasta la recuperación, con primeros auxilios psicológicos, apoyo comunitario y familiar, derivación clínica y seguimiento continuado. Deben acudir a albergues, espacios seguros y centros educativos reabiertos y no limitarse a atención a demanda.
- Cuidar a quienes cuidan (familias, docentes, profesionales): si los adultos están desbordados, la capacidad de contención infantil cae. Incluir apoyos psicosociales para su entorno es parte de la protección infantil.
- Protocolos de identificación y derivación para niños, niñas y adolescentes con señales de trauma, pérdida, separación o exposición a violencia, coordinados entre: sanidad, educación y servicios sociales. Deben contar con circuitos de derivación rápida y apoyos sostenidos en el tiempo para evitar la cronificación del malestar.
- Bajo el marco de las **autoridades autonómicas y municipales de Protección Civil**, es recomendable utilizar la red municipal (escuelas, centros culturales, bibliotecas, polideportivos y asociaciones) como infraestructura social de respuesta, estableciendo funciones claras para cada espacio:
 - Refugio temporal seguro para familias.
 - Espacios seguros y amigables de juego para infancia y adolescencia, diferenciados por edad y supervisados por personal capacitado.
 - Puntos de información y derivación a recursos de protección, salud y servicios sociales.
 - Espacios de apoyo psicosocial y actividades estructuradas, incluyendo juego, expresión y continuidad educativa básica.
- El **Consejo Nacional de Protección Civil** debe definir estándares mínimos para albergues y refugios con enfoque infantil, para garantizar las condiciones básicas que aseguren la protección de NNA: zonas diferenciadas por sexo, privacidad en zonas de higiene, protocolos de prevención de violencia y abuso, etc.
- Se deben crear estructuras especializadas dentro de las **Consejerías de Educación**, con capacidad ejecutiva que permitan coordinar la respuesta y activar recursos de manera inmediata cuando estalla una emergencia.
- La continuidad educativa debe ser una prioridad para evitar una ampliación de las desigualdades y no perder una de las principales fuentes de estabilidad y protección comunitaria:
 - **Las CCAA y los centros docentes** deben activar desde el primer momento un **Plan de Contingencia para la continuidad educativa**, siguiendo la experiencia durante la pandemia de 2020, con espacios alternativos pre acordados (polideportivos, locales municipales...), protocolos de reubicación y transporte reforzado y, si la reconstrucción se prolonga, aulas prefabricadas dignas.

- Además, se debe incluir el restablecimiento del servicio de comedor y las actividades escolares en los planes de continuidad educativa, ya que son esenciales para preservar la estabilidad y la salud mental, en particular en el caso de las familias en mayor situación de vulnerabilidad. Se debe evitar el uso de centros educativos, salvo que sea imprescindible, como nodos logísticos para no romper su función protectora.
- Cuando la situación lo permita, se deben activar mecanismos rápidos de escucha: entrevistas, asambleas en colegios o albergues, o consultas municipales. Es importante asegurar que los niños, niñas y adolescentes también son escuchados en esta fase y se les da espacio para contribuir. Ellos y ellas también pueden y quieren ayudar y se debe apoyar y acompañar esta iniciativa siempre guiándola para que contribuya a la respuesta.
- Se debe asegurar una participación inclusiva garantizando los apoyos necesarios (transporte, intérpretes, accesibilidad, acompañamiento adulto, mediación cultural) para que los más vulnerables también puedan participar.



3. Después de la emergencia: recuperar y reconstruir mejor

Tras una emergencia, se debe reconstruir mejor y con enfoque de infancia, asegurando que el impacto en niños, niñas y adolescentes no se repite. Las condiciones que amplificaron el daño deben ser corregidas, los sistemas que sostienen a la infancia se deben fortalecer y se tienen que crear entornos más seguros y resilientes. Es una oportunidad, además, para superar vulnerabilidades y reducir desigualdades.

- Participación formal de las entidades estatales, autonómicas y locales de infancia en los organismos de coordinación que se establezcan en la fase de reconstrucción, como Mesas de Recuperación y Reconstrucción o la Comisión de Coordinación, además de los sectores clave en infancia como educación, salud y servicios sociales.
- Coordinación y liderazgo por parte de la Administración de la participación del tercer sector: debe formalizarse mediante convenios y roles definidos.
- **Protección Civil** debe establecer un estándar unificado sobre las evaluaciones post-emergencia con enfoque de infancia, a aplicar por **las CCAA** en los **planes territoriales** que incluya al menos:
 - Datos desagregados por edad, género, discapacidad y situación socioeconómica.
 - Indicadores específicos de infancia y adolescencia: continuidad educativa, bienestar emocional y apoyo psicosocial, acceso real a ayudas (incluidas barreras administrativas), funcionamiento de servicios escolares esenciales (comedor y transporte), y detección y seguimiento de situaciones de vulnerabilidad (discapacidad, pobreza, desprotección, etc.).
 - Materialización de la evaluación en un informe único interadministrativo, con un capítulo específico de infancia, que consolide evidencias, incorpore la voz de la infancia y la adolescencia y de la comunidad educativa, identifique brechas y buenas prácticas, y active un plan de corrección con responsables, plazos e indicadores de seguimiento.
- Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias deben priorizar la reconstrucción de entornos infantiles protectores (parques, espacios deportivos, actividades extraescolares y redes comunitarias son parte fundamental de la salud mental y de la recuperación) y reconstruir aplicando el principio "Build Back Better": sin reproducir vulnerabilidad y reduciendo exposición futura, especialmente para la infancia. Para ello:
 - Es imprescindible conectar la ordenación del territorio con el Sistema Nacional de Protección Civil, para evitar reconstruir escuelas, viviendas e infraestructuras infantiles en zonas de alto riesgo. La planificación urbanística y los planes de protección civil deben incorporar evaluación de riesgos climáticos con indicadores específicos de impacto de niños, niñas y adolescentes.
 - La financiación extraordinaria estatal en el marco de la reconstrucción debe estar condicionada al cumplimiento de estos estándares e incluir la reconstrucción de la infancia.

- Se debe aprovechar la reconstrucción para reducir desigualdades en los barrios más vulnerables: mejores viviendas, más zonas verdes, servicios más próximos y entornos más seguros. Destacan las siguientes responsabilidades clave:
 - **Protección Civil** debe incorporar el enfoque de infancia en la fase de reconstrucción en las Directrices Básicas y el PLEGEM.
 - El **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico** en coordinación con el **Ministerio de Vivienda** deben establecer estándares técnicos de resiliencia climática y seguridad infantil.
 - **Las CCAA** deben integrar los criterios en la planificación territorial y sectorial con enfoque infancia; y **los Ayuntamientos** deben aplicarlo en el planeamiento urbano, de movilidad a nivel local.
- A nivel estatal, se deben diseñar instrumentos económicos que incluyan marcadores de infancia; y se debe establecer la equidad social y territorial como criterio de asignación de recursos: priorizar territorios más expuestos y hogares con mayor vulnerabilidad (con hijos e hijas, pobreza, exclusión, migración, discapacidad), simplificar trámites y garantizar accesibilidad (idioma, formatos, canales) para asegurar que se genera resiliencia y se trabaja en la equidad.
- **Protección Civil**, en el **Protocolo de Infancia y Adolescencia**, debe establecer una estrategia unificada de comunicación que incluya mensajes específicos para niños, niñas y adolescentes sobre hitos clave de la recuperación y reconstrucción. La información debe estar en un lenguaje sencillo y accesible; y la difusión a través de escuelas, centros y redes sociales.
- La participación infantil debe institucionalizarse en toda la fase de reconstrucción: reactivar los Consejos de Infancia, así como incluir representantes en las Mesas de Reconstrucción. Todo ello mediante metodologías de participación seguras y que no revictimicen.
- Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias, deben reconocer y apoyar acciones solidarias impulsadas por chicos y chicas (campañas de material escolar, juegos, apoyo a iguales) que refuerce su capacidad de agenda, sentido de pertenencia y su contribución a la recuperación comunitaria.
- Desde el **Ministerio de Educación**, se debe establecer un marco estatal de recuperación educativa post-emergencia, que incluya: continuidad educativa, planes de recuperación de aprendizajes, prevención de abandono post-desastre y apoyo psicosocial en centros.

Hay mucho en juego

- Si prevenimos y preparamos la crisis no llega, se evita.
- Si gestionamos las emergencias desde la reducción del riesgo de desastres, pasamos de reaccionar a anticiparnos.
- Si tenemos en cuenta a la infancia, el impacto de una emergencia les afectará menos.
- Si decidimos con gobernanza clara y coordinación real, la respuesta es efectiva y la infancia no queda fuera.
- Si protegemos y preparamos al entorno escolar, aseguramos un ancla de estabilidad y resiliencia.
- Si atendemos la salud mental desde el primer momento, los traumas se superan.
- Si reconstruimos mejor y con equidad, superamos la vulnerabilidad y creamos resiliencia.

La forma en que protegemos a niñas, niños y adolescentes en una emergencia define quiénes somos como sociedad: no hacerlo es una decisión política que condena sus vidas y nuestro futuro.

Bibliografía

- Adil, L., Eckstein, D., Künzel, V. y Schäfer, L. (2025). *Climate Risk Index 2025: Who suffers most from extreme weather events?* Germanwatch e.V.
- Augustinavicius, J. e Hijazi, Z. (2024). *Advancing infant, child and youth mental health and wellbeing in climate and ecological crisis*. Material para seminario web. Inter-Agency Standing Committee (IASC).
- Bharadwaj, R., Karthikeyan, N. y Chaliha, S. (2025). *Climate resilience through social protection: The economic case for early action*. International Institute for Environment and Development (IIED).
- *Climate Change and the Escalation of Global Extreme Heat: Assessing and Addressing the Risks*. Climate Central, World Weather Attribution y Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2025.
- *Con el barro en la mochila. Impacto de la DANA de octubre de 2024 en la infancia y adolescencia de la provincia de Valencia: Vías para la reconstrucción desde un enfoque de derechos*. Save the Children, 2025.
- Consejo de Seguridad Nacional (2019). *Estrategia Nacional de Protección Civil*.
- Consejo de Seguridad Nacional (2024). *Estrategia Nacional de Protección Civil 2024*.
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias (2020). *Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM)*. Ministerio del Interior.
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias (2022). *Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres, Horizonte 2035*. Ministerio del Interior.
- EDUCO (2025). *El impacto de la DANA en el derecho a la educación en la Comunitat Valenciana. Evidencias, brechas y orientaciones para la continuidad educativa en emergencias*.
- EDUCO e IECAH (2025). *Reducción del riesgo de desastres con enfoque de infancia en España y Escuelas Seguras. Diagnóstico y propuestas*.
- European Commission (2013). *Gender-Age Marker Toolkit. Humanitarian Aid and Civil Protection*.
- Gagliato, M., Hijazi, Z. y Blaauw, M. (2019). *MHPSS Emergency Toolkit 2019*. Recopilación de recursos técnicos. The Mental Health & Psychosocial Support Network (MHPSS).
- *Incendios en España*. Greenpeace, 2025.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2021). *Nota técnica sobre la vinculación de la reducción del riesgo de desastres (RRD) y la salud mental y el apoyo psicosocial (SMAPS). Herramientas prácticas, enfoques y estudios de caso*.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2022). *El paquete de servicios mínimos de salud mental y apoyo psicosocial*.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2025). *Strengthening National Disaster Risk Management Systems through the integration of Anticipatory Action*.
- La Alianza para la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria (2021). *Entendiendo los riesgos y factores de protección en crisis humanitarias: hacia un enfoque de prevención en la protección de la niñez y adolescencia en la acción humanitaria*.

- *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.* Publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 164, de 10 de julio de 2015.
- *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.* Publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 233, de 29 de septiembre de 2015.
- Mena, R. y Ferrero Febrel, S. (2024). *Las alertas tempranas salvan vidas.* Artículo publicado en El País.
- Millor Vela, D., Szönyi, M., Otero Ketterer, J., Lisbona Lecina, F., Betancourt López, I., Bronchalo Antón, E., Vecino Puente, E. (2025). *Informe PERC Inundaciones DANA de Valencia.* Valencia, España. Zurich Insurance Europe AG.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Planes de gestión del riesgo de inundación de segundo ciclo (2022-2027) en las cuencas intercomunitarias.*
- Naciones Unidas (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283*),* Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015, Sexagésimo noveno período de sesiones.
- *Real Decreto 734/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifican directrices básicas de planificación de protección civil y plantas estatales de protección civil para la mejora de la atención a las personas con discapacidad y otros colectivos vulnerables ante emergencias.* Publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 3, de 3 de enero de 2020.
- *Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.* Publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 147, de 21 de junio de 2023.
- Save the Children International. *Nacer durante la crisis climática 2. Una vida sin precedentes: proteger los derechos de la niñez en un clima cambiante,* 2025.
- Save the Children (2025). *Una infancia fuera del barro. Un año de la respuesta de Save the Children a la emergencia de la DANA.*
- Save the Children y Universitat de València (2025). *Con el barro en la mochila. Impacto de la dana de octubre de 2024 en la infancia y adolescencia de la provincia de Valencia: Vías para la reconstrucción desde un enfoque de derechos.*
- UNICEF (2020). *Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria.*
- UNICEF (2022). *Global Multisectoral Operational Framework for Mental Health and Psychosocial Support of Children, Adolescents and Caregivers Across Settings.*
- UNICEF España (2024). *Impacto de la DANA en la infancia. Recomendaciones para la respuesta y recuperación con enfoque de derechos de infancia.*
- UNICEF España (2025). *La voz de la infancia. Propuestas para la reconstrucción tras la DANA.*
- UNICEF España (2025). *Modo emergencia activado. Preparación y actuación en contextos de emergencia.*
- UNICEF. *Olas de calor: casi 500 millones de niños expuestos al calor extremo.*
- Universidad de Málaga y Almería. *Estudio Una aproximación a la exposición al riesgo de inundación fluvial en España.*



Listado de entrevistas

Por orden alfabético:


- Benjamín Salvago González, Subdirector General de Prevención, Planificación y Emergencias, Dirección General de Protección Civil y Emergencias.
- Betty Roca Hubbauer, Coordinadora General de Psicólogas Sin Fronteras.
- Daniel Millor Vela, Coordinador Programa Asertos de Arquitectura sin Fronteras y coautor del Informe PERC de Zurich Insurance Europe AG sobre Inundaciones DANA de Valencia.
- Elena Filella Ríos, Responsable de Ciudades Amigas de la Infancia y Educación en UNICEF Comunidad Valenciana.
- Equipo de la Subdirección General de Prevención, Planificación y Emergencias, Dirección General de Protección Civil y Emergencias.
- Leticia Silvela Coloma, Consultora Internacional en Salud Mental.
- Marlene Perkins Pérez, Coordinadora Autónoma de UNICEF Comité de Comunidad Valenciana.
- Rodrigo Hernández Primo, Coordinador Emergencia DANA Valencia y Director Territorial de Save the Children de la Sede Comunitat Valenciana.
- Silvia Casanovas Abanco, Responsable de Políticas Locales y Participación en UNICEF España.

ANEXO 1


Análisis del ciclo de emergencias en la actualidad en España

| PREVENCIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|-----------------------------|---|---|
| <p>MARCO GENERAL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El marco estatal de reducción del riesgo de desastres y de prevención se articula en al Sistema Nacional de Protección Civil (Ley 17/2015) a través de su entramado normativo, institucional y técnico. • En el papel, la prevención se define desde la lógica del ciclo de emergencias como identificación de riesgos, análisis de impactos y reducción de vulnerabilidades. • España forma parte del <i>Marco de Sendai</i> y ha desarrollado el <i>Plan Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres – Horizonte 2035</i>. • Estrategias recientes como la <i>Estrategia Nacional de Protección Civil</i> y el <i>Plan Horizonte 2035</i> reconocen la importancia de actuar en todas las fases del ciclo e incorporan referencias a la reducción del riesgo y a la cultura preventiva. Además, se reconoce la vulnerabilidad de la población como un factor a tener en cuenta para las medidas de prevención (densidad demográfica, pobreza, falta de acceso a servicios básicas, edad media de la población o nivel de formación). • Recientemente se ha creado la Plataforma de Reducción del Riesgo de Desastres, un foro multisectorial y permanente con objetivo de coordinar políticas, conocimiento y acciones preventivas. | <ul style="list-style-type: none"> • Los niños, niñas y adolescentes están invisibilizados: la infancia y la adolescencia no está presente de forma específica en el marco, sino que quedan incorporados dentro de la “población vulnerable”. Esto provoca que no se consideren específicamente sus derechos ni su participación, vulnerabilidades y necesidades, una carencia que se refleja en la ausencia de protocolos específicos, indicadores que reflejen su realidad o medidas concretas para ellos y ellas. • La prevención, en segundo plano: el sistema tiene una lógica fundamentalmente reactiva. A pesar de que la prevención y la reducción del riesgo se menciona sobre el papel, el desarrollo normativo, organizativo y presupuestario se centra en la respuesta, mientras que la prevención queda diluida como un componente secundario. Esto genera un impacto general, pero muestra sus peores efectos sobre los niños, niñas y adolescentes. No centrarse en la prevención provoca que las consecuencias en la llegada de la crisis sean más profundas, y los que más las sufren son quienes menos capacidad tienen de protegerse. • Falta de foco en los riesgos: si bien el Plan Horizonte 2035 y la Estrategia Nacional de Protección Civil reconocen la importancia de la reducción de riesgos, carece de aplicación operativa efectiva y de integración en las políticas sectoriales, lo que supone que la población y los niños, niñas y adolescentes quedan más expuestos a desastres y catástrofes. |



| PREVENCIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|---|---|---|
| <p>GOBERNANZA MULTINIVEL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • En el papel, el SNPC busca integrarse en todas las Administraciones públicas, involucrando a su vez a actores como organizaciones, sector privado y a la misma ciudadanía. • La prevención (y la gestión de emergencias en general) se despliega en un modelo descentralizado: • El Estado coordina y fija marcos comunes a través del Ministerio del Interior, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y el Consejo Nacional de Protección Civil, que es el órgano de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales. • Las CCAA ejercen competencia normativa y operativa en protección civil, desarrollando sus propios planes territoriales y sectoriales. • Las entidades locales implementan actuaciones de prevención de proximidad. • La Estrategia Nacional de Protección Civil 2024 plantea un marco de cooperación permanente y multilateral para todas las fases, incluida la prevención. | <ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza fragmentada: estructuras amplias, pero poco alineadas; con competencias, responsabilidades y liderazgos poco claros en materia de prevención. Esto provoca que en muchas ocasiones se diluya la responsabilidad entre los actores, y que los mecanismos de coordinación no sean efectivos en la práctica. • Ausencia de directrices comunes: relacionado con lo anterior, también se aprecia la ausencia de una “columna vertebral” en materia de reducción de riesgos de desastres y prevención, una serie de ejes clave compartidos entre todos los actores, tampoco hay ninguna directriz específica sobre infancia. • Desigualdad territorial: otro elemento sustancial es la diferencia que existe entre los distintos territorios en el ámbito preventivo, lo que genera una disparidad de capacidades. Esta desigualdad se expresa en aspectos clave como es el ámbito social, educativo y de protección infantil. |
| <p>COORDINACIÓN INTERSECTORIAL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La prevención se relaciona con diferentes sectores y sus instrumentos: • Urbanismo y territorio (competencias locales y autonómicas). • Cambio climático: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030). • Educación: LOMLOE y Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad, que abren espacio para vincular currículo y reducción de riesgos. • El Plan Horizonte 2035 reconoce la necesidad de incorporar nuevos actores al Sistema Nacional de Protección Civil. Destaca el planteamiento de incluir a los Servicios Sociales ya que los factores socioeconómicos en contextos de crisis influyen de manera decisiva en el acceso a los servicios de prevención y recuperación. | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación intersectorial débil: no existe todavía una coordinación estructurada. Los sectores claves para la infancia (educación, servicios sociales, familia, salud mental, etc.) participan de forma irregular y no como parte estable del sistema preventivo. • Falta una estrategia común: en la práctica, sectores clave de la prevención y de la infancia (como urbanismo, adaptación climática, educación y protección social) operan en paralelo, sin una estrategia común de reducción del riesgo. • Ausencia de foros estables: falta institucionalizar espacios permanentes de coordinación entre protección civil y los sistemas de infancia. Estos espacios son fundamentales para compartir experiencias, enriquecer las decisiones y generar visiones compartidas que hagan sistemas de prevención más fortalecidos. |


| PREVENCIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|----------------------------------|---|--|
| <p>ANTICIPACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La identificación de riesgos se realiza a través del <i>Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil</i>, integrado en la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (RENAIN) y gestionado por el CENEM de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. • El análisis se utiliza como base para la planificación territorial de las CCAA y los municipios, que deben identificar los elementos vulnerables y su exposición al peligro. | <ul style="list-style-type: none"> • No se utilizan gafas de infancia en el análisis de riesgos: no se identifican centros educativos ni infraestructuras críticas para niños, niñas y adolescentes en zonas vulnerables, y no se incluyen indicadores de vulnerabilidad infantil ni variables sociales de manera obligatoria. Ello impide anticipar adecuadamente los impactos en los entornos infantiles y desarrollar medidas de mitigación adecuadas. • Poca atención a lo estructural: la identificación de riesgos se orienta más a la preparación de la respuesta que a la reducción de la exposición y la vulnerabilidad estructural. • La anticipación no se traduce en práctica: el conocimiento del riesgo no se convierte de forma sistemática en decisiones y conductas tanto institucionales como ciudadanas. |
| <p>CULTURA PREVENTIVA</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La cultura preventiva se consolida como eje estratégico en el Plan Horizonte 2035, haciendo referencia a actuaciones dirigidas tanto al conjunto de la sociedad como al sistema educativo y a ciertos colectivos específicos, aunque no precisa cuáles. • La Estrategia Nacional de Prevención cuenta con unas líneas de acción para sensibilizar a través del sistema educativo, especialmente en educación primaria y secundaria a fin de concienciarles sobre la materia y que adquieran unos conocimientos mínimos de autoprotección ante los diferentes tipos de riesgo • Se impulsa campañas de autoprotección focalizadas en “cómo actuar” y reconoce el papel del sistema educativo en la sensibilización social. | <ul style="list-style-type: none"> • Lo individual sobre lo común: la prevención se percibe como responsabilidad personal más que como responsabilidad pública e institucional, lo que debilita la protección colectiva y aumenta la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, que dependen de adultos e instituciones, quedando sin garantías reales de seguridad. • La autoprotección sobre la reducción: la cultura preventiva se ha construido principalmente desde la lógica de la autoprotección individual en vez de desde la reducción del riesgo estructural, dejando a la población expuesta a desastres. • Lo general sobre la infancia: falta una estrategia sistemática de cultura preventiva adaptada a la infancia, basada en derechos, participación y enfoque de escuelas seguras, lo que incrementa el riesgo de exclusión de niños, niñas y adolescentes de la cultura preventiva, tanto por sus cuidadores y como por el sistema educativo. |


| PREVENCIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|---------------------------------------|--|---|
| <p>INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La ley establece que los planes de protección civil deben incluir programas de información y comunicación preventiva accesibles para toda la ciudadanía, con atención a colectivos en situación de mayor vulnerabilidad; y existen instrumentos específicos en la normativa: • La Estrategia Nacional de Protección Civil establece una línea de acción para trabajar la protección civil en el currículo del Plan Director del sistema educativo para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos. • Existe un Fondo de Prevención de Emergencias destinado a financiar actividades preventivas, incluidos programas educativos. • Recientemente se ha aprobado un plan de formación en emergencias obligatorio en centros educativos no universitarios (RD-ley 7/2024). • En cuanto a los marcos educativos, la LOMLOE, asienta bases para integrar la reducción de riesgos en el currículo; y el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad incorpora la dimensión de riesgos y resiliencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Déficit de cultura de riesgo: No existe una estrategia educativa estatal coherente de alfabetización en riesgos, clima y salud mental para la ciudadanía y la infancia, y tampoco hay campañas sistemáticas, lo que reduce agenda y preparación social. • Falta de coordinación: no hay suficiente interlocución entre el sistema educativo y los planes territoriales y municipales de protección civil. • Dependencia práctica: a pesar de los avances en la normativa, la inclusión del enfoque de infancia en la educación preventiva depende de su desarrollo operativo y su aplicación territorial, es decir, depende de la voluntad política y de la capacidad de cada administración y territorio. |



| PREPARACIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|-----------------------------|--|---|
| <p>PLANIFICACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La preparación en protección civil se articula jurídicamente mediante la <i>Norma Básica de Protección Civil</i>, la <i>Norma Básica de Autoprotección</i> y la <i>Estrategia Nacional de Protección Civil</i> que establecen el marco común de actuación para todas las Administraciones públicas, buscando integrar y alinear las actuaciones de las distintas Administraciones públicas. • La planificación es un elemento fundamental de la preparación y se estructura mediante un sistema integrado de planes de protección civil: el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), los planes territoriales autonómicos y municipales y los planes especiales por tipos de riesgos. • Desde el Estado se establecen Directrices Básicas de Planificación para integrar y alinear las actuaciones de las distintas Administraciones públicas. Su aplicación práctica se concreta a través de los distintos planes de protección civil, permitiendo cierto grado de flexibilidad para que las CCAA o los municipios integren medidas específicas orientadas a la infancia. • Los planes de protección civil incorporan órganos formales de dirección y coordinación en todos los niveles territoriales: el CECOD en el ámbito estatal, los CECOP/CECOPI en el ámbito autonómico, y los CECOPAL en el ámbito local. | <ul style="list-style-type: none"> • Desprotegidos desde el principio de la preparación: No existen requisitos, directrices específicas o criterios comunes en la planificación en relación con los niños, niñas y adolescentes, lo que debilita la protección infantil al no garantizar la consideración sistemática de elementos clave como su dependencia de adultos o su movilidad limitada. • Sin voz: ausencia de participación ciudadana e infantil en la elaboración y revisión de los planes. • Integración débil de educación, servicios sociales, infancia y salud mental como actores estructurales de la planificación. • A la hora de la verdad: existe una brecha entre los planes formales y la capacidad real de implantación (en términos de recursos, conocimiento operativo, ejercicios...). • Ausencia de planes operativos y entrenamientos específicos por tipo de amenaza: aunque existe un marco normativo formal, no se desarrollan de manera sistemática planes de preparación diferenciados ni simulacros periódicos adaptados a los distintos "hazards" (inundaciones, olas de calor, crisis sanitarias, emergencias tecnológicas, etc.). Esta carencia limita la reducción de la exposición y la vulnerabilidad, debilita la capacidad de respuesta institucional y comunitaria, haciendo que sea principalmente reactiva. Esto afecta especialmente a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad. • Entorno social y cotidiano: falta de preparación de las familias y el entorno social de niños, niñas y adolescentes. Ausencia de protocolos familiares normalizados de actuación. |

| PREPARACIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|--|--|---|
| <p>FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La <i>Escuela Nacional de Protección Civil</i> es responsable de la formación obligatoria del personal que actúa en protección civil, en coordinación con los centros autonómicos. Es el organismo responsable de formar y capacitar tanto al personal de la AGE como al de otras instituciones públicas y privadas involucradas en tareas de protección civil. | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de formación en infancia y adolescencia: la formación tiene un enfoque predominantemente operativo y técnico, centrado en la intervención, con escasa incorporación de: infancia, derechos, protección social, salud mental y comunicación social. Esto hace que no exista un enfoque específico de capacitación en infancia y adolescencia para quienes toman decisiones o gestionan la respuesta social. • La formación es desigual entre territorios y sectores (muy desarrollada en emergencias clásicas, débil en educación, servicios sociales y SMAPS). |
| <p>SISTEMAS DE ALERTA E INFORMACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La preparación se apoya en la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (RENAIN) y en la Red de Alerta Nacional (RAN), coordinadas por el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM). • El CENEM opera como nodo estatal de seguimiento, coordinación de alertas y enlace con CCAA, Delegaciones del Gobierno y organismos técnicos (AEMET, Confederaciones Hidrográficas, etc.). • Existen sistemas de difusión masiva de alertas a la población (mensajería móvil, canales oficiales, web institucional, redes sociales). | <ul style="list-style-type: none"> • Qué comunicar, pero también cómo comunicarlo: las alertas no están diseñadas con enfoque de usuario, sino desde una lógica técnica. Muchas veces se desarrollan mensajes y alertas que no tienen en cuenta quién las recibe, haciendo que el lenguaje, la información comunicada y las prioridades no sean adecuadamente transmitidas. • Los niños, niñas y adolescentes como receptores de alertas: de forma específica, falta adaptación sistemática a infancia y adolescencia (lenguaje sencillo, formatos visuales, explicaciones por edades). • Falta de entrenamiento práctico: el sistema presupone que quien recibe la alerta sabe interpretarla y ejecutarla correctamente. No se entrena de forma sistemática qué debe hacer un menor si está en la calle con amigos cuando recibe un mensaje de emergencia: cómo priorizar instrucciones, dónde resguardarse, cómo contactar con su familia... Existe una brecha entre la emisión técnica de la alerta y la capacidad real de actuación autónoma de los menores en su entorno social cotidiano. |

| PREPARACIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|---|--|--|
| <p>DOTACIÓN DE MEDIOS Y RECURSOS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El sistema cuenta con catálogos estatales y autonómicos de medios y recursos movilizables en emergencia (intervención, sanidad, logística, albergue). • El PLEGEM prevé la activación de recursos estatales de apoyo, incluida la Unidad Militar de Emergencias (UME), cuando se superan capacidades autonómicas. • Existen procedimientos de movilización interadministrativa y de solicitud de apoyo entre CCAA y AGE. • Recientemente, el Consejo Nacional de Protección Civil ha aprobado por unanimidad la Guía Técnica de Módulos Respuesta, que establece las especificaciones mínimas de los distintos medios y recursos de las Administraciones públicas susceptibles de ser movilizados para la respuesta ante emergencias y catástrofes. | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Recursos para todo? En la distribución de recursos se priorizan los medios de respuesta física (logística, sanidad urgente, rescate, etc.), pero muchas veces quedan relegadas el resto de cuestiones igualmente importantes (protección social, infancia, salud mental). • Desigualdad territorial: las diferencias territoriales también se aprecian en la dotación de profesionales de servicios sociales, psicología infantojuvenil y apoyo educativo preparados para crisis. • Falta previsión específica de recursos para niños, niñas y adolescentes, tales como espacios seguros, materiales pedagógicos, personal especializado. |
| <p>ENTORNO ESCOLAR Y EDUCATIVO</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El sistema escolar cuenta con instrumentos básicos de seguridad: planes de evacuación y prevención de riesgos laborales obligatorios en todos los centros. • La Norma Básica de Autoprotección sólo obliga a los centros docentes que cumplen ciertos criterios de tamaño a contar con planes de autoprotección, si bien se permite cierta flexibilidad para que las CCAA y las entidades locales puedan considerar otros factores para ampliar dicha obligación. • Algunas CCAA han desarrollado protocolos autonómicos de actuación en centros escolares ante emergencias y guías para equipos directivos. | <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de enfoque de escuelas seguras: La escuela no está plenamente integrada en los planes de protección civil como nodo crítico de preparación y respuesta. • Foco en incendios: los protocolos autonómicos sólo ponen en práctica la actuación ante incendios. • El código postal es determinante: La preparación del sistema escolar y educativo es muy desigual entre territorios y centros. La mayoría de los centros no dispone de planes de autoprotección integrales ni de protocolos claros de continuidad educativa. • Sin participación: la participación e intervención del alumnado en la preparación (planes de evacuación, autoprotección) es prácticamente inexistente. |

| PREVENCIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|--|---|---|
| <p>SALUD MENTAL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El sistema prevé la atención psicológica de urgencia en emergencias y la derivación posterior a los servicios de salud mental del SNS. • Existen equipos y profesionales con formación en intervención psicológica en crisis, activables desde servicios sanitarios y, en algunos territorios, desde protección civil. | <ul style="list-style-type: none"> • Invisible hasta que es tarde: la salud mental se incorpora de forma reactiva, no como parte estructural de la preparación. • No existen planes específicos de Salud Mental y Atención Psicosocial (SMAPS) integrados en los planes de protección civil. El enfoque SMAPS promueve el bienestar integral y la resiliencia de niños, niñas y adolescentes mediante apoyos psicosociales y de salud mental (especializados y no especializados) que fortalecen capacidades personales, relaciones y entornos protectores frente a la adversidad. • Débil coordinación previa entre sanidad, educación y servicios sociales para preparar la respuesta emocional ante emergencias. • Déficit de profesionales especializados en infancia y adolescencia preparados para crisis prolongadas. |
| RESPUESTA |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
| <p>DECISIONES Y MANDO OPERATIVO</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La dirección y coordinación operativa se estructura en distintos niveles (CECOP a nivel autonómico, posibilidad de CECOPI si hay integración interadministrativa, CECOPAL en lo local) en función de un sistema de escalado según la situación. • En emergencias de ámbito nacional, el Estado articula la dirección a través del CECOD y la dirección operativa puede recaer en la UME (si se activa), con despliegue de Mando Operativo Integrado (MOPI) y Puestos de Mando Avanzados (PMA). | <ul style="list-style-type: none"> • No existe activación sistemática de medidas concretas para niños, niñas y adolescentes desde el inicio (protección infantil, continuidad educativa, atención psicosocial...). • Poca claridad: los criterios para pasar de la alerta a una acción anticipatoria no siempre están claros ni automatizados. Se emiten avisos, pero no siempre se traducen en decisiones operativas tempranas y coherentes. • No hay perfiles especializados en infancia ni figuras de asesoramiento en los órganos de decisión. • Falta un marco operativo que plasme lo que significa el enfoque de infancia en la respuesta: derivación y gestión de casos, identificación temprana de niños, niñas y adolescentes en riesgo, continuidad educativa, atención psicosocial: falta el interés superior del niño. |

| RESPUESTA |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|----------------------------|--|---|
| <p>COORDINACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Modelo descentralizado con coordinación Estado CCAA a través de órganos y redes del SNPC, y apoyo territorial mediante Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno (Unidades de PC). • Existen estructuras formales y canales operativos (grupos de acción, coordinación sanitaria, albergue, etc.) que pueden activarse y operar en tiempo real, con el potencial de incorporar nuevos actores cuando se requiere. • El tercer sector se coordina con las Administraciones públicas y actores locales para complementar la respuesta. | <ul style="list-style-type: none"> • Infancia invisibilizada: La ley menciona los actores involucrados en la intervención y asistencia en emergencias, pero no se hace referencia a los organismos con competencias en materia de infancia, educación o servicios sociales. La coordinación intersectorial con infancia, educación, servicios sociales y salud mental no opera de forma estructural ni integrada en el “núcleo” de la respuesta: entra tarde, de forma irregular o ad hoc pero esto no está oficializado. • Decisiones desiguales: la gestión de decisiones educativas críticas (cierres preventivos, reubicación, transporte, comedor, reaperturas) muestra asimetrías, tiempos desiguales y falta de protocolos y criterios comunes. • Roles poco definidos: la falta de atención a los aspectos sociales durante las crisis genera riesgos de duplicidades o vacíos. No queda claro quién detecta, quién deriva, quién acompaña, etc.; acentuando en situaciones críticas la posibilidad de duplicidades o, peor, que se diluya la responsabilidad y nadie lleve a cabo la medida y esto es clave en términos de infancia. |

| RESPUESTA |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|---|--|--|
| <p>ALERTAS E INFORMACIÓN</p> | <ul style="list-style-type: none"> • EL PLEGEM establece que, cuando se declara una emergencia de interés nacional, la dirección y la política informativa se centralizan en el Ministerio del Interior, que asume la coordinación integral del sistema a través del Gabinete de Coordinación Informativa. Cuando la emergencia es de competencia autonómica, la dirección y la comunicación a la población corresponden a la Comunidad Autónoma afectada, que informa directamente a los ciudadanos y aplica las medidas de protección necesarias; no obstante, debe notificar obligatoriamente la activación al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM) y mantener coordinación con el Estado a través de la Red de Alerta Nacional. • El PLEGEM establece la información y avisos a la población como una medida de protección fundamental, y que estos deberán efectuarse de forma que resulten accesibles y de manera comprensible para las personas en situación de especial vulnerabilidad. • Para la transmisión de avisos a la población se utilizan sistemas basados en las redes de telefonía móvil que permiten su envío de forma directa a la ciudadanía que se encuentre en las zonas afectadas. Además, se utilizan redes sociales oficiales. | <ul style="list-style-type: none"> • En educación, se evidencian fallos de comunicación y gobernanza para cierres preventivos y coordinación rápida entre protección civil, ayuntamientos y educación. • Avisos no inclusivos ni adaptados en la práctica: los avisos se diseñan sin considerar qué entienden los niños y niñas, ni los canales que utilizan. No están adaptados a la edad, la discapacidad, ni a la comprensión infantil, emplean lenguaje técnico y carecen de multilingüismo y formatos accesibles. Además, en la práctica, en ocasiones muchos no llegan por la brecha digital y no existen mecanismos de aviso redundantes de forma sistemática más allá del móvil. Esto incrementa la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. |
| <p>PROTECCIÓN Y ATENCIÓN PSICOSOCIAL</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La ley contempla atención psicológica de urgencia y derivación; y, en la práctica, entidades despliegan apoyo. • Proyecto pionero de Unidades de Salud Mental de Emergencias. | <ul style="list-style-type: none"> • No se activan “de inmediato”: la protección infantil y el apoyo psicosocial no siempre se activan automáticamente como un sistema específico. Esta falta de activación inmediata hace que sus medidas en ocasiones lleguen tarde, con una alta dependencia de las capacidades locales y sin que sean siempre sostenidas en el tiempo. • Falta normalizar espacios seguros para la infancia y estándares mínimos en albergues o centros de atención). |

| RESPUESTA |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|------------------------|--|---|
| ENTORNO ESCOLAR | <ul style="list-style-type: none"> Se reconocen medidas recomendadas para asegurar continuidad educativa y apoyo emocional (espacios alternativos, logística, coordinación tutorial, priorización educativa). | <ul style="list-style-type: none"> Riesgo de subsumirse en la lógica de la emergencia: al no considerar adecuadamente los lugares clave para la infancia se corre el riesgo de que estos queden relegados a un papel de apoyo en la emergencia. Un ejemplo son las escuelas, las cuales pueden quedar identificadas como disponibles para necesidades logísticas generales (puntos de ayuda/almacenaje, etc.), retrasando su reapertura y afectando a la continuidad educativa. |
| RECUPERACIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
| MARCO NORMATIVO | <ul style="list-style-type: none"> La Ley 17/2015 enmarca la recuperación principalmente como reparación de daños y restablecimiento de la normalidad mediante ayudas económicas, fiscales, laborales o de Seguridad Social. En la práctica, tras grandes emergencias se activan instrumentos extraordinarios: declaración de Zona Gravemente Afectada por una Emergencia de Protección Civil, ayudas fiscales y moratorias, y paquetes autonómicos/sectoriales para vivienda, infraestructuras y actividad económica. | <ul style="list-style-type: none"> La normalidad no es solo material: predomina una visión de “normalidad” vs mejora centrada en lo material y administrativo, con escasa incorporación de criterios de equidad, infancia, continuidad educativa o atención psicosocial sostenida. Recuperación de derechos: el marco legal no incorpora de forma explícita la recuperación de derechos (educación, protección, bienestar emocional) ni establece obligaciones operativas específicas para la infancia y la adolescencia en esta fase. Invisibilidad estadística: falta de datos específicos de los niños, niñas y adolescentes en mayor situación de vulnerabilidad. Esto afecta a la generación de información precisa y relevante que permita tomar mejores decisiones y medidas. |
| GOBERNANZA | <ul style="list-style-type: none"> La recuperación y reconstrucción se lleva a cabo de forma multinivel: el Estado define marcos de ayudas extraordinarias; las CCAA gestionan gran parte de las políticas sectoriales (educación, vivienda, sanidad, servicios sociales); y los municipios actúan como ventanilla principal para información, tramitación y apoyo de proximidad. En grandes emergencias se crean dispositivos ad hoc (oficinas de atención, comisiones técnicas, mesas de recuperación y seguimiento), cuya configuración depende del territorio y del liderazgo político-administrativo local. Constitución de una Comisión de Coordinación integrada por representantes de las Administraciones estatal, autonómica y local afectadas. | <ul style="list-style-type: none"> Diferencias territoriales: la gobernanza es desigual entre municipios. Esto afecta de lleno en la reconstrucción ya que, por ejemplo, no todos cuentan con dispositivos de atención y coordinación, generando brechas en acceso a información y ayudas. No existe un protocolo específico de recuperación y reconstrucción armonizado. Muro burocrático: se reportan retrasos, falta de coordinación y barreras burocráticas en la documentación y validación de daños y en la tramitación de ayudas. Esto afecta particularmente a aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, en tanto que prolonga su situación de “anormalidad” tras una emergencia y profundiza desigualdades. Ausencia de coordinación y seguimiento: no existen mecanismos o espacios estables donde hacer un seguimiento de la reconstrucción con participación social y enfoque de infancia. |

| RECUPERACIÓN |  CÓMO FUNCIONA |  QUÉ NO FUNCIONA |
|-------------------------------------|--|---|
| PARTICIPACIÓN | <ul style="list-style-type: none"> • La participación comunitaria se expresa sobre todo a través de movilización social espontánea (redes vecinales, asociaciones, voluntariado). • Para la participación infantil existe base municipal previa en algunos lugares (p. ej., Consejos Locales de Infancia). | <ul style="list-style-type: none"> • La participación en la recuperación se articula de forma limitada y desigual y de manera voluntaria por la ciudadanía. • La participación infantil no se activa de forma sistemática ni se garantiza como parte del modelo de reconstrucción. |
| ATENCIÓN PSICOSOCIAL | <ul style="list-style-type: none"> • La atención psicosocial se integra en la recuperación principalmente a través del Sistema Nacional de Salud y de los servicios sociales, con refuerzos puntuales tras grandes emergencias. • La intervención se centra en la atención clínica y en dispositivos de urgencia, complementados en muchos casos por programas temporales de entidades sociales. | <ul style="list-style-type: none"> • No existe una estructura específica de salud mental y atención psicosocial dentro del sistema de protección civil para la fase de recuperación. • La atención en salud mental es discontinua, insuficiente y desigual territorialmente y no tiene foco de infancia específicamente. • Falta de planificación: no existe generalmente una planificación a medio y largo plazo para el acompañamiento emocional. • Déficit de profesionales especializados en infancia y adolescencia, lo que provoca que no haya una atención continua y estable fundamental para la recuperación psicosocial ya que es algo estructural del sistema sanitario. |
| RECONSTRUCCIÓN Y APRENDIZAJE | <ul style="list-style-type: none"> • La reconstrucción se gestiona desde una lógica sectorial: infraestructuras desde obras públicas; vivienda desde políticas de vivienda; educación desde administraciones educativas; servicios sociales desde redes asistenciales. • El aprendizaje institucional se produce de manera a través de evaluaciones parciales, informes técnicos o balances sectoriales. | <ul style="list-style-type: none"> • Los niños, niñas y adolescentes, en las acciones no prioritarias: la reconstrucción tiende a centrarse en infraestructuras generales y tejido productivo, mientras sus necesidades específicas (educación, salud mental, espacios seguros, ocio) quedan relegadas a un segundo plano o dependen de iniciativas puntuales. • Falta de evaluación integral: no existe una evaluación completa con datos desagregados y análisis específicos en infancia. Esta ausencia favorece la repetición de errores y limita la posibilidad de una reconstrucción resiliente. |

unicef  | para cada infancia