

V SEMINÁRIO DE DEFESA NACIONAL

ANTÓNIO VITORINO, CARLOS PIRES, CHRISTIAN FJADER, ELVIRA PEREIRA, GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, HELENA CARREIRAS, ISABEL FERREIRA NUNES, JOSÉ NUNES DA FONSECA, MANUEL CABUGUEIRA, ORYSIA LUTSEVYCH, PAUL MARTIN, ROSÁRIO MACÁRIO

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
22 DE NOVEMBRO DE 2023

V Seminário de Defesa Nacional

Novembro de 2024

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais. As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

Rainho & Neves, Lda.

R. Do Souto, 8 – 4520-612, São João de Ver

Tel.: 256371470 E-mail: geral@rainhoeneves.pt Website: www.rainhoeneves.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2024

Índice

Programa do V Seminário de Defesa Nacional	5
Nota Explicativa	7
Relatório do V Seminário de Defesa Nacional	9
Sumário de Conclusões e Recomendações do IDN	9
I Parte – Observações e Recomendações	11
“Resiliência num Mundo em Mudança”	
Dr. António Vitorino, <i>antigo Ministro da Defesa Nacional e antigo Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações</i>	11
Perspetivas Europeias	
Espanha	
Coronel Gutiérrez del Castillo, <i>Instituto Español de Estudios Estratégicos</i>	13
Finlândia	
Christian Fjader, <i>Geostrategic Intelligence Group</i>	16
Ucrânia	
Orysia Lutsevych, <i>Chatham House</i>	18
Reino Unido	
Paul Martin, <i>Royal United Services Institute</i>	20
“As Forças Armadas Portuguesas em Contexto de Resiliência”	
General José Nunes da Fonseca, <i>Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas</i>	23
Perspetivas Nacionais	
Resiliência, Comunicações e Espaço	
Prof. Doutor Manuel Cabugueira, <i>Agência Nacional de Comunicações</i>	24
Resiliência e Mobilidade	
Prof. ^a Doutora Rosário Macário, <i>Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa</i>	26
Resiliência Social	
Prof. ^a Doutora Elvira Pereira, <i>Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa</i>	28

II Parte – Transcrições	30
Sessão de Abertura	
Prof. ^a Doutora Isabel Ferreira Nunes, <i>Diretora do Instituto da Defesa Nacional</i>	30
Prof. ^a Doutora Helena Carreiras, <i>Ministra da Defesa Nacional</i>	35
Intervenção – “Resiliência num Mundo em Mudança”	
Dr. António Vitorino, <i>antigo Ministro da Defesa Nacional e antigo Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações</i>	38
Painel – Perspetivas Europeias	
Espanha	
Coronel Gutiérrez del Castillo, <i>Instituto Español de Estudios Estratégicos</i>	45
Finlândia	
Christian Fjader, <i>Geostrategic Intelligence Group</i>	49
Ucrânia	
Orysia Lutsevych, <i>Chatham House</i>	54
Reino Unido	
Paul Martin, <i>Royal United Services Institute</i>	60
Intervenção – “As Forças Armadas Portuguesas em Contexto de Resiliência”	
General José Nunes da Fonseca, <i>Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas</i>	67
Painel – Perspetivas Nacionais	
Resiliência, Comunicações e Espaço	
Prof. Doutor Manuel Cabugueira, <i>Agência Nacional de Comunicações</i>	73
Resiliência e Mobilidade	
Prof. ^a Doutora Rosário Macário, <i>Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa</i>	78
Resiliência Social	
Prof. ^a Doutora Elvira Pereira, <i>Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa</i>	84
Sessão de Encerramento	
Prof. ^a Doutora Isabel Ferreira Nunes, <i>Diretora do Instituto da Defesa Nacional</i>	88
Dr. Carlos Lopes Pires, <i>Secretário de Estado da Defesa Nacional</i>	91

Programa do V Seminário de Defesa Nacional

“Resiliência num Contexto de Competição Geopolítica” 22 de novembro de 2023

09h00 | Sessão de Abertura

- Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional
- Helena Carreiras, Ministra da Defesa Nacional

09h15 | Intervenção – “Resiliência num mundo em mudança”

- António Vitorino, ex-Ministro da Defesa Nacional e ex-Diretor Geral da Organização Internacional para as Migrações

10h15 | Intervalo

10h30 | Painel – Perspetivas Europeias

- Espanha, Coronel Gutiérrez del Castillo, Instituto Español de Estudios Estratégicos
 - Finlândia, Christian Fjäder, Geostrategic Intelligence Group
 - Reino Unido, Paul Martin, Royal United Services Institute
 - Ucrânia, Orysia Lutsevych, Chatham House
- Moderação: Major-General Filipe Arnaut Moreira

12h30 | Almoço

14h00 | Intervenção – “As Forças Armadas Portuguesas em contexto de resiliência”

- General José Nunes da Fonseca, Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas

14h45 | Painel – Perspetivas Nacionais

- Resiliência, comunicações e espaço, Manuel Cabugueira, Agência Nacional de Comunicações
 - Resiliência e mobilidade, Rosário Macário, Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa
 - Resiliência social, Elvira Pereira, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa
- Moderação: Coronel António Eugénio, Instituto da Defesa Nacional

16h15 | Sessão de Encerramento

- Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional
- Carlos Pires, Secretário de Estado da Defesa Nacional

Nota Explicativa

O V Seminário de Defesa Nacional realizou-se no IDN, em Lisboa, no dia 22 de novembro de 2023 (sessão aberta), e constituiu uma oportunidade única de encontro entre responsáveis, civis e militares, pela conceção, implementação e execução da política de defesa nacional. Sendo originalmente destinado à comunidade de defesa é também um espaço de reflexão e debate aberto à sociedade.

O Seminário foi estruturado em duas partes dedicadas ao tema geral “Resiliência num Contexto de Competição Geopolítica”, a primeira contou com uma conferência de abertura subordinada ao tema “Resiliência num Mundo em Mudança”, apresentado pelo antigo Ministro da Defesa Nacional, Dr. António Vitorino, seguida de quatro experiências europeias comparadas sobre resiliência de Espanha, Finlândia, Ucrânia e Reino Unido. Na segunda parte, abordaram-se quatro dimensões distintas do conceito e da prática de resiliência: o das Forças Armadas, o da resiliência no quadro das comunicações e do espaço, resiliência e mobilidade, e por último, a dimensão social da resiliência.

Para além da transcrição das intervenções constante da segunda parte deste relatório, o IDN procedeu a um trabalho de organização das intervenções com base em considerações que poderão constituir-se em observações e recomendações, levantadas ou inferidas a partir das apresentações dos conferencistas. Estas considerações reportam-se apenas às sessões abertas realizadas no dia 22 de novembro de 2023.

A partir destas observações e recomendações poder-se-á efetuar um trabalho de análise posterior para que se possa iniciar um processo técnico de Lições Aprendidas, que permita encontrar Lições Identificadas, de eventual utilidade no apoio técnico à tomada de decisão.

Este relatório inclui as considerações mais importantes na perspetiva de um dos objetivos para o qual o V Seminário de Defesa Nacional foi realizado, contribuir para apoiar a decisão ao nível estratégico-político.

O presente documento não constitui um produto de Lições Aprendidas, sendo redigido com base em considerações, que poderão constituir-se em Observações, Lições e Boas Práticas (OLBP), e ainda algumas recomendações, que foram levantadas ou inferidas a partir das apresentações dos conferencistas.

Relatório do V Seminário de Defesa Nacional

Sumário de Conclusões e Recomendações do IDN

Este relatório elenca as considerações retiradas ou inferidas do V Seminário de Defesa Nacional realizado em 22 de novembro de 2023 no Instituto da Defesa Nacional (IDN), assim como algumas conclusões¹ e recomendações:

1. Os grandes riscos e crises, sendo propriedades emergentes de sistemas adaptativos complexos, produzem mudanças rápidas e não lineares, no entanto os decisores tendem a pensar em termos de causa e efeito e mudança progressiva e gradual. As crises complexas implicam a existência de capacidade para tomar decisões rápidas e, por vezes, impopulares e ajustadas à mudança;
2. Numa situação de crise complexa, semelhante à pandemia, as sociedades poderão não aceitar mecanismos de gestão de crises tão drásticos quanto os adotados, pelo que não se deve aplicar as soluções de crises passadas, mas tentar antecipar soluções ajustadas à realidade sociopolítica existente;
3. As tendências protecionistas verificadas no caso da crise pandémica e energética colocam em confronto as soluções *onshoring* (reinvestir no próprio país) *versus* o chamado *friendshoring* (investir em países amigos), provocando tensões geopolíticas, que devem ser minimizadas;
4. A gestão de uma crise complexa (por exemplo, COVID-19) mostrou a necessidade de uma escrupulosa gestão da informação através da partilha da informação, coordenada pelo poder político, mas veiculada de forma independente e livre pela comunidade científica;
5. A disparidade de distribuição de vacinas (COVID-19) entre os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos (80% *versus* 20%) provocou ressentimentos no designado “Sul Global” com implicações geopolíticas, pelo que será necessário melhorar os mecanismos de solidariedade bilateral e multilateral, como facilitadores da resiliência da cooperação internacional;
6. O investimento em resiliência é subvalorizado pelos decisores, pois o seu valor e benefícios não têm mensurabilidade imediata em termos de retorno de investimento, pelo que é necessário encontrar indicadores de resiliência no apoio à tomada de decisão;
7. Uma eficaz gestão de crises com dimensões internacionais e disruptivas (COVID-19 e invasão da Ucrânia, por exemplo) obterá melhores resultados se os documentos de orientação estratégica tiverem um carácter preventivo e prospetivo para um espectro de riscos e ameaças no novo contexto de segurança e defesa;

¹ Neste caso, com o significado “do que se pode aprender” e não “do que se aprendeu”.

8. Os documentos estratégicos enquadrantes, como o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, devem incluir uma clara afetação de atribuições às estruturas envolvidas no processo de gestão de crises, assim como processos de planejamento centrados na edificação de capacidades essenciais ao funcionamento das instituições e serviços essenciais à gestão da maioria das crises, tendo em conta os impactos dos riscos de longo prazo;
9. Os documentos de orientação estratégica devem ter em consideração os riscos e ameaças de uma forma dinâmica e com uma abordagem flexível para fazer face a novos desafios diferentes dos experimentados até então, em vez de se estruturarem em torno de soluções baseadas numa crise anterior;
10. O incremento de uma estratégia de governação mais integrada (interministerial e intersectorial) aumentará a consistência entre o setor da política, da diplomacia, da economia, da defesa e das informações, e conseqüentemente, a resiliência das instituições de governação;
11. A existência de uma condição de “resiliência social” depende do pleno acesso comum e igualitário de uma sociedade a recursos informacionais;
12. A resiliência não deve ser entendida de uma forma unidimensional, sendo importante considerá-la como um processo, um resultado e um atributo;
13. A resiliência nacional dos Estados, instituições e indivíduos deve envolver e responsabilizar toda a sociedade, incluindo o setor privado, numa perspetiva de melhoria da capacidade de evitar crises, o que pressupõe uma liderança apta a mobilizar capacidades e transformar as estratégias em soluções aplicadas;
14. Os efeitos dos esforços deliberados e disruptivos da Rússia para comprometer a posição da União Europeia e da NATO são sentidos globalmente, afetando a sua resiliência, pelo que devem ser considerados na definição de estratégias e políticas ao nível nacional e das organizações de segurança e defesa;
15. As parcerias público-privadas contribuíram com projetos tecnológicos inovadores para o esforço de guerra da Ucrânia, demonstrando o valor da colaboração entre governos e setor privado, como parte de uma abordagem de “resistência distribuída”;
16. A guerra na Ucrânia relevou a importância de ter uma população resiliente à contrainformação, através da implementação de uma comunicação consistente e direta dirigida à população e da utilização de tecnologias de combate à desinformação;
17. A resiliência dos sistemas de comunicação e da mobilidade contribui para a resiliência das pessoas, devendo ser um objetivo permanente na forma como se garante a sua robustez, redundância, adaptabilidade, sustentabilidade e eficiência.

I Parte – Observações e Recomendações²

“Resiliência num Mundo em Mudança”

Dr. António Vitorino

Antigo Ministro da Defesa Nacional e antigo Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações

Observação 1 – A pandemia da COVID-19 constituiu-se como o maior teste à resiliência das sociedades. A gestão de uma crise complexa como a pandemia veio mostrar a necessidade de se gerir as expectativas e incrementar a resiliência da comunidade, sendo necessária uma rigorosa gestão da informação, uma adequada partilha do conhecimento entre a comunidade científica internacional e a sua difusão.

Recomendação 1 – Deverão ser criados mecanismos de comunicação que integrem todos os atores envolvidos, desde a comunidade científica, passando pela comunicação social e pelas posições oficiais dos representantes do Estado, sendo fundamental que esta partilha seja expressa livremente.

Observação 2 – A política adotada para a distribuição global das vacinas da COVID-19 durante a crise pandémica foi um dos piores momentos de gestão desta crise. No final de 2022, enquanto 80% da população dos países do mundo desenvolvido estava vacinada, o mesmo só se verificava para 20% da população dos países menos desenvolvidos, criando um ressentimento no chamado “Sul Global”. Esta consequência teve implicações socioeconómicas, dados os efeitos sistémicos e duradouros provocados, nomeadamente na segurança alimentar e na distribuição da riqueza.

Recomendação 2 – É necessário garantir o sucesso global das soluções (neste caso, da distribuição da vacina da COVID-19), através da criação de uma “chave de distribuição” antes mesmo de uma solução para a crise ser encontrada, com o auxílio de mecanismos de cooperação internacional assente num modelo de distribuição justa.

Observação 3 – As sociedades poderão não voltar a aceitar a imposição de medidas restritivas, como por exemplo o confinamento ou o encerramento de fronteiras, com um custo social, económico e de saúde pública mental percebidos por vezes como indesejáveis.

Recomendação 3 – Numa próxima crise estas mesmas medidas de gestão de crises deverão ser acompanhadas de práticas de resiliência política, económica e social.

² Observações e recomendações levantadas ou inferidas a partir das intervenções dos conferencistas.

Observação 4 – A pandemia obrigou a ponderar sobre as suas consequências geopolíticas e geoeconómicas, devido ao seu impacto na interrupção das cadeias de produção e distribuição, mas também porque se assistiu a uma deriva protecionista na resposta à pandemia. Esta gerou uma polarização do debate entre a solução *onshoring*, isto é, voltar a fazer investimentos no país dos investidores, ou o chamado *friendshoring*, ou seja, investir em países que deem garantias de cooperação incondicional. Atualmente, não se verifica um fenómeno de desglobalização, mas sim o que alguns autores chamam um fenómeno de *slowbalization*, uma diminuição da velocidade da globalização em benefício de políticas protecionistas, o que poderá provocar tensões geopolíticas.

Recomendação 4 – A preocupação do reinvestimento dos países (ou dos blocos regionais) na chamada re-industrialização deve ser considerada tendo em conta a possibilidade de ocorrência de políticas protecionistas geradoras de tensões geopolíticas.

Observação 5 – Assiste-se a uma polarização geopolítica, ou competição sistémica, entre os Estados Unidos da América e a China salientando-se três aspetos desta polarização: as alterações climáticas, a digitalização da economia e a inovação tecnológica, e os impactos desta polarização nas políticas de desenvolvimento. Em todos estes domínios, a Europa está bastante limitada, o que pode limitar o seu papel de ator global.

Recomendação 5 – Em análises prospetivas deve ser tida em consideração a importância da digitalização da economia e da inovação tecnológica sobre o desenvolvimento sustentável, e deste sobre os equilíbrios climáticos.

Observação 6 – No auxílio ao desenvolvimento dos países do Sul, a visibilidade e o carácter dessa ajuda prestada pelo designado “Ocidente Alargado” é menos perceptível do que o apoio chinês, por ter uma natureza dispersa por um conjunto de países e não concentrada num único país, como é o caso da China. O acesso à ajuda da China por parte dos países beneficiários não fica dependente de regras e “valores” próprios das políticas de condicionalidade ocidentais.

Recomendação 6 – No auxílio e cooperação com países menos desenvolvidos, deve ter-se em consideração a competição da China, devendo valorizar-se o poder da comunicação estratégica na difusão dos efeitos da política de financiamento e dos apoios prestados pelo “Ocidente Alargado”.

Perspetivas Europeias

Espanha

Coronel Gutiérrez del Castillo

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Observação 7 – Devido ao grave impacto da COVID-19 sobre a população e economia espanholas e ao aumento do emprego de estratégias híbridas por adversários globais, o processo de revisão da Estratégia de Segurança Nacional de 2017 espanhola foi iniciado com um ano de antecedência, com o objetivo de fazer face aos riscos e ameaças num novo contexto incerto e fluido, bem como para promover a resiliência institucional e social.

Recomendação 7 – Identificou-se como sendo uma boa prática, face a uma situação de crise disruptiva, decidir sobre a antecipação da revisão de documentos político-estratégicos estruturantes.

Observação 8 – Apesar de, nos documentos estratégicos nacionais anteriores, as epidemias e pandemias terem sido identificadas como riscos e desafios à segurança nacional, não foram claramente percebidas todas as suas dimensões extremas e disruptivas. Sabia-se que, se acontecesse, poderia causar danos severos, mas não se avaliou exatamente quando e com que magnitude poderia acontecer, faltando um planeamento adequado e a identificação das atribuições de cada ator envolvido no processo de gestão de crises.

Recomendação 8 – Deve ser dada importância tanto à prevenção como à adaptação, através de um planeamento apropriado, de uma melhor integração dos intervenientes públicos e privados e de uma maior resiliência, entendida como a resistência e a capacidade de recuperação em situações adversas.

Observação 9 – O “Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência” e a “Estratégia Espanha 2050” constituem-se como fundamento de uma estratégia nacional a longo prazo, destinada a melhorar a compreensão dos desafios e oportunidades sociais, económicos e ambientais para as próximas décadas e reforçar o estado de resiliência.

Recomendação 9 – As estratégias concebidas devem estabelecer um conjunto de objetivos e metas específicas.

Observação 10 – A Estratégia Nacional de Segurança 2021 de Espanha definiu três objetivos principais para o atual ciclo estratégico: gestão antecipada de crises; promoção da dimensão de segurança das capacidades tecnológicas e dos setores estratégicos; e desenvolvimento de capacidades de prevenção, deteção e resposta no que diz respeito a ameaças híbridas. Assim, facilita-se a tomada de decisões e garante-se uma resposta otimizada e coordenada utilizando os recursos estatais necessários em contextos de planeamento, gestão e capacitação.

Recomendação 10 – Nos documentos estratégicos importa considerar objetivos concretos por forma a melhorar a resiliência e capacidade dos atores e das instituições através da deteção e avaliação de riscos e ameaças específicos à segurança nacional.

Observação 11 – A Estratégia Nacional de Segurança 2021 preconizou um sistema de segurança interna constituído pelos órgãos, entidades, recursos e procedimentos orientados para a segurança nacional. O modelo de gestão de crises adotado foi uma versão melhorada do conhecido ciclo OODA de John Boyd aplicado à gestão de crises, ou seja, “Observar, Orientar, Decidir, Atuar”, entendido como a capacidade de antecipar situações disruptivas e de se adaptar a elas sob pressão.

Recomendação 11 – Nos documentos políticos e estratégicos deve ser considerada uma abordagem abrangente, baseada numa postura de resiliência que englobe todas as fases da gestão de crises, desde a sua eclosão, à normalidade e recuperação pós-crise, apoiada por estruturas e processos simplificados, que permitam a adoção de políticas de antecipação, de adaptação e de recuperação.

Observação 12 – Em Espanha, a estratégia nacional de segurança foi concebida tendo em consideração os riscos e ameaças de uma forma dinâmica e com uma abordagem flexível, para fazer face a novos desafios diferentes dos experimentados até então.

Recomendação 12 – Uma estratégia nacional de segurança deve ser concebida avaliando constantemente as probabilidades e o impacto da crise, através de uma abordagem flexível, de forma a poder encarar novos desafios, em vez de se preparar para uma crise baseada numa experiência anterior.

Observação 13 – No caso espanhol, “segurança nacional” define-se como a ação governamental empreendida para proteger os direitos de liberdade e o bem-estar do povo espanhol, para garantir o interesse nacional e os princípios e valores constitucionais, e contribuir para a segurança e estabilidade internacionais de parceiros e aliados de Espanha.

Recomendação 13 – Deve ser sempre considerada uma definição concreta de segurança nacional antes de se elaborar documentos estruturantes, que reflitam sobre políticas setoriais.

Observação 14 – Para a realização das tarefas inerentes às ações de gestão de crises, foi criado o Conselho de Segurança Nacional que é coadjuvado pelo Comitê de Situação, um órgão permanente do Departamento de Segurança Nacional que, por sua vez, é apoiado por outros comités especializados setoriais, nomeadamente: cibersegurança, segurança marítima, segurança aeroespacial (bens comuns globais), imigração, segurança energética, não proliferação de armas de destruição maciça e a luta contra o terrorismo.

Recomendação 14 – Deve ser sempre identificada uma estrutura responsável por operacionalizar as ações descritas nos documentos estratégicos e criar comités especializados em setores considerados críticos para o domínio da segurança nacional, descentralizando a sua operacionalização.

Observação 15 – Foi criado o Conselho de Segurança Nacional que desempenha um papel decisivo na supervisão e coordenação das ações de gestão de crises baseadas em estratégias de resiliência a nível político-estratégico.

Recomendação 15 – Deve ser sempre criada uma estrutura encarregada de operacionalizar, coordenar e monitorizar as ações previstas nos documentos estratégicos.

Observação 16 – Na abordagem conceptual do planeamento estratégico espanhol para desenhar estratégias focadas na resiliência, o modelo utilizado para contextualizar as tendências globais, o VUCA – Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade –, foi substituído por um modelo, baseado numa noção que ganhou força durante a pandemia e que revela os limites da ordem em situação de disrupção, designado por BANI - Frágil, Ansioso, Não-linear e Incompreensível – e que se revelou mais adequado ao fomento da resiliência de instituições e sociedades.

Recomendação 16 – A consolidação de instituições e sociedades mais resilientes passa por adotar modelos de gestão e funcionamento que acompanhem as tendências globais e nacionais de forma a repensar constantemente a forma de atuar, adaptar e solucionar.

Finlândia

Christian Fjader

Geostrategic Intelligence Group

Observação 17 – Embora o atual ambiente estratégico seja difuso e as consequências que daí emanam sejam globais, as soluções que os países encontram, individualmente, para fazer face a esses problemas não são transferíveis para outros países. No caso da Finlândia, tem de se ter em atenção o seu espaço geográfico (Finlândia como “ilha”), a sua linha de fronteira externa (1.300 km com a Rússia) e a sua história, na forma como estas características determinam o tipo de resiliência.

Recomendação 17 – Embora os desafios e consequências globais sejam percebidos como sendo comuns, o certo é que as soluções encontradas por cada país, individualmente, não devem ser adotadas por outros, mas sim adaptadas às circunstâncias de cada um.

Observação 18 – Na Finlândia, o termo resiliência não é muito utilizado na narrativa oficial sobre segurança e defesa nacional, utilizando-se antes a noção de “defesa total” que evoluiu para a “comprehensive approach”. Esta implica o envolvimento de toda a sociedade nas questões da defesa, com forte empenhamento do setor privado, desde o indivíduo ao Estado.

Recomendação 18 – A resiliência, independentemente das circunstâncias, implica o empenhamento público e privado, dos indivíduos às organizações e ao Estado.

Observação 19 – Com a pandemia COVID-19 e a agressão da Rússia à Ucrânia, a Finlândia alterou o seu paradigma da defesa, quebrando a sua neutralidade e integrando a NATO, mas também repensando a sua capacidade de resiliência no domínio da gestão de crises e dos processos de tomada de decisão.

Recomendação 19 – A necessidade de aumentar a resiliência de um Estado no domínio da gestão de crises pode ter implicações importantes no processo de adaptação da política externa e de defesa do Estado.

Observação 20 – É preciso aprender com o passado e identificar revisões e reformas que tentem capturar o máximo de lições aprendidas com crises passadas e em curso, orientando-as para crises futuras. A próxima pandemia pode ser muito diferente, na sua dinâmica, da última e a próxima guerra pode ser muito diferente da guerra em curso.

Recomendação 20 – É necessário incrementar capacidades de antecipação, de forma a prever novas tendências e consequências negativas no ambiente de segurança.

Observação 21 – Presentemente, não basta ter abordagens isoladas por setores de atividade (economia, diplomacia, defesa, informações, entre outras) e uma seleção de estratégias e planos, é necessário optar por uma estratégia de atuação mais integrada para fazer face às atuais ameaças e desafios de segurança cada vez mais diversos, e procurar

respostas considerando todos os instrumentos do poder nacional, de forma coordenada e integrada potenciando a condição de resiliência num novo ambiente estratégico.

Recomendação 21 – Deve ser estabelecida uma estratégia holística e integrada que considere o caráter interdependente das ameaças e desafios de segurança.

Ucrânia

Orysia Lutsevych

Chatham House

Observação 22 – As consequências dos esforços da Rússia para comprometer a União Europeia, a NATO e especialmente a presença dos EUA na Europa do Leste têm consequências globais, da instrumentalização da segurança alimentar ao bloqueio das exportações de cereais da Ucrânia, à geração de um fluxo de refugiados, exercendo todas estas pressão sobre a coesão política e social da UE.

Recomendação 22 – As estratégias e políticas ao nível nacional e da UE devem considerar os efeitos interdependentes do ataque russo à Ucrânia e a forma como afetam a sua resiliência e coesão política, económica e social.

Observação 23 – Antes da invasão, a popularidade de Zelensky não era muito elevada e a Ucrânia apresentava várias vulnerabilidades, tais como governação fraca, baixa confiança nas instituições, infraestruturas críticas vulneráveis, informação nociva e falta de modernização generalizada. Face à guerra, a Ucrânia desenvolveu o seu capital de resiliência, consequência do seu passado histórico, e iniciou um processo de reforma que passou por descentralizar o sistema; combater a corrupção; implementar uma política de informação independente; e desenvolver um sistema robusto de governação digital através da digitalização dos serviços públicos.

Recomendação 23 – A criação de um capital de resiliência passa pela adoção de uma abordagem de defesa total ou *whole-of-society* que incentive a ação da sociedade civil e da sua rede horizontal de organizações, considerando os cidadãos não apenas como consumidores de segurança, mas também como fornecedores, nomeadamente através do uso de ferramentas digitais para *crowd intelligence* e acesso a serviços públicos.

Observação 24 – A resiliência constrói-se através de cinco pilares: segurança humana, coesão social, governação responsável, diversidade económica e resiliência cognitiva. Estes cinco pilares precisam de ser trabalhados de forma consistente, uma vez que a resiliência é um bem limitado e requer sustentação ao longo do tempo.

Recomendação 24 – Uma estratégia *whole-of-government* não é suficiente por si só, tem de ser operacionalizada, devendo vulnerabilidades existentes nestes cinco domínios ser identificadas e tratadas continuamente.

Observação 25 – As parcerias público-privadas têm sido fundamentais na resistência da Ucrânia, dando origem a vários projetos tecnológicos inovadores (tais como, programas de IA para análise de redes sociais e *drones kamikaze*) que têm contribuído para o esforço de guerra.

Recomendação 25 – A colaboração com o setor privado deve ser promovida e mantida como parte de uma abordagem de “resistência distribuída” para fazer face a disrupções nacionais.

Observação 26 – A guerra na Ucrânia relevou a importância de ter uma população “resiliente à informação” (*information resilient*), tendo em conta o uso crescente da guerra de informação. Neste sentido, é fundamental que os cidadãos tenham acesso a fontes de informação confiáveis e meios para discernir entre informações falsas e verdadeiras. Além disso, quando os cidadãos partilham o mesmo “espaço de informação”, é mais fácil apelar à sua coesão social e ação coletiva quando necessário.

Recomendação 26 – A resiliência da informação pode ser alcançada através de uma comunicação consistente e direta com os cidadãos, tanto em termos de frequência como de centralidade da mensagem, desde o nível nacional até ao local, combinada com a utilização de ferramentas tecnológicas, como a IA, no combate à desinformação.

Observação 27 – Uma parte relevante das reformas governamentais, que ajudaram a construir a resiliência ucraniana, começou a ser implementada antes da guerra, motivada pelo objetivo de o país obter um regime de isenção de vistos com a UE, que incluía desenvolvimentos em áreas como a política de imigração e segurança de documentos.

Recomendação 27 – A UE deve considerar a incorporação da resiliência como uma dimensão importante do seu processo de alargamento, aumentando a consistência e coerência entre os países europeus em áreas essenciais para a resiliência nacional e europeia.

Reino Unido

Paul Martin

Royal United Services Institute

Observação 28 – O planeamento da gestão de crises tende a dar mais atenção aos riscos graves – como ataques terroristas ou falhas tecnológicas – do que aos riscos estruturais de longo prazo, tais como ameaças graves à nossa economia e democracia, alterações climáticas, resistência antimicrobiana, IA e crime organizado, que tendem a ser desvalorizados.

Recomendação 28 – Os riscos crónicos de longo prazo devem ser objeto de uma consideração cuidadosa por parte dos governos no planeamento de futuros cenários de crise e risco.

Observação 29 – Os planos para lidar com riscos e crises são, na maioria das vezes, demasiado detalhados, dando instruções precisas sobre o que fazer numa série de situações específicas. Isto acontece porque, tradicionalmente, o planeamento de contingência se baseia numa abordagem orientada para o risco, tomando como ponto de partida um cenário de risco detalhado a partir do qual é produzida uma cadeia de eventos e resultados possíveis. Contudo, estas situações específicas podem não ocorrer na próxima grande crise, visto que cada crise é única. Assim, quanto mais detalhado e específico for o plano, menor será a probabilidade de ser realmente útil.

Recomendação 29 – Deve ser adotada uma abordagem adaptativa ao planeamento de crises que se baseie numa estratégia orientada por objetivos, e não numa estratégia orientada para o risco. Assim, o foco deve estar na edificação e resiliência de capacidades essenciais ao funcionamento de uma sociedade (energia, comunicações, comando e controlo, alimentos e água) e não tanto nas eventuais causas da disrupção.

Observação 30 – Quando há crises e catástrofes, os governos centram-se em “lições a aprender”, mas uma parte crucial da aprendizagem é a mudança de comportamento, o que muitas vezes acaba por não se verificar. Em geral, os governos são bons na identificação de problemas e na descrição de lições a aprender, mas não tanto na concretização efetiva das respetivas mudanças.

Recomendação 30 – As avaliações pós-crise têm de considerar a possibilidade de desenvolvimento da capacidade de adaptação à mudança e de fomento de soluções de longo prazo.

Observação 31 – A crise demonstrou uma falta de clareza no que respeita à identificação da responsabilidade em questões de resiliência, decorrente do facto desta matéria envolver os níveis transnacional, nacional, regional, local e individual. Considerando que as questões de resiliência nacional envolvem todo o governo e toda a sociedade, nenhuma organização isolada poderá ser totalmente responsável.

Recomendação 31 – Os governos têm de definir claramente a cadeia de responsabilidade, o elenco de competências e os canais de transferência e assunção de responsabilidade nacional e internacional.

Observação 32 – Há uma distinção fundamental entre as definições tradicionais de resiliência, que dizem respeito à continuidade do modelo de negócio, à recuperação de desastres, à gestão de incidentes, etc. – que são, essencialmente, sobre como lidar com a crise - e uma noção mais atual de resiliência, a chamada “resiliência ativa”, que inclui a recuperação de desastres, mas também trata de melhorar a capacidade de evitar crises.

Recomendação 32 – É importante definir o que se entende por resiliência e o que constitui uma resiliência eficaz, como primeiro passo no processo de elaboração de planos e políticas de resiliência.

Observação 33 – A mentalidade predominante no setor público e privado continua a analisar a resiliência em termos de retorno do investimento, não conseguindo medir o seu valor ou benefícios. Assim, o investimento em resiliência é visto como irracional por muitos dos decisores, uma vez que não produz ganhos imediatos. Existe, portanto, uma tensão entre eficiência e resiliência, ou entre investimento em resiliência e retorno desse investimento.

Recomendação 33 – É necessário criar formas de medir a resiliência, que transmitam o seu valor enquanto fator que reduz os riscos disruptivos e o medo de disrupção, aumenta a confiança dos investidores, e dissuade a ação de possíveis inimigos/adversários.

Observação 34 – Os grandes riscos e crises são propriedades emergentes de sistemas adaptativos complexos, encontrando-se sujeitos a mudanças rápidas e não lineares, como se verificou durante a crise da COVID-19, assim como resultados imprevisíveis. Apesar disto, os decisores, tradicionalmente, tendem a pensar em termos de causa e efeito linear e de mudança progressiva e gradual.

Recomendação 34 – A mudança não linear comporta um risco de esperar para ver o que acontece, pelo que, os decisores devem melhorar a capacidade de tomar decisões rápidas e atípicas, que se possam melhor adequar à improbabilidade.

Observação 35 – A dimensão da psicologia humana é amplamente ignorada e subestimada, tanto no que concerne à segurança, como à resiliência. Frequentemente as decisões são condicionadas por vieses cognitivos e predisposições psicológicas que influenciam a forma como se percecionam os riscos e se responde às crises, tais como: o viés de otimismo, a aversão à perda, o viés de disponibilidade, o viés de retrospectiva, o viés de confirmação e o pensamento de grupo.

Recomendação 35 – Os decisores devem ser treinados para reconhecer condicionantes cognitivas e encontrar forma de evitá-las.

Observação 36 – A resiliência nacional exige a cooperação da população na adesão às medidas implementadas e a cooperação requer confiança entre a população e o governo. Contudo, a tendência atual no Reino Unido é de diminuição da confiança entre sociedade e governo.

Recomendação 36 – Uma estratégia de comunicação direta dirigida à população, que transmita transparência e explicações fundamentadas e adequadas sobre as decisões adotadas pelos governos, pode ajudar a incrementar a confiança e o cumprimento de medidas excepcionais.

Observação 37 – A avaliação de riscos de segurança nacional, especialmente quando se trata de riscos disruptivos originados pela ação humana, que têm uma natureza imprevisível, dificultam a produção de avaliações mensuráveis. No setor público e privado, decisores e analistas continuam a recorrer a métodos quantitativos de avaliação de risco, que foram desenvolvidos para outros tipos de risco, tais como risco de gestão de projetos e de programas, risco financeiro, risco de saúde, e risco associado a seguros, e que nem sempre funcionam para riscos à segurança nacional.

Recomendação 37 – A avaliação de risco deve basear-se menos em metodologias quantitativas e mais em mecanismos de “risk discovery”, com um caráter exploratório, utilizando técnicas de construção de cenários, e tendo sempre por base boas informações, análise e avaliação.

Observação 38 – Os planos só funcionam se forem testados e treinados. O mesmo se aplica às pessoas encarregadas de gerir crises e implementar esses planos, cuja experiência nas funções específicas que ocupam e conhecimento das pastas que gerem é vital para o sucesso do planeamento de resiliência, garantindo que há continuidade e experiência na liderança em situação de crise. No Reino Unido, a frequência da alternância política dos governos, nos últimos anos, tem posto em causa o requisito de continuidade.

Recomendação 38 – Mudanças constantes nas equipas que apoiam os decisores devem ser evitadas para uma gestão de crises mais bem-sucedida e os planos devem ser testados e treinados antes das crises.

“As Forças Armadas Portuguesas em Contexto de Resiliência”

General José Nunes da Fonseca

Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas

Observação 39 – Para as Forças Armadas portuguesas, resiliência significa o conjunto de qualidades que devemos ter para cumprir missões tanto no exterior do território nacional, como no próprio território nacional em prol do desenvolvimento, bem-estar e segurança das populações, sendo necessário, para tal, dispor de forças prontas, flexíveis, interoperáveis e tecnologicamente inovadoras, que estejam aptas a cumprir as missões que lhes forem cometidas com a máxima credibilidade e fiabilidade, ou seja, com resiliência, e empregando as pessoas e as capacidades disponibilizadas superiormente.

Recomendação 39 – Para promover a resiliência nas Forças Armadas portuguesas será necessário que sejam alocados, com realismo, recursos na edificação das capacidades plasmadas em programas de investimento, na Lei da Programação Militar e Lei das Infraestruturas Militares.

Perspetivas Nacionais

Resiliência, Comunicações e Espaço

Prof. Doutor Manuel Cabugueira

Agência Nacional de Comunicações

Observação 40 – A importância dos cabos submarinos como infraestrutura crítica, que assegura a centralidade e desenvolvimento económico, torna-os uma infraestrutura indispensável a um sistema resiliente por três motivos: 1) a transferência de dados e comunicação; 2) a capacidade de sensorização, que permite, por exemplo, a recolha de dados sobre os quatro milhões de quilómetros quadrados da Zona Económica Exclusiva portuguesa; e 3) o potencial de interferência e de recolha de dados.

Recomendação 40 – Países como Portugal, pela sua localização periférica e marítima, têm um valor nuclear no garante da circulação de dados, sendo uma plataforma central para o ancoramento de cabos submarinos e, simultaneamente, de geolocalização de centros de dados.

Observação 41 – As comunicações e os transportes têm tido um papel central no desenvolvimento económico, tecnológico e social dos Estados. Assim, a segurança das comunicações é um elemento fundamental para a garantia de um ambiente conducente ao desenvolvimento, e depende da resiliência dos sistemas de comunicação, que está intimamente ligada à robustez dos próprios sistemas, à sua infraestrutura de apoio e à redundância dos sistemas de segurança e dos sistemas de comunicação ou de transferência de dados.

Recomendação 41 – A segurança das comunicações deve ser assegurada com base na aplicação da lógica dos três “R”: resiliência, robustez e redundância.

Observação 42 – O domínio da regulação das comunicações e as políticas de regulação das comunicações precisam de considerar preocupações como as da sua sustentabilidade e resiliência.

Recomendação 42 – A prática de regulação das comunicações em Portugal deve atentar a preocupações com a sustentabilidade, a resiliência e os valores e normas europeias que a enquadram.

Observação 43 – Desde 2015, o número de incidentes em Portugal que ponham em causa a segurança e integridade das infraestruturas e das comunicações tem vindo a diminuir. Os incidentes que têm ocorrido têm cada vez mais origem em fenómenos naturais e cada vez menos origem em fenómenos de intervenção maliciosa, sendo a percentagem de sucesso destes últimos muito reduzida face aos primeiros. Isto estará provavelmente relacionado com a implementação, em 2018, da Diretiva para a Segurança das Redes de Informação, cuja segunda versão (NIS2) será brevemente transposta para o quadro legal português.

Recomendação 43 – Acompanhar e monitorizar a implementação da NIS2 e aprofundar a análise dos fenómenos naturais que provocam incidentes de segurança das comunicações, adaptando as políticas de prevenção de incidentes nesse sentido.

Observação 44 – Uma característica particular da segurança nas comunicações é que os operadores de telecomunicações são, normalmente, os primeiros a saber da ocorrência de um problema de segurança, pelo impacto direto sobre a sua própria atividade, que pode cessar imediatamente. Assim, os operadores podem atuar como sensores de nível de segurança nas comunicações.

Recomendação 44 – Deve haver uma articulação entre a entidade reguladora (ANACOM), as autoridades de segurança e os operadores de telecomunicações, potenciando o seu papel na deteção precoce de disrupções no sistema de comunicações.

Resiliência e Mobilidade

Prof.^a Doutora Rosário Macário

Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa

Observação 45 – A mobilidade é um sistema complexo com vários componentes, mas cujo fim nunca está contido no próprio sistema, isto é, a finalidade das movimentações é sempre proveniente de outros sistemas. Por outro lado, também a resiliência nos sistemas de transportes é controversa porque congrega a multidisciplinaridade que está associada aos setores dos transportes, desde o ambiente, a engenharia, a economia, às questões sociais e às questões das políticas públicas.

Recomendação 45 – A mobilidade deve ser analisada de acordo com uma visão global, articulando os vários setores, domínios e disciplinas para o fim comum do garante da resiliência nacional associada à resiliência da mobilidade.

Observação 46 – O termo mobilidade sustentável é uma construção imprecisa do ponto de vista conceptual. O que se pretende alcançar é acessibilidade à mobilidade, que não é sustentável em si, mas pode ser verde, procurando assegurar quatro objetivos de sustentabilidade: equidade, eficiência, segurança e proteção do ambiente.

Recomendação 46 – O enfoque estratégico da mobilidade deve ser redefinido segundo o objetivo de alcançar a acessibilidade pela via da mobilidade verde.

Observação 47 – A mobilidade enquanto sistema é composta por infraestruturas, serviços, infoestruturas e as pessoas, que constituem o seu centro e que têm expectativas, necessidades e motivações que influenciam as suas decisões de mobilidade e, consequentemente, a resiliência do próprio sistema. Cinco fatores fundamentais influenciam os padrões de movimento das populações: 1) a demografia e as mudanças sociais, 2) a escassez de recursos, 3) as desigualdades, 4) a questão da volatilidade, complexidade e velocidade de mudança e 5) a dinâmica económica e empresarial. A estes acrescem-se, ainda, a comunicação que introduziu uma panóplia de transformações aos sistemas de mobilidade, incluindo a adição do elemento da infoestrutura, que condiciona as opções e decisões de mobilidade das pessoas, nomeadamente através de plataformas de informação que não são reguladas pelo setor dos transportes.

Recomendação 47 – Os fatores que influenciam as decisões de mobilidade devem ser tidos em conta aquando da elaboração de políticas públicas no domínio da mobilidade e da comunicação.

Observação 48 – O crescimento populacional a nível mundial não tem sido acompanhado de forma proporcional pelo desenvolvimento das redes de mobilidade, ainda que esteja comprovado que a mobilidade é indispensável à resiliência das populações, sobretudo perante situações de crise e catástrofes.

Recomendação 48 – A resiliência da mobilidade tem de ser um objetivo permanente, procurando garantir os atributos fundamentais dos sistemas de mobilidade: robustez, redundância, adaptabilidade, flexibilidade, agilidade e eficiência.

Observação 49 – As pessoas, na sua generalidade, não estão ainda completamente alinhadas com a necessidade de mudança das formas de mobilidade e de orientação para a sustentabilidade e resiliência.

Recomendação 49 – É necessário educar e consciencializar os cidadãos relativamente aos temas da sustentabilidade e resiliência para que, sendo cidadãos informados, tomem ações e decisões de mobilidade informadas, independentemente do seu nível de formação.

Resiliência Social

Prof.^a Doutora Elvira Pereira

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa

Observação 50 – O termo “resiliência” tem tido uma trajetória e difusão relevante em documentos oficiais de orientação estratégica, não tendo, contudo, um significado consensual e nem sempre se referindo ao mesmo objeto, tendo diferentes usos em diferentes contextos e domínios.

Recomendação 50 – Sendo impossível encontrar uma definição consensual para o termo “resiliência”, os documentos oficiais devem esclarecer o que se pretende dizer com este termo para evitar diferentes interpretações, assim como considerar que pode ter diferentes usos em diferentes contextos e domínios.

Observação 51 – Quando se define “resiliência” é necessário considerá-la enquanto resultado a alcançar, enquanto processo ou condição constituída por diferentes níveis: a antecipação, a prevenção, a mitigação, a reação, a adaptação e a transformação.

Recomendação 51 – Para definir “resiliência” deve considerar-se que elementos a compõem e como deve ser valorizada enquanto processo, resultado ou condição.

Observação 52 – Existem, pelo menos, dois conceitos distintos de “resiliência social”. Um que a considera como um processo social através do qual indivíduos, instituições ou sociedades respondem a choques adversos súbitos de forma a reduzir danos e manter ou alcançar padrões básicos de qualidade de vida. Um outro, que define “resiliência social” como uma capacidade dos indivíduos ou grupos para garantir resultados favoráveis em novas circunstâncias e, se necessário, por meios diferentes.

Recomendação 52 – A avaliação do estado da “resiliência social” passa pela sua consideração como um processo ou capacidade.

Observação 53 – A adoção do conceito de “resiliência social” não pode estar dissociada dos contextos socioeconómicos, sob o risco de privilegiar o “atributo pessoal”, que remete a resiliência para uma escolha puramente pessoal, negligenciando a desigualdade de acesso a recursos, condicionadora da capacidade de adaptação.

Recomendação 53 – A medida de “resiliência social” depende da existência de contextos socioeconómicos e da forma como estes determinam ou fomentam a capacidade de adaptação dos indivíduos.

Observação 54 – Na resposta a um evento disruptivo, como foi o caso da pandemia da COVID-19, o estado de resiliência social depende de três capacidades: absorção/ reação, adaptação e transformação. As componentes absorção e adaptação decorrem das condições individuais, familiares, sociais e do sistema de bem-estar nacional. Os estudos indicam que existiam diferentes graus de preparação dos países para responder a uma crise

deste género, sendo os países do sul da Europa os que apresentaram índices de resiliência mais baixos em relação aos do norte da Europa.

Recomendação 54 – As condições específicas dos indivíduos, das organizações e dos Estados condicionam o grau de resiliência social ao longo da gestão da crise. A presença de uma menor resiliência social, por parte dos países do sul da Europa, não impediu um menor sucesso da gestão da crise, pelo menos no caso português.

II Parte – Transcrições

Sessão de Abertura

Prof.^a Doutora Isabel Ferreira Nunes

Diretora do Instituto da Defesa Nacional

Excelentíssima Senhora Ministra da Defesa Nacional,
Senhor General Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Senhor Secretário de Estado da Defesa Nacional,
Senhoras e Senhores Embaixadores,
Senhores Diretores e Dirigentes do Ministério da Defesa Nacional,
Senhores Oficiais Gerais em Representação dos Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea,
Senhores Oficiais Gerais,
Demais entidades civis e militares,
Oradores e moderadores do V Seminário de Defesa Nacional,
Caros auditores do Curso de Defesa Nacional 2023-2024,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Hoje damos início ao segundo dia da V Edição do Seminário de Defesa Nacional, sendo esta uma oportunidade única de encontro entre responsáveis civis e militares pela conceção e implementação, bem como execução, da política de defesa nacional. Este seminário, originalmente destinado à comunidade de defesa, é também um espaço de reflexão e debate aberto a todos aqueles que se interessam por esta política pública e pelo conhecimento sobre os assuntos da defesa.

Este dia encontra-se estruturado em duas partes dedicadas ao tema geral “Resiliência num Contexto de Competição Geopolítica”. A primeira contará com uma conferência de abertura subordinada ao tema “Resiliência num Mundo em Mudança”, seguida de quatro experiências europeias comparadas sobre resiliência. O período da tarde será dedicado a quatro dimensões distintas do conceito e da prática de resiliência: o das Forças Armadas, o da resiliência no quadro das comunicações e do espaço, resiliência e mobilidade, e por último, a dimensão social da resiliência.

Uma longa sequência de eventos veio chamar a atenção dos Estados e das organizações para a necessidade de prevenirem, reagirem e recuperarem de situações de crise sistémica ou mesmo de crise ontológica. O ataque ciber desencadeado pela Rússia em 2008 às instituições governamentais da Estónia, a crise económico-financeira entre 2007 e 2008, a ocupação da Crimeia em 2014, a pandemia COVID-19, o recrudescer da guerra no Grande Médio Oriente, a fragilidade dos Estados na África Subsariana, e o reposicionamento internacional da China e da Rússia geraram um novo contexto de competição entre

potências tradicionais e emergentes, com a conseqüente procura de esferas de influência alternativas e de uma nova balança do poder.

Estas ocorrências internacionais foram acompanhadas de três grandes transformações, com impacto sobre a resiliência das políticas públicas. A revolução tecnológica e digital da nossa última década, as tensões geradas entre os movimentos da globalização e da desglobalização do sistema económico-financeiro e a expressão destruidora do jihadismo violento e do revisionismo, com conseqüências nos planos político-estratégico, económico-financeiro, da informação, do sistema de transportes e das cadeias de valor, da segurança e da defesa e do contexto social, obrigando a uma reavaliação das relações entre atores internos e internacionais, públicos e privados.

Resiliência significa a capacidade de repor o normal funcionamento das instituições, dos Estados e das sociedades, mas também, e talvez sobretudo, a sua capacidade de recuperação e de adaptação sustentada a novas condições. No quadro das organizações internacionais, resiliência implicará um esforço de reinvenção da sua composição, do seu funcionamento e dos seus instrumentos adaptados a uma ordem na qual emergem atores e fenómenos distintos daqueles para os quais a atual ordem internacional e os seus princípios reguladores foram instituídos.

O conceito de resiliência é hoje parte integrante do princípio da boa governação centrada na eficácia do sistema governativo na resposta às necessidades e à proteção dos cidadãos. Resiliência manifesta-se também na conceção e implementação de estratégias antecipatórias e de planos de ação, na reação e na recuperação de crises, naquilo que o Serviço Europeu de Ação Externa da União Europeia, em 2016, designaria “capacidade de prever o imprevisto”. Capacidade essa gerada com base numa boa gestão do risco, na integridade dos sistemas de apoio à decisão, na prestação de serviços, no aprovisionamento de produtos críticos, na proteção do sistema financeiro, do sistema de segurança e defesa, do tecido económico e no garante do funcionamento das cadeias de abastecimento e dos ciclos de produção.

Organizações como a Aliança Atlântica e a União Europeia têm vindo a adaptar-se à emergência de novos fenómenos decorrentes das ameaças assimétricas, dos desafios no contexto ciber e híbrido, da presença disruptiva de novas tecnologias e de atores não-Estado, num ambiente de competição estratégica à escala global. Nos seus documentos de orientação estratégica, a introdução pela Aliança Atlântica de uma abordagem 360° na defesa euro-atlântica, e de uma União Europeia global, apoiada numa abordagem abrangente às crises externas, evidencia bem a atenção das instituições de segurança e defesa para a presença de ameaças transversais militares e não-militares. A introdução de novos domínios operacionais, como o domínio ciber e o domínio do espaço, são sinal desta adaptação no quadro estratégico, do mesmo modo que o alargamento das preocupações no domínio da defesa ao impacto das alterações climáticas, dos fenómenos meteorológicos extremos, da escassez de recursos ou da deslocação de populações em massa aproximam e ligam o contexto humanitário global ao contexto estratégico, e o universo da defesa ao das forças de segurança, com impacto do ponto de vista organizacional, material e cooperativo.

A presença de armas inteligentes e o emprego de veículos não-tripulados na condução da guerra reclamam uma crescente digitalização da defesa e uma melhor educação e treino militar, agora mais adaptado a novos desafios e ameaças em termos de concepção da doutrina, comando e emprego de capacidades. A preocupação com o apoio a condições aceleradoras da inovação e do desenvolvimento tecnológico industrial, como o Fundo para a Inovação da NATO e o Fundo Europeu de Defesa, são parte de uma governação antecipatória e eficaz que inclui a participação na defesa de novos atores públicos e privados, como parte integrante do processo de resiliência para a reforma e recuperação das instituições em situações de crise interna-externa.

Os Estados, como base tradicional de governação nacional, confrontam-se com processos de adaptação da sua capacidade de tomada de decisão em contingências complexas, em que a relação entre o plano interno e externo, o plano civil e militar e o público e privado são hoje parte integrante da solução dos problemas com que se deparam à decisão no plano político-estratégico, em contextos de globalização das ameaças. No quadro político-estratégico, a tomada de decisão, que se quer cada vez mais integrada e imbuída de uma abordagem abrangente, deve contribuir para a coerência, adaptabilidade e eficácia das organizações de segurança e defesa à emergência de novos fenómenos desestabilizadores. No plano operacional, esse processo adaptativo faz-se agora num ambiente sinal contrário, caracterizado por um lado, por uma maior exigência tecnológica industrial e por uma crescente sofisticação operacional, por outro, pelo dilema entre os necessários investimentos no domínio da defesa e os incontornáveis constrangimentos orçamentais.

Resiliência e defesa são parte integrante da capacidade de recuperação de Estados e sociedades de ameaças ou de outros acontecimentos disruptivos. Por isso, uma defesa nacional resiliente deverá ser dotada de três características fundamentais. Em primeiro lugar, prevenir e mitigar ameaças através da presença de estratégias de defesa que antecipem e orientem os sistemas de segurança à gestão do risco e da resposta a emergências, com base num adequado planeamento na presença de recursos humanos e materiais e numa eficaz coordenação interministerial. Em segundo, garantir a recuperação e a continuidade das instituições e dos serviços em situações de crise complexa, por via da capacidade para se adaptarem às novas condições, resistindo a pressões internas e externas, colmatando a ausência ou a escassez de recursos e garantindo a continuidade do normal funcionamento das instituições e da sociedade. Em terceiro, e por último, saber-se adaptar por via da resposta, revisão e incorporação de lições decorrentes da gestão de crises complexas, corrigindo e implementando medidas mais resilientes no planeamento, na resposta e na recuperação.

Neste contexto, este segundo dia do Seminário de Defesa Nacional irá refletir sobre quatro experiências de resiliência através da apresentação e debate de exemplos de países amigos e aliados, como a Espanha, a Finlândia, a Ucrânia e o Reino Unido. O caso espanhol, tal como Portugal, integra o mesmo espaço de pertença geográfica e institucional no contexto europeu e no contexto transatlântico, comunga das mesmas características de estabilidade democrática e de continuidade geográfica, estando ambos posicionados no Flanco Sul da Europa, valorizando e protegendo essa posição de uma forma distinta. A Finlândia, sendo um país que partilha agora o mesmo espaço de cooperação institucional

no quadro da segurança e defesa euro-atlântica, tem uma longa experiência de resistência e contenção face a uma potência vizinha revisionista, sustentando, por isso, um modelo de defesa total, seguindo, à semelhança de outros países nórdicos, uma abordagem social integradora, ou *whole-of-society approach* no domínio da segurança e da defesa. A Ucrânia é um exemplo de resiliência política, militar e social a uma potência invasora, demonstrando uma exemplar capacidade de resistir pela via da inovação e adaptação a uma trágica guerra de atrição convencional e híbrida, estreitando funcionalmente a relação institucional entre instituições civis e militares e mobilizando continuamente o apoio da opinião pública interna e internacional. O Reino Unido, fazendo uso de uma experiência de resiliência adquirida durante a resistência aliada à invasão nazi, institucionalizou o conceito de resiliência centrado numa conceção de *whole-of-government approach* e de defesa total, dos cidadãos aos decisores, e da conversão de infraestruturas e de capacidades civis para fins militares no apoio a crises complexas.

Durante a segunda parte do dia de hoje, iremos refletir sobre o conceito de resiliência na perspetiva das Forças Armadas Portuguesas ao nível político-estratégico. No contexto da relação entre resiliência e conectividade de setores das comunicações e do espaço, estes são setores fundamentais no garante do regular funcionamento das instituições na proteção dos interesses nacionais e dos interesses coletivos. A aceleração da digitalização durante a pandemia global permitiu o exercício de uma atividade tão normal quanto possível das organizações internacionais, dos Estados e das sociedades, assegurando a sua sustentabilidade, a proteção de infraestruturas e o aprovisionamento de bens críticos no apoio ao bem-estar, à saúde e à segurança.

Na relação entre resiliência e mobilidade, a crise pandémica veio provar a importância da circulação de bens e pessoas na normalização do acesso a recursos estratégicos e bens de consumo, assim como na salvaguarda de cadeias de valor em tempo de interdependência global, essenciais ao desenvolvimento social e económico.

Por último, o nosso dia será também dedicado ao tema da resiliência social, em que o papel dos cidadãos no exercício de uma democracia participativa e da intervenção cívica dos cidadãos é uma condição essencial de afirmação de uma comunidade de destino e à coesão do sentido de pertença coletiva. Só neste contexto, a resiliência social permite a uma dada comunidade absorver ameaças sociais ou de índole natural, determinando a sua capacidade para lidar e para se ajustar a novas circunstâncias.

Na linha editorial do Instituto da Defesa Nacional, IDN Cadernos, publicámos, no ano passado, o resultado do seminário que organizámos em novembro de 2022, e contamos, brevemente, poder também publicar o resultado desta V Edição.

Senhora Ministra da Defesa Nacional, permita-me que a congratule por ter dado continuidade a esta tradição de realização anual deste seminário, fazendo votos de que este seja um profícuo momento de encontro e de debate entre as várias entidades do universo da defesa e os participantes que tomam parte neste seminário. Agradeço também o apoio dado pelo Gabinete da Senhora Ministra da Defesa Nacional, da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, no apoio a este evento e, na preparação deste segundo dia, eu gostaria de estender este meu reconhecimento e agradecimento ao assessor de estudos

do Instituto da Defesa Nacional, Senhor Coronel António Eugénio, bem como a todos os serviços do Instituto da Defesa Nacional que tornaram possível a preparação do mesmo.

A todos desejo um excelente dia de trabalho.

Obrigada.

Prof.^a Doutora Helena Carreiras

Ministra da Defesa Nacional

Senhor General Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Dr. António Vitorino,
Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional,
Senhoras e Senhores Embaixadores,
Senhores Diretores e Dirigentes do Ministério da Defesa Nacional,
Senhores Oficiais em Representação do Chefe do Estado-Maior da Armada e da
Força Aérea,
Senhores Oficiais Gerais,
Demais entidades civis e militares,
Ilustres oradores e moderadores do V Seminário de Defesa Nacional,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

É com grande satisfação que regresso ao IDN para a V Edição do Seminário de Defesa Nacional. Este evento anual tem como objetivo fomentar o debate no seio da comunidade de defesa e, ao mesmo tempo, reforçar os laços com a sociedade civil. Desde a sua criação, em 2019, o seminário tem reunido os principais atores da Política de Defesa Nacional e parceiros internacionais, num espaço de reflexão aprofundada sobre as políticas de defesa e os seus contextos.

Nestas cinco edições os temas tratados têm sido diversos, mas complementares. Abordámos as relações entre as Forças Armadas e a sociedade civil, os desafios da ciber-defesa e do espaço, a cooperação civil-militar, o desenvolvimento da base tecnológica e industrial de defesa, os conflitos híbridos e as grandes transformações internacionais, bem como o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e os documentos estratégicos das organizações a que pertencemos.

Após cinco anos, a lógica que subjaz à organização do Seminário de Defesa Nacional permanece válida: fundamentar o desenvolvimento de políticas públicas num conhecimento abrangente e empírico sobre a realidade. E esse é um objetivo que só é possível de ser potenciado através de debates abertos entre os atores da Defesa Nacional, decisores, especialistas e investigadores.

Agradeço por isso a todas e todos os oradores, moderadores e participantes pela vossa presença e pelos importantes contributos que trazem hoje a este fórum. Deixo uma palavra de especial apreço ao Dr. António Vitorino, agradecendo-lhe por ter aceite este convite para fazer a intervenção de abertura e pelo valioso contributo que deu a esta área governativa na sua anterior qualidade de Ministro da Defesa Nacional.

Agradeço igualmente ao Senhor Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, General José Nunes da Fonseca, pela sua presença e participação neste dia de debate sobre resiliência. Deixo ainda uma palavra de gratidão, como não podia deixar de ser, ao Instituto da Defesa Nacional, na pessoa da sua Diretora, Prof.^a Doutora Isabel Ferreira

Nunes, pelo imprescindível apoio na organização deste evento, em estreita colaboração com a Secretária-Geral do Ministério da Defesa Nacional e com o meu Gabinete. Como já tem sido prática em anos anteriores, as atas do Seminário serão publicadas pelo IDN, assegurando assim uma ampla disseminação do conteúdo dos nossos debates.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

A V Edição do Seminário de Defesa Nacional realiza-se num contexto global extremamente complexo e imprevisível, marcado pela guerra da Rússia contra a Ucrânia, pela agudização da conflitualidade no Médio Oriente, pela crescente instabilidade em África, pelo agravamento das consequências das alterações climáticas e pelo acentuar da competição entre grandes potências. Deste contexto global irá seguramente emergir uma nova ordem internacional, na qual será vital garantir a resiliência das nossas sociedades, das nossas populações e das nossas infraestruturas críticas, mas também, e não menos importante, dos nossos valores. É sobre este tema que iremos refletir durante o dia e sobre o qual gostaria de deixar brevíssimas notas.

O atual contexto de competição geopolítica é transversal a várias áreas que afetam profundamente a resiliência dos Estados. Elas incluem aspetos tão diversos como a disputa por recursos naturais, a corrida pela inovação tecnológica, e o desenvolvimento de capacidades militares.

Por um lado, os recursos naturais, incluindo recursos energéticos, minerais ou hídricos, são reiteradamente alvo de disputas por parte de grandes potências, pela sua importância estratégica para o desenvolvimento económico, para a segurança energética e mesmo para o reforço da influência a nível regional e global. Para além do seu papel no agravamento da conflitualidade, muitos destes recursos, designadamente os minerais e as terras raras, têm uma importância vital para a área do desenvolvimento tecnológico e das indústrias de Defesa, levando a que organizações como a União Europeia concebam planos e ferramentas para procurar garantir a sua autonomia estratégica.

Por outro lado, os processos de inovação tecnológica têm sido exponenciados em áreas como a inteligência artificial, os sistemas de armas autónomos, o 5G, as biotecnologias, as tecnologias quânticas ou as capacidades ciber e espaciais. A corrida entre as grandes e médias potências deve-se à enorme relevância destas áreas, não só para benefícios económicos e sociais, mas também para garantir a superioridade tecnológica na área da Segurança e Defesa, em particular no âmbito do desenvolvimento de capacidades militares de ponta.

Nos últimos anos, temos assistido a uma proliferação de iniciativas no seio da União Europeia e da NATO, mas também ao nível nacional, que visam estimular a inovação tecnológica na área da Defesa. Essas iniciativas incluem projetos de desenvolvimento de capacidades de defesa conjuntas, aceleradores e centros de teste, plataformas para fomentar e apoiar a cooperação entre Estados-membros e aliados, bem como programas de estímulo ao desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa.

Mas temos também assistido ao recurso generalizado a táticas de desinformação que contribuem frequentemente para corroer os nossos sistemas democráticos, deteriorar a imagem de organizações internacionais às quais pertencemos e, nalguns casos, a própria credibilidade das respetivas missões. Nesse sentido, a cooperação multilateral com parceiros

que partilham os nossos valores, interesses e objetivos, tais como a União Europeia, a NATO ou as Nações Unidas, desempenha cada vez mais um papel central na garantia da nossa resiliência. Outros parceiros, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a Iniciativa 5 + 5 Defesa, a qual Portugal preside ao longo deste ano de 2023, ou mesmo a União Africana, devem ser igualmente considerados nesta equação.

Face aos desafios enunciados e tantos outros que seguramente serão aqui abordados, cabe-nos continuar a defender um envolvimento maior da sociedade civil nos temas da Defesa Nacional, assim como continuar a pugnar pela salvaguarda de uma ordem internacional com base em regras.

O contexto em que vivemos exige mudanças significativas nas nossas políticas, nos nossos investimentos e capacidades, na nossa compreensão do novo ambiente estratégico e no reforço de parcerias com aqueles com quem partilhamos interesses e ideais. Mas cabe-nos também continuar a perguntar: para além de um investimento nas nossas Forças Armadas, incluindo em recursos humanos e capacidades adequados, na proteção de infraestruturas críticas ou no aprofundamento de parcerias e sinergias entre atores militares e civis, de que forma poderemos assegurar a resiliência coletiva? Estou certa de que os debates que se seguem contribuirão para pensar sobre essas estratégias de resiliência face à crescente competição geopolítica global.

Termino agradecendo uma vez mais a vossa presença neste seminário e desejando-vos um dia de trabalho produtivo.

Muito obrigada.

Intervenção – “Resiliência num Mundo em Mudança”

Dr. António Vitorino

Antigo Ministro da Defesa Nacional e antigo Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações

Senhor General Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Senhores Oficiais Gerais,
Senhores Embaixadores,
Auditores,
Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional,

Em primeiro lugar, é com muito gosto que regresso ao Instituto da Defesa Nacional e com alguma descontração acrescida.

Na minha ótica, o maior teste à resiliência das sociedades no seu conjunto foi, sem dúvida alguma, a pandemia da COVID-19. Sem precedentes, sem memória e que encontrou todos os países impreparados para enfrentarem este fenómeno de saúde pública, embora com distintas capacidades. O mundo parou. Os confinamentos, o fechamento das fronteiras – na minha anterior capacidade de Diretor-Geral da Organização Internacional das Migrações, registámos 123 mil restrições de circulação à escala global durante os dois anos da pandemia – e, sobretudo, a percepção que as sociedades tiveram de que perante este fenómeno novo, e embora todos soubéssemos que um dia poderia acontecer, a gestão da crise foi feita na base da tentativa e erro.

Havia manifestamente a necessidade de encontrar um sentido e um caminho, mas as hesitações e as dúvidas foram prevaletentes. Conto-lhes este episódio. No início da pandemia, em Genebra, numa conversa com o meu colega Diretor-Geral da Organização Mundial de Saúde, perguntei-lhe se era necessário tornar obrigatório o uso da máscara para evitar a proliferação do vírus. E o meu colega respondeu, “Nem pense nisso, a máscara não tem importância nenhuma para evitar a propagação do vírus”. E depois todos nós sabemos como vivemos sob a ditadura da máscara alguns meses mais tarde.

De alguma forma, toda a gestão da crise da pandemia foi feita no pressuposto de que era preciso encontrar ou um medicamento ou uma vacina. E aí foi feita a aposta na prioridade dada à vacina, a utilização das chamadas vacinas de nova geração. Nessa busca de uma solução para a crise vimos o pior e o melhor.

O melhor foi, sem dúvida alguma, a partilha da informação. Quando foi feita a decodificação do vírus, por parte de investigadores chineses, essa investigação foi partilhada pela comunidade científica global, o que permitiu, portanto, um avanço significativo e conjunto da investigação para encontrar uma vacina. E é justo reconhecer que a grande inventora da vacina, ou melhor, a pessoa que melhor estudou as vacinas RNA, foi este ano galardoada com o Prémio Nobel da Medicina. Mas convém não passar ao lado de

uma declaração que ela fez no momento em que soube que o Prémio Nobel lhe tinha sido atribuído, ao recordar que, nos últimos cinco a sete anos antes da crise da COVID-19, houve uma redução significativa do financiamento da indústria farmacêutica à investigação nessas vacinas, por se entender que essa linha de investigação não era rentável do ponto de vista económico. O que significa que, por vezes, os interesses económicos de curto prazo podem ser negativos em relação àquilo que é uma estratégia consistente de consolidação da resiliência das comunidades face a ameaças e riscos que comportam um elemento profundamente inovador.

Qual foi então o pior que vimos durante a crise da COVID-19? Em meu entender, o pior foi, sem dúvida alguma, a distribuição da vacina. Na realidade, não há regras internacionais que permitam estabelecer critérios de solidariedade no acesso às vacinas. Há um precedente histórico que convém não esquecer, quando a comunidade internacional debateu, nos anos 90, o acesso aos retrovirais para combater o vírus do HIV/SIDA, mas, verdadeiramente, o sucesso na distribuição das vacinas só podia ser garantido se houvesse uma chave de distribuição antes de alguém descobrir a vacina. Porque, uma vez descoberta a vacina, a capacidade de cooperação internacional para encontrar um modelo de distribuição estava irremediavelmente posta em causa, jogariam as regras de mercado, e é por isso que, embora haja iniciativas louváveis – o COVAX, por exemplo, ou as doações unilaterais da União Europeia, dos Estados Unidos e da China, a alguns países –, a verdade é que, no final de 2022, 80% da população dos países do mundo desenvolvido estava vacinada e apenas 20% da população dos países menos desenvolvidos estava vacinada.

Então que lições podemos tirar, em termos de resiliência das sociedades, para a próxima pandemia? Há que fazer a preparação da próxima pandemia, com a incerteza de não sabermos qual é o perfil dessa pandemia. Neste momento, o grande debate de saúde pública na Europa são as bactérias multirresistentes, isto é, as bactérias que aprendem a melhor resistir ao uso dos antibióticos. Mas, manifestamente, não se vê grande preocupação em desenvolver os mecanismos necessários, no plano nacional e no plano internacional, para nos prepararmos melhor para a potencialidade de uma próxima pandemia. Não sei se é pelo sentimento de alívio de nos termos visto livres da anterior, se é por negligência e falta de previsão.

Mas há uma coisa que eu tenho por garantido: as sociedades não voltarão a aceitar o mesmo tipo de gestão de uma crise pandémica. As sociedades não voltarão a aceitar mecanismos drásticos de confinamento e de fechamento de fronteiras que têm um custo social, económico e de saúde pública mental para o conjunto da comunidade. Se quiserem refletir, por exemplo, sobre o que se passou em Xangai, no ano passado, aquela manifestação massiva de rejeição numa leitura extremamente drástica de confinamento para combater a COVID-19, e a subsequente rápida alteração da política do Presidente Xi Jinping sobre o COVID Zero, poderão avaliar que têm aí um exemplo de como, no futuro, não vai ser possível pensar que voltaremos todos a aceitar, com a transigência e a paciência que tivemos na anterior crise, um mecanismo de gestão de crise que tenha essas características, sobretudo porque a pandemia trouxe impactos de natureza duradoura com implicações geopolíticas. E é nestes que eu gostaria de me focar.

Em primeiro lugar, não sejamos ingênuos. A assimetria na distribuição das vacinas criou um ressentimento nos países em vias de desenvolvimento, sobretudo no Sul Global, por sentirem que estavam a ficar para trás no acesso a um instrumento fundamental de combate ao vírus, não só do ponto de vista da saúde pública, mas também do ponto de vista socioeconómico. Os Estados do Norte Global investiram biliões na economia para sustentar as sociedades durante a pandemia; já os países em vias de desenvolvimento, obviamente, não tiveram as mesmas condições financeiras de investimento. Mas, sobretudo, o resultado da pandemia foi que 95 milhões de pessoas que tinham saído na última década da insegurança alimentar voltaram a estar em condições de insegurança alimentar. O balanço global é que muitos dos ganhos da luta contra a pobreza da última década foram perdidos em dois anos de pandemia.

E por isso há que dizer que as consequências económicas e sociais da pandemia são consequências de longo prazo. E uma das primeiras consequências é o retorno da dominância da geopolítica sobre a geoeconomia. A época da globalização era sobretudo uma época conduzida pela economia: a abertura dos mercados, a liberdade de circulação de capitais, as trocas comerciais, o investimento diversificado. Na realidade, a pandemia introduziu um fator geopolítico determinante na avaliação dos riscos que um país corre com os seus investimentos, não apenas por causa do impacto na interrupção das cadeias de produção e distribuição – pensem nos semicondutores e nos atrasos que se registam hoje em dia nos fornecimentos de uma série de produtos essenciais que dependem dos *chips* –, mas também porque assistimos a uma certa deriva protecionista na resposta à pandemia. Na realidade, o debate sobre o *onshoring*, isto é, voltar a fazer investimentos no país dos investidores, ou o chamado *friendshoring*, que é investir em países que deem garantias de compatibilidade e de amizade com os países de destino, é um debate que já teve alguma tradução no reforço de certas dinâmicas protecionistas. Quem tomou a liderança disso foram os Estados Unidos da América. Se virem o investimento massivo que a Administração Biden fez na indústria de semicondutores nos Estados Unidos, ou se virem, por exemplo, o chamado “Inflation Reduction Act”, destinado a combater a subida da inflação e que tem um conjunto de medidas protecionistas em relação ao funcionamento da economia mundial, estamos confrontados com a conjugação da ideia de construir a resiliência das comunidades com objetivos protecionistas do ponto de vista económico. O que é negativo para o processo de globalização.

Não há um fenómeno de desglobalização, mas há aquilo a que alguns autores chamam um fenómeno de *slobalization*, isto é a conjugação de *slow* e de *globalization*, uma diminuição da velocidade da globalização em benefício de políticas protecionistas adotadas sob o pretexto de evitar os riscos de uma nova crise, seja ela derivada de uma pandemia, seja ela derivada das tensões geopolíticas. Este é o segundo aspeto, o crescimento das tensões geopolíticas: a invasão russa da Ucrânia, o conflito horrífico israelo-palestiniano, mas também o estabelecimento de uma faixa de instabilidade que vai do Atlântico ao Índico, ao Golfo de Áden, com os golpes de Estado nos países do Sahel, com o risco de contaminação de vários países da África Ocidental, com a proliferação de grupos terroristas da Nigéria, do Níger, do Burkina Faso, do Mali, com a guerra no Sudão e com o conflito de

Tigray na Etiópia. Temos hoje, em África, uma faixa completa, que liga os dois oceanos, de instabilidade, de crescimento da ameaça terrorista e de perda de valor democrático na governança desses países. E, finalmente, a tensão no Estreito de Taiwan entre a China e a Formosa.

Este conjunto de elementos geopolíticos leva a que olhemos para o mundo e que digamos que na próxima década o tema dominante vai ser a polarização, se quiserem a competição sistêmica entre os Estados Unidos da América e a China. E eu gostaria de focar em três aspetos desta polarização. Há muitos aspetos que poderia focar, alguns fascinantes, por exemplo, no domínio espacial, a utilização do espaço como fonte de energia ou da Lua como reserva de terras raras para responder a uma das questões mais sensíveis hoje, ou mesmo até para o fornecimento de água. Mas a verdade é que gostaria de focar três aspetos que me parecem de curto prazo, e explicarei depois porque é que me foco no curto prazo.

A primeira repercussão desta polarização entre os Estados Unidos da América e a China tem a ver com as alterações climáticas. Para mim é totalmente evidente que não é possível haver um acordo sobre o desenvolvimento dos Acordos de Paris e sobre o combate às alterações climáticas, se não houver um entendimento entre os Estados Unidos da América e a China. Não apenas porque são dois países grandemente poluidores, e, portanto, a redução de emissões dos Estados Unidos da América e da China é fundamental para alcançar os objetivos da descarbonização, mas também pela função liderante que, quer um quer outro, têm no diálogo que exige um consenso entre 193 países. E na COP-27, no ano passado em Sharm el-Sheikh, foi tomada uma decisão histórica, que é a criação do chamado Fundo de Perdas e Danos (Loss and Damage Fund), que tem como objetivo estabelecer um quadro de referência de apoio e de sustentação à transição energética e à luta contra as alterações climáticas por parte dos países em desenvolvimento.

A COP-28 vai ser, sob esse ponto de vista, o teste do algodão. Primeiro, porque vai fazer o balanço da aplicação dos Acordos de Paris, e há que reconhecer que os compromissos assumidos em Paris, em termos de financiamento, não foram observados durante estes 10 anos. Em segundo lugar, porque a criação do Fundo de “Loss and Damage” é uma *confidence-building measure* fundamental para ter a bordo da luta contra as alterações climáticas as economias emergentes, os países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, porque as expectativas destes países estão muito elevadas em relação ao “Loss and Damage”, e o debate vai ser (já tem estado a ser) particularmente difícil. Curiosamente, este é um tema onde os Estados Unidos da América e a China estão, até certo ponto, no mesmo saco, porque são olhados pelo mundo inteiro como países que têm que ser mais ousados na redução das emissões para garantir os objetivos coletivos, mas também são países que são esperados em termos de contribuição financeira para garantir a transição nos países menos desenvolvidos. Dentro de três semanas, teremos a resposta a esta questão.

O segundo aspeto da polarização geopolítica que é relevante tem a ver com a digitalização da economia e com a inovação tecnológica. Parece-me relativamente evidente que no domínio mais promissor da inovação tecnológica, que é o da inteligência artificial, os Estados Unidos da América e a China são duas potências liderantes. E digo isto com uma

certa nostalgia na voz, porque, infelizmente, me obriga a reconhecer que este é um domínio onde a Europa está muito atrasada e onde descurou os investimentos em investigação aplicada do ponto de vista industrial, num domínio extremamente relevante.

Neste aspeto, temos há duas semanas atrás assinada a Declaração de Bletchley, uma declaração subscrita por 28 países, entre os quais estão os países da NATO, a Federação Russa e a China, assim como a Índia e a Arábia Saudita. Mas todos nós sabemos que a tensão geopolítica também chegará a este domínio. E o risco daquilo a que alguns autores chamam *decoupling*, isto é, de um dia podermos vir a ter duas internetes completamente separadas, sustentadas nas grandes plataformas digitais – e só dois países têm hoje grandes plataformas digitais globais, os Estados Unidos e a China –, esse risco de as tensões geopolíticas serem transpostas para o domínio tecnológico é um risco real. E, sobretudo, é um risco que nos deixa desarmados perante a necessidade de encontrar mecanismos regulatórios que impeçam o mau aproveitamento da inteligência artificial e a sua canalização para os fins mais apropriados.

É aqui que a questão se torna particularmente complexa, porque o primeiro pressuposto de regulação da inteligência artificial é sabermos do que é que estamos a falar. Como é que funciona? E por isso, alguns manifestos que têm vindo a público têm falado na necessidade de transparência, liberdade de acesso e responsabilidade (*accountability*). Estes são os três pilares da regulação da inteligência artificial. A inteligência artificial contém um potencial positivo enorme, mas também pode ser, como todas as tecnologias, utilizada indevidamente, para a desinformação, para minar os fundamentos dos nossos valores comuns da democracia e da própria liberdade. As duas potências liderantes na indústria artificial teriam que chegar a um acordo sobre a regulação da inteligência artificial, matéria que se afigura particularmente complexa e difícil, sobretudo tendo em linha de conta que, hoje em dia a inteligência artificial é um elemento fundamental de uso civil-militar. E se na sua utilização civil nós podemos falar de abertura, transparência e *accountability*, quando transpomos esta reflexão para o domínio militar, é natural que estas questões sejam vistas à luz do segredo de Estado, das necessidades de defesa e, portanto, nós podemos estar aqui confrontados com um domínio de matérias, em que a polarização entre os Estados Unidos da América e a China resulte, pela falta de confiança mútua mínima necessária, numa desproteção da sociedade no seu conjunto, perante uma nova tecnologia que exigiria uma regulação mais estrita e antecipatória.

E porque é que eu falo da digitalização? Porque está prevista uma nova conferência de Bletchley no ano que vem, o que significa que os princípios e os valores que foram aceites por 28 países vão ser testados no seu desenvolvimento e na sua transposição, num programa de ação que exigirá o compromisso entre os países participantes, a União Europeia, mas também a China, os Estados Unidos, o Canadá, a Índia e a Federação Russa.

O terceiro domínio, que é pouco falado, tem a ver com os impactos da polarização nas políticas de desenvolvimento. Na realidade, a Cimeira dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro passado nas Nações Unidas, chegou à conclusão de que há um atraso significativo em alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável, se queremos manter a data de 2030, da célebre Agenda 2030, como a data referência no

alcançar dos objetivos do desenvolvimento sustentável. E é crescente a desilusão que existe nos países do Sul Global em relação aos compromissos assumidos para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável. E aqui temos duas dinâmicas que têm a ver com a polarização global e que convém acompanhar de perto.

Em primeiro lugar, a iniciativa chinesa do *Belt and Road*, que, hoje em dia, está ampliada por uma declaração aprovada pelo Partido Comunista da China no final do ano passado, a chamada *Global Development Initiative*, é indubitavelmente um dos instrumentos que estão ancorados nos objetivos do desenvolvimento sustentável. Se olharmos para o mundo ocidental nesta matéria, não é que não esteja presente no auxílio ao desenvolvimento dos países do Sul, mas a visibilidade e o caráter dessa ajuda é muito menos perceptível do que a da iniciativa chinesa, porque mais dispersa e detida por um conjunto de países e não apenas por um, como é o caso da China. Embora haja que reconhecer, em crítica ao mundo ocidental, que o G7 só adotou uma resolução para alocar uma substancial contribuição financeira para o desenvolvimento dos países do Sul há cerca de ano e meio, sob a presidência chinesa.

Digamos, portanto, que temos aqui dois “comboios”, o chinês e o que foi adotado pelo G7, com diferentes modalidades de acesso por parte dos países beneficiários. E o que vai estar em cima da mesa é exatamente isto: como é que é possível recuperar os atrasos em alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável, através de um mecanismo de financiamento que permita aos países em desenvolvimento saírem da armadilha em que estão colocados, que é claramente a armadilha da dívida pública? Cerca de 50% dos países menos desenvolvidos estão em *stress* de dívida, isto é, não têm margem de manobra financeira para alocarem recursos ao seu próprio desenvolvimento e, portanto, dependem do financiamento da comunidade internacional.

As Nações Unidas lançaram um fundo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mas o grau de financiamento é muito inferior àquilo que são as expectativas e as necessidades dos países em desenvolvimento. E há que reconhecer que nas conversas com os países do Sul é comumente aceite a ideia de que o acesso aos financiamentos do *Belt and Road* é bastante mais fácil do que o acesso aos financiamentos dos países ocidentais. Claro que isto tem um reverso de medalha. O acesso aos financiamentos *Belt and Road* tem contrapartidas de ordem político-diplomática, basta ver, por exemplo, que a China tem uma base militar no Djibouti, onde historicamente a França e os Estados Unidos tinham bases militares, e, sobretudo, a contrapartida da dívida e da progressiva necessidade de reestruturação da dívida, como está a suceder esta semana com a dívida angolana à República Popular da China. Mas o que está em cima da mesa, claramente, é a necessidade de reconhecer que se queremos manter uma ordem internacional multi-lateral é necessário rever os mecanismos de financiamento para o desenvolvimento e é isso que o Secretário-Geral das Nações Unidas lançou com a ideia de realizar a Cimeira do Futuro, em setembro do ano que vem, para repensar o papel do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional como instrumentos da ajuda ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, incluindo nisto a transição energética e a luta contra as alterações climáticas.

Neste domínio, é interessante verificar que esta agenda, em parte, corresponde às preocupações chinesas e, em parte, às preocupações ocidentais. Corresponde às preocupações chinesas porque é sabido que a China, desde há vários anos, tem reivindicado a necessidade de haver a alocação de capital do Banco Mundial e os critérios de distribuição dos direitos especiais de saque entre os vários países do mundo, designadamente tendo em linha de conta o facto de a China ser hoje a segunda maior economia mundial. Mas do outro lado, do lado de aliviar a dívida, a China, que é um país que tem uma relação particular com o G77, é cada vez mais um país credor. Isto é, os países em desenvolvimento que estão jugulados na sua capacidade de investimento pela dívida encontram do outro lado da mesa, como credor, não apenas o mundo ocidental, como tradicionalmente, mas cada vez mais a República Popular da China. E, portanto, este debate sobre a reestruturação da arquitetura financeira internacional e os modelos de financiamento do desenvolvimento dos países do Sul vai ser um debate crucial no próximo ano, que vai ser travado num contexto de tensão geopolítica, que nunca favorece o encontro de soluções, e que desejavelmente deveria culminar com a Cimeira do Futuro em setembro do ano que vem.

Aqui têm três domínios que me parecem cruciais no curto prazo. E porque é que eu me fixei no curto prazo? Bom, verdadeiramente, Jacques Attali dizia que previsões só fazia a 100 anos, porque não corria o risco de ser por elas responsabilizado. Eu não fiz nenhuma previsão, mas fiz referência a temas importantes a um ano de vista, é o máximo que eu consigo alcançar. A razão pela qual eu me detenho em novembro do ano que vem é porque, manifestamente, por altura do *Thanksgiving*, haverá um acontecimento num país que poderá obrigar-me a ter que vir aqui, para o ano, dizer: “Estava errado”.

Muito obrigado.

Painel – Perspetivas Europeias

Moderação: Major-General Filipe Arnaut Moreira

Espanha

Coronel Gutiérrez del Castillo

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Let me start my presentation by giving my thanks to Mrs. Helena Carreiras, Minister of National Defence, and particularly to Mrs. Isabel Ferreira, for this kind invitation.

Ladies and gentleman, it is a real honour for me to be here today and to have the opportunity to talk to you about the Spanish approach to resilience in the framework of national security. On March 11th 2020, the World Health Organisation declared the Coronavirus 2019 disease as a public health emergency of international concern. Three years later, on May 5th 2023, the WHO declared the COVID-19 as an ongoing health issue, which no longer constitutes a public health emergency of international concern. According to the WHO, COVID-19 has infected nearly 700 million people in the world, and almost 7 million of them have died. In Spain, about 14 million persons were infected, and almost 130,000 died. It has been a hard blow to Spanish society, with a lot of suffering and huge social damage. But COVID-19 has also had a substantial negative impact on the Spanish economy, as the result of the severity of the containment actions implemented to curb the spread of the virus. The significant drop in GDP, more than 10% for 2020, has constituted an unprecedented challenge in history and has given rise to an economic policy response that is very different from that of previous crises.

Against this background, on October 2020, the Spanish National Security Council agreed to start one year in advance the review process of the 2017 National Security Strategy. This decision was justified by the severe impact of COVID-19 on the Spanish population and economy, and by the increased use of hybrid strategies by global adversaries. The objective of this review was to confront risks and threats in a new global context that is characterised by greater uncertainty and accelerated change, and to foster institutional and social resilience. One year later, on 28th December 2021, the Spanish government approved the 2021 National Security Strategy.

This strategy represents both continuity and change. Continuity, because it's the fourth strategy of this kind and builds upon the legacy of its predecessors and endorses the whole-of-society approach to national security. Change, because this strategy identifies the current international situation as a window of opportunity for transformation, with COVID-19 as one of the greatest worldwide challenges since World War II. Having said that, we may argue that the COVID-19 pandemic wasn't an unpredictable event, a "black swan". Moreover, the COVID-19 could be better identified as a "grey rhino", meaning a risk that we saw out there in the distance but did not clearly perceive its full dimensions. We were sure that if it happened it could cause high damage, but we didn't know precisely

when it could come about. I believe that has been the case in Spain because since 2011 epidemics and pandemics have been identified as risks and challenges to national security.

I have started my presentation talking about the Spanish National Security Strategy, and I have done it this way because in this political-strategic document we find nuts and bolts of the Spanish strategic approach to institutional resilience in the face of sustained transformation and uncertainty. Transformation that requires strategic vision with security conceived as a requirement for economic recovery and social cohesion, and uncertainty about a future where digital transformation and ecological transition represent the main drivers of change in a scenario of greater systemic geopolitical competition. The pandemic has highlighted the importance of both prevention and adaptation, achievable by more advanced planning, better integration of public and private stakeholders and more resilience, understood as the resistance and recovery capacity in adverse situations.

In this context, I have to mention both the Spanish Government's 2021 Recovery, Transformation and Resilience Plan and the Spain 2050 Strategy. The former foresees the mobilisation of more than 140 billion euros in public investment until 2026 in order to boost institutional, economic, social, territorial, and environmental recovery and resilience; and the later, a long-term national strategy designed to improve the understanding of social, economic and environmental challenges and opportunities that Spain will face in the coming decades. This strategy establishes a set of goals and specific targets with resilience at the heart of them.

In line with both policy documents, the 2021 National Security Strategy sets three main objectives for the current strategic cycle: advance crisis management; foster the security dimension of technological capabilities and strategic sectors; and develop prevention, detection and response capabilities with regard to hybrid strategies. These objectives are aimed at improving resilience by detecting and assessing specific national security risks and threats, facilitating decision-making, and ensuring an optimal and coordinated response using the necessary state resources.

We may consider this crisis management model as an improved version of the well-known John Boyd's OODA loop applied to crisis management – meaning observe, orient, decide, an act –, understood as the ability to sense and to anticipate challenging situations and to adapt to them under pressure. I am talking about a comprehensive resilience-based approach that covers all phases of crisis management from normality to post-crisis recovery, supported by streamlined structures and processes that enable the adoption of anticipatory policies. At the heart of all these processes is the national security system. According to the 2015 Law on National Security, this system is made out of the bodies, entities, resources and procedures that enable national security.

What is national security for Spain? We understand national security as the call of government action to protect freedom rights and the well-being of the Spanish people, to ensure national interest and constitutional principles and values, and to contribute to international security and stability together with Spain's partners and allies. It is a Hub-and-Spoke model, with the National Security Council playing a decisive role in supervising and coordinating resilience-based crisis management actions at the political-strategic level. To

carry out these tasks the National Security Council is assisted by the Situation Committee, a permanent body of the Department of National Security, which in turn is supported by other specialised committees in their respective sectors, namely the following seven: cyber, maritime and aerospace security (global commons), immigration, energy security, non-proliferation [of weapons of mass destruction], and counterterrorism. These specialised committees play a key supporting role in risk and threat assessment, in the analysis of possible crisis scenarios, particularly those that could lead to a situation of concern for national security, and in post-crisis evaluation, after facing a disruptive and damaging event, by assessing impacts, identifying lessons and taking actions needed to restore normal operations and prevent future crises from happening.

The Department of National Security supports the Situation Committee by integrating and analysing information and early-warnings coming from different authorities and bodies through the liaison and coordination mechanism of the national security system. In this respect, it is worthwhile mentioning a resolution approved on July 21st 2022 by the Spanish National Security Council to step up a Permanent Coordination Group on National Resilience. This body reports to the Situation Committee and is responsible for providing advice to the National Security Council on all the measures required to strengthen resilience in national security. Its Chairman holds the national representation in high-level committees and working groups of international organisations dealing with resilience. In similar developments in the European Union and NATO, the Spanish Situation Committee is responsible for guaranteeing a comprehensive whole-of-society approach to improve resilience against the entire spectrum of risks and threats affecting national security.

We, in Spain, conceive these risks and threats dynamically, as an element of a continuum depending on probability and impact. With this forward-looking and flexible approach, Spain wants to be ready to meet any challenge in international security, instead of merely preparing for a possible repetition of a crisis similar to the last one. As you know, we find ourselves in the middle of a range of uncertainties and substantial global challenges, namely: the enduring effects of the COVID-19 pandemic; the outbreak of war in Europe, in the eastern flank; the renewed conflict in the Middle East and the latent conflicts around the world; the intensifying crisis of global warming with climate-related catastrophes; and the constant and evolving cyber threats and the potential threat that artificial intelligent holds to human life itself.

All these challenges are examples of an ever-changing global context, where the 1980s VUCA model may be no longer valid to understand the fragility of the global system, the anxiety that our society is suffering, the non-linear nature of current challenges, and the difficulty to fully understand a world that is in constant change. I am talking about the BANI model, a conceptual approach that, in one way or another, is guiding the Spanish political-strategic planning in the identification of vulnerabilities to disruptive threats, and in the design of resilience-based strategies. I personally believe that if we want to be more resilient institutionally and as societies, we are required to constantly rethink our way of doing business, adapt our approaches and develop new coping mechanisms.

Based on the lessons identified in crisis scenarios, we, in Spain, have under development different crosscutting actions to reinforce resistance and recovery capacities; I am referring to the adoption of policy resolutions and experimentation by specific lines of action grouped in three strategic pillars. The first pillar is grounded in the protection of people's lives, rights and freedoms, as well as the constitutional order. This implies the strengthening of national defence, external action and public security capabilities, and the reinforcement of public health, civil protection and the security of critical infrastructures. The second pillar is devoted to the promotion of the prosperity and well-being of Spanish people. This line of action encompasses fostering security in the global commons (cyber, maritime and aerospace) and economic and financial stability, combating organised and serious crime, organising migratory flows and harmonising energy security and the ecological transition. The third pillar brings together international peace and security, aligned with the objectives of international organisations of which Spain is a member, with the defence of the Spanish strategic interest.

Before I finish my presentation, let me share with you an example of strategic measures adopted to strengthen the resilience of Spanish deterrence and defence capabilities. On October 14th 2021, it was issued an updated version of the Spanish Military Strategy. In line with the strategic guidelines set for the 2020 National Defence and Defence Policy Directives, the military strategy sets clear-cut objectives to enhance the strategic autonomy and national resilience, to deal with threats and challenges to national security. The ongoing task is to ensure the necessary military capabilities to provide a credible deterrent and effective response across the entire spectrum of conflict, ensuring its sustainability under a sufficient and stable budget framework.

Moreover, to support the enhancement of such strategic autonomy and national resilience, the new Spanish Defence Industrial Strategy 2023 writes on the increase of the level of strategic autonomy in the defence industry to reduce dependence on third parties, while maintaining an open economy and contributing to European defence. To walk the talk, a gradual increase in defence investment has been initiated; the 2023 defence budget has been increased by 26%, opening a new investment cycle with the objective of reaching 2% of GDP by 2029, thus fulfilling the commitment made to NATO and the European Union. A good recipe for building actual resilience, isn't it?

Thank you for the attention.

Finlândia

Christian Fjader

Geostrategic Intelligence Group

Thank you for the kind invitation. The best thing about my current situation is that I am independent, so I can say whatever I like and can't be fired. Which of course doesn't mean I can't be punished. Whilst everything I say will just reflect wide views, I do have some exposure to what I'm talking about in a practical sense. I also spent a lot of my career, especially over the past 20 years, doing comparative studies of resilience in different countries and continents, having that experience also from the South. So, I would like to congratulate the Seminar for taking that approach, because we certainly can and should learn from each other. We are increasingly facing the same problems, and while some of the solutions actually implemented in individual countries don't always easily transfer over, it's always good to share ideas.

What I am going to be talking about today is the Finnish approach, mostly. So where it derives from, how does it look like now, what really drives it, and how it's likely to change considering this unprecedented situation in terms of the strategic environment. And perhaps there are some lessons to be learned here as well. I would just like to point out, I think it's always good to acknowledge that resilience is very contextual. As we know, there's no universal definition for resilience, so it can have very different meanings in different contexts, ranging from business to personal resilience to national resilience. It is always good to take into account that we are talking about a concept that is contested and does vary quite a bit depending on the context in which we are discussing it. It can be sometimes described only as a philosophy or approach, as well, so it does not even always have that very concrete manifestation to it.

However, what it really means, to me, demands looking into what it entails in concrete terms. Not what the term is, but what lies behind it and what the possible outcomes of the use of that concept could be. Obviously they have different definitions in the field, but in general what we are talking about is how countries, organisations, even individuals can be better prepared for different types of shocks and crises, in advance, meaning in a proactive approach; how they can effectively resist and respond to different shocks and how they can recover from them. Additionally, we should also learn from shocks, which is something that is left out too often. Resilience should be a construct that evolves overtime, from crisis to crisis, so that we are not talking about the same resilience in 20 years that we are talking about today. Most likely, that is not going to be the case, even if we insist on being locked into a certain view of resiliency.

In the Finnish case, the context is very specific and what I am essentially going to argue is that Finland represents resilience in the frontline states. What is driving that is, first of all, difficult geography. I don't mean just that the climate is very cold, but Finland is also somewhat separated from the European mainland and from its main partners, allies and markets, so there is this sense of isolation, which is made a lot worse by geo-

politics. In geopolitical terms, Finland is in a very difficult “real estate”, as there is an over 1300-kilometre border with Russia that is quite contested in some ways, and a notion of vulnerability that stems from that. Also, Finland is very reliant on the Baltic Sea in terms of maintaining and growing its economy, since most Finnish exports and imports actually rely on maritime transportation – about 90% of exports and 80% of imports. Therefore, Finland is logistically an island.

Then there is the issue of history. History always affects the type of approaches countries take to national security and resilience, and obviously the history of Finland is of a frontline state. Finland was the easternmost province of the Swedish Empire for over 700 years and, as such, was at the collision point between two emerging empires, the Swedish Empire and the Russian Empire, then the Soviet Union, and now facing a challenge from a revisionist Russia.

Because of this specific context and this rather impressive sense of vulnerability that drives Finnish resilience, there is a very strong tradition of national defence, which also affects how resilience is built up in Finland. Originally, from the II World War onwards, Finland has adhered to a total defence model, which is, in simplicity, about how you actually harness the entire resources, the entire society, and not just military, into national defence and national security. The latest evolution of that is comprehensive security, but nonetheless the point is that this is a long-standing tradition that Finland never gave up, even after the Cold War ended. So whereas most of Europe actually did take advantage of the so-called peace dividend, Finland did not, it maintained a traditional approach to territorial defence, with national universal male conscription and the total defence model. Now Finland is perhaps in a bit of an advantageous position in regard to many of the other European countries in this sense.

The other fundamental element of Finnish resilience is security of supply and this stems again from the sense of vulnerability. We have to somehow guarantee that we get what we need for the well-being of the citizens, the resources of national defence and the maintenance of social stability in the country, regardless of the deep vulnerability that comes from that high dependence of maritime traffic, for instance. Because of that, Finland has continuously stockpiled lots of materials, not just defence, but also civilian resources, throughout the decades. Finland has a whole-of-society approach, and the businesses are deeply integrated in this model.

And then we have legacy strengths that we can also refer to in terms of, for instance, civil defence shelters, Finland has a massive amount of civil defence shelters, about 50 thousand, that could accommodate almost the entire population of the country. So there's this sort of legacy behind the model.

Resilience as a term is not utilised very much in the Finnish national defence/national security discourse, but instead these that I call legacy concepts are. The first one is again that comprehensive security model, which is really an evolution of the total defence model. It is broadening that traditional total defence model, whereby the major principle is that security is not just the responsibility of the state, it is the responsibility of all of us. It entails not only military and civilian authorities, but also businesses, NGOs and citizens,

so you have even religious communities and the education sector participating. So it is a whole-of-society approach to national security and resilience. The idea is to safeguard society's vital functions that are required for maintaining the well-being of the citizens, and there are seven of them that range from traditional areas of defence, critical infrastructure protection, to maintaining international partnerships and alliances, but also expands to areas such as psychological resilience and functional capacity of the population and services. The whole idea is that no matter what the circumstances are the society can continue as close to normal as possible and can recover as quickly and efficiently as possible to what would be considered normal.

The other major element of the system is security of supply. In lots of contexts, security of supply is understood as mostly referring to the energy sector, maybe logistics. In Finland the concept is much broader, so it does encompass things like critical infrastructures, not just physical infrastructures but also digital infrastructure, as well as critical services and critical production, so the autonomous capability to manufacture certain critical materials and products. There is that self-sufficiency approach to things, and also this approach of continuity management, as well, so it is not just material, it is not just protecting critical infrastructures, but thinking in terms of how we can ensure that these critical services can be continued also during disruptions and recovered quickly after them. The most distinctive feature of the Finnish model in terms of security supply is the heavy involvement of the private sector. It really is very deep and has actually been going on since about the 1950s, so it is a long tradition of this being a shared responsibility that is organised around seven sectors and 21 so-called pools, which are really corporate committees for sharing information and best practices, exercising and so forth. So you have this extensive network of companies that participate together with the government and find ways to have better continuity of critical services, for instance.

What is rather unique is this is actually funded by funders outside the state budget. The main idea behind that is that it is more flexible, first of all, but it also shields it from political fluctuations. It brings that strategy continuity, where it doesn't matter what the views of the current government are so much, because it is hard for the government to actually go and intervene, especially since the fund is actually governed together with businesses, so there are business representatives in the board and the council of the fund. In addition to continuity what is really important about this is that the businesses feel that they have a stake in it, they are deciding what should be done and how.

We have just gone through these double shocks, first the COVID-19 pandemic and now the Russian illegal invasion of Ukraine, and the fact that a major war is again a reality on the European continent for a very long time. This has forced Finland to think in terms of how it should reform its resilience. The base is quite stable in the sense that there is a tradition that has continued for decades, but it is clear from this experience that there is still a lot to improve, whether we are talking about the pandemic in terms of crisis decision-making or crisis management, for instance. There are still ongoing investigations into that, but I'm sure decision-making will be one of the issues that will be picked up.

Another crisis is, little by little, getting closer with the sabotage of undersea infrastructure in the Baltic Sea and the use of migration as a hybrid influencing tool.

Hence, there is a lot of rethinking going on at the moment. We are reforming, for instance, strategies that have been last updated a couple years back, such as, the Government Report on Foreign and Security Policy that was released in 2020 and the Government Report on Defence Policy of 2021. Additionally, Finland decided to discontinue the old paradigm military non-alignment that has been the prevailing paradigm since the II World War, and join NATO. Also, internally, basically every strategy document that somehow relates to resilience is being reviewed and possibly reformed and the same goes to a lot of legislation in terms of the Emergency Powers Act, which regulates what government authorities can do in emergency situations, in terms of intervening in issues normally considered fundamental rights of citizens.

Making exceptions to those rules needs to be rethought, in terms of this grey area that includes, for instance, the environment, but also there are a lot more drastic issues going on in terms of border security and how to use force against unmarked troops and so forth. Then again, linking it back to whole-of-society and economy, in terms of foreign direct investments, it is quite exceptional for a country that is very dependent on global trade and would generally like to invite foreign investment as much as possible in the country, that now we are screening it and putting restrictions on it, even on real estate acquisition.

The times are drastic and there is this clear momentum of revisiting even the fundamentals of what resilience looks like or should look like in the future. I think one of the things that is missing is a holistic strategy that would actually consider all the interconnectedness of these increasingly diverse security threats and challenges, and seek responses to those by considering all instruments of national power, so diplomacy, defence, economy, intelligence, etc. It is not good enough anymore to have these siloed approaches and a selection of strategies and plans. They all need to play together if we want to be more resilient in the future in this new environment. Luckily that is in the government programme of the new government that came into power this summer, so hopefully that will be happening in the next couple of years or so.

Finally, some of the points that I think are relevant to all of us globally. What do we do now going forward? First, yes, we need to learn from the past, and there are a lot of these investigations, reviews and reforms trying to capture as many lessons learned from past and ongoing crisis which is very important, but we need to keep in mind that we need to be prepared for future crises, not past crises. The next pandemic may be very different in its dynamics from the last one; and the next war may be very different from the ongoing war. There may be threats and vulnerabilities we have not even acknowledged yet, so we should be ready for those so that we are not constantly surprised by events and then forced to react to them. It would be much better to have better anticipatory capabilities and to a reasonable point at least anticipate new negative trends in the security environment and start addressing them early on, rather than when the house is on fire.

Moreover, you have to acknowledge that the current environment is the most dynamic, complex and uncertain than probably any of us have experienced in our careers, maybe

known in the human history. How do we go about that in terms of planning? We always did plans for at least ten years, long-term plans for 30 years and foresight work for 50 years, and now we are talking about renewing these strategies every two-three years. Is that good? I think it's understandable and we have to react to these drastic changes that are happening and we need to understand what they mean in the long term, but really that long term I think is the key. So we really need to understand where this is heading in the long term and be prepared for that, and not just hang on to what's going on now and responding to that. So I am not sure it is a good thing, I think we should review strategies and plans probably more frequently than every ten years. But do we need to rewrite them every three years? I can say, for instance, in Finland there simply aren't resources for that.

I mentioned foresight, but does it connect to decision-making? In some areas it does, but in resilience and preparedness planning I would say probably not. At least that would be my personal experience. We did scenarios in 2017 that pretty much mirrored the situation we are in now. Where plans made? Yes. Where investments made for those plans? No.

I think even if we do foresee things, even if we start addressing them strategically, do we put money on it? My answer would be unfortunately no.

Thank you.

Ucrânia

Orysia Lutsevych

Chatham House

I am Ukrainian myself originally, but now for the last 11 years I have been living in the United Kingdom. Well, I came there from another edge of Europe, which was Georgia. In Georgia, they were saying Europe starts here, in the UK they say it ends there. So you can see how my experience spans through the continent. And I don't know where Ukraine is in this. Is it on the vortex of war? Is it trying to be resilient against all the odds and possibilities? It is basically resilience on the battlefield, as we speak right now.

People are puzzled by how this country that was the least known and most misunderstood in Europe, is able to resist successfully such an enormous enemy, while at the same time sustaining its banking, keeping the railway system on time, etc. And when you think about the displacement of people from the war area, the majority of those internally displaced were absorbed within Ukraine. Yes, millions are now in the European Union and in various host countries, but we often forget that many Ukrainians chose to stay in Ukraine. The economy is stable and the energy grid, despite deliberate Russian attacks, is functional. So all of that is quite impressive and something worth looking at as we are contemplating resilience and what it could be.

The previous presentations were showing us kind of a system approach of governance to resilience. To be honest, I would not be able to draw such graphs for Ukraine, because the Ukrainian government started talking about resilience as part of its national security strategy in 2020, and to be honest, very little of this was operationalized since the annexation of Crimea and all the way to the full-fledged invasion.

I will speak a little bit about our work at Chatham House, how we approached resilience, some of the lessons learnt from current context, and finally how we can take it forward. Dr. Vitorino gave a very good overview of our operational environment, but coming from Ukraine, I think it feels much more acute that we are actually facing Russia, that is not just revisionist and militarist, but is not here to change its war games or objectives versus Ukraine. Russia will spend 6% of its GDP on military, next year, and increase almost 70% in defence spending. Russia is spending roughly 100 billion on the war, just in Ukraine, and it is determined to take more territory and to make Ukraine a failed state, not only that, it is also determined to destroy the project of the European Union.

This is something we all must understand, no matter where we are, there will be cascading effects of Russia's deliberate efforts to undermine the European Union, NATO, and especially the US presence in Eastern Europe. So we will feel those shocks across the globe, for instance if we look at the shocks from food security, where there is a deliberate use of hunger to create a flow of refugees, by blocking Ukrainian grain exports. The World Food Organisation estimates that twice as many people will be vulnerable to hunger next year. Russia's aggression against Ukraine has put almost 57% of pressure on food prices in low-income countries. All those people on top of the climate change difficulties to

produce food will have to face this. Where will they go? This is a deliberate policy to put pressure on the cohesion of the European Union, knowing how sensitive the issues of refugees and migration are at the moment.

Something that also bothers me with our world is that if you look at the middle powers of the non-aligned world, people are optimistic about their future, whereas people, here, are very pessimistic about the future of their country. Given that, I don't really know if we will have stamina to defend ourselves and this is a very serious fact for resilience. There is an excellent study from ECFR called "The World à la Carte", where they are looking at some of these trends, and I think this points to some serious problems.

Now, resilience. We have approached it again from outside of Ukraine and obviously wanting Ukraine to sustain its nation-building project under the deliberate threat of Russia to destroy that project. We thought there is no better response for Ukraine than resilience, but we take it one nudge further, so it's not just to maintain but also to grow from that disruptive experience. This is what some people called resilience dividend, that if you overcome a difficulty, you don't just bounce back to where you were before, you try to get better.

We only focused on foreign encroachment, we didn't look much at COVID-19 or environmental disasters. We say, in this context, foreign encroachment, from Russia or China, is the weaponization of domestic vulnerabilities by these sharp powers to achieve their foreign policy objectives. And we have seen Russia doing this persistently from 2017. We looked at Ukraine, Belarus and Moldova, and across all those three countries we noted the tools that Russia was using to undermine reform projects, social cohesion, democracies, which were used across the media, across security and conflict, in corrupt practices, interference in domestic politics, use of church and proxy groups, national identity politics, ethnic minorities, economic dependencies and elite interconnections. So you have the whole range of tools that we have observed and we kind of mapped them to see where Russia has an upper hand and where these countries are more vulnerable, and in 2020 we published this study "Resilient Ukraine".

So what is it that makes countries resilient to foreign encroachment? Some of this is based on expert surveys in the country, so we've gathered a group of people who understand these different domains, and we have noticed that, at that time in 2020, Russia's influence upper hand over the conflict in Donbas was decreasing because Ukraine was building safeguards. But Russia was increasingly active in trying to buy an influence through corruption and sustaining corrupt practices, it was also playing with identity politics, especially church politics (when Ukraine has declared it is independent from the Orthodox Church through the whole process), and it was trying to penetrate through the elite, by funding political parties and interfering in this process.

What was interesting is that the experts overall, at that time in 2020, didn't think that Zelensky was building resilience. They thought that his policies were making Ukraine more vulnerable, and that was partially because he was extending his hand to Putin to negotiate. You may recall that meeting in Paris, of Normandy format, where they were trying to reach some kind of breakthrough and there was a feeling that rather than building

resilience inside Ukraine, he was underestimating the threat coming from Russia. So his support and popularity on the eve of the invasion was not very high and, when the first shells struck, people didn't know what his response was going to be, because Ukraine had all these vulnerabilities, such as weak governance, low trust in institutions, vulnerable critical infrastructure, toxic information space and general lack of modernization, as a Soviet legacy.

It didn't seem like Ukraine could make it, but then, on the other hand, we noted in our research from the first wave of war, which started in 2014 with the annexation of Crimea, that Ukraine had this resilience capital, and that comes back from its historical context. It is about having a successful track record of resisting Russia. Ukraine is a master of living in the shadow of the empire, even three empires, the Ottoman, the Polish and the Russian, and still maintaining its state. So there was this tolerance to instability and readiness to defend Ukraine, that was expressed in a feeling of patriotism and pride in being a Ukrainian and an emerging social cohesion throughout the country, at the horizontal level, where people were working across different projects, cultural decentralisation, environmental, helping IDP's, helping the veterans. And, last but not least, in that resilience pattern were the reforms that Ukraine has implemented since the Revolution of Dignity, ten years ago. Throughout that reform process, Ukraine has really made some breakthroughs in: decentralising the system, which is great for resilience because you have communities having more power and resources and capacity as the result of that; closing down loopholes for corruption, mainly going away from Russian energy resources and gas; implementing independent information policy, closing down Russian channels of disinformation, including in the social media realm; and putting on a good footing in terms of digital governance, something that really helped Ukraine during war times.

Zelensky comes from the new generation, with a new generation of ministers, who really saw that you need to digitalise services, something that they called "the country in the smartphone", where you can get a national ID, for example, that is valid, on your phone. After looking at all of these facts, we really believe that you can capture resilience through five pillars: human security, social cohesion, accountable governance, economic diversity, and cognitive resilience. Our research wants to go further in trying, under each of those pillars, to identify policies and actions that will reinforce states. Because it is good to have a strategy and a whole-of-government approach to this, but you need to operationalize it. You need to actually address some of the vulnerabilities you have across these five domains.

We are currently running a Moldova case study, another country that experiences a lot of Russian interference in its aspiration to become an EU Member State, to understand what policies of Sandu's government are actually contributing to more resilience, and which ones are not making any difference or are lacking. So if we zoom in on what we are seeing now of resilience on the battlefield, it is clear that the total defence approach works. The whole-of-society approach saved Ukraine from day one, because people immediately went to sign up to territorial defence units. Today we have over 80% of citizens in Ukraine, given all the difficulties, contributing to the effort to support the army, they are donating

whatever they can, they are volunteering their time, and 90% of Ukrainian businesses are providing assistance.

The next one is this horizontal network of civil society organisations. Civil society is actually an expression of agency. These activities show individuals that they can make a difference; they don't have to wait for the minister or the mayor. If there is something that they can control, they immediately go for it and they make a difference. Today we have over 86% of citizens involved in charitable activities in support of resistance. In this paper, we also outlined how many innovative models came up, from those civil society organisations, for solving emerging problems such as providing jobs for IDP's.

The next interesting pattern we see in Ukraine is the use of digital tools for crowd intelligence. This is something that comes from that total mobilisation of society, where you have citizens as contributors, not only consumers of security. There is a chatbot on Telegram called *eVorog*, which means "the enemy is here", where 300,000 Ukrainians reported instances of sabotage or suspicious activities at the start of the war that fed straight into the system of the Internal Security Ministry and Police that went after inspecting what was going on. Russia had a huge network of agents implanted across different cities, and if it were just the police or security services, they would not have the capacity to trace them.

Ukraine, being also on the frontline of the information warfare, understood how important it is for citizens to have trusted sources of information, so a strategic communications centre was set up. But not only that, this information resilience exercise is really a partnership between state and private sector and it uses quite a lot of AI and sophisticated tools. Ukraine has, for example, groups that are using AI to debunk disinformation, to screen the social media, because it is impossible to do it manually these days. This is where AI can be a force for good, including some controversial AI that is used in Ukraine, such as Clearview, for facial recognition that was used to identify dead Russian soldiers, to identify possible spies and agents of Russian influence on the checkpoints, when Kyiv was under threat.

On this kind of distributed resistance, you have also a big partnership with the private sector drone production and I think this public-private partnership is key. You have more than 200 Ukrainian companies developing all kinds of first-person kamikaze drones that cost 400 dollars that can destroy millions worth of equipment. Ukraine wants to be on the technological frontline for innovation and is eager to develop more of these industries. In that sense, the new Ministry for Critical Industries has been set up and will take this forward.

Another component of Ukraine's resilience now, in the war, is Zelensky's own leadership. He demonstrated the importance of these commitments to communicate directly with the people. Every day he goes in the evening and he explains what is going on internationally, who he met, what is happening on the battlefield, and the same is being done by the mayors. You can see almost like a pattern of communication that the messages are sifting through from the national level to the local level, so people live in the same information space, contrary to what we have seen increasingly, which is that we are being pulled apart to these information bubbles, so when you need to have social cohesion you

cannot achieve it. How well will he be able to sustain? So far, he is doing relatively well, with more than 70% of the population having full trust in the President.

This is especially important when Russia is trying to use disruptive AI to undermine that trust. There were several instances: one when a fake video was posted of the Commander-in-Chief calling to disobey Zelensky's orders, or Zelensky's own deepfake calling to put down arms and stop resistance. If Ukrainians were not used to that constant communication, they might have trusted those videos.

I mentioned the digital and I think we should all invest in these tools that allow people not only to contribute to intelligence but also to sustain public services. The Ukrainian platform *Diia* is now becoming an export and I have seen other developing countries looking at how they can digitalise services. This is important because if you have disruption, when people are on the move for whatever emergency, they have everything they need as long as they have Wi-Fi; in Ukraine right now, they can report damages to their housing through the system, and the compensations are directed to their banking account. So far, the cyber-attacks by Russia, and this year we had more than 400 cyber-attacks, were not successful, which means the system is holding quite well.

Lastly, what has really held Ukraine is the EU. EU's lifelines and the security support, but also the fact that the EU was able to receive Ukrainians, open up job markets, open up assistance. It helps preserve Ukraine for the future. You are here hosting the future generation. It's mainly women and children, and they still feel a very strong connection, they want to go back to Ukraine, and I think that provides an enormous resource for Ukraine. But also, this was possible because of all these reforms that Ukraine made to achieve a visa-free regime with the EU and that reform was mainly demanding Ukraine to organise its immigration policy, biometric passports and security of documents. So you see how EU integration made Ukraine more resilience.

Just to finish, I would like to say there are three things that are extremely important going forward. First, resilience is not an indefinite commodity, we need to guard and sustain it. In Ukraine's case, of course military supplies are very important because they preserve life and they allow victories on the battlefield, but financial assistance is key to support the home front and to start rebuilding. That means having a connection to the European market and building institutional capacity for Ukraine. Ukraine is aspiring and will become a member of the European Union. I don't know when, but there is a very strong consensus inside Ukraine, of more than 95% of people, that Ukraine must be a member of the European Union and they will work hard to achieve it. But I think, with our enlargement process, we should also embed resilience as one of the work streams where we are helping not just Ukraine, but also countries in the Balkans, all the accession countries, to grow this resilience, so when we become part of the same system, we are much more compatible. I don't think we still operationalize enough resilience as part of the European Union policy.

I would really encourage building a community of practice on this, and this seminar is one of the good examples, but I think perhaps the different institutions and research centres that work these topics at a European and national level should all meet annually and

look at the different case studies, to see what works and what doesn't. Because resilience is a bit like oxygen, you don't notice when you have it, but when you don't, you suffocate, so I think we should really work on it.

Thank you.

Reino Unido

Paul Martin

Royal United Services Institute

Thank you so much for inviting me, I am delighted to be here. Like our colleague Christian, I am now independent after many years as a servant of the state, so I have a little more leeway to express my personal opinions. I am not here to present the views of the UK government, although I will try to present a UK perspective. I'd like to think that what I'm going to say is not wildly controversial amongst my former colleagues.

I'm going to talk about what I see as the gap between national resilience as we would wish it to be, and the reality of national resilience as it actually is. So first, what does the reality look like? Well, we know quite a lot about the current reality. One of the things we know is that there are plenty of risks, some of which have materialised. We currently have wars in Europe and the Middle East, severe threats from Russia and China, climate change, mass migration, AI, cyber-attacks, deep fakes, etc.

Some risks have materialised, meaning bad things have happened in the past that we may or may not have learned from. Various events have particular resonance. I'll give you a few examples. In 2000, when I was on secondment to the Cabinet Office in London, the fuel crisis in the UK, where a tanker drivers' strike brought the UK almost to a complete halt over a space of a few days, in a rapidly escalating rolling crisis. 9/11 and its aftermath that we are still very much living with. The 7/7 suicide bombing attacks in London in 2005, which happened the day after the International Olympic Committee announced that the Olympic Games would be coming to London in 2012. And in 2016, when I was in Parliament, the murder of a Member of Parliament by a right-wing extremist. I think we have a growing issue about defending the integrity of democratic processes. So, there are bad things that have happened, but there are also lots of other very bad things that haven't happened and, all being well, never will.

In the 2000s, when I was heading an organisation that advised on the security of the UK's critical national infrastructure, I became aware of some risks affecting critical national infrastructure that, were they to materialise, would have been truly catastrophic. Things that would keep some people awake at night. Things that, by and large, haven't happened. One significant example was a 1996 plot by the Provisional Irish Republican Army (PIRA) to simultaneously destroy a ring of six electricity sub-stations serving Greater London using custom-built explosive devices. The plot was discovered and foiled by MI5 and the police. Had PIRA succeeded, they would have cut off the electricity supply to millions of people for months. The sudden loss of power to a large region would have had cascading effects on the rest of the national supply grid. It had the potential to force a so-called Black Start, which is the difficult procedure for recovering from a large-scale or total shutdown of a national grid. An electricity distribution network is a delicate beast; once it is knocked over, standing it up again takes time. Had PIRA achieved its aims, the results would have been devastating. Fortunately, they didn't. So, one general lesson here

is that it is far better to avoid crises if you can, rather than just preparing to deal with their consequences.

What does the risk to the UK look like now? This is taken from the 2023 UK National Risk Register. It gives an official view of all the bad things that might happen (or that might happen again, in some cases). It is presented in the familiar way of likelihood along the horizontal axis and impact on the vertical axis. Along the top line, the lower likelihood/high impact risks, we have pandemics; large-scale chemical, biological, radiological or nuclear attacks; failure of the national electricity system; a civil nuclear accident; or radiation release from an overseas nuclear site. On the right-hand column, things that are the most likely but not necessarily the highest impact, we have things like terrorist attacks in venues and public spaces; and failure of critical national infrastructure technology in the banking sector. It is worth pointing out that this Risk Register only covers acute risks, which means things that happen quite quickly over a relatively short period of time.

One of my observations about risks and resilience against those risks is that we're quite good at thinking about acute risks – things like terrorist attacks or technological failures. However, we are not as good at thinking about long-term chronic risks – the things that go on for years or decades, such as severe threats to our economies and democracies from Russia and China, climate change, antimicrobial resistance, AI, and serious and organised crime.

What else do we know about the reality? I think we're good at admiring the problem. What do I mean by that? The UK, and possibly other countries, has a good track record of describing the risks and describing what solutions should look like. The current doctrine in the UK was published less than a year ago, at the beginning of 2023, and it is the UK Government Resilience Framework. It is a great document that includes some very elegant descriptions of the problems and the solutions. There are one or two practical measures, so in the Cabinet Office there is now a new Director of Resilience. But if you step back, there is very little by way of concrete action. The giveaway is that it's called a framework, not a plan.

Another thing that we're quite good at, and again I don't think the UK is unusual in this, is that we have detailed plans. We have plans for everything. But I would argue that often those plans are too detailed. At worst, countries, and indeed organisations and businesses in my experience, end up with very long, very detailed contingency plans put together by experts. Lots of graphs, lots of annexes, lots of tables. The plans often give precise instructions about what to do in a range of specific situations. But the problem is that none of those specific situations will actually apply when the next crisis strikes, because it will be different. However, if a crisis arises, people reach for the plans and they are always going to be the wrong ones. People will use those plans, they will rely on them, and they will try to fit the current crisis into what the plan says. Sticking with a plan can be reassuring, but it doesn't do much to resolve the crisis if it's the wrong plan. So, the serious point here is that each big crisis is unique. The more detailed and specific the plan, the less likely it is to help you in a real crisis. I would say, however, as a qualification, that we

are good at dealing with certain kinds of acute crises – in particular, terrorism – because we’ve had to learn over a long period.

What else do we know? We know that the UK, like a lot of other countries, found with the COVID-19 pandemic that we were nowhere near as resilient as we thought we were, and nowhere near as resilient as we needed to be. This was despite the fact that a viral pandemic was both foreseeable and, to a large extent, foreseen. In the not too distant past, we had several pandemics and coronavirus epidemics including the H1N1 swine flu pandemic of 2009-2010, MERS and SARS, and of course many more in the 20th century, not least the great flu pandemic of 1918 to 1920, which killed between 50 and 100 million people – far more than were killed in World War I.

I said a viral pandemic was foreseen. To prove it, here in the first public version of the UK’s National Risk Register, published in 2008, we have pandemic influenza listed — so not coronavirus, a different virus, but still a respiratory viral pandemic. It has been featured there since 2008, and yet we were caught less well prepared than we needed to be.

Something else I would say as a general observation, and again I’m not sure the UK is unique in this regard: we’re not good at learning lessons. When there are crises and disasters, governments talk about ‘lessons being learned’, and there is usually an inquiry. As a former biologist, I would say that a crucial part of learning is that you change your behaviour. But that often doesn’t happen. I think governments are very good at identifying lessons, at writing elegant papers describing the lessons; but they are not so good at actually changing their behaviour in implementing long-term solutions.

We are also not that good at managing the unusual. At the moment, there’s a major official inquiry underway in the UK into the UK government’s handling of the COVID pandemic. This is being broadcast live and I’m not going to say anything that isn’t in the public domain. It has revealed many shortcomings, although one has to add, with the benefit of hindsight. Supposedly private WhatsApp messages and private diaries have been disclosed. They’ve revealed some interesting things. We found at the beginning of the pandemic, the Cabinet Secretary, the most senior civil servant in the UK, thought that the then Prime Minister should sack the Health Minister for lacking truthfulness. The current Cabinet Secretary wrote at the time that “nothing in my past experience has prepared me for this madness”. The former Chief Scientific Adviser, who gave evidence a few days ago, wrote at the time, “This administration is brutal and useless”. In evidence on Monday, his diary revealed that the then Prime Minister was, and I quote, “completely bamboozled by the science and could not understand graphs or concepts like exponential growth”. The Chief Scientific Adviser said this was perhaps unsurprising as the Prime Minister had stopped learning science at the age of 15. He also commented on a complete lack of leadership. So, this is dirty linen from a crisis being washed very publicly. It’s bad but I don’t think it’s unique to the UK, from talking to colleagues in other countries.

Another feature of the current reality is that no one is really in charge. One of the things I learned very early on doing my critical national infrastructure job, where I sometimes had to go and visit owners and operators of critical national infrastructure, was to

ask “Who’s in charge?”, and if I didn’t get a really clear answer, I was probably going to find poor security.

There is a problem here. We all agree that national resilience is a systems problem. It is transnational, national, regional, local, and individual. Dealing with these high-level resilience issues involves the whole of government and the whole of society, so no one organisation can ever be fully responsible. On the other hand, central government absolutely does have to show leadership to bring the country along with it, to set the methodology that is used and, most importantly, to commit long-term funding and have visible leadership, as Ukraine has with Zelensky for example. Someone at the top needs to be accountable for turning the strategies, the elegant admiration of the problem, into reality. Currently I am not quite clear who that is.

There are lots of gaps that need to be filled to get from the current reality to where we would like to be. One of them, which we touched on earlier with colleagues, is knowing what we mean by resilience and what good resilience looks like. I like the definition that is being used at this conference, which is the ability of the system to evolve and adapt in environments of instability or disruption. That is a good definition. I would say there is a fundamental distinction between that and the old-fashioned definitions of resilience, which are about business continuity, disaster recovery, incident management and so on, essentially about how you cope with the crisis. I would also say that there’s a better and more interesting form of resilience, which I refer to as active resilience. This includes such things as disaster recovery, but it is also about improving the ability to *avoid* crises. If you can avoid getting into a crisis in the first place, for example through the use of intelligence, that’s obviously good, although you do still need to cope effectively with the crises you can’t avoid.

Another big problem is metrics and measurements. Resilience costs money, and there is a tension between efficiency and resilience. We are really good at measuring costs but really poor at measuring the benefits, so we end up with lean supply chains that lack resilience. The Russian invasion of Ukraine has taught us many things. It reminded us of the importance of supply chains for munitions, and how fat those supply chains need to be, and how hard it is to ramp up production quickly when you suddenly need to. There is a prevalent mindset, certainly in the private sector, but also in government, that thinks in terms of return on investment. It sees the cost of resilience in redundancy, fat supply chains, fallback capabilities, all of which are costly, but it fails to measure their value or benefits. Hence, it appears to be irrational to invest in resilience because it is all investment and no profit. We know this is nonsense. But that’s what the analysis appears to tell us. So, we need better metrics.

What kind of things might the metrics assess? Why do we think resilience is valuable? First of all, active resilience should reduce disruptive risks. It should reduce the likelihood of bad things happening. It should also reduce the fear of disruption, which in turn would help to build trust and confidence, which is vital for investing in the future. If you’re always frightened about the next bad thing that’s going to happen, you’re not thinking long term. Resilience also has deterrence value – hard to measure, but there – because

the less harm your enemies can cause, or the harder it is to harm you, the less attractive a target you become.

There are other gaps, like governance. All of the big problems we face are transnational; they don't stop at national boundaries. They are also national, regional, local, organisational and they affect individuals. So, we need clear governance. Also, implementation. As I said, the UK Government and the UK Civil Service are dominated by policymakers, but I would argue that making policy is relatively easy when compared to turning those policies into practical, functioning solutions. The UK Leadership College for Government recognises that its public sector leaders' abilities in implementing policies need to be improved.

And then we come to complex adaptive systems. All of these big risks and crises are emergent properties of complex adaptive systems. One of their features is that they often exhibit rapid non-linear change, as we saw in COVID-19, and unpredictable outcomes. Non-linear change means that it is dangerous to wait and see what happens. As we saw in COVID-19, decision-makers must have the courage to move early and move fast. President Trump's medical adviser, Professor Anthony Fauci, nailed it in the pandemic when he said: "If it looks like you're overreacting, you're probably doing the right thing". Policymakers, however, tend to think in terms of linear cause and effect ("A causes B") and gradual progressive change.

Another big gap in our ability is not taking full account of the human dimension. The human dimension is widely ignored and underestimated, both in security and resilience. We don't think enough about human psychology, the way real people actually think and behave; the fact that we're all subject to a range of cognitive biases and psychological predispositions that systematically distort the way we perceive risks and respond in a crisis. These phenomena are well understood because psychologists have been studying them for decades. It's not like they are mysteries. Things like optimism bias, loss aversion, availability bias, hindsight bias, confirmation bias, and groupthink. They are often talked about but, by and large, their practical effects are ignored.

Also, trust. Resilience requires cooperation, and cooperation generally requires trust. At the national level, if you want your population to wear masks and stay indoors, they need to trust what you're saying. The same is true for trust within organisations and between individuals. In the UK, unfortunately, trust has been declining. Public trust in government, in particular, has been declining. This is from the Edelman Annual Trust Survey; these results are actually from 2022. It shows that the majority of people in the UK believe that politicians lie and mislead the public, and they also believe that this breakdown in trust is undermining democracy and threatening social stability. The survey results for 2023 were recently published and they show a further decline in public trust in government to just 27%, with 68% of people feeling that politicians are more likely to lie and mislead the public. Building trust is really important, but famously hard to do. It is much easier and quicker to lose trust.

Next, the right methodology. Big risks, especially the ones we've been talking about today, especially the ones arising from human action, are not like other forms of risk. They're dynamic: they change over time. The ones arising from human action, like invasions

or terrorism, are adaptive: the threat actors see what you are doing to defend yourself and are immediately thinking of a way to get round that. It's not static, it's an arms race.

The biggest risks are unique; each one is different. They're highly infrequent and we've got little or no actuarial data on which to base quantitative judgements. Additionally, our psychological biases make it hard for us to cope with these very low likelihood/very high impact risks. The optimism bias kicks in, and we think, "It'll be fine for the next couple of years and then I'll be in another job, so it will be somebody else's problem". Despite all of this, in the private sector and public sector, I see people sticking with quantitative risk assessment methods that were developed for other kinds of risk, typically things like project and programme management risk, financial risk, health risk, safety risk and insurance risk. These methods don't always work well for national security risks and other big risks. They don't always even work well for the domains for which they were developed: as the 2008 financial crisis showed, banks didn't exactly have fool-proof risk management systems.

Another problem is that traditionally we've based contingency planning on a risk-driven approach. We start with a detailed risk scenario, we look at the chain of events and the outcomes, and then we develop detailed plans for dealing with those particular outcomes. As I argued earlier, this approach is wrong. All big incidents are unique and very detailed plans are usually wrong. It's therefore better to start at the other end. Start with the things we absolutely need in order to have a functioning society, and bother less about the things that might disrupt them. There are people who bother about causes, of course: if you work in national security, you are really bothered about the details of how terrorists conduct attacks. But thinking only about the causes of disruption is not so helpful when you're thinking about national resilience.

Three more things. Testing and exercising is absolutely vital. As the great philosopher Mike Tyson said: "Everyone has a plan until they are punched in the mouth". Plans don't work well unless you test and exercise them. Testing and exercising is also good for learning and for creating active resilience.

Relationships. We're all hugely interdependent. In times of crisis, nations, organisations, businesses and individuals need friends. And the time to build those relationships is before a crisis, not during a crisis.

Next, continuity and expertise. By and large, I think it's best if crises are not managed by people who are new to their job, who don't know much about the subject matter, and don't know each other. Unfortunately, the UK has experienced quite a lot of churn in recent years, including at the top of government. We have had four prime ministers in the last four years, five health ministers in the last five years, and eight interior ministers in the last eight years; and a lot of churn at the top of civil service as well.

Finally, I think there is a better way we can do this. We can't rely on detailed contingency plans for specific scenarios that will probably never happen in quite the same way. We need a dynamic and adaptive approach that can cope with dynamic and adaptive risks, risks that emerge rapidly, surprisingly and unpredictably. To do that, I think we require three vital ingredients. First, we need a purpose-led strategy, which spells out clearly what we are trying to do as a nation. Second, we need resilient core capabilities; at the very least,

we need energy, communications, command and control, food and water. And those core capabilities need to be very resilient and robust. Thirdly, because we don't know exactly what's going to happen and we must be able to deal with surprises, we need excellent decision-making. This includes the ability of decision-makers to make fast and brave decisions, rather than waiting to see what happens. And in order to do that, we need to train people better, and help them understand their own psychology, so they know how they think and can think better. And we also need excellent risk discovery mechanisms that are looking ahead to see what's out there, through horizon scanning, red teaming, scenario planning, intelligence, and really good analysis and assessment. With that approach, I think we could be better at avoiding crises and better at coping with the crises we cannot avoid.

Thank you.

Intervenção – “As Forças Armadas Portuguesas em Contexto de Resiliência”

General José Nunes da Fonseca

Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas

Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional,

Todas as Excelentíssimas e Excelentíssimos Senhoras e Senhores que aqui estão na sala,

Não me alongarei muito nos cumprimentos, mas é com muita cordialidade que me dirijo a vós neste V Seminário de Defesa Nacional. Quando eu recebi o convite para falar sobre as Forças Armadas Portuguesas em contexto de resiliência perguntei-me o que é que eu diria para além do que fazem as Forças Armadas no seu contexto normal. Haveria que relacionar a resiliência com as Forças Armadas. E eu diria que pode haver uma confusão entre resiliência como uma envolvente e resiliência como algo que é nosso. E é exatamente nesta vertente que nós devemos centrar a nossa atenção.

A resiliência é uma qualidade dos corpos. Eu lembro-me, no início dos anos 80, no meu segundo ano de Engenharia, tive uma cadeira chamada “Resistência de Materiais”, onde ouvi, porventura pela primeira vez, o termo resiliência. A resiliência é a propriedade de um corpo que o permite sofrer uma ação ou esforço sem se deformar. Imaginem que têm uma lâmina de aço fina, dobram-na e a lâmina de aço volta. É uma estrutura resiliente. Se ela dobrasse completamente entrava em plástico, portanto, já não reagia. Se pegarem no martelo e baterem numa superfície muito rígida, numa superfície resiliente, com muita força, hão de reparar que o efeito na nossa mão, por via do martelo, é o efeito da ação-reação, quanto mais energia nós batemos, mais nos dói a mão. E, portanto, é este conceito de resiliência que eu me proponho transmitir-vos: é uma qualidade nossa que devemos ter para cumprirmos aquilo que nos compete. E, portanto, as Forças Armadas Portuguesas, poderemos dizer, estão praticamente sempre em contexto de resiliência. Porque tudo aquilo que nos envolve está em constante mutação e nós temos a obrigação de nos adaptarmos a essa mutação para continuarmos a cumprir.

Eu proponho-me a seguinte agenda para nos situarmos: Portugal, Forças Armadas Portuguesas e algumas conclusões, tendo por base o conceito de resiliência. Na parte de enquadramento estratégico reparemos que estamos num mundo muito turbulento, porventura talvez não seja a época mais turbulenta da história da humanidade, mas é muito turbulenta e com muitos conflitos. Há guerras civis, há insurreições, há tensões, há conflitos transfronteiriços. Sobretudo, há muitos conflitos no continente africano, pelo que há que prestar muita atenção a África, e devem fazê-lo particularmente os europeus dos países do Sul. Contabilizámos, mas é um número grosseiro, cerca de 32 milhões e meio de refugiados e cerca de 103 milhões de deslocados, haverá mais porventura. Estamos, portanto, num mundo muito instável, em turbulência, em convulsão e é neste contexto que a comunidade internacional e as suas forças armadas, os seus mecanismos de atuação na comunidade internacional têm de atuar.

Reparem nos grandes atores da comunidade internacional, não vale a pena falarmos da Rússia com a guerra na Ucrânia. O que está a acontecer no Ártico, está a derreter e vai haver uma grande corrida pelos recursos do Ártico, pelo controlo do Ártico. A Europa está, com a saída do Reino Unido, com algumas situações que não resultam em unanimidades e há que gerir as realidades nacionais dos países que compõem a União Europeia. O Irão e a China são países que nós reconhecemos como tendo: a China, ambições globais, o Irão, com posições muito sectárias, muito radicais. Para além dos Estados Unidos da América, que competem claramente com a China. E a NATO que está num profundo processo de transformação, reconfiguração e fortalecimento das suas estruturas de comando e das suas forças. E para não falar na América Latina, também com muitas situações nos vários países, onde se verificam algumas convulsões e até algumas mudanças radicais nas estruturas de poder. Por tudo isto, temos os tais conflitos, as guerras e ameaças muito visíveis: o crime organizado, o terrorismo, etc.

A NATO definiu duas ameaças perfeitamente claras: a Rússia e o terrorismo. E nós identificamos África, com a penetração do Grupo Wagner, com maior ou menor incidência. Reparem em países como o Mali, como a República Centro-Africana, como Madagáscar, como muitos outros, onde se nota perfeitamente o alastramento do Grupo Wagner em África ou aquilo que possa ser sucedâneo do Grupo Wagner. Por outro lado, com um mapa onde temos África, Médio Oriente e um pouco da Europa, verificamos onde é que se situa o Daesh, curiosamente com grande presença também em África, no Mali, na República do Congo, na parte norte de Moçambique, para não falar na Síria, no Iraque e nas zonas do Paquistão, Afeganistão, etc. Portanto, é nesta envolvente de Rússia e terrorismo que a NATO está a visualizar as ameaças que foram levantadas.

O que será Portugal neste contexto? Portugal, entre 27 países na União Europeia, é o 12º em superfície, o 11º em população e o 21º em Produto Interno Bruto *per capita*. Se olharmos para uma dimensão mais abrangente, tendo em conta a língua portuguesa, aí já podemos dizer que abarcamos mais umas centenas de milhões de pessoas, 273 milhões de pessoas que falam português como língua-mãe. É um país que faz pontes com estes países africanos, com os países da América do Sul, nomeadamente com o Brasil, e também com Timor-Leste. Portanto, atravessando o Atlântico para a América do Sul e atravessando o Mediterrâneo para África e o Índico para Timor-Leste, vejamos onde se situa Portugal em termos geopolíticos.

Reparemos nas responsabilidades de Portugal no contexto atlântico. A nossa Zona Económica Exclusiva é 19 vezes o território, 1.8 milhões de quilómetros quadrados, mas se juntarmos a proposta de extensão da plataforma continental, adicionamos 2 milhões de quilómetros quadrados e teremos 42 vezes a superfície do nosso território. No que diz respeito à área de busca e salvamento corresponde a 62 vezes o nosso território, 5.8 milhões de quilómetros quadrados, e reparem é nesta zona que Portugal tem responsabilidades de acionar mecanismos de busca e salvamento. Nos últimos 10 anos, salvaram-se 6.700 pessoas nesta área de responsabilidade.

Queria dar-vos apenas umas ideias genéricas sobre as nossas Forças Armadas e o que estão a fazer agora, ganhando resiliência. A missão das Forças Armadas é defender o

território, mas é também contribuir para o bem-estar e conforto dos portugueses e contribuir para a segurança internacional. São três vertentes da missão das Forças Armadas. E para isso, temos valores por que se regem os militares, que apesar de não serem exclusivos dos militares, são valores que nós cultivamos intensamente no dia-a-dia: o patriotismo, a honra, a lealdade, a disciplina e a coragem. É com este conjunto de valores que nós regemos a nossa atuação no dia-a-dia. E depois precisamos de pessoas; só há Forças Armadas porque há pessoas para servirem nas Forças Armadas. Mas não são suficientes as pessoas, precisamos das capacidades, que estão plasmadas em programas de investimento, na Lei de Programação Militar e Lei de Infraestruturas Militares, fundamentais para capacitar as Forças Armadas.

É esta conjugação das pessoas e das capacidades que dá origem às forças que nós empenhamos em qualquer ação. Não nos fiquemos por Forças Nacionais Destacadas. Um pequeno pelotão, uma pequena unidade no território nacional, é uma força que está a cumprir a sua missão. As mais visíveis, porventura, são as que estão no exterior, até porque correspondem a desígnios e compromissos internacionais, mas toda e qualquer missão desempenhada, inclusive no território nacional, é uma missão importante para as Forças Armadas.

O que é que nós gostaríamos que as Forças Armadas fossem, neste contexto de resiliência? A resiliência estará nestes adjetivos: forças prontas, flexíveis, interoperáveis e tecnologicamente inovadoras. Mas depois é também necessário que haja realismo na sua edificação e que estejam aptas a cumprirem com a máxima credibilidade, isto é, que sejamos fiáveis a cumprir as nossas missões. Portanto, a resiliência significa o conjunto de qualidades que devemos ter para cumprir, seja missões no exterior do território nacional, seja missões no território nacional em prol do desenvolvimento, bem-estar e segurança das populações.

Como é que estruturamos as nossas Forças Armadas? De forma genérica, a Marinha tem a componente de superfície, de sub-superfície, fragatas, submarinos, corvetas, lanchas, navios hidrográficos, mergulhadores e fuzileiros, e infantaria de Marinha. O Exército tem essencialmente três brigadas, uma componente pesada, uma componente média e uma componente ligeira, e são estas brigadas que fornecem forças para o cumprimento de missões também no exterior do território nacional. E a Força Aérea tem a componente de caças *F-16*, aviões de transporte – aliás, apraz-nos referir o avião *KC-390*, que há menos de um mês está na nossa Força Aérea e é uma indiscutível mais-valia para a sua capacidade de transporte –, os aviões de vigilância, os aviões de transporte de órgãos (os chamados *Falcon*) e também meios aéreos não-tripulados, para além de aviões de instrução, que são *Epsilon* e *Chipmunk*. Portanto, a nossa atuação, como veremos adiante, é uma atuação ampla, de 360 graus, não só orientada para a dissuasão e defesa – a nossa responsabilidade primária é defender o que tivermos de defender, nomeadamente o território nacional –, mas também para estabilidade, para operações de paz com projeção das nossas forças.

É neste compromisso que nós atuamos, por um lado na NATO, no âmbito da defesa coletiva, por outro lado, nas Nações Unidas, na União Europeia e em termos bilaterais e multilaterais estamos a contribuir para a componente de segurança cooperativa interna-

cional. Na União Europeia, e também na NATO, estamos focados na segurança europeia. Temos uma preocupação de liderar missões de paz em África, e temos outra preocupação que é de estarmos em pé de igualdade em termos de equipamentos e capacidades com outras forças congêneres no teatro de operações. Só para terem uma noção, as missões planeadas no quadro da NATO, Nações Unidas, União Europeia e bilateral/multilateral eram 32, para este ano: 9 missões NATO, 9 missões da União Europeia, 3 missões das Nações Unidas e 11 missões de carácter bilateral ou multilateral. Atualmente, das 32, já foram executadas ou ainda estão em curso 27.

Na NATO estão cinco missões em curso, temos por exemplo, quatro militares mergulhadores sapadores a cooperarem num navio da Marinha alemã, temos a operação de vigilância no Mediterrâneo com um avião *P-3* e com um submarino, temos na Roménia forças em posição de dissuasão, nas chamadas “Enhanced Vigilance Activities” – relembrar que em 24 de fevereiro, deu-se a invasão da Ucrânia pela Rússia e em abril de 2022 já estávamos na Roménia com uma companhia do Exército –, e temos também um elemento que trabalha no SHAPE, no Comando Aliado da Europa, em termos de interoperabilidade das informações e das comunicações, sistemas de comunicações, comando e controlo.

Na União Europeia temos sete missões, essencialmente missões de treino, estávamos praticamente em todas e temos liderança em algumas de forma notável. Estamos na missão de treino que foi constituída recentemente de assistência à Ucrânia. No Mali temos seis militares, pese embora as convulsões que aí ocorrem com a saída da missão das Nações Unidas, a MINUSMA. Estamos na República Centro-Africana, na missão de treino que até há um mês era comandada por um oficial-general português, rendido por um oficial-general romeno. Estamos em Moçambique, desde o início, já com três rotações, uma missão comandada por sucessivos oficiais-generais do Exército, Marinha e, neste momento, por um Brigadeiro-General da Força Aérea. Na Somália, também numa missão de treino, temos dois militares. E na operação de vigilância no Mediterrâneo temos os militares e o avião *P-3* de vigilância.

Passando a missões das Nações Unidas, começamos a afastar-nos geograficamente. Temos dois militares na missão de verificação do processo de paz na Colômbia. E temos a fatia grande da componente para as Nações Unidas, a missão MINUSCA, com cerca de 230 militares, uma companhia de reação rápida nesta força das Nações Unidas.

Em termos bilaterais e multilaterais, estamos na Roménia também com elementos de operações especiais; desde 2018, estamos em São Tomé e Príncipe numa missão de capacitação da Marinha e fuzileiros; estamos também numa missão de cooperação em termos de informações contraterrorismo, a Operação “Gallant Phoenix”, na Jordânia; e temos uma célula de informações na República Centro-Africana.

Resumindo, à data de hoje, 22 de novembro, estamos em quatro continentes, em 18 missões, o que pode levar à questão: como é que Forças Armadas com problemas que são conhecidos estão em tantas missões e cumprem? Esta é a nossa resiliência. Temos neste momento 659 militares, mais um civil que faz parte da célula de informações, e 2 navios, 2 aeronaves e 74 viaturas modernas que estão a ser utilizadas na República Centro-Africana. E, portanto, para vos dizer que na NATO preocupámo-nos em reforçar o flanco leste da

Europa; na União Europeia, a preocupação é participar em todas as missões de treino da União Europeia, e de facto participámos e liderámos. Inclusive, tínhamos prevista uma participação no Níger, que depois do golpe de Estado, em julho deste ano, ficou suspensa, mas também se está a preparar outra missão para o Golfo da Guiné. No que diz respeito ao aspeto bilateral, para além da ligação aos países de língua portuguesa, estamos principalmente empenhados em São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau.

A componente interna, no que concerne ao apoio militar a emergências civis, no caso dos incêndios rurais deste ano, o Exército apoia quatro tipos de entidades: a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, o chamado plano HEFESTO, com patrulhas, vigilância, equipamentos de engenharia, e com outros apoios em transportes e equipamentos; a Guarda Nacional Republicana, na vigilância dos fogos, e houve 149 voos de drone de vigilância; o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, no Protocolo FAUNOS, com 1.049 patrulhas, cerca de 2.400 militares; e as câmaras municipais (do Algarve, de Sintra, de Braga, etc.), apoiadas com patrulhas de vigilância que fazem cerca de 6-8 horas, em períodos pré-definidos, para garantirem que detetam fogos, que dissuadem de alguns comportamentos negativos, para atuarmos rapidamente perante a eclosão de algum fogo.

Relativamente a cheias, no ano passado de 2022, tivemos 21 empenhamentos, a nossa engenharia militar e a nossa engenharia da Força Aérea, e também com equipamentos de terraplanagem, 44 viaturas e 126 militares. Outro aspeto são as evacuações médicas, que se fazem, essencialmente, na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira, houve 683 este ano; e as operações de busca e salvamento que só este ano salvaram 516 vidas.

Apresentando algumas conclusões. A primeira é que as Forças Armadas cumprem em nome de Portugal e tentam prestigiar Portugal em todas as circunstâncias. São uma ponte para a África, são uma ligação à cultura lusófona, são difusores da língua, são entidades reconhecidas nos mais diversos organismos e instituições com que colaboramos e, portanto, somos efetivamente muito credíveis e reconhecidos pelo modo como promovemos Portugal e exaltamos Portugal.

A nível interno, aqui aproveito para falar da COVID-19. Em março de 2020, eclodiu a pandemia COVID-19 em Portugal. Durante mais de ano e meio, as Forças Armadas atuaram de uma maneira desmedida, quiçá não tão bem conhecida, mas houve um princípio fundamental: as Forças Armadas tinham de se proteger para continuar a servir. E, portanto, tomaram as primeiras medidas de prevenção da doença para responderem perante quem já estava doente. Foi uma obra incomensurável, quem passou por essa situação e reconheceu o que fizeram as Forças Armadas merece também apreço e reconhecimento, porque deram conta do grande esforço que nós desenvolvemos durante aqueles meses contínuos, 24 horas por dia. Portanto, não só em situações de emergência ou calamidade, mas sempre que necessário, as Forças Armadas atuaram com oportunidade, e com determinadas capacidades exclusivas. Por exemplo, na Jornada Mundial da Juventude, a defesa aérea competiu à Força Aérea Portuguesa.

É isto que nós tentamos fazer todos os dias, ganhar a chamada resiliência para, perante as situações, continuarmos a ser prontos, flexíveis, interoperáveis e inovadores, edificados com realismo e aptos a cumprir com credibilidade e fiabilidade.

Muito obrigado pela vossa atenção.

Painel – Perspetivas Nacionais

Moderação: Coronel António Eugénio

Resiliência, Comunicações e Espaço

Prof. Doutor Manuel Cabugueira

Agência Nacional de Comunicações

Permitam-me que comece, antes de mais, pelos agradecimentos devidos. E começar, obviamente, por agradecer o muito amável convite da Senhora Ministra da Defesa Nacional, Professora Helena Carreiras. Agradecer também à Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional, Professora Isabel Ferreira Nunes, muito agradeço a amabilidade de me ter aqui hoje. Agradecer a imensa amabilidade do Senhor Coronel António Eugénio, que fez uma apresentação tão simpática da minha pessoa e tão extensa. E permitam-me fazer algo que nunca tinha feito até hoje, apesar de já ter tido muitas oportunidades de falar em público, acabei há pouco de realizar que nunca tinha tido a oportunidade de agradecer como cidadão às autoridades militares. Tendo acabado de assistir à apresentação que assisti, e não sendo a primeira vez que venho a esta casa, é a primeira vez que eu tenho a oportunidade de deixar aqui uma palavra de agradecimento, se me permitem, a todas as autoridades militares, mas na pessoa do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, General José Nunes da Fonseca, que nos fez esta apresentação inspiradora e tão relevante em muito do seu conteúdo.

Queria separar a minha intervenção em três momentos: primeiro, deixar aqui duas ou três notas de enquadramento e de questões conceptuais académicas; depois, falar de questões conceptuais já focadas na intervenção regulatória; e, finalmente, tratar dos temas da comunicação, do espaço e da regulação nesta área em particular.

Se me permitem, começava por partilhar uma ideia antiga, tem 300 anos, de um senhor chamado Adam Smith, que há muitos anos atrás disse que o Estado servia apenas para três coisas: defender os interesses de uma nação e as suas fronteiras, promover a paz pública, e substituir os mercados quando estes não conseguissem fornecer determinados serviços. E depois complementou dizendo que o Estado não se deveria envolver na influência ou no condicionamento da ação dos mercados, porque isso era de tal forma complexo que seria sistematicamente destinado ao insucesso. E eu venho-vos falar de regulação, que é precisamente isso, ou seja, uma tentativa de intervenção e de influência dos mercados. Deixarei isso para o fim.

Como eu disse gostava de começar por dar uma pequena nota de enquadramento histórico, que depois fará sentido mais à frente. Quando se fala da evolução da economia e da sociedade ao longo dos últimos séculos, os economistas têm a mania de falar das diferentes revoluções industriais e, neste momento, há uma discussão sobre se estamos na Quarta Revolução Industrial ou na Terceira e Meia. Não vou entrar nessa discussão, mas há um quarto momento.

Houve um primeiro momento em finais do século XVIII, para sermos mais exatos, com o evento do aparecimento da indústria a vapor ou da máquina a vapor em 1784 – e digo o ano por razões que já irei partilhar –, e esse é o momento em que se passa do século para aquilo que é mecânico. Depois, mais tarde, temos o segundo evento, em finais do século XIX, em 1870, com a criação da eletricidade e a passagem do mecânico para a possibilidade de começar a computar. Em meados do século passado, temos a passagem da computação para as redes. E agora vivemos um último momento, que é a passagem das redes para o conhecimento, para os dados, para a informação.

Nestes quatro momentos, se olharmos para aquilo que efetivamente estava a acontecer e quais foram os motivos ou as motivações para que houvesse progresso económico e progresso social, a evolução tecnológica sustentou-se em dois aspetos importantes: transportes e comunicações. Podíamos ir mais para trás, ir aos romanos e recordar as redes viárias romanas e a importância que elas tinham para as comunicações, mas olhando para estes quatro momentos de desenvolvimento da indústria, nós temos sempre comunicações e transportes associados às grandes mudanças: vapor e telégrafo, em 1784; depois, eletricidade e o telefone ou comunicação telefónica, em finais do século XIX; em meados do século passado, temos a computação, as redes, e o aparecimento do telefone por rádio (os telemóveis, como hoje lhes chamamos); e agora temos as comunicações por via de dados e a circulação de dados.

Um aspeto que é curioso é que, em 1784, temos esse evento do vapor, em 1840, temos o evento do telégrafo e, em 1855, temos o primeiro cabo submarino de telecomunicações que amarra nos Açores. Por isso, em finais do século XIX, temos um cabo submarino de telecomunicações, de telégrafo, que faz a ligação entre os Estados Unidos, os Açores, e a Europa. Esse cabo submarino foi cortado em 1914, no início da Primeira Grande Guerra, por razões militares. É curioso que estamos agora novamente a discutir a importância dos cabos submarinos como meios de circulação de informação e a necessidade de os salvaguardar enquanto vias de comunicação. Importa ter presente que isto não é uma história nova, é uma história antiga, e também importa ter presente que Portugal está no centro dessa ligação por via de cabo. Já agora, a ANACOM patrocinou a publicação de um livro sobre a história dos cabos submarinos em Portugal, precisamente publicado nos Açores e que conta de uma forma bastante organizada, todo o desenvolvimento histórico e toda a centralidade das ilhas dos Açores neste circuito de circulação de informação.

Esta era uma nota histórica, com alguma curiosidade, que queria partilhar. A segunda é uma nota conceptual. Eu tentei no princípio da minha vida académica ser economista do ambiente e habituei-me a viver nessa altura com os três “R”, que eram: recuperar, revalorizar e reciclar. E agora dou por mim numa nova área de regulação em que também me aparecem três “R”. Só que são “R” diferentes: resiliência, robustez e redundância. E quando penso em segurança nas comunicações penso nestes três “R”: a necessidade de garantir resiliência dos sistemas, e essa resiliência está intimamente ligada à robustez dos próprios sistemas e da infraestrutura e à redundância dos sistemas de segurança e dos sistemas de comunicação ou a transferência de dados. Estes três “R” estão intimamente ligados, mas são três exigências que se colocam hoje a quem olha para o fenómeno da

comunicação e a quem olha para a necessidade de garantia de segurança nos fenómenos de comunicação.

Se olharem para os textos da União Europeia desde finais do século passado, desde 1990, até hoje, e para a exigência que a Comissão Europeia coloca nos seus textos sobre a qualidade da lei, vão ver que há uma evolução muito curiosa. Em finais do século passado, a União Europeia estava preocupada com a qualidade textual da lei. Depois, no início do século, começou a estar preocupada com a adequação da regulação para o seu objetivo. Num passo seguinte, com a adequação da sua regulação para o futuro, começou aqui a olhar-se para a preocupação da sustentabilidade que há pouco foi referida e à qual voltarei. Com o evento da COVID-19 entrou na linguagem a preocupação com a resiliência, com a capacidade da lei, enquanto material, de se manter adequada às necessidades. Agora, mais recentemente, face aos eventos a que estamos a assistir e com os quais vivemos diariamente, ainda se coloca a exigência de que a regulação seja centrada nas pessoas e nos valores europeus. Isto é muita exigência para quem faz regulação e quem faz políticas públicas, mas é esta a *check-list* que se coloca a quem faz intervenção na área das obrigações públicas.

A resiliência apareceu recentemente, mas na verdade é uma obrigatoriedade da intervenção pública desde que, em 1992, no Congresso do Rio, apareceu na nossa vida o conceito de sustentabilidade, que hoje, na sua versão mais moderna, e se calhar mais interessante, se refere à equidade intergeracional, à equidade entre gerações. Equidade essa que, por um lado, tem a vertente de garantia de manutenção dos recursos necessários ao desenvolvimento económico, mas que também está relacionada com a garantia de um ambiente capaz ao desenvolvimento, o que quer dizer um ambiente de paz e um ambiente de segurança.

Relativamente à área das comunicações gostava de partilhar dois ou três aspetos relacionados com a atividade da ANACOM e centrar na questão das comunicações que, como disse há pouco, é um elemento fundamental, tal como o transporte tem sido no desenvolvimento económico e social das diferentes economias. A ANACOM, de acordo com os seus estatutos, Artigo 6º, nas suas atribuições, tem por responsabilidade garantir a qualidade e manter a segurança dos meios de comunicação, essa é uma das suas funções. Por isso, a ANACOM produz anualmente um relatório sobre incidentes de segurança nas redes de comunicações nacionais e desenvolve um conjunto de atividades de fiscalização e de supervisão para garantir o bom funcionamento das redes e das infraestruturas de comunicações a nível nacional, a que se juntaram, mais recentemente, as obrigações enquanto entidade espacial, ou seja, enquanto entidade responsável pela atividade portuguesa no espaço.

A ANACOM na execução destas atribuições está presente e tem assento no Conselho Superior de Segurança e do Ciberespaço e, para além disso, participa ainda no Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, tendo a presidência da Comissão de Planeamento de Emergência das Comunicações. Estas são funções de coadjuvação ao Governo, são funções em que a ANACOM presta o seu conhecimento técnico e se disponibiliza a coadjuvar e a acompanhar a intervenção do Governo, especialmente em momentos de incidentes de segurança.

De qualquer forma, ao longo da sua atividade corrente, observa também o funcionamento dos mercados. E deixo aqui duas ou três informações estatísticas que podem ser interessantes para percebermos o que é que são incidentes de segurança em comunicações e quais as suas repercussões. Primeiro, chamar a vossa atenção para o facto de que ao longo dos últimos anos, de 2015 para este ano, o número de incidentes em Portugal que tenham posto em causa a segurança e integridade das infraestruturas e das comunicações tem vindo a diminuir. O ponto máximo aconteceu em 2017, com 142 incidentes identificados e reportados à ANACOM, e no ano passado, em 2022, tivemos apenas 34 incidentes. Isto estará provavelmente relacionado com a implementação, em 2018, da NIS1, ou seja, da Diretiva para a Segurança das Redes de Informação, que tem agora uma segunda versão reforçada e que será brevemente transposta para o quadro legal português. Igualmente interessante à diminuição do número de incidentes é notar que os incidentes têm cada vez mais origem em fenómenos naturais e cada vez menos origem em fenómenos de intervenção maliciosa, sendo a percentagem de fenómenos de intervenção maliciosa muito pequena, face àquilo que são os fenómenos naturais que põem em causa a própria rede. No todo, de 2015 a 2020, posso-vos dizer que os fenómenos naturais foram responsáveis por 24% das falhas de segurança, enquanto que os eventos maliciosos apenas 7%.

Termino partilhando convosco algo que foi publicado hoje. Hoje de manhã foi publicado um despacho relacionado com cabos submarinos que reafirma a posição central que Portugal pode ter no âmbito da circulação de dados, enquanto plataforma para ancoramento de cabos submarinos e, simultaneamente, de fixação de centros de dados. Mais de 90% dos dados que neste momento estão a ser transferidos e usados no mundo, provavelmente, estão debaixo de água. Desses 90%, uma grande percentagem conhece-se as redes, algumas delas não se conhecem. Na última conferência onde estive, um responsável da Meta disse “dos cabos que vocês conhecem a Meta tem 7 ou 8”. E ele disse isto várias vezes o que me permite admitir que há cabos que nós não conhecemos, mas por isso há toda uma rede de cabos submarinos que permitem a ligação entre empresas e entre continentes. Oitenta por cento das falhas em cabos submarinos, ocorridas no ano passado, ocorreram por quebras, sendo que 40% delas são comprovadamente quebras por intervenção humana, normalmente relacionadas com barcos de pesca ou âncoras, e as outras 40% são quebras de intervenção humana, mas sem se conseguir identificar a sua origem. Os cabos submarinos neste momento têm interesse para o tema da segurança por três motivos, naquilo que é a minha perspetiva. Primeiro, a transferência de dados e comunicação. Segundo, a sua capacidade de sensorização, ou seja, se, por exemplo, nós colocarmos sensores nos cabos submarinos que ligam Portugal às ilhas, os quatro milhões de quilómetros quadrados da Zona Económica Exclusiva portuguesa poderão ser sensorizados com um detalhe muito grande, e por isso pode-se compreender bem o que acontece naquele espaço, quem passa naquele espaço, como passa e quanto tempo é que passa. E depois, por último, há um potencial de interferência e de recolha de dados.

Como última nota, a segurança nas comunicações tem uma particularidade, que eu acho que é única. Se houver um incidente de segurança na autoestrada, as pessoas que utilizam a autoestrada, que são os camionistas, por exemplo, vão se defrontar com esse

incidente de segurança, ou porque ouviram no telejornal ou porque chegam ao momento e veem. Nas telecomunicações, os operadores de telecomunicações, provavelmente, serão os primeiros a saber que houve um problema de segurança, porque é a sua própria atividade que imediatamente cessa; o que quer dizer que os próprios operadores são sensores de nível de segurança nas comunicações.

Tendo dito isto, acho que esta é uma área que exige uma interligação e uma relação próxima entre quem regula, fiscaliza e supervisiona: a ANACOM, as autoridades de segurança com quem a ANACOM se relaciona no dia-a-dia, e também quem está no mercado e que tem uma capacidade de sensorização, que nós também temos, mas se calhar não com a mesma capacidade e com a mesma velocidade.

Muito obrigado.

Resiliência e Mobilidade

Prof.^a Doutora Rosário Macário

Instituto Superior Técnico – Universidade de Lisboa

Começo por agradecer o convite que me foi endereçado. Agradecer à Senhor Diretora e à Senhora Ministra o convite para a participação neste seminário, ao qual trago aquilo que são as principais discussões e reflexões sobre as questões da resiliência e da mobilidade.

A mobilidade é um sistema complexo onde temos infraestruturas, serviços, infoestruturas, e onde temos pessoas que estão no centro de todo este sistema. Pessoas essas que se movem pelos mais diversos motivos. E como os militares sabem, bem melhor do que eu, movimentar massas de pessoas, que têm a particularidade de se poder movimentar como querem, quando querem e em função da sua própria avaliação das vantagens e desvantagens de uma opção em relação a outra, pode ser extraordinariamente complexo. Temos pessoas que se movimentam de forma organizada, temos pessoas que se movimentam de forma não organizada e totalmente espontânea.

Portanto, trata-se da resiliência de um sistema que tem estas características e que não tem fim próprio, porque as pessoas não se movimentam para se movimentar, a finalidade é sempre outra que vem de um outro qualquer sistema que está adjacente. Nesta perspetiva, temos um conjunto de elementos que estão ao serviço de um sistema terceiro, pode ser de um sistema de segurança, um sistema logístico, um sistema urbano, um sistema regional, um sistema nacional ou mesmo internacional. Nunca é um fim próprio, é sempre um fim deslocado, portanto, é sempre um fim que não está contido no próprio sistema de mobilidade.

Este conceito de resiliência foi-nos primeiramente introduzido do ponto de vista ecológico e, portanto, nos sistemas ecológicos, por um senhor chamado Holling, em 1973, mas, na verdade, as suas raízes e a sua fundamentação vão bastante mais atrás, quando começámos a deparar-nos com aquilo que seriam as perspetivas futuras do mundo e a forma como a própria humanidade estava a interagir com os seus recursos e com as suas características. Mas dentro da mobilidade, esta questão da resiliência, ainda que do ponto de vista ecológico fosse razoavelmente tranquila, do ponto de vista da resiliência nos sistemas de transportes sempre foi muito controversa, porque reúne toda a multidisciplinaridade que está associada aos setores dos transportes, desde o ambiente, a engenharia (pura e mais tecnológica), as economias, as questões sociais, as questões de políticas públicas. Tudo isto acaba por estar encerrado dentro deste conceito de mobilidade.

A questão que desde logo se coloca é: será que a resiliência quer dizer sustentabilidade também? Será que sustentabilidade está dentro da resiliência ou não? Citando um Professor Emérito da Universidade de Oxford, bem conhecido no mundo da mobilidade, das acessibilidades e do ordenamento do território, o progresso relativamente à mobilidade sustentável, que é um jargão muito utilizado, quer ao nível da documentação oficial de políticas públicas, quer ao nível prático, tem sido muito lento, não porque não se conhecem as soluções e não se conhece o que é necessário fazer, mas sim porque falta uma visão global. E, portanto, isto quer dizer que tem faltado uma estratégia; a questão fundamental

é: porquê? Se sabemos do ponto de vista técnico quais são as razões e o que tem que ser feito, porque é que está em falta?

Devemos dizer há aqui algum mea-culpa dos técnicos e dos investigadores que têm estado neste domínio da mobilidade, porque, de facto, a expressão mobilidade sustentável é uma expressão muito errada. É uma construção profundamente errada para um termo que foi lançado e consolidado ao nível internacional com imenso sucesso. Nós, de facto, não queremos mobilidade sustentável, porque se refletirmos sobre este significado, não faz sentido nenhum. O que nós queremos é acessibilidade, e a mobilidade é um instrumento, inclusivamente para várias outras finalidades.

Portanto, acabámos por assumir esta terminologia. Ela está em todos os documentos das entidades multilaterais, da Comissão Europeia, de políticas públicas, mas é um caso de sucesso de uma construção errada do ponto de vista conceptual e, portanto, vale sempre a pena apontarmos para estas questões. Vale a pena também percebermos que 70% das emissões de carbono, hoje, vêm a partir das cidades, e a maioria destas vem também dos transportes, da mobilidade, da movimentação de pessoas.

Portanto, está assumido que nós pretendemos atingir quatro objetivos de sustentabilidade: com equidade, com eficiência, com segurança e com proteção do ambiente. Portanto, a chamada mobilidade verde. A questão que se coloca, e que está na raiz da nossa reflexão, é que a mobilidade é indispensável para a resiliência, e temos imensas evidências disso no mundo. Por exemplo, boa parte das catástrofes em todo o mundo acabam por ter um número mais significativo de mortos e de feridos por razão de ausência de mobilidade e de incapacidade de retirar as pessoas do local da catástrofe do que pela catástrofe propriamente dita. Portanto, temos de perceber o que é que o nosso jargão errado da mobilidade sustentável tem de ser, o que é que ele deve ser: deve ser um fertilizante ou um catalisador?

Até agora ele tem sido apostado como um catalisador, ou seja, acelera as reações, mas, na verdade, não muda nada dos seus produtos, e esse é o grande problema. É que nesta nossa ausência de enfoque estratégico, a mobilidade, para nos assegurar resiliência, obriga-nos de facto a criar situações que assegurem sustentabilidade, não a mobilidade sustentável, mas a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade dos territórios. E isso implica que, em vez de um catalisador, nós precisemos de um fertilizador, porque precisamos de mudança.

Como eu disse, a mobilidade está centrada nas pessoas. Temos as infraestruturas, os serviços, as infoestruturas, mas o centro disto tudo são as pessoas, com os seus desejos, as suas necessidades, as suas motivações. Portanto, desde logo, temos de perceber quais são os fatores que efetivamente influenciam as decisões de mobilidade e, portanto, influenciam aquilo que pode ser a resiliência. No essencial, temos cinco fatores fundamentais: a demografia e as mudanças sociais, a escassez de recursos, as desigualdades, a questão da volatilidade, complexidade e velocidade de mudança, que hoje os sistemas de informação nos proporcionam, e a própria dinâmica económica e empresarial, que está na raiz de tudo isto.

Relativamente ao fator da demografia, como é conhecido, as nossas pirâmides demográficas estão a inverter-se. E ao invertermos as pirâmides demográficas, as mobilidades também passam a ter outras motivações, outras necessidades e, portanto, a resiliência passa

a ter outro significado, que não é o mesmo de quando temos uma pirâmide demográfica predominantemente jovem. O problema da escassez de recursos prende-se com questões de tráfego, questões de mobilidade, questões de logística e cadeias de abastecimento, mas também de gestão de recursos, gestão de desperdício, segurança, etc. Temos questões de desigualdade entre as sociedades e temos as questões da comunicação, que o orador antecessor já enfatizou bastante.

A comunicação acabou por ser um agente novo que se aproximou da mobilidade e que acabou por nos trazer uma enorme panóplia de modificações, e passámos a ter este novo elemento que é a infoestrutura, que condiciona muito a mobilidade e que tem um enorme papel na resiliência de todo este sistema. E, portanto, o que é que temos aqui? Temos velocidades de mudança, temos questões de influência nas escolhas, temos questões de acessibilidade e, mais interessante do que tudo isto, antes mesmo de chegarmos às robóticas e às automações, aquilo que se torna muito evidente é que, com todas estas questões da comunicação, a complexidade acaba por surgir, não do racional que está por trás, mas daquilo que os dados que surgem da infoestrutura nos podem trazer em termos de complexidade.

Portanto, nós temos uma constatação relativamente à mobilidade e à resiliência que nos obriga a olhar para aquilo que tem acontecido. No Banco Mundial, temos essa possibilidade de olhar para aquilo que aconteceu nestes dois últimos séculos e verificamos que há, de facto, uma população mundial que se multiplicou seis vezes. Mas para esta população, que se incrementou seis vezes, nós temos 1.000 vezes mais mobilidade. Temos quatro vezes mais tempo livre, para as pessoas se deslocarem, se movimentarem e satisfazerem outras necessidades, e temos 35 vezes mais emissões. Portanto, esta é a realidade da nossa evolução nos últimos dois séculos e isto não é nem sustentável, nem resiliente. As dinâmicas empresariais estão intensificadas e, portanto, a globalização contribuiu imenso para estas questões.

A resiliência é uma necessidade estratégica, de longo prazo, e é uma necessidade para a qual temos de contribuir com as soluções que nos encaminharão para o objetivo de longo prazo. Portanto, resiliência tem de ser um objetivo permanente. A mobilidade, como todos os sistemas complexos, tem esta característica: mesmo que não se faça nada, mesmo que não se atue, a mudança ocorre, portanto, não há estaticismo. A mudança é permanente e dinâmica, e, portanto, o não fazer nada é deixar os destinos por mãos alheias. Assim, temos dois tipos de resiliência: a resiliência estática, que é aquela que nos permite manter a operação dos sistemas; e a resiliência dinâmica, que é aquela que nos permite caminhar para o futuro e sermos capazes de projetar um futuro mais sustentável.

Os sistemas de mobilidade têm um conjunto de atributos que estão associados à sua complexidade, em que estes quatro são fundamentais e indispensáveis: têm de ser robustos, portanto têm de resistir a qualquer tipo de disrupção (seja essa disrupção de carácter civil, de carácter militar, de rebelião), porque mesmo em cenário de catástrofe, eles são indispensáveis para salvar pessoas e para recuperar situações; têm de ser redundantes, porque não há nenhum sistema de mobilidade que resolva todas as necessidades; têm de ser adaptáveis, flexíveis e ágeis; e têm de ser eficientes. Isto conduz-nos para uma realidade

muito difícil e muito ambiciosa que é ter uma transformação sustentável, que é aquilo que nos vai levar à resiliência ambicionada para os sistemas de mobilidade e para a sociedade.

Eu diria que não é muito difícil concordar com tudo isto. Há muitas evidências em todo o mundo e, se varrermos um conjunto vasto de documentos de políticas públicas dos vários governos, das várias entidades multilaterais, encontraremos certamente muitos pontos de convergência com isto. Mas falta-nos alguma coisa para atingirmos esta resiliência? Sim, esquecemos o principal, que são as pessoas. Enquanto as pessoas não perceberem que é necessário mudar, que temos de mudar muito da nossa forma de vida, a velocidade da mudança vai estar comprometida.

Resiliência na mobilidade implica prepararmos as populações para ter esta atitude mais sustentável e, portanto, tecnologia e inovação não chegam. São obviamente muitíssimo importantes, foram fundamentais para chegarmos até aqui e continuarão a ser para continuarmos no futuro. Mas se as pessoas não estiverem alinhadas com esta necessidade de sustentabilidade e de resiliência, vamos ter naturalmente muitas dificuldades.

As gerações, ao evoluírem, mudam a sua forma de ser. No caso da minha geração, na escola, ninguém nos falou em sustentabilidade, é algo que viemos a aprender mais tarde. A geração dos nossos filhos e netos já ouviu falar em sustentabilidade desde a infância, portanto, certamente daqui a 20 ou 30 anos, quando estiverem em posições de decisão, terão um entendimento completamente diferente daquilo que é sustentabilidade e resiliência. Agora a pergunta é: podemos esperar 20 e 30 anos? Certamente que não, isso é tarde demais para nós, e para aquilo que está a acontecer no mundo.

No entanto, o mundo muda, quanto mais não seja pelas gerações. As gerações mais novas não acham que o carro seja uma coisa interessante, acham que o telemóvel é o instrumento da vida deles. Tudo acontece através do telemóvel, até a mobilidade. O agente mais recente na mobilidade são as plataformas de informação que não têm nada a ver com transportes nem são reguladas pelo setor dos transportes. No entanto, é o agente mais recente e o agente mais popular junto das camadas mais jovens.

A COVID-19 foi uma pandemia terrível, foi algo que afetou toda a humanidade, mas também não podemos fazer com que a COVID-19 tenha as costas largas, porque tudo aquilo que eu disse até agora não apareceu com a pandemia. Tudo aquilo que eu disse até agora já se sabia desde 1968, quando o Clube de Roma tomou a iniciativa de alertar o mundo para o facto de que alguma coisa estava errada e que a forma como estávamos a prosseguir não era sustentável. Criou-se, inclusivamente, este famoso póster do Pogo, desenvolvido por Walt Kelly, e que ficou famoso até hoje, em que o Pogo se assusta quando se olha ao espelho e percebe que o inimigo é ele próprio.

Como é que nós evoluímos até aqui? Tivemos uma primeira fase em que percebemos que a poluição existia e que nos ia condicionar. Na segunda fase, investimos nas tecnologias. Na terceira fase, começámos a ter umas visões mais sistémicas relativamente à interação entre políticas públicas, economia, ciência e sociedade. Na quarta fase, as Nações Unidas tomam ação e lançam os *Sustainable Development Goals* (SDG), portanto, já aqui começávamos a ter esta nossa construção errada da mobilidade sustentável, mas os SDG acabaram por se consolidar e afetam toda a humanidade. Nesta quarta fase, começámos a ter uma

enorme ênfase nas *smart cities* e, mais uma vez, esquecemo-nos de que nós precisamos é de criar o cidadão inteligente. O *smart citizen* é fundamental porque o cidadão é o motor da mudança, não é a cidade, o automóvel, ou o autocarro. E é essa consciência que é necessário adquirir para podermos manter-nos resilientes.

Obviamente que a COVID-19 nos trouxe muitíssimas mudanças, mudou-nos alguns hábitos de vida, mas não melhorou a situação da mobilidade. Em praticamente todos os países, no pós-COVID estamos piores do que no pré-COVID. Logo, há outros fatores que influenciaram a questão da mobilidade e que estão a tornar-nos menos resilientes do ponto de vista da mobilidade.

Portanto, precisamos de ter esta reflexão e de sermos capazes de evoluir e perceber melhor os fatores que estão por trás desta redução de resiliência que está a ocorrer também na mobilidade. Desde logo, precisamos de perceber que o nosso objetivo último não é a mobilidade, é a acessibilidade, então só atuando na mobilidade não chega. Isto é, não conseguimos ter resiliência da mobilidade atuando apenas na mobilidade, e este é um fator, do ponto de vista das políticas públicas, muitíssimo importante.

Temos de ter noção de que há todo um ecossistema que acaba por embeber toda esta questão da mobilidade e da resiliência associada à mobilidade, sendo que é absolutamente indispensável termos a consciência de que se a mobilidade não tiver características resilientes, o território a que essa mobilidade está associada terá a sua resiliência também condicionada por fatores diversos. Portanto, é absolutamente indispensável construirmos pontes dentro deste ecossistema e percebermos que algumas das decisões têm de ser transversais para chegarmos à resiliência.

A resiliência é sistémica e, portanto, todos os setores têm que contribuir para um fim comum, que é o fim da resiliência dos territórios, à qual está muito associada a mobilidade. Temos de investir no cidadão, mas não é só o cidadão com formação superior, é o cidadão que não tem formação, é o cidadão que tem de perceber o que é que isto quer dizer de “sustentabilidade”, o que é que quer dizer quando toma decisões de mobilidade, o que quer dizer quando toma decisões de logística. Portanto, é necessário educar este cidadão que não tem formação, e é necessário fazê-lo através de participação pública e de envolvimento. O cidadão é o catalisador, porque é ele que vai permitir-nos acelerar a mudança, mas esta inteligência, informação, educação, capacidade de informar o cidadão das consequências das suas ações é, de facto, o fertilizador que nós necessitamos.

Quando olhamos para trás, nós percebemos que adotámos todos estes jargões de sustentabilidade, mas o que é que aconteceu? Não mudámos a forma como fazemos a política pública, não mudámos a forma como fixamos os nossos objetivos estratégicos, não mudámos a forma como estamos a monitorizar os sistemas, e, portanto, provavelmente estamos a monitorizar alguns dos elementos errados relativamente àquilo que deveríamos monitorizar para assegurar essa resiliência. Temos de repensar a própria governança de todo este sistema e temos de repensar o papel da acessibilidade na vida do cidadão e na vida das cidades, das regiões, etc.

Temos de voltar à nossa questão original, se sabemos o que é que tem de ser feito, porque é que não chegámos lá? Porque se calhar não estamos a ser capazes de priorizar

aquilo que são os objetivos de longo prazo, estamos demasiado condicionados pelos objetivos de curto prazo e por algumas disputas de política partidária. Estamos, muitas vezes, longe daquilo que é a monitorização da qualidade da decisão, e temos de assegurar que o cidadão não toma a atitude de dizer: “Isso não me interessa, isso é com eles, são eles que decidem”. E daí que, do ponto de vista da resiliência, a mobilidade é um aspeto fundamental, mas é necessário muito mais para conseguirmos atingir essa resiliência.

Muito obrigada pela vossa atenção.

Resiliência Social

Prof.^a Doutora Elvira Pereira

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa

Em primeiro lugar, queria agradecer o convite que me foi feito, que aceitei com imenso gosto. Queria também felicitar a organização e a qualidade das intervenções que me antecederam.

Eu começaria por vos mostrar um exercício que fiz e que está muito relacionado com o que também já foi aqui dito em termos daquilo que é a trajetória, a popularização, a difusão do termo “resiliência” como um objetivo relevante e desejável em documentos oficiais de orientação de decisão política. E eu fui, no fundo, olhar para os programas dos diferentes governos constitucionais e tentar perceber qual é que era a frequência com que aparecia o vocábulo “resiliência” ou “resiliente(s)” e também a frequência da expressão “resiliência social”, no fundo o tema que aqui me traz. E basicamente no programa do XIX Governo Constitucional (GC) não havia qualquer referência a “resiliência” ou “resiliente”. Depois, no XXI GC, há duas a “resiliência” e depois mais duas relativas a “resiliente”, sendo que a resiliência referida é resiliência no território e resiliência de infraestruturas essenciais. No programa do XXII GC encontrei 13, portanto, um aumento substancial, com referência a “resiliência” e mais oito a “resiliente/s”. Mas a resiliência continua a ser a dos sistemas de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais, drenagem de águas pluviais, a resiliência do território, das atividades ligadas ao mar, aos desastres, a riscos, a cheias, resiliência climática e agrícola, e não sobre resiliência social, embora possamos dizer que, naturalmente, estes programas incluem componentes muito importantes de resiliência.

Há depois um incremento, passando depois para o Plano Nacional de Reformas, onde aparece 61 vezes e, aí, muitas das referências estão associadas ao próprio Plano de Recuperação e Resiliência. Vale a pena referir, que eu também fiz este exercício no programa de Recuperação e Resiliência Nacional e aí, efetivamente, o termo “resiliência” aparece 240 vezes, portanto bastantes mais, e o termo “resiliência social” já aparece, seis vezes, e aparece sempre ligado à ideia de promoção da resiliência, aumento da resiliência social, robustecimento da resiliência social, reforçar e potenciar a resiliência social. E é importante também dizer que a componente I, que corresponde à dimensão da resiliência do programa, tem como uma das suas três prioridades a redução das vulnerabilidades sociais, que é uma questão que eu irei falar um bocadinho mais à frente, onde se inserem investimentos e reformas nas áreas da saúde, da habitação, das redes de apoio dirigidas a pessoas, nomeadamente a qualificação e integração das respostas sociais, a reforma dos sistemas de prestações sociais e a cultura.

Quando pensamos no conceito de resiliência social e a sua utilização nas ciências sociais, este conceito é caracterizado como um conceito essencialmente contestado. É visto como algo valorizado, enquanto resultado a alcançar, enquanto processo ou enquanto característica ou atributo. Encerra diferentes elementos: a antecipação, a prevenção, a mitigação, a reação, a adaptação, a transformação. E é um conceito ao qual se atribuem

significados diferentes, que vão sendo alterados ao longo do tempo, e essas alterações, naturalmente, também refletem uma capacidade que nós temos de aprendizagem nos processos e resultados da resiliência, reconhecendo que tem diferentes usos em diferentes contextos e domínios.

Eu trouxe dois conceitos diferentes de resiliência, propositadamente. Um que diz que no fundo se trata de um processo social através do qual indivíduos, instituições ou sociedades respondem a choques adversos súbitos de forma a reduzir danos, e manter ou alcançar padrões básicos de qualidade de vida. E há um outro que no fundo define a resiliência social como uma capacidade dos indivíduos ou grupos para garantir resultados favoráveis em novas circunstâncias e, se necessário, por meios diferentes. E aqui, efetivamente, nós conseguimos perceber o quão diferente é a definição do conceito: num caso temos um processo, noutro caso remete-nos para a capacidade; num caso como resposta a choques adversos súbitos, noutro caso como resposta a novas circunstâncias; num caso fala-se em padrões básicos de qualidade de vida e noutro em resultados favoráveis.

Não pretendendo fazer nenhum tipo de síntese ou tentar encontrar um consenso, porque ele não existe, mas propondo o que pode ser uma perspetiva de observação, que é um pouco a perspetiva de observação que nós adotámos no estudo que fizemos, podemos considerar que a resiliência social é um processo que está assente na construção e desenvolvimento de capacidades, que podem ser de absorção, adaptação e transformação para responder a choques adversos súbitos, mas também para responder aos desafios de mudança, insegurança, exposição à adversidade permanente, que pode incluir diferentes unidades de análise, nomeadamente os indivíduos, os grupos, as instituições ou as sociedades. Propondo, numa perspetiva mais de reflexão pessoal, que a avaliação destes processos tem de ter em conta os efeitos sobre o bem-estar e a sua proteção e promoção, e que, em situações de desigualdade, deve ter em especial conta aquilo que acontece às pessoas que alcançam níveis inferiores de bem-estar, que têm menos recursos, que estão em situação de pobreza ou privação severa.

Falar do conceito de resiliência social remete, também, sobretudo na literatura da política social, para a identificação dos perigos que o seu uso inadequado, ou aquilo que alguns autores chamam a celebração da resiliência, pode ter, nomeadamente quando falamos em resiliência não como um processo, mas enquanto um atributo individual, portanto, uma característica ou qualidade dos indivíduos. Quando nós falamos em resiliência enquanto atributo individual, nomeadamente no domínio da política social, pode-se originar uma ênfase excessiva no papel da agência humana, em contraponto com aquilo que são os constrangimentos estruturais que as pessoas enfrentam. Originando, portanto, uma confiança muito grande na influência que as escolhas e a ação individual têm nos resultados alcançados pelos indivíduos nos seus percursos de vida, não tendo em conta efetivamente as estruturas nas quais os indivíduos estão inseridos e que restringem e limitam as escolhas e ações que podem ter.

Por outro lado, este uso, enquanto atributo individual, também acaba por colocar a ênfase na responsabilidade individual de adaptação – as pessoas têm de ser resilientes, têm de absorver os choques, têm de recuperar –, por contraposição com uma responsabilidade

coletiva de resiliência, de construção dos processos de resiliência, de certa forma, também desresponsabilizando as instituições. Mais ainda, pode também desvalorizar a importância da desigualdade de recursos, da heterogeneidade das circunstâncias individuais iniciais e dos contextos naquilo que são as oportunidades reais de resposta e adaptação dos indivíduos. Isto foi muito evidenciado, em particular, na resposta inicial à COVID-19, com efeitos muito diferenciados em diferentes categorias da população, portanto, com efeitos mais negativos sobre as populações mais vulneráveis, com um leque mais restrito de ação e escolha na resposta às medidas sanitárias de contenção e, assim, mais afetadas por estas.

Quando este conceito de resiliência é utilizado para substituir, até por oposição, a noção de vulnerabilidade social, pode também contribuir para negligenciar a necessidade de prevenir e reduzir o risco e a exposição assimétrica e desigual ao risco e, de certa forma, a necessidade que temos de ter uma ação preventiva e proativa ou a necessidade de uma ação preventiva e proativa das instituições, tendo como referência a garantia dos direitos a todos e a todas, enquadrada por uma noção de justiça social na distribuição dos custos e benefícios. Salientar a resiliência como um atributo positivo pode contribuir, também, para desvalorizar os efeitos negativos assimétricos que os processos de resiliência podem encerrar. Eu gostava de citar, a propósito, uma passagem do Relatório de Desenvolvimento de 2014 do PNUD, que diz basicamente que “um grupo ou comunidade pode ser resiliente à custa de outro grupo e, portanto, que as avaliações da resiliência dos sistemas devem ter em consideração as possíveis compensações e assimetrias entre os diferentes grupos e indivíduos dentro do sistema”.

É neste contexto que consideramos que a ênfase no processo é essencial. E é essencial porquê? Porque nós podemos ter resultados que possam ser mais ou menos resilientes assentes em lógicas muito diferenciadas. A lógica da sobrevivência do mais apto pode-nos levar a um resultado mais resiliente ou a lógica da proteção dos mais vulneráveis também pode originar um resultado mais ou menos resiliente. Esta ênfase nos processos requer, na reflexão que faço e que é acompanhada também na literatura por alguns, a inclusão na equação das questões da vulnerabilidade social. Que, como disse, estão bem equacionadas naquilo que é o Plano Nacional de Recuperação e Resiliência, ou pelo menos estão lá equacionadas como um dos eixos prioritários. Isto remete-nos para a necessidade de identificar as categorias da população mais vulnerável, a origem diferenciada dos riscos a que estão expostas e as causas dessa vulnerabilidade, de forma a que a vulnerabilidade possa ser reduzida de forma eficaz.

Sobre a resiliência social no contexto da COVID-19, vou-vos falar muito brevemente do estudo que originou este artigo de que vos falei, que foi liderado pelo meu professor e colega José Pereirinha, e que teve como motivação explorar e evidenciar as diferenças entre os países da União Europeia na resposta à pandemia de COVID-19, um evento adverso inesperado, mobilizando o conceito de resiliência social e fazendo uma relação entre essas diferenças na resposta e os regimes de bem-estar social.

Basicamente, o que nós fizemos foi mobilizar dados que estavam a ser disponibilizados. Houve uma grande resposta de diferentes instituições, procurando mobilizar dados, nomeadamente sobre as medidas de política que estavam a ser implementadas nos

diferentes países como resposta à COVID-19, e também dados estatísticos, nomeadamente um inquérito online da Eurofound e outras bases de dados a que nós recorremos. E selecionámos a França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e a Suécia. Nós adotámos um quadro analítico, em termos daquilo que foram as fases na resposta à pandemia de COVID-19, que abrange no fundo três capacidades: absorção/reação, adaptação e transformação, com horizontes temporais diferentes.

Numa primeira fase, o que obtivemos, em termos de resposta pública de curto prazo, foram respostas relacionadas com a monitorização da pandemia, as questões da testagem, da identificação das pessoas que estavam infetadas, a realocação dos recursos em termos de cuidados de saúde e, portanto, priorizando a questão da resposta em termos de saúde. Também houve uma resposta do lado das empresas e da atividade produtiva, em particular, procurando responder ao aumento da procura de determinados bens, como as máscaras e o gel que tanto precisávamos. E depois alguns governos, em diferentes alturas, com mais ou menos restrições e durações, optaram pelo confinamento. Numa segunda fase, temos uma série de medidas de adaptação que se acrescentam àquelas que inicialmente nós tínhamos, em que houve adaptação também nos sistemas de saúde, nas novas regras em termos de relações laborais, de horários de trabalho e a questão da adaptação para o teletrabalho, e algumas medidas de extensão dos benefícios sociais para proteger aqueles que estavam a desprotegidos.

Um dos exercícios que nós tentámos fazer foi o de elaborar o que poderia ser um índice de resiliência social. Tentámos, olhando para os dados disponíveis e para o nosso quadro analítico, selecionar alguns indicadores que nos permitissem medir estas duas componentes da resiliência: a de absorção e a de adaptação. A componente de absorção é muito centrada nas condições iniciais, utilizando diferentes níveis de análise ao nível pessoal, do agregado familiar, da sociedade e do sistema de bem-estar. Nomeadamente, ao nível pessoal, por exemplo, a dificuldade que as pessoas tinham para lidar com problemas importantes; ao nível do agregado familiar, a capacidade que as pessoas tinham para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada, a dificuldade em satisfazer as necessidades; ao nível da sociedade, centrada naquilo que é o défice de bem-estar, olhando para a incidência da pobreza e da exclusão social, o coeficiente de Gini. Depois, um conjunto de indicadores de adaptação, relacionado com mudanças na situação das pessoas, da economia, da saúde e do sistema de bem-estar.

Nós calculámos o índice de resiliência para estes diferentes países e a evidência que apresentámos sugere que alguns países estavam menos preparados para responder à COVID-19, portanto, Espanha, Portugal e Itália, com índices de resiliência mais baixos, que correspondem aos regimes de bem-estar do Sul. Tratou-se, contudo, apenas de uma aproximação preliminar, utilizando então os dados disponibilizados para medir a resiliência e foi limitada à primeira vaga da pandemia. Portanto, é importante salientar que a dimensão temporal da resiliência requer que se considerem as vagas seguintes e também a capacidade transformativa a ocorrer no médio e longo prazo, que atualmente estão traduzidas também no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência.

Muito obrigada pela vossa atenção.

Sessão de Encerramento

Prof.^a Doutora Isabel Ferreira Nunes

Diretora do Instituto da Defesa Nacional

Senhor Secretário de Estado,

O dia foi longo e espero que profícuo para todos vós. É tradição neste seminário, que encerremos com o que agora modernamente se chamam *takeaways*, que são pequenas mensagens que os nossos oradores tiveram a habilidade de partilhar connosco durante o dia de hoje, e essa é a minha função neste momento.

Relativamente ao nosso *keynote*, o Dr. António Vitorino, retive duas mensagens: a prevalência do domínio da geopolítica pela geoeconomia e o desafio de projetos de reorganização da ordem económica e financeira alternativos e que competem entre si. O caso espanhol trouxe-nos também uma dimensão interessante, dando nota de que hoje em dia os meta-desafios como as pandemias são parte integrante dos documentos de orientação estratégica nacional e que, em Espanha, levaram mesmo a uma revisão, quer no plano institucional, quer no plano legislativo, no sentido de se instituir um sistema de gestão de crises mais eficiente e que permitisse uma integração e uma melhor coordenação da informação, mas também da ação.

O caso finlandês traz-nos uma perspetiva interessante sobre o conceito de resiliência como um conceito evolutivo e não um conceito estático. O orador convidado referiu também que para uma melhor resiliência, houve a necessidade de se proceder a uma revisão dos documentos de orientação estratégica da Finlândia e também a uma reforma legislativa. Recomendou também que se estreitasse a análise prospetiva e a tomada de decisão na identificação de desafios de longo prazo, em particular aqueles que tenham um impacto sistémico.

No caso da Ucrânia, foi-nos apresentado o conceito de resiliência como um conceito central e parte integrante do sistema de segurança nacional. A oradora partilhou connosco uma preocupação com a questão da mensurabilidade deste conceito de resiliência no sentido da avaliação dos resultados. Referiu que na Ucrânia se assiste a uma disseminação *top-down* no emprego de novas tecnologias e digitalização da economia e da sociedade, o que veio fortalecer o conceito de *whole-of-society approach*, ligando os decisores aos cidadãos.

O caso britânico chamou a atenção para a necessidade de medir os custos positivos e os benefícios de uma resiliência mais forte, portanto, de novo, esta ideia da mensurabilidade e da avaliação. Recomendou fortemente uma avaliação do retorno de investimento de medidas de resiliência e referiu que ser mais resiliente significa aprender e incorporar lições identificadas.

O Senhor General Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas fez-nos uma apresentação sobre a adaptação das Forças Armadas Portuguesas em contextos de novos desafios à Segurança e à Defesa Nacional, em particular, chamou a atenção para a presença de atores não-Estado. Referiu a posição geopolítica de Portugal e o seu leque de responsabilidades, quer pela dimensão da sua Zona Económica Exclusiva, da sua Plata-

forma Continental e da sua área de responsabilidade no domínio da busca e salvamento. Introduziu também uma dimensão importante na forma como caracterizou as Forças Armadas como um vetor de resiliência, referindo que estas são o esteio da capacidade de influência de Portugal, ou seja, resiliência como uma noção que pode também ser, ela própria, vetor de influência.

O Professor Manuel Cabugueira, sobre “Resiliência, Comunicações e Espaço”, introduziu conceitos conexos ao conceito de resiliência, aos quais ainda não tínhamos aludido, no sentido da robustez e da redundância dos sistemas de comunicações. Deu nota da complexidade deste ecossistema no plano das comunicações e setor do espaço, e da necessidade de uma maior regulação do setor. E, ao contrário daquilo que é um lugar comum hoje em dia relativamente à destruição de infraestruturas críticas ou ao dano causado a infraestruturas críticas, deu-nos nota de que a maior parte desses efeitos decorrem de fenómenos naturais e não necessariamente de uma intervenção deliberadamente hostil.

A Professora Rosário Macário, sobre “Resiliência e Mobilidade”, referiu-nos mobilidade como um instrumento, e resiliência como uma estratégia. Falou-nos sobre o facto de um mundo mais conectado por via da partilha de recursos e de plataformas ser um mundo que também sofre de um maior risco sistémico devido a essa dependência. Fez alusão, noutros termos, a uma realidade que também outros oradores referiram, ao facto de as pessoas serem o centro da resiliência transformativa, e de ser preciso mudar as políticas para termos sistemas mais resilientes.

Finalmente, a Professora Elvira Pereira fez-nos aqui uma introdução muito interessante, partilhando um estudo e um exercício interessante de análise de discurso sobre os Programas de Governo e o Plano Nacional de Reformas e quantas vezes este conceito de resiliência era invocado e convocado. E passámos de 0 a 61 menções, o que significa que fizemos uma boa escolha em termos de tema para o V Seminário de Defesa Nacional. Referiu também uma outra dimensão que consideramos muito importante que é a do agenciamento da resiliência, que centrou a resiliência nas pessoas e na responsabilidade individual, mais do que naquilo que é um lugar comum, de que a resiliência é uma responsabilidade coletiva. Certamente que é uma responsabilidade coletiva, mas uma responsabilidade coletiva faz-se de muitas responsabilidades individuais. Uma outra dimensão que também considerámos bastante interessante, e que tem sido apresentada ao longo deste seminário, é a da resiliência como um atributo positivo, mas que tem também esta dimensão de consequências e de efeitos negativos. E isso também foi uma perspetiva nova.

Senhor Secretário de Estado, permita-me que agradeça a todos os oradores e moderadores que participaram neste seminário. Queria agradecer a todos os serviços, quer do Gabinete da Senhora Ministra, quer da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, e também a todos os serviços do Instituto da Defesa Nacional que participaram na organização deste seminário. Sem a sua ajuda seria impossível a organização destes dois dias. Queria agradecer também às nossas tradutoras que fizeram um excelente trabalho de ligação entre os oradores e os nossos convidados estrangeiros que estiveram connosco durante este dia. E agradecer também aos convidados que estiveram connosco, em particular neste dia; agradecer a sua presença, o debate e o interesse que tiveram sobre estes temas, que

são temas do nosso interesse comum. Terminava só dizendo que uma sociedade melhor informada e com um conhecimento acrescido é ela própria uma sociedade mais resiliente. Espero que este seminário tenha contribuído para esse objetivo.

Muito obrigada.

Dr. Carlos Lopes Pires

Secretário de Estado da Defesa Nacional

Boa tarde a todas e a todos.

Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional,
Senhor General Presidente da Comissão Portuguesa de História Militar,
Senhores Diretores e Dirigentes do Ministério da Defesa Nacional,
Senhores Oficiais-Generais,
Demais entidades civis e militares,
Ilustres oradores e moderadores do V Seminário de Defesa Nacional,
Estimados participantes em Lisboa e no Porto,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Gostaria de agradecer aos oradores, moderadores e participantes desta V Edição do Seminário de Defesa Nacional pela elevada qualidade dos seus contributos e análise, que muito enriqueceram os debates aqui havidos. Com esta iniciativa anual, procuramos identificar os desafios que são especialmente relevantes para a Defesa Nacional e refletir criticamente sobre a melhor forma de lhes dar resposta. Creio que estamos todos de acordo quando afirmo que este objetivo foi plenamente atingido.

Deixo aqui também os meus agradecimentos à equipa que colaborou na organização deste seminário, e que envolveu o Instituto da Defesa Nacional, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional e o Gabinete da Senhora Ministra da Defesa Nacional, contribuindo assim para o seu enorme sucesso.

Permitam-me destacar, em particular, o importante papel que o IDN tem desempenhado no contributo consistente e de elevada qualidade em prol do aumento da divulgação de iniciativas sobre Defesa e no estímulo ao diálogo entre a Defesa Nacional, o meio académico e a sociedade civil. Esta dinâmica ficou, aliás, bem patente na organização deste seminário.

Iniciativas como esta constituem oportunidades singulares para refletir sobre as grandes questões nacionais e internacionais com impacto na Segurança e Defesa. Em simultâneo, permitem afirmar e divulgar as relevantes missões que as nossas Forças Armadas desempenham diariamente.

Estes desígnios são mais importantes do que nunca, face a um ambiente geoestratégico internacional cada vez mais desafiante e exigente, conforme pudemos aferir ao longo deste dia de trabalhos.

Mal recuperámos de uma pandemia global, com efeitos humanos, sociais e económicos nefastos; continuamos a adaptar-nos aos impactos das alterações climáticas, que tendem a agravar-se progressivamente, com consequências sistémicas; e enfrentamos atualmente cenários de elevada conflitualidade na Europa e nas regiões vizinhas, com particular destaque para a guerra injusta, ilegal e imoral da Rússia contra a Ucrânia.

Em simultâneo, estamos ainda a assistir a importantes mudanças geopolíticas a nível mundial, com um impacto significativo na comunidade transatlântica, assim como

tendências significativas de desenvolvimento tecnológico, com descobertas exponenciais em domínios apenas igualados pelo seu potencial disruptivo.

Numa era de grandes transformações geopolíticas e num mundo cada vez mais ligado e interdependente, mas também mais disputado e conflituoso, hoje relevamos a urgência de uma atitude mais proativa para lidar com a incerteza, procurando construir sociedades mais resilientes e sustentáveis e desenvolver respostas mais eficazes.

O tema da resiliência foi justamente o fio condutor que permeou este V Seminário de Defesa Nacional. Em particular, refletimos de modo aprofundado e franco sobre como a resiliência importa num contexto de crescente competição geopolítica.

As relações entre as principais potências internacionais têm sido marcadas por tendências como a elevada competitividade no acesso aos recursos naturais e na corrida à inovação tecnológica, a concorrência pela supremacia económica, a luta pela segurança alimentar e energética, e a necessidade de melhorar a resiliência das cadeias de abastecimento globais.

Face a este cenário, discutimos a importância de elementos basilares para assegurar a resiliência dos Estados e organizações, incluindo a proteção de infraestruturas críticas, o acesso a recursos energéticos, hídricos e alimentares, o controlo dos fluxos migratórios, ou a capacidade de assegurar comunicações e transportes funcionais e resistentes.

Resultou claro das análises de hoje que temos de estar preparados para aprofundar uma reflexão sobre as Forças Armadas do futuro, as suas missões, a sua organização e as suas competências, para que tenham a adaptabilidade e flexibilidade necessárias para responder a novos desafios e necessidades. De resto, ficou bem patente nas diferentes apresentações que a área da Defesa contribui decisivamente para a resiliência das nossas instituições e da nossa sociedade. Quando tudo o resto falha, a Defesa assegura a continuidade do Estado e da sua comunidade.

Das comunicações ao espaço, da mobilidade às migrações, passando pela resiliência social, uma conclusão importante a que se chegou neste seminário foi que o reforço de parcerias com organizações e países que partilham os mesmos ideais e interesses se tornou obrigatório, a par com o reforço da resiliência institucional ao nível nacional e regional.

Espero que, através de edições futuras deste fórum, possamos continuar a partilhar ideias e debater diferentes posições sobre como continuar a aprofundar o nosso entendimento sobre o mundo e sobre a área da Defesa.

Muito obrigado.

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE

2024	54	IX Seminário IDN Jovem
	53	VIII Seminário IDN Jovem
2023	52	As Consequências Estratégicas da Guerra Russo-Ucraniana
	51	IV Seminar of the Atlantic Centre
	50	IV Seminário de Defesa Nacional
2022	49	VII Seminário IDN Jovem
	48	<i>Zeitenwende</i> : a Alemanha, a NATO e a Segurança Europeia no Contexto da Guerra na Ucrânia
	47	VI Seminário IDN Jovem
	46	III Seminário de Defesa Nacional
	45	III Seminário do Centro do Atlântico
2021	44	Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43	II Seminário de Defesa Nacional
	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40	Atlantic Centre
2020	39	Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38	Atlantic Centre for Defence Capacity Building
	37	Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36	V Seminário IDN Jovem
	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
2019	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
	33	IV Seminário IDN Jovem
	32	Seminário de Defesa Nacional
2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa

	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
2017	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
	22	Entering the First World War
2016	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”

II SÉRIE

- | | | |
|-------|---|--|
| 2009 | 4 | O Poder Aéreo na Transformação da Defesa |
| | | O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea |
| | 3 | Conhecer o Islão |
| <hr/> | | |
| 2008 | 2 | Cibersegurança
Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais |
| | 1 | Conflito e Transformação da Defesa
A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão |
| | | O Conflito na Geórgia |

I SÉRIE

- | | | |
|-------|---|--|
| 2007 | 5 | Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional |
| | 4 | A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa |
| <hr/> | | |
| 2006 | 3 | Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional |
| | 2 | Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair |
| | 1 | O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências |

idn cadernos

V SEMINÁRIO DE DEFESA NACIONAL
22 DE NOVEMBRO DE 2023



idn Instituto
da Defesa Nacional

