



Bruxelas, 8.4.2014  
COM(2014) 216 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência**

{SWD(2014) 133 final}

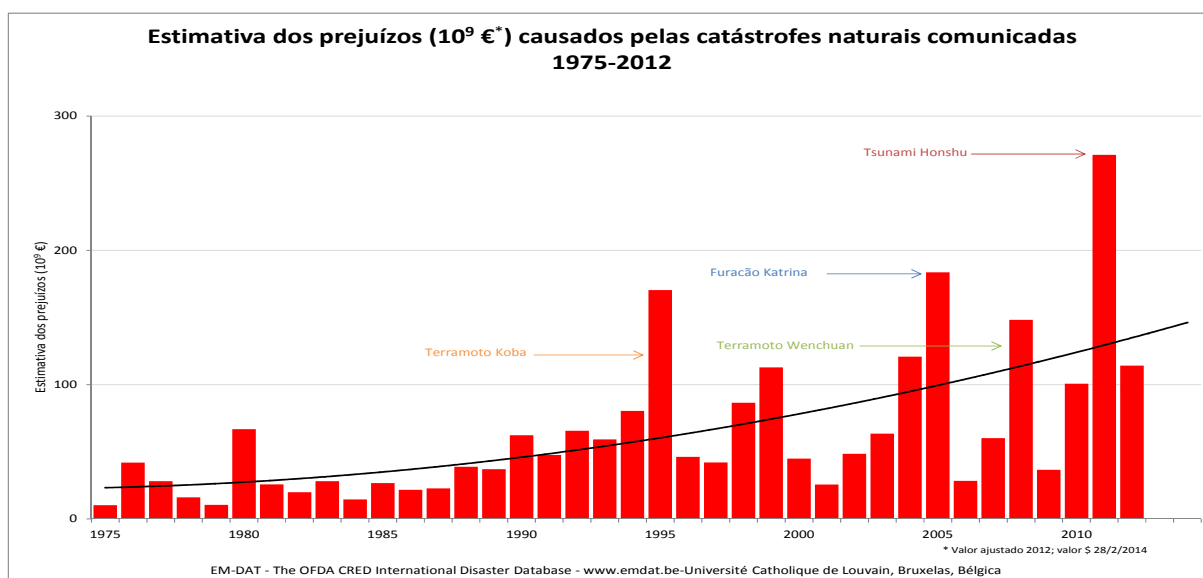
{SWD(2014) 134 final}

## 1- PARA UM QUADRO DE AÇÃO DE HYOGO PÓS-2015

O quadro de ação de Hyogo (HFA) «Construir a resiliência das nações e comunidades às catástrofes» é um plano de 10 anos adotado por 168 Estados membros da ONU que se comprometeram voluntariamente a colaborar em cinco prioridades de ação com o objetivo de proteger melhor o mundo contra as catástrofes naturais e de reforçar a resiliência a catástrofes. Adotado em 2005, o HFA termina em 2015, estando em curso um vasto processo de consulta<sup>1</sup> sobre a definição do quadro pós-2015 para a redução dos riscos de catástrofes, que será aprovado na 3.ª Conferência Mundial sobre a redução dos riscos de catástrofes, que vai ter lugar em Sendai (Japão), de 14 a 18 de março de 2015.

As catástrofes e os riscos climáticos têm um impacto importante na economia, assim como na segurança e no bem-estar dos cidadãos. Nos últimos anos, a exposição a catástrofes tem aumentado significativamente, devido às alterações climáticas, à urbanização rápida e não planeada, à pressão demográfica, à construção e à utilização mais intensiva do solo nas zonas mais expostas a perigos, à perda da biodiversidade e à degradação dos ecossistemas.

Entre 2002 e 2012, as catástrofes naturais causaram anualmente, em média, a morte de mais de 100 000 pessoas. Na última década, verificou-se um aumento dos prejuízos diretos globais em todo o mundo, tendo o valor médio do prejuízo económico anual sido superior a 100 mil milhões de euros<sup>2</sup>. Os impactos variam de região para região, em função da exposição geográfica ao risco e do nível de desenvolvimento socioeconómico. Embora o número de vítimas mortais seja, em regra, mais elevado nos países em desenvolvimento e os prejuízos económicos mais elevados nas economias desenvolvidas, todos os países são vulneráveis a catástrofes. A União Europeia não é poupada, tendo sido fustigada com catástrofes naturais que causaram 80 000 mortos e 95 mil milhões de euros de prejuízos económicos durante a última década<sup>3</sup>.



<sup>1</sup> O Gabinete das Nações Unidas para a Redução dos Riscos de Catástrofes (UNISDR) foi encarregado (Resolução 66/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 22 de dezembro de 2011) de promover a definição de *um quadro pós-2015 para a redução dos riscos de catástrofes*.

<sup>2</sup> Centro de Investigação sobre a Epidemiologia de Catástrofes (CRED).

<sup>3</sup> Centro de Investigação sobre a Epidemiologia de Catástrofes (CRED); os dados abrangem a UE-28 e o período 2002-2012.

Para fazer face a esta evolução alarmante, é fundamental estabelecer políticas de prevenção e gestão dos riscos com vista a garantir um desenvolvimento sustentável e o crescimento económico, tanto na União<sup>4</sup> como em todo o mundo. A prevenção e a gestão dos riscos justificam-se plenamente do ponto de vista económico, já que as medidas de prevenção de prejuízos apresentam uma taxa de rendibilidade de 4 a 7 euros por cada euro gasto<sup>5</sup>. Os investimentos na gestão dos riscos de catástrofes também geram amplos benefícios económicos, podendo promover o emprego e contribuir para assegurar a sustentabilidade estrutural das finanças públicas e privadas.

Neste contexto, a existência de um quadro internacional renovado para a redução dos riscos de catástrofes constitui uma oportunidade única para tirar partido dos êxitos alcançados pela HFA, com vista a vencer os desafios futuros.

Os resultados de iniciativas como a Cimeira Rio + 20<sup>6</sup> e a CQNUAC<sup>7</sup> e o amplo apoio internacional à agenda da resiliência mostram que a redução dos riscos e a gestão de catástrofes devem tornar-se prioritárias para os países em desenvolvimento, as economias emergentes e os países desenvolvidos.

A revisão do HFA constitui também uma oportunidade para a UE fazer um balanço das políticas desenvolvidas e dos progressos realizados na criação de resiliência e na gestão dos riscos de catástrofes através das políticas da UE e do apoio prestado mediante a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária.

O objetivo da presente comunicação é estabelecer a posição preliminar da Comissão sobre a definição do quadro de ação de Hyogo pós-2015 com base nos resultados de uma série de políticas da UE, nomeadamente para a proteção civil, a proteção do ambiente, a segurança interna, a adaptação às alterações climáticas, a saúde, a investigação e inovação, assim como a agenda da resiliência promovida através da ação externa da UE. A comunicação analisa os progressos realizados e procura dar resposta às lacunas na aplicação e aos novos desafios associados ao aumento dos riscos no futuro.

## **2- PROGRESSOS E DESAFIOS**

Desde a sua adoção em 2005, o HFA tem sido fundamental no apoio aos esforços a nível mundial, regional e nacional para a redução dos riscos de catástrofes. Não obstante os progressos registados, subsistem importantes lacunas na aplicação e surgiram novos desafios.

O apoio à gestão dos riscos de catástrofes ganhou nova força e contribuiu para que os principais intervenientes, nomeadamente os principais doadores de ajuda ao desenvolvimento, prestassem mais atenção e investissem mais na gestão dos riscos de catástrofes. A

---

<sup>4</sup> Como previsto na estratégia «Europa 2020», COM(2010) 2020.

<sup>5</sup> «Natural disasters, counting the cost» (Banco Mundial, 2004).

<sup>6</sup> Conferência de 2012 das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável.

<sup>7</sup> Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas.

automonitorização dos progressos realizados na aplicação das cinco prioridades de ação do HFA<sup>8</sup> mostra, contudo, que a maior parte dos progressos diz respeito às prioridades 1 (assegurar que a redução dos riscos de catástrofes é uma prioridade nacional e local cuja aplicação tem uma forte base institucional) e 5 (melhorar a capacidade de preparação e de resposta às catástrofes), sendo sistematicamente menores os progressos na prioridade 4, que visa reduzir os fatores de risco subjacentes<sup>9</sup>.

Na sua maioria, os países continuam a ter dificuldade em integrar a redução dos riscos no planeamento dos investimentos públicos, no desenvolvimento urbano, no ordenamento e gestão do território e na proteção social. Continua a ser necessário traduzir as políticas e o reforço institucional numa aplicação efetiva e em sociedades mais resilientes. Os investimentos e as respostas políticas atuais são insuficientes para responder eficazmente aos riscos existentes e mais ainda para acompanhar o ritmo dos novos desafios, nomeadamente os seguintes:

- As alterações climáticas e a contínua degradação do ambiente induzirão fenómenos naturais extremos mais intensos e mais frequentes, designadamente inundações, secas e ciclones;
- As alterações climáticas são também um multiplicador de ameaças de instabilidade, conflitos e fragilidade dos Estados, que conduzem à migração e à deslocação de pessoas, a uma governação deficiente e à instabilidade geopolítica;
- Os conflitos e a fragilidade agravam ainda mais a vulnerabilidade às catástrofes;
- O crescimento da população, principalmente nos países e nas famílias mais pobres, bem como a rápida urbanização, fará aumentar a pressão sobre os recursos naturais e as atividades económicas nas zonas mais sujeitas a catástrofes;
- A urbanização rápida, que conduz à concentração da população e ao investimento em zonas de perigo e de risco, é também uma tendência que faz aumentar significativamente a vulnerabilidade (estima-se que, em 2050, 60 a 70 % da população mundial viverá em zonas urbanas)<sup>10</sup>;
- A procura de energia e de alimentos está a aumentar e exerce pressão sobre recursos como a terra e a água. Prevê-se que a escassez de água se torne um problema importante para quase metade da população mundial, que viverá, em 2030, em zonas de grande penúria de água<sup>11</sup>;

---

<sup>8</sup> Prioridades de ação: 1) assegurar que a redução dos riscos de catástrofes é uma prioridade nacional e local cuja aplicação tem uma forte base institucional; 2) identificar, avaliar e monitorizar os riscos de catástrofes e melhorar o sistema de alerta precoce; 3) utilizar os conhecimentos, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e de resiliência a todos os níveis; 4) reduzir os fatores de risco subjacentes; 5) reforçar a preparação para catástrofes a fim de dar uma resposta eficaz a todos os níveis.

<sup>9</sup> «Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary reports 2007-2013», UNISDR, 2013.

<sup>10</sup> Observatório Mundial da Saúde, OMS.

<sup>11</sup> Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais da ONU (UNDESA).

- Estão a surgir novos riscos com consequências potencialmente muito graves (eventos relacionados com a meteorologia espacial, eventos multirrisco, de que é exemplo a tripla catástrofe de Fukushima em 2011, riscos da era digital e da alta tecnologia, incluindo os riscos do ciberespaço);
- Alguns eventos de forte risco (eventos em pequena escala, muito frequentes ou localizados, como inundações repentinas, incêndios e aluimentos de terras) são frequentemente subestimados e pouco divulgados, mas não deixam de afetar o desenvolvimento local e a competitividade nacional;
- As economias estão integradas à escala mundial e cada vez mais estruturadas em torno de complexas cadeias mundiais de abastecimento; como ficou demonstrado com as inundações de 2011 na Tailândia, o choque económico de uma catástrofe pode afetar economias e empresas do outro lado do mundo;
- A crise económica e financeira exerce pressão nos orçamentos nacionais destinados ao financiamento da gestão dos riscos de catástrofes.

### **3- A POLÍTICA DE GESTÃO DOS RISCOS DE CATÁSTROFES E A AGENDA DA RESILIÊNCIA DA UE: UM CONTRIBUTO VITAL PARA A APLICAÇÃO DO HFA**

O reforço da resiliência da UE a crises, bem como a sua capacidade de prever, de se preparar e de reagir a riscos, nomeadamente riscos transfronteiras, é um dos objetivos da estratégia Europa 2020<sup>12</sup>: a competitividade e a sustentabilidade dependem de uma gestão eficaz dos riscos de catástrofes, que ajuda a prevenir prejuízos e reforça a resiliência aos crescentes choques e ameaças mundiais. O investimento na prevenção e gestão dos riscos de catástrofes é um forte vetor de inovação, crescimento e criação de emprego, abrindo igualmente novos mercados e oportunidades de negócio.

Foram alcançados resultados significativos através das políticas e do apoio financeiro da União. Trata-se de contributos importantes da UE para uma política coerente de gestão dos riscos de catástrofes que podem ser partilhados e servir de base ao novo quadro internacional para a gestão dos riscos de catástrofes.

#### **3.1. Realizações a nível das políticas relacionadas com a gestão dos riscos de catástrofes na UE**

As novas disposições da legislação revista da UE em matéria de proteção civil<sup>13</sup> estabelecem o quadro para a implementação de uma política intersetorial de gestão dos riscos de catástrofes, promovendo uma abordagem abrangente de todos os riscos naturais e de origem humana ao longo de todas as fases do ciclo de gestão de catástrofes (prevenção, preparação, resposta).

Com base na nova legislação e tendo em conta anteriores conclusões do Conselho e comunicações, as principais ações de apoio à aplicação do quadro da UE de gestão dos riscos de catástrofes são as seguintes:

---

<sup>12</sup> COM(2010) 2020 de 3.3.2010.

<sup>13</sup> Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um mecanismo de proteção civil da União Europeia.

- **Avaliação e análise dos riscos:** com base nas avaliações de riscos disponíveis a nível nacional, a Comissão preparou uma primeira síntese intersectorial dos riscos na UE, tendo em conta, sempre que possível e pertinente, o futuro impacto das alterações climáticas e a necessidade de adaptação a essas alterações; na sequência de uma abordagem coerente, os Estados-Membros devem realizar até ao final de 2015 avaliações nacionais dos riscos associados a múltiplos perigos, seguidas de uma avaliação da capacidade nacional de gestão dos riscos e da melhoria do planeamento da gestão dos riscos;
- **Incentivos à aprendizagem e ao intercâmbio de experiências com vista a melhorar a governação:** promover e apoiar a recolha de ensinamentos da experiência e as avaliações interpares (como as avaliações interpares de 2012 no Reino Unido e de 2013 na Finlândia<sup>14</sup>) para incentivar a aprendizagem entre os Estados-Membros e orientar os progressos no desenvolvimento e na implementação de políticas e práticas de gestão dos riscos;
- **Estão ainda em preparação orientações para a prevenção de catástrofes com base nas boas práticas,** respeitantes a questões horizontais (governação, planeamento, dados, comunicação e informação de riscos, investigação e tecnologia);
- **Disponibilidade de dados, acessibilidade, partilha e comparabilidade,** incluindo os trabalhos em curso com os Estados-Membros e os parceiros internacionais (nomeadamente o UNISDR e o IRDR<sup>15</sup>), com vista a estabelecer normas e protocolos europeus para o registo dos prejuízos resultantes de catástrofes<sup>16</sup>;
- **Integração da gestão dos riscos de catástrofes:** várias considerações sobre prevenção e gestão dos riscos foram integradas em algumas das principais políticas e instrumentos financeiros da UE, com vista a apoiar investimentos resilientes (ou seja, política de coesão, transportes e energia, investigação e inovação, proteção de infraestruturas críticas, ameaças transnacionais para a saúde, avaliação de impacto ambiental, infraestruturas ecológicas, gestão integrada das zonas costeiras, agricultura, segurança alimentar e nutricional, água, gestão dos riscos de inundação, prevenção de acidentes industriais graves);
- **Utilização dos seguros como instrumento de gestão de catástrofes:** o Livro Verde sobre os seguros contra catástrofes naturais ou de origem humana<sup>17</sup> tem por objetivo envolver o setor privado e explorar novas formas de utilização eficaz dos seguros como incentivo à perceção, prevenção e atenuação dos riscos;

---

<sup>14</sup> Apoiadas pela Comissão Europeia e efetuadas em cooperação com o UNISDR e a OCDE.

<sup>15</sup> *Integrated Research on Disaster Risk*, <http://www.irdrinternational.org>.

<sup>16</sup> De Groeve, T., K. Poljansek e L. Vernaccini, 2013. «Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach», Serviço das Publicações da União Europeia, relatórios sobre investigação científica e técnica, EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (em linha), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

<sup>17</sup> COM(2013) 213 de 16.4.2013.

- **Fortes sinergias com a política de adaptação às alterações climáticas**, como sublinhado na Estratégia da UE em matéria de adaptação às alterações climáticas<sup>18</sup>, em domínios transversais, como a partilha de dados e de conhecimentos, a avaliação dos riscos e vulnerabilidades, a resiliência urbana, a elaboração de normas europeias para infraestruturas resilientes às alterações climáticas, a coerência entre as estratégias de adaptação nacionais e os planos de gestão dos riscos, o acompanhamento dos investimentos resilientes<sup>19</sup>;
- **A ciência e a inovação na gestão dos riscos de catástrofes:** em 2013, a Comissão lançou, com os Estados-Membros da UE, uma iniciativa de inventariação explícita e aperfeiçoamento das estratégias de aconselhamento científico para a redução dos riscos e a resposta a situações de emergência. Além disso, o programa de investigação Horizonte 2020 apoiará estratégias centradas em desafios para melhorar a resiliência às catástrofes (nomeadamente de monitorização, prevenção, previsão, alerta precoce, sensibilização, atenuação das alterações climáticas e adaptação a essas alterações, comunicação de crise, transferência de tecnologias, pré-normalização);
- **Medidas para os impactos transfronteiras** (projetos e estratégias macrorregionais, como a estratégia para o mar Báltico, a estratégia para o Danúbio ou as estratégias marítimas regionais) e **atividades de cooperação** com países candidatos ou potencialmente candidatos e com outros países vizinhos.
- **Uma melhor preparação** das intervenções, através do desenvolvimento da conjugação voluntária das capacidades previamente afetadas de resposta a catástrofes, de um melhor planeamento das intervenções, de uma rede de formação, de uma cooperação reforçada entre as autoridades no domínio da formação e dos exercícios<sup>20</sup> e do reforço dos sistemas de alerta precoce<sup>21</sup>. Os programas espaciais da UE, designadamente o Galileo e o Copernicus, fornecem também, à escala mundial, novos serviços operacionais de gestão de emergências.

### 3.2. Ajuda da UE aos países em desenvolvimento, com especial incidência no reforço da resiliência nos países mais sujeitos a situações de crise

Com base na Comunicação de 2012 sobre a resiliência<sup>22</sup> e no subsequente plano de ação<sup>23</sup>, a UE está empenhada em reduzir a vulnerabilidade e reforçar a resiliência a pressões e choques futuros, condições necessárias para a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. As estratégias de gestão dos riscos serão integradas em todos os programas da UE de ajuda

<sup>18</sup> COM(2013) 216 de 16.4.2013.

<sup>19</sup> Contribuindo para o objetivo da UE de 20 % dos investimentos previstos no orçamento da UE estarem relacionados com o clima.

<sup>20</sup> Decisão n.º 1313/2013/UE relativa a um mecanismo de proteção civil da União Europeia.

<sup>21</sup> Designadamente o EFFIS (Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais) e o EFAS (Sistema Europeu de Sensibilização para as Inundações).

<sup>22</sup> COM(2012) 586 de 3.10.2012.

<sup>23</sup> SWD(2013) 227 de 19.6.2013.

humanitária e ajuda ao desenvolvimento, em todos os setores e contextos. Este trabalho basear-se-á ainda na estratégia da UE de 2009 para a redução dos riscos de catástrofes nos países em desenvolvimento<sup>24</sup> e no plano de execução de 2011<sup>25</sup>.

A estratégia de resiliência da UE exige estratégias multissetoriais e a diversos níveis (local, nacional, regional, mundial) que incidam nas dinâmicas interligadas e causais da vulnerabilidade e da fragilidade, otimizando simultaneamente as capacidades de cada nível ou setor. É fortemente realçado o papel de liderança das instituições locais, nacionais e regionais.

Estão já em curso progressos significativos. As recentes iniciativas SHARE<sup>26</sup>, AGIR<sup>27</sup> e AGAC<sup>28</sup> estão já a contribuir para reforçar a resiliência dos mais vulneráveis. No mesmo sentido, a estratégia intra-ACP<sup>29</sup> apoia as estratégias e os planos de ação geridos a nível regional para a redução dos riscos de catástrofes e as alterações climáticas em África, nas Caraíbas e no Pacífico.

O programa ECHO de preparação para catástrofes (DIPECHO), que permitiu testar e reproduzir estratégias assentes nas comunidades locais e boas práticas comprovadas de redução dos riscos (incluindo a promoção da segurança em escolas e hospitais e da resiliência urbana), será mais divulgado, a fim de ser tomado em conta nas políticas governamentais.

Foram igualmente realizados progressos na avaliação das crises e da vulnerabilidade, através da criação de um índice de risco humanitário comum, transparente e com base científica (InfoRM<sup>30</sup>), baseado em dados abertos e destinado a harmonizar a gestão dos riscos de catástrofes entre os intervenientes na ajuda humanitária (uma iniciativa conjunta do Comité Permanente Interagências das Nações Unidas e da Comissão Europeia, bem como de doadores, ONG e Estados-Membros).

Estas iniciativas deveriam ainda ser tomadas em conta na política externa geral da UE, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum (por exemplo, nos trabalhos sobre a prevenção de conflitos e na criação de um sistema de alerta precoce de conflitos).

#### **4- PRINCÍPIOS PARA O NOVO QUADRO**

Num contexto mundial de necessidades crescentes e novos desafios, o sucessor do quadro de ação de Hyogo tem de identificar e implementar estratégias e meios práticos para reduzir os riscos de catástrofes e reforçar a resiliência de forma mais eficaz. Tendo em conta as experiências bem sucedidas e os ensinamentos colhidos com o HFA, importa incluir no quadro HFA pós-2015 os elementos de primeira importância que se indicam a seguir:

---

<sup>24</sup> COM (2009) 84 de 23.2.2009.

<sup>25</sup> SEC(2011) 215 de 16.2.2011.

<sup>26</sup> Apoio à resiliência no Corno de África.

<sup>27</sup> Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel.

<sup>28</sup> Aliança Global contra as Alterações Climáticas (AGAC) <http://www.gcca.eu>.

<sup>29</sup> Comunidade Europeia — Grupo de Estados ACP, documentos de estratégia e programa indicativo plurianual intra-ACP.

<sup>30</sup> *Index for Risk Management* (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.



## **i) Melhorar a responsabilização, a transparência e a governação**

O quadro atual é voluntário, baseando-se em autoavaliações. Embora se preveja que permanecerá não-vinculativo, as negociações sobre o futuro quadro devem estabelecer um conjunto de normas e mecanismos para garantir que os diferentes intervenientes poderão ser responsabilizados pelas suas ações (ou pela sua inação). O quadro deve oferecer incentivos para o cumprimento dos compromissos, assegurando simultaneamente a apropriação do processo de aplicação.

Devem ser criados mecanismos de avaliação interpares periódica, incluindo avaliações interpares voluntárias (experimentadas com êxito no Reino Unido e na Finlândia, no contexto da cooperação da UE no domínio da gestão dos riscos de catástrofes e do HFA), enquanto instrumentos úteis para melhorar a definição de políticas, partilhar experiências e reforçar a responsabilização.

Para melhorar a transparência, o novo quadro deve conduzir à recolha e partilha de dados fidedeveis e comparáveis sobre os prejuízos resultantes de catástrofes, os perigos e a vulnerabilidade de uma política de dados abertos, incluindo a definição de protocolos de dados comuns e interoperáveis e de avaliação dos riscos e a criação de registos e bases de dados públicos sobre os riscos. As atividades de normalização devem abranger também as ações globais relevantes para a gestão dos riscos. Estas atividades devem ser apoiadas por ações sistemáticas de sensibilização pública para os riscos e de aperfeiçoamento da comunicação sobre riscos e crises (educação, envolvimento dos meios de comunicação social, redes).

O novo quadro deve contribuir ainda para a melhoria da governação em matéria de gestão de catástrofes a todos os níveis e em todos os setores, a criação de mecanismos eficazes de coordenação e de parcerias sustentáveis entre as diferentes autoridades públicas e as partes interessadas (sociedade civil, universidades e instituições de investigação, setor privado). A participação dos intervenientes e das comunidades locais relevantes nos processos de decisão deve ser assegurada através de mecanismos de participação inclusiva e da promoção de uma estratégia assente nos direitos<sup>31</sup>. A existência de estruturas locais fortes e o reforço da capacidade das autoridades locais são essenciais para melhorar o planeamento e a resiliência das cidades e assegurar um compromisso político local e a aplicação efetiva dos quadros jurídico e político em vigor.

As organizações intergovernamentais regionais devem desempenhar um papel importante na aplicação do novo quadro e nas plataformas regionais para a redução dos riscos de catástrofes, estando a ser elaboradas estratégias regionais integradas de gestão dos riscos de catástrofes em várias regiões, inclusive na UE. Deve ser igualmente encorajada a criação de mecanismos e programas regionais mais eficazes de cooperação e desenvolvimento de capacidades, em especial para fazer face aos riscos comuns e transfronteiras. Devem ser promovidas as avaliações de riscos regionais e um planeamento mais eficiente.

## **ii) Um quadro que produza resultados — papel das metas e dos indicadores na quantificação dos progressos realizados e no incentivo à execução das medidas previstas**

---

<sup>31</sup> Nomeadamente o direito de ser protegido, informado ou consultado.

As prioridades de ação e os indicadores atuais<sup>32</sup> no âmbito do HFA em vigor avaliam em que medida os países implementaram as políticas e criaram as instituições necessárias para reduzir os riscos de catástrofes. No entanto, a automonitorização dos progressos realizados na concretização das cinco prioridades do HFA ainda não se traduziu num esforço coerente dos países para monitorizarem os riscos de catástrofes e a resiliência. Além disso, não existia qualquer ligação entre a monitorização dos progressos no âmbito do HFA e os mecanismos de monitorização dos progressos no âmbito dos ODM<sup>33</sup> e da CQNUAC. Um novo sistema de monitorização simplificado deverá colmatar estas lacunas, tornando-se um instrumento mais eficaz para quantificar os progressos realizados, incentivar a aplicação das medidas previstas a diferentes níveis e partilhar as experiências bem sucedidas.

Devem ser definidas novas metas centradas em ações, com vista a quantificar eficazmente a aplicação do novo quadro e a incentivar uma maior responsabilização. Tais metas devem incidir nas componentes essenciais da resiliência a catástrofes e incentivar os países a estabelecerem e aplicarem efetivamente as políticas e os instrumentos necessários para prevenir a criação e acumulação de riscos, de modo a reduzir os riscos de catástrofes e a reforçar a resiliência.

As metas terão de ser politicamente aceitáveis, operacionalmente viáveis e mensuráveis, realizáveis e centradas nos resultados, devendo ainda inscrever-se num calendário claro. Em determinadas áreas, poderão ser estabelecidos compromissos, com prazos, de definição e implementação de uma avaliação integrada dos riscos e de uma avaliação da capacidade de gestão de riscos (como já previsto na legislação da UE em matéria de proteção civil) ou de outras ações centradas nos resultados (assegurar que todos os cidadãos, incluindo as pessoas vulneráveis, têm acesso aos alertas precoces e a informações sobre os riscos, que as novas infraestruturas, incluindo hospitais, centros de saúde e escolas, podem resistir a catástrofes, que a percentagem de pessoas e infraestruturas expostas a perigos é reduzida).

O estabelecimento de metas universais pode facilitar uma estratégia mais integrada que permita comparar, a nível mundial, os resultados obtidos com a aplicação e o intercâmbio das boas práticas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

No entanto, atendendo às grandes diferenças dos perfis de risco dos diversos países e regiões, parece ser mais adequado fixar metas e indicadores mais específicos a nível nacional ou regional. Tomando por base as estratégias regionais que foram estabelecidas por várias regiões, deve ser apoiada uma estratégia regional para as metas, tendo em conta as especificidades em termos de perigos e os progressos realizados na aplicação do HFA, assim como os mecanismos existentes de cooperação regional na gestão de catástrofes.

Além disso, os indicadores que quantificam a evolução do impacto das catástrofes ao longo do tempo podem contribuir para a monitorização dos progressos efetuados no reforço da resiliência a catástrofes. Nesse sentido, poderão utilizar-se, por exemplo, indicadores como a frequência das catástrofes, os prejuízos económicos diretos em percentagem do PIB por país, o número de vítimas e de feridos, a percentagem de prejuízos abrangidos por seguros em relação aos prejuízos totais, a percentagem de orçamentos privados e públicos afetada à

---

<sup>32</sup> 22 indicadores essenciais no âmbito de cinco prioridades de ação.

<sup>33</sup> Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

redução dos riscos de catástrofes e o grau de preparação (medido, por exemplo, através de um sistema de monitorização fiável da gestão dos riscos de catástrofes<sup>34</sup>).

As metas e os respetivos indicadores devem traduzir-se numa redução tangível dos prejuízos e riscos nas zonas onde estes mais se fazem sentir.

### **iii) Reforçar a contribuição para o crescimento sustentável e inteligente**

O novo quadro deverá promover a integração da prevenção de catástrofes nas decisões e estratégias económicas e financeiras, tanto no setor público como no privado. Deve também ser prestada especial atenção à análise custo/benefício das medidas de prevenção de catástrofes, tendo em vista o apoio à afetação de recursos. Os grandes projetos e infraestruturas devem ter em conta os riscos e ser resilientes às alterações climáticas e às catástrofes.

É essencial que o novo HFA seja definido e aplicado em estreita parceria com o setor privado, as instituições financeiras internacionais, como o BEI<sup>35</sup> e o BERD<sup>36</sup>, e os grandes investidores. Devem ser promovidas novas iniciativas para a participação de todas as empresas, nomeadamente a criação de parcerias entre os setores público e privado e outras partes interessadas. A cadeia de valor de seguros/resseguros, incluindo os mediadores de (res)seguros, as empresas de seguros e de resseguros, mas também os instrumentos de mercado, devem desempenhar um papel essencial na ajuda aos países e regiões mais vulneráveis a catástrofes, para que estes criem mecanismos financeiros de emergência eficazes e desencorajem os comportamento de risco.

Devem reforçar-se os incentivos à utilização de tecnologias e instrumentos inovadores como apoio à gestão de catástrofes (TIC, sistemas de alerta precoce, infraestruturas e edifícios resilientes, infraestruturas ecológicas, modelização do clima, modelização integrada dos riscos de catástrofes, estratégias baseadas nos ecossistemas, comunicação, gestão dos conhecimentos). Este processo criará mais oportunidades de negócio e contribuirá para o crescimento ecológico.

O novo quadro deve reforçar a interface ciência-política, tirando partido dos conhecimentos, inclusive da inovação e da tecnologia. É necessário utilizar mais eficazmente a ciência e a investigação nos domínios da física e das ciências sociais, de modo a fornecerem contributos sistemáticos para as políticas e as operações. Este processo deve incluir uma estratégia multiperigos prospetiva e exaustiva (que abranja tanto os riscos naturais como os de origem humana, incluindo os acidentes industriais e químicos) e atividades de investigação centradas nas soluções, para melhor se fazer frente aos futuros riscos e desafios sociais. É essencial estabelecer uma estreita colaboração internacional neste domínio.

Uma estratégia comum com a política de adaptação às alterações climáticas e uma maior incidência na redução dos fatores de risco subjacentes em matéria de gestão dos ecossistemas, na utilização eficiente dos recursos, na utilização do solo e no planeamento urbano, na

---

<sup>34</sup> Sistema complementar dos já existentes, designadamente os marcadores do Rio <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

<sup>35</sup> Banco Europeu de Investimento.

<sup>36</sup> Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

monitorização do ambiente e na avaliação de impacto são condições essenciais para assegurar um crescimento sustentável a longo prazo.

#### **iv) Responder às vulnerabilidades e necessidades num quadro global**

O novo HFA deve ser mais inclusivo e mais sensível à questão da igualdade dos sexos. É necessário prestar maior atenção às pessoas mais vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas sem abrigo, pobres, pessoas em situação de insegurança alimentar, etc.) e à sociedade civil, conferindo-lhes maior capacidade de intervenção. Para tal, devem utilizar-se eficazmente mecanismos adequados das redes de segurança social e sistemas de proteção social capazes de dar resposta aos riscos de catástrofes. Deve promover-se o papel das mulheres no reforço da resiliência das famílias e das comunidades locais.

Deve ser dada especial atenção ao reforço da resiliência em todos os meios urbanos e nos meios rurais vulneráveis, bem como nas zonas costeiras, nomeadamente através de um planeamento integrado. Neste contexto, são essenciais avaliações exaustivas dos riscos, mecanismos fortes de coordenação entre a administração local e a nacional, com a participação ativa da sociedade civil, e iniciativas de sensibilização (por exemplo, a geminação de cidades).

A nível mundial, os riscos de catástrofes estão fortemente concentrados nos países mais pobres cuja governação é mais fraca. Em muitos casos, esta vulnerabilidade é agravada pela instabilidade política e por conflitos. Note-se ainda que uma estratégia de resiliência que funciona bem num país estável e bem governado não é diretamente aplicável noutro em que exista uma situação de conflito.

Com o novo quadro, deve, pois, ter-se em conta a fragilidade dos Estados e as situações de conflito quando se ponderam os meios mais adequados para reduzir os riscos de catástrofes. Um quadro internacional global deve também dar resposta a outras formas de violência e de fragilidade, bem como aos riscos tecnológicos e aos perigos naturais, incluindo as pequenas catástrofes locais quotidianas e os choques e pressões mundiais, como a insegurança alimentar e nutricional e as epidemias.

#### **v) Assegurar a coerência com a agenda internacional**

É essencial integrar as políticas de gestão dos riscos de catástrofes e de adaptação às alterações climáticas na agenda internacional do desenvolvimento sustentável. A resiliência às catástrofes e os fatores de risco conexos acima enunciados constam já, como questões importantes, dos trabalhos preparatórios internacionais do quadro de desenvolvimento pós-2015, que visa a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

Além disso, a elaboração do acordo de 2015 sobre as alterações climáticas oferece mais uma oportunidade para melhorar os esforços de adaptação e integrar a gestão dos riscos de catástrofes. Este processo deve basear-se nos — e coordenar-se com os — processos conexos no âmbito da CQNUAC, designadamente o processo de planeamento nacional da adaptação, a vertente «adaptação» do Fundo Verde para o Clima e o mecanismo internacional de Varsóvia em matéria de perdas e danos. Iniciativas como os planos de ação nacionais conjuntos na região do Pacífico estão a conjugar as atividades de adaptação às alterações climáticas e de gestão dos riscos de catástrofes, devendo ser promovidas noutras regiões.

Paralelamente, têm também lugar outros eventos internacionais conexos de alto nível, em especial nos domínios da nutrição<sup>37</sup>, da biodiversidade<sup>38</sup> e da cultura<sup>39</sup>. A terceira Conferência das Nações Unidas sobre os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e a cimeira dos líderes sobre as alterações climáticas, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas, terão igualmente lugar este ano.

As políticas, os objetivos e as metas, bem como a respetiva monitorização, debatidos em cada um desses fóruns e no quadro de ação de Hyogo pós-2015, devem apoiar-se e reforçar-se mutuamente.

O novo quadro deve também esclarecer as relações entre o UNISDR e a CQNUAC e outros organismos das Nações Unidas responsáveis pela definição da resposta, a nível mundial e nacional, às ameaças de catástrofes e aos efeitos das alterações climáticas.

Por último, o reconhecimento progressivo, a nível internacional, de que a prevenção é uma obrigação legal (*obrigação de prevenção*) por via do desenvolvimento, pela Comissão do Direito Internacional, do direito internacional em matéria de «proteção das pessoas em caso de catástrofes» assume também grande importância e deve ser utilizado como meio para melhorar a aplicação do HFA pós-2015.

## **6- PRÓXIMOS PASSOS**

O quadro de ação de Hyogo renovado pós-2015 constitui uma oportunidade de relevo para fazer avançar a gestão dos riscos de catástrofes em todo o mundo.

As ideias expostas na presente comunicação devem servir de base para a prossecução do diálogo com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões, o Comité Económico e Social Europeu e outras partes interessadas (da sociedade civil, do mundo académico, do setor privado), bem como com os parceiros internacionais e o sistema das ONU, sobre o modo de definir com maior precisão esta agenda no âmbito do processo de preparação da cimeira

---

<sup>37</sup> Conferência Internacional da ONU sobre Nutrição (ICN2), em novembro de 2014.

<sup>38</sup> 12.<sup>a</sup> Conferência das Partes na Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (CDB), em outubro de 2014, na Coreia, e 1.<sup>a</sup> Reunião das Partes no Protocolo de Nagoia.

<sup>39</sup> Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os povos indígenas, em setembro de 2014, bem como uma reunião de alto nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a cultura e o desenvolvimento sustentável (prevista).