



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 21 de junho de 2022
(OR. en)

10016/22

HYBRID 55	JAIEX 67
DISINFO 52	AUDIO 55
INST 221	DIGIT 118
AG 61	INF 95
PE 62	COSI 160
DATAPROTECT 185	CSDP/PSDC 341
JAI 847	COPS 255
CYBER 207	POLMIL 136
FREMP 122	PROCIV 76
RELEX 758	IPCR 64

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

Assunto: Conclusões do Conselho sobre um enquadramento para uma resposta coordenada da UE às campanhas híbridas

Junto se enviam, à atenção das delegações, as conclusões do Conselho em epígrafe, aprovadas pelo Conselho em 21 de junho de 2022.

CONCLUSÕES DO CONSELHO**sobre um enquadramento para uma resposta coordenada da UE às campanhas híbridas****O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA**

1. RECORDA as conclusões pertinentes do Conselho Europeu¹ e do Conselho², RECONHECE que os intervenientes estatais e não estatais estão cada vez mais a recorrer a táticas híbridas, o que representa uma ameaça crescente para a segurança da UE, dos seus Estados-Membros e dos seus parceiros³. RECONHECE que, para alguns intervenientes que aplicam tais táticas, o tempo de paz é um período para atividades maliciosas dissimuladas, em que um conflito pode continuar ou ser preparado de forma menos aberta. SALIENTA que os intervenientes estatais e não estatais também utilizam a manipulação da informação e outras táticas para interferir nos processos democráticos e induzir em erro e enganar os cidadãos. REGISTA que a agressão armada da Rússia contra a Ucrânia mostra a disposição para utilizar o mais alto nível de força militar, sem olhar a considerações de ordem jurídica ou humanitária, em combinação com táticas híbridas, ciberataques, manipulação de informações e ingerências por parte de agentes estrangeiros, coerção económica e energética e uma retórica nuclear agressiva, e RECONHECE os riscos conexos de potenciais repercussões na vizinhança da UE que poderão prejudicar os interesses da UE.

¹ Especialmente as conclusões do Conselho Europeu de outubro e dezembro de 2021, março e junho de 2019, março, junho, outubro e dezembro de 2018 e março e junho de 2015.

² Especialmente as conclusões sobre o reforço da resiliência e a luta contra as ameaças híbridas, incluindo a desinformação no contexto da pandemia de COVID-19 (ST 13626/20), as conclusões sobre os esforços complementares para aumentar a resiliência e combater as ameaças híbridas (ST 14972/19), as conclusões sobre a salvaguarda de um sistema mediático livre e pluralista (ST 13260/20) e as conclusões sobre o Relatório Especial n.º 9/2021 do Tribunal de Contas Europeu, intitulado "Desinformação na UE: fenómeno combatido, mas não controlado" (ST 10968/21).

³ Em conformidade com o capítulo "Parcerias" da Bússola Estratégica.

2. REITERA que, face às atuais mudanças geopolíticas, a força da nossa União reside na unidade, na solidariedade e na determinação, reforçando a autonomia estratégica da UE e a sua capacidade de trabalhar com os seus parceiros para salvaguardar os seus valores e interesses, e implementando rapidamente a Bússola Estratégica, nomeadamente para combater as ameaças e campanhas híbridas. SUBLINHA que uma UE mais forte e com mais capacidade no domínio da segurança e da defesa contribuirá positivamente para a segurança mundial e transatlântica e complementa a OTAN, que continua a ser a base da defesa coletiva dos seus membros. REAFIRMA que é intenção da UE intensificar o apoio à ordem internacional assente em regras, centrada nas Nações Unidas.

3. RECORDA que a Bússola Estratégica, aprovada pelo Conselho em 21 de março de 2022 e pelo Conselho Europeu de 24 e 25 de março de 2022, sublinha a necessidade de desenvolver, em 2022, um conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas que reúna instrumentos existentes e eventuais novos instrumentos e forneça um enquadramento para uma resposta coordenada às campanhas híbridas que afetam a UE e os seus Estados-Membros, incluindo, por exemplo, medidas de prevenção, de cooperação, de estabilização, medidas restritivas e de recuperação, reforçando a solidariedade e a assistência mútua, bem como a necessidade de desenvolver, em 2022, o conjunto de instrumentos contra a manipulação de informações e ingerências por parte de agentes estrangeiros ("conjunto de instrumentos FIMI"), que reforçará a nossa capacidade de detetar, analisar e combater essas ameaças, nomeadamente através da imposição de penalizações a quem pratica tais atividades. DESTACA que as campanhas híbridas serão detetadas e combatidas na sua fase inicial, utilizando todas as políticas e instrumentos da UE necessários. Assim, para o desenvolvimento deste vasto conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas, INTRODUZ um enquadramento para uma resposta coordenada às ameaças e campanhas híbridas que afetam a UE, os Estados-Membros e os seus parceiros, e SUBLINHA que este enquadramento deve também ser utilizado para combater a manipulação de informações e ingerências por parte de agentes estrangeiros no domínio da informação (FIMI).

4. OBSERVA que, embora as definições de "ameaças híbridas" e "campanhas híbridas" possam variar, têm de permanecer flexíveis a fim de permitir dar respostas adequadas à natureza evolutiva dessas ameaças. Para efeitos do presente enquadramento, e a fim de permitir a sua utilização eficaz, RECONHECE a conceptualização de "ameaças híbridas" e "campanhas de ameaças híbridas" – a seguir designadas por "campanha híbrida" – fornecida pela Comissão e pelo Centro de Excelência Europeu de Luta contra as Ameaças Híbridas na publicação "*The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model*" (O panorama das ameaças híbridas: um modelo conceptual)⁴. SUBLINHA que o estudo sobre os riscos híbridos desempenha um papel fundamental no desenvolvimento de um entendimento e uma análise comuns das ameaças e campanhas híbridas, bem como na identificação de vulnerabilidades que possam afetar estruturas e redes nacionais e pan-europeias, bem como os parceiros da UE nas regiões vizinhas.

5. SALIENTA a importância de uma resposta forte e coordenada que demonstre a solidariedade da UE em caso de ataques híbridos contra a UE e os seus Estados-Membros, e SALIENTA que o conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas, bem como o presente enquadramento, devem contribuir para as respostas aos ataques híbridos, conforme adequado. SUBLINHA a importância dos mecanismos de gestão de crises existentes na UE, incluindo o Mecanismo Integrado da UE de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR) do Conselho, para apoiar uma ação coordenada em resposta a crises graves e complexas.

6. SUBLINHA que, uma vez que a utilização de táticas híbridas pelos intervenientes está a tornar a distinção entre ameaças internas e externas cada vez menos clara, uma resposta abrangente às ameaças e campanhas híbridas deve mobilizar todas as políticas e instrumentos internos e externos pertinentes da UE, tal como estabelecido na Estratégia da UE sobre a União da Segurança para o período 2020-2025, e incluir todos os instrumentos e medidas civis e militares pertinentes. SALIENTA a crescente necessidade de prevenir, detetar, atenuar e responder a ameaças e atividades híbridas e que a UE e os seus Estados-Membros devem ser capazes de atenuar e pôr termo ao impacto de uma campanha híbrida o mais cedo possível e evitar que esta evolua para uma verdadeira crise, utilizando toda a gama de capacidades, ferramentas e instrumentos da UE e dos seus Estados-Membros, em especial as medidas que visam reforçar a capacidade da UE e dos seus Estados-Membros para reforçar a resiliência, negar aos agressores os benefícios de uma campanha híbrida e aumentar os custos para os agressores.

⁴ Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M., in *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*, Comissão Europeia, Ispra, 2020, PUBSY n.º 117280.

SALIENTA que as campanhas híbridas em países terceiros também podem ter um impacto na segurança, nos valores e nos interesses da UE e que, por conseguinte, é importante que a UE e os seus Estados-Membros possam responder aos pedidos de assistência dos países parceiros, se for caso disso, utilizando o presente enquadramento. SUBLINHA que a sinalização clara das consequências prováveis de uma resposta coordenada da UE a campanhas híbridas influencia o comportamento dos potenciais agressores e pode impedi-los de atingirem os seus objetivos, reforçando assim a segurança da UE e dos seus Estados-Membros. DESTACA a importância de a UE e os seus Estados-Membros desenvolverem uma postura adequada neste domínio, com base no trabalho das instâncias competentes do Conselho.

7. SUBLINHA que, sempre que um ou vários incidentes que possam fazer parte de uma campanha híbrida sejam detetados ou comunicados aos Estados-Membros pela Comissão ou pelo alto representante, os Estados-Membros podem solicitar à instância competente do Conselho que analise a questão. SALIENTA a necessidade de um processo de tomada de decisão rápido e eficiente, numa base casuística, para definir e aprovar respostas coordenadas da UE às campanhas híbridas, incluindo a FIMI. SUBLINHA que, nesses casos, é necessário que o Conselho receba rapidamente propostas elaboradas conjuntamente pela Comissão e pelo alto representante e, se for caso disso, tome decisões rápidas sobre a sua aplicação com base no apoio que possa ser dado pelo Grupo Horizontal para o Reforço da Resiliência e a Luta contra as Ameaças Híbridas ao Coreper e, quando ativado, ao IPCR. OBSERVA que o Comité Político e de Segurança (CPS) pode deliberar sobre as medidas acordadas no âmbito do presente enquadramento que se inscrevam no âmbito do seu mandato.

8. REITERA que a principal responsabilidade pela luta contra as ameaças híbridas é dos Estados-Membros e SALIENTA que as decisões sobre uma resposta coordenada da UE às campanhas híbridas devem pautar-se pelos seguintes princípios fundamentais:

- servir para proteger os valores, processos e instituições democráticos, bem como a integridade e a segurança da UE, dos seus Estados-Membros e dos seus cidadãos, e os seus interesses estratégicos, incluindo a segurança dos parceiros na nossa vizinhança e para além dela;
- respeitar o direito internacional, proteger os direitos e liberdades fundamentais e apoiar a paz e a segurança internacionais;

- prever a consecução dos objetivos da União, em particular os objetivos da política externa e de segurança comum (PESC), tal como estabelecido no Tratado da União Europeia (TUE), e dos objetivos definidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como os procedimentos necessários para a sua realização;
- corresponder proporcionadamente ao alcance, dimensão, duração, intensidade, complexidade, sofisticação e impacto de cada campanha híbrida;
- basear-se numa apreciação da situação partilhada entre os Estados-Membros e dar resposta às necessidades da situação concreta;
- ter em conta o contexto mais amplo das relações externas da UE com o Estado afetado pela resposta.

9. CONVIDA o alto representante – através da Capacidade Única de Análise de Informações (SIAC), em especial da célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas – a continuar a fornecer avaliações exaustivas das ameaças híbridas que afetam a UE e os seus Estados-Membros, com base principalmente nos contributos dos Estados-Membros, incluindo os relatórios anuais de análise das tendências híbridas, e APELA aos Estados-Membros e às instituições pertinentes para que reforcem a sua participação e os seus contributos para esses relatórios.

10. INCENTIVA a UE e os seus Estados-Membros a continuarem a trabalhar para desenvolver um mecanismo de acompanhamento eficiente que abranja vários domínios híbridos e as várias atividades híbridas em cada um deles, utilizando novas tecnologias – incluindo a inteligência artificial – e mobilizando as redes necessárias. TOMA NOTA, a este respeito, da proposta do alto representante de criar um mecanismo adequado para a recolha sistemática de dados sobre incidentes FIMI, facilitada por um espaço de dados especial. DESTACA o papel das missões e operações da PCSD no reforço do conhecimento da situação da UE com o acompanhamento das ameaças híbridas, em conformidade com o seu mandato.

11. INCENTIVA a UE e os Estados-Membros a recolherem e descodificarem os sinais precoces pertinentes, a trocarem informações e a avaliarem constantemente as eventuais relações entre eles, a fim de caracterizar rapidamente as ameaças; SALIENTA que os Estados-Membros e as instituições, órgãos e organismos pertinentes da UE devem reforçar os seus contributos para a construção do conhecimento situacional partilhado, partilhando informações pertinentes através da SIAC – enquanto ponto de entrada único para os contributos em matéria de informações estratégicas prestados pelos serviços civis e militares de informações e segurança dos Estados-Membros, através do Sistema de Alerta Rápido, partilhando atualizações pertinentes da situação e apresentando ao grupo de trabalho competente do Conselho as suas avaliações nacionais decorrentes de atividades de sensibilização; DESTACA que a SIAC, em particular a célula de fusão contra as ameaças híbridas, contribuirá de forma central para o processo de tomada de decisões, proporcionando uma prospetiva estratégica e um conhecimento situacional abrangente, nomeadamente para identificar a origem e as características das campanhas híbridas, desde que disponha dos recursos adequados; e OBSERVA que este trabalho pode ser complementado por outras instituições, órgãos e organismos pertinentes da UE, bem como por missões e operações da PCSD, se for caso disso e a pedido do Conselho.

12. REITERA a necessidade de reforçar o nível global de resiliência da UE às ameaças e campanhas híbridas, com base numa abordagem de toda a sociedade e de governação integrada, através da adoção da Diretiva relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União (Diretiva SRI 2) e da Diretiva relativa à resiliência das entidades críticas (Diretiva REC), e à luz da proposta de regulamento sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política, do Regulamento Serviços Digitais (RSD), da proposta de Instrumento Anticoerção, do Código de Conduta sobre Desinformação revisto e da aplicação do mecanismo de análise dos investimentos estrangeiros da UE, e CONVIDA os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, a tirarem o melhor partido do mecanismo operacional conjunto em matéria de resiliência eleitoral. INCENTIVA a Comissão a recorrer a novos instrumentos, incluindo o Observatório das Tecnologias Críticas, para identificar dependências e vulnerabilidades que possam ser utilizadas no âmbito de campanhas híbridas. CONVIDA a Comissão e o alto representante a identificarem, até ao final de 2022, no âmbito do desenvolvimento do conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas, propostas operacionais para reforçar a resiliência societal e económica às ameaças híbridas, com base, se for caso disso, nos requisitos de base da resiliência a nível setorial da UE, no estudo sobre os riscos híbridos e no relatório de referência da UE sobre resiliência.

13. DESTACA que deve ser dada prioridade a medidas destinadas a atenuar e a pôr termo ao impacto de uma campanha detetada, bem como a evitar a sua expansão e escalada, a desencorajar os seus autores de continuarem a atuar e a facilitar a rápida recuperação do Estado-Membro ou da instituição, órgão ou organismo da UE em causa. Ao fazê-lo, INCENTIVA a Comissão e o alto representante a mobilizarem todas as ferramentas e instrumentos da UE com base em políticas externas e internas, em conformidade com as respetivas regras e governação.

14. SALIENTA que, quando o autor de uma campanha híbrida puder ser identificado com um elevado grau de certeza, podem ser tomadas medidas assimétricas e proporcionadas, em conformidade com o direito internacional – incluindo formas de comunicação diplomática, política, militar, económica ou estratégica – para prevenir ou dar resposta a uma campanha híbrida, nomeadamente no caso de atividades mal-intencionadas que não sejam classificadas como ilícitas a nível internacional mas que sejam consideradas atos hostis; AFIRMA que as medidas no âmbito da política externa, de segurança e de defesa, incluindo, se necessário, medidas restritivas, são adequadas ao presente enquadramento e devem reforçar a prevenção, incentivar a cooperação, facilitar a atenuação de ameaças imediatas e a longo prazo e influenciar o comportamento de potenciais agressores a longo prazo; CONVIDA a Comissão e o alto representante a desenvolverem opções para medidas bem definidas que possam ser tomadas contra os intervenientes na manipulação de informações e ingerências sempre que tal seja necessário para proteger a ordem pública e a segurança da UE; e RECORDA que os Estados-Membros podem propor a atribuição coordenada de atividades híbridas, reconhecendo que essa atribuição é uma prerrogativa nacional soberana.

15. OBSERVA que as medidas abrangidas pelas políticas externa, de segurança e de defesa podem ser, nomeadamente, medidas preventivas, incluindo medidas de reforço das capacidades e da confiança, exercícios e formação, inclusive através de missões e operações da PCSD; medidas de cooperação, incluindo o diálogo, a cooperação, a coordenação, a partilha de boas práticas e a formação com os países e organizações parceiros; medidas de reforço da estabilidade, incluindo a diplomacia pública e o diálogo diplomático com o interveniente estatal em questão, sempre e quando adequado em coordenação com as organizações internacionais pertinentes e com parceiros e países que partilham as mesmas ideias; medidas restritivas (sanções), inclusive contra os responsáveis pela campanha, de acordo com as disposições pertinentes dos Tratados; medidas de apoio aos Estados-Membros, a pedido dos mesmos, que optem por exercer o seu direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, tal como reconhecido no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas e em conformidade com o direito internacional.

OBSERVA que essas medidas incluem obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia, como o apoio em resposta à invocação do artigo 42.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia, que estipula que, se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar.

16. SUBLINHA que o uso da força militar pode ser uma parte integrante das táticas híbridas de alguns intervenientes estatais e REGISTA a sua disponibilidade para utilizar táticas híbridas em combinação com ou em preparação para uma agressão armada ou em alternativa a essa agressão. DESTACA a necessidade de, em conformidade com a Bússola Estratégica, continuar a investir na nossa assistência mútua nos termos do artigo 42.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia, bem como na solidariedade nos termos do artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em especial através de exercícios frequentes, a fim de prevenir tais ações, estar preparados para elas e as neutralizar.

17. SUBLINHA que por "atribuição" se entende a prática de atribuir a um determinado interveniente a responsabilidade por uma atividade híbrida mal-intencionada; RECONHECE que a atribuição pode contribuir para reforçar a resiliência, preparando e educando o público sobre a ameaça, e pode também ajudar a reforçar o apoio a eventuais medidas adicionais; RECORDA que a atribuição a um Estado ou a um interveniente não estatal continua a ser uma decisão política soberana baseada em informações de todas as fontes e decidida caso a caso; DESTACA que os Estados-Membros podem utilizar diferentes métodos e procedimentos para atribuir atividades híbridas mal-intencionadas e SUBLINHA que a SIAC desempenha um papel fundamental no apoio aos Estados-Membros neste domínio.

18. OBSERVA que as campanhas híbridas são frequentemente concebidas de forma a gerar ambiguidades quanto à sua origem e dificultar os processos de tomada de decisão. A este respeito, SALIENTA que nem todas as medidas que fazem parte de uma resposta coordenada da UE às campanhas híbridas exigem a atribuição de responsabilidades a um Estado ou um interveniente não estatal e que as medidas no âmbito do enquadramento podem ser adaptadas ao grau de certeza que pode ser estabelecido em cada caso específico; SUBLINHA que, quando a atribuição coordenada não é possível ou a atribuição pública não é do interesse da UE e dos seus Estados-Membros, poderão também ser previstas ações assimétricas bem calibradas em resposta a uma campanha híbrida contra a UE, os seus Estados-Membros ou parceiros, de acordo com o presente enquadramento e em conformidade com o direito internacional, numa base casuística, mediante a devida aprovação.

19. RECONHECE que as ciberatividades mal-intencionadas são frequentemente um elemento fundamental das campanhas híbridas e que o desenvolvimento contínuo da postura de cibersegurança da UE constitui um passo importante para prevenir, desencorajar, dissuadir e reagir a ciberatividades mal-intencionadas, inclusive as que fazem parte de uma campanha híbrida. SUBLINHA que o conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia da UE combate as ameaças à cibersegurança e pode contribuir para a resposta da UE a uma campanha híbrida, em conformidade com as suas próprias regras e procedimentos; DESTACA a necessidade de as instâncias competentes do Conselho, o alto representante e a Comissão incentivarem a cooperação e as sinergias na execução das medidas e ações decididas no âmbito do presente enquadramento, em especial através do conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas e do conjunto de instrumentos FIMI, bem como no âmbito do conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia da UE, se e quando adequado.

20. SALIENTA a necessidade de cooperação e de respostas coordenadas, sempre que adequado, com parceiros que partilhem as mesmas ideias na aplicação do presente enquadramento. DESTACA a importância de continuar a cooperar com as organizações internacionais pertinentes, como a OTAN, e os parceiros e países que partilham as mesmas ideias, incluindo as Nações Unidas e o G7, bem como com a sociedade civil e o setor privado, na luta contra as ameaças híbridas e com vista a definir um papel de liderança da UE no desenvolvimento de normas internacionais para a luta contra as ameaças híbridas, incluindo a FIMI.

SALIENTA, em particular, a necessidade de desenvolver sinergias e explorar novas vias para a cooperação contra as ameaças híbridas com a NATO, nomeadamente com base nos exercícios paralelos e coordenados organizados pela UE e pela OTAN para preparar a luta contra ataques híbridos complexos, tendo em conta a evolução das tendências geopolíticas e tecnológicas atualmente em curso, no pleno respeito dos princípios da transparência, da reciprocidade e da inclusividade, bem como da autonomia de decisão e dos procedimentos de ambas as organizações.

21. DESTACA a necessidade de continuar a desenvolver, em 2022, tanto o conjunto de instrumentos da UE contra as ameaças híbridas como o conjunto de instrumentos FIMI, em conformidade com as orientações da Bússola Estratégica. CONVIDA o alto representante e a Comissão a continuarem a identificar as medidas a implementar no âmbito do presente enquadramento, com base numa atualização periódica do levantamento de medidas existente⁵, e a apresentarem, antes do final de 2022, propostas sobre a criação de equipas de resposta rápida da UE contra as ameaças híbridas, para que estas sejam aprovadas pelo Conselho. CONVIDA a Comissão e o alto representante a concluírem a revisão do protocolo operacional da UE para a luta contra as ameaças híbridas ("manual tático da UE") e a apresentarem a sua versão revista até ao final de 2022. INSTA os Estados-Membros, a Comissão e o alto representante a conferirem pleno efeito ao desenvolvimento do enquadramento, estabelecendo orientações de execução e testando os seus procedimentos através de exercícios existentes e novos exercícios, incluindo exercícios que envolvam a ativação do artigo 222.º do TFUE e/ou do artigo 42.º, n.º 7, do TUE. O Conselho FARÁ O BALANÇO da implementação das presentes conclusões antes do final de 2023 e, se necessário, procederá à revisão do enquadramento, a fim de fazer face à evolução do panorama das ameaças.

⁵ DOCUMENTO DE TRABALHO CONJUNTO DOS SERVIÇOS – Levantamento das medidas relacionadas com o reforço da resiliência e com a luta contra as ameaças híbridas [SWD(2020) 152 final].