



Bruxelas, 15 de dezembro de 2020
(OR. en)

14064/20

HYBRID 47	EDUC 444
DISINFO 48	AUDIO 63
AG 70	DIGIT 153
PE 106	INF 223
DATAPROTECT 152	COSI 251
JAI 1112	CSDP/PSDC 643
CYBER 279	COPS 480
JAIEX 120	POLMIL 199
FREMP 147	IPCR 50
RELEX 1010	PROCIV 97
CULT 89	CSC 362

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

n.º doc. ant.: 13626/20

Assunto: Conclusões do Conselho sobre o reforço da resiliência e a luta contra as ameaças híbridas, incluindo a desinformação no contexto da pandemia de COVID-19

Junto se enviam, à atenção das delegações, as conclusões do Conselho em epígrafe, aprovadas pelo Conselho por procedimento escrito em 15 de dezembro de 2020.

Conclusões do Conselho sobre o reforço da resiliência e a luta contra as ameaças híbridas, incluindo a desinformação no contexto da pandemia de COVID-19

1. O Conselho recorda as conclusões pertinentes do Conselho Europeu¹ e do Conselho², e reconhece que a pandemia de COVID-19 evidencia a necessidade de intensificar os esforços e as iniciativas em curso para proteger a União Europeia, os seus Estados-Membros e as suas sociedades, bem como as instituições da UE das ameaças híbridas e dos seus efeitos nocivos. Sem prejuízo da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros em matéria de segurança nacional, o Conselho regista que:
 - as ameaças híbridas constituem um desafio crescente para a segurança, a estabilidade e os valores e princípios comuns da UE;
 - os intervenientes estatais e não estatais hostis têm por objetivo implantar e utilizar instrumentos menos convencionais, a fim de perturbar, minar ou deslegitimar as democracias e as instituições democráticas, interferir nos processos eleitorais, dividir as populações ou alargar a sua influência dissimulada em geral;
 - as novas tecnologias e crises, como a atual pandemia, oferecem oportunidades aos intervenientes hostis para expandirem as suas atividades de ingerência, representando um desafio adicional para os Estados-Membros e as instituições da UE para além da própria crise.

2. Temos de proteger as nossas sociedades e instituições democráticas das ameaças híbridas provenientes de intervenientes estatais e não estatais hostis. Para fazer face a essas ameaças, incluindo as ciberatividades maliciosas, a desinformação e as ameaças à segurança económica, é necessária uma abordagem abrangente, com uma cooperação e coordenação eficazes.

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

² Em particular os documentos ST 14972/19, ST 10048/19, ST 6573/1/19 REV 1, ST 10255/19, ST 12836/19 e ST 7928/16.

A nível da UE, tal deverá incluir uma capacidade de análise autónoma, o reforço das capacidades tecnológicas e a definição de prioridades em termos de concentração e redistribuição dos recursos financeiros e humanos. O Conselho reconhece os progressos realizados na aplicação do quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas e da Comunicação Conjunta intitulada "Aumentar a resiliência e reforçar a capacidade de enfrentar ameaças híbridas, bem como do Plano de Ação contra a Desinformação, da Comunicação Conjunta relativa ao combate da desinformação sobre a COVID-19 e do pacote "Garantir eleições europeias livres e justas", em consonância com as conclusões pertinentes do Conselho e do Conselho Europeu. O Conselho convida todas as partes interessadas a intensificarem ainda mais os seus esforços e a apoiarem a concretização dos objetivos definidos nos documentos acima referidos.

3. O Conselho reconhece que a pandemia de COVID-19 torna a UE e os seus Estados-Membros mais vulneráveis às ameaças híbridas, inclusive através da intensificação da disseminação de desinformação e da ingerência manipuladora. As tentativas são cada vez mais sofisticadas e em número crescente. O Conselho reconhece que a abordagem da UE para combater a desinformação é multidisciplinar e multilateral. O Conselho convida a Comissão e o alto representante a:
 - continuarem a melhorar as respostas a nível da UE, tendo em conta os danos económicos e sociais, bem como os eventuais danos para a saúde pública causados pela desinformação e a utilização mal-intencionada das novas tecnologias emergentes, incluindo, entre outras, a inteligência artificial;
 - desenvolverem uma abordagem holística, sistemática e proativa para fazer face a estes fenómenos, reconhecendo nomeadamente que, no contexto das ameaças híbridas, a ingerência estrangeira representa um desafio intersetorial, que deverá refletir-se nos esforços envidados pela UE e pelos Estados-Membros para lhe dar resposta, desde medidas preventivas, deteção, qualificação e identificação da fonte até respostas políticas adequadas e eficazes que possam impor custos a intervenientes estatais e não estatais hostis, reforçando a resiliência societal, protegendo a integridade do debate público e outros meios.

Para o efeito, o Conselho salienta a importância de afetar recursos suficientes às instituições competentes da UE e insta a Comissão e o alto representante, juntamente com os Estados-Membros, a continuarem a reforçar os grupos de trabalho da Divisão de Comunicação Estratégica do SEAE e a melhorar o sistema de alerta rápido com vista a desenvolver uma plataforma global para os Estados-Membros e as instituições da UE. Além disso, e em consonância com as suas conclusões de dezembro de 2019, o Conselho convida o alto representante a avaliar as necessidades e as possibilidades no que respeita ao reforço das suas atividades de comunicação estratégica em todas as outras zonas geográficas de uma forma equilibrada, bem como a ter em conta os novos intervenientes híbridos emergentes, que se dedicam a atividades cujo objetivo é ameaçar a segurança da UE e/ou dos seus Estados-Membros, mantendo, no entanto, as capacidades necessárias para executar as atuais tarefas de comunicação estratégica.

4. O Conselho congratula-se com a avaliação da execução e eficácia do Código de Conduta sobre Desinformação³. Reconhece os progressos realizados e sublinha a importância de colmatar as lacunas do Código de Conduta identificadas na avaliação. Considera que o caminho a seguir para combater a desinformação a nível nacional e da UE pode envolver uma série de abordagens, incluindo a possibilidade de dispor de um quadro de regulação ou de correção e dos meios necessários para a realização de auditorias independentes, tanto pelas entidades reguladoras como pela sociedade civil, nomeadamente em termos de acesso aos dados. Nesta base, o Conselho convida a Comissão a desenvolver e, com o tempo, a implementar novos requisitos de transparência para as plataformas em linha. Estes requisitos teriam o objetivo de promover o bom funcionamento da esfera pública digital, uma maior responsabilização e uma maior transparência no combate à desinformação. Estas medidas deverão basear-se no primado dos direitos fundamentais, especialmente da liberdade de expressão, bem como no discurso público democrático. O Conselho congratula-se com o arranque, em junho de 2020, do Observatório Europeu dos Média Digitais e sublinha a necessidade de novas medidas de apoio à literacia mediática e digital para todos os grupos etários, bem como do pluralismo e independência dos meios de comunicação social, e da verificação dos factos, com o objetivo de capacitar as nossas sociedades para combater a desinformação e outros riscos possibilitados e amplificados pelas novas tecnologias.

³ Avaliação do Código de Conduta sobre Desinformação – Resultados obtidos e áreas a melhorar, 10 de setembro de 2020.

5. O Conselho toma nota do Plano de Ação para a democracia europeia, apresentado pela Comissão, e analisará atentamente o seu conteúdo, voltando a debruçar-se sobre a questão nos próximos meses.
6. Lidar com ameaças híbridas exige um conhecimento abrangente da situação (incluindo a capacidade de detetar, identificar e analisar essas ameaças, designadamente a sua origem), o reforço da resiliência e medidas para as combater. Tal exigirá ações a nível nacional, da UE e internacional em cooperação com os parceiros, incluindo o setor privado e proprietários e operadores de infraestruturas e serviços críticos.

O Conselho toma nota dos trabalhos da Comissão em conjunto com o Centro de Excelência Europeu de Luta contra as Ameaças Híbridas, plasmados na obra intitulada "The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model" (O panorama das ameaças híbridas: um modelo conceptual)⁴.

Reconhece que a conceptualização das ameaças híbridas e da terminologia conexas é importante para a sua identificação, com vista a melhorar a coerência entre as medidas europeias e nacionais para aumentar a resiliência e combater as ameaças híbridas de uma forma mais simples e eficaz. O Conselho convida a Comissão e o alto representante a prosseguirem os seus trabalhos e a desenvolverem o modelo conceptual, com base nas orientações estratégicas, e em conformidade com a atualização da ação 1 do quadro comum de 2016, com o objetivo de o transformar num quadro de respostas, medidas de resiliência e indicadores de resiliência conexos, apoiado por estudos de casos. Além disso, este modelo poderia ser considerado um instrumento de orientação para o desenvolvimento de futuras iniciativas em matéria de ameaças híbridas a nível europeu e tido em conta pelos Estados-Membros ao desenvolverem as suas estruturas e iniciativas nacionais. Este trabalho poderia também contribuir para a análise de respostas globais e coordenadas a ações híbridas, se for caso disso, a nível nacional e da UE, tendo em conta toda a gama possível de instrumentos.

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

7. O Conselho toma nota da estratégia da UE sobre a União da Segurança, de 2020, apresentada pela Comissão, que prevê o desenvolvimento de uma nova abordagem mais proativa da luta contra as ameaças híbridas. O Conselho regista os esforços em curso no que diz respeito à criação de uma plataforma em linha restrita na qual os Estados-Membros encontrarão referência dos instrumentos e medidas contra as ameaças híbridas à escala da UE. O Conselho concorda com a ênfase em integrar as considerações sobre as ameaças híbridas na elaboração de políticas, salientando ainda mais a necessidade de seguir abordagens de governação integrada e de toda a sociedade a nível nacional e da UE. Neste contexto, o Conselho convida a Comissão e o alto representante a desempenharem um papel ativo na resolução das vulnerabilidades pan-europeias, incluindo a segurança e a resiliência das cadeias de abastecimento como parte da segurança económica, e a apresentarem iniciativas para aumentar a resiliência e melhorar as respostas, se for caso disso, tendo devidamente em conta as tecnologias emergentes.
8. O Conselho recorda que, com base na análise da ameaça e noutros eventuais contributos temáticos, as orientações estratégicas definirão diretrizes estratégicas e metas e objetivos específicos no domínio da segurança e da defesa, nomeadamente no que se refere ao reforço da resiliência e à luta contra as ameaças híbridas.
9. O Conselho toma nota de que a estratégia da UE sobre a União da Segurança reconhece a célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas do Centro de Situação e de Informações da UE (INTCEN) como ponto focal para as avaliações de ameaças híbridas. O Conselho convida o alto representante, juntamente com a Comissão, a preparar iniciativas sobre a forma como a célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas, no âmbito do seu mandato, poderá contribuir para simplificar os fluxos de informação, melhorar a capacidade de análise autónoma da UE e melhorar o conhecimento da situação em todos os domínios relacionados com as ameaças híbridas. Tal inclui o contributo voluntário dos Estados-Membros e o contributo das instituições, agências e organismos da UE que abrangem as ameaças híbridas. O Conselho reitera a sua posição⁵ sobre o reforço do trabalho da célula de fusão da UE contra as ameaças híbridas e apela a que lhe sejam atribuídos recursos humanos e financiamento adicionais, sem prejuízo das necessidades noutras áreas de trabalho do INTCEN.

⁵ Conclusões do Conselho sobre os esforços complementares para aumentar a resiliência e combater as ameaças híbridas (ST 14972/19)

Além disso, apela ao desenvolvimento de uma capacidade de análise prospetiva das tendências híbridas, de modo a que se analisem as ameaças híbridas, com especial destaque para as ameaças existentes, tendo simultaneamente em conta os intervenientes híbridos emergentes e as suas atividades mal-intencionadas, incluindo os que visam infraestruturas críticas e utilizam novas tecnologias.

10. Todas as crises em curso sublinham a necessidade de infraestruturas da informação seguras e resilientes entre as instituições, órgãos e organismos da UE e os Estados-Membros, incluindo comunicações seguras para os Estados-Membros no âmbito do Conselho e um rápido intercâmbio eletrónico de informações classificadas. O Conselho exorta as instituições, órgãos e organismos da UE a reforçarem ainda mais a sua segurança e resiliência. Em consonância com anteriores conclusões do Conselho e em conformidade com o mandato conferido pelo Conselho Europeu de junho de 2019, o Conselho incentiva-os vivamente a trabalharem em conjunto no sentido de continuarem a reforçar a sua cultura de segurança e a proteção do pessoal, da informação, das redes de comunicação e dos processos de tomada de decisão da UE, com os Estados-Membros a apoiarem as instituições, os organismos e as agências da UE nos seus esforços.
11. Para além de reforçar a resiliência, que continua a ser uma das tarefas mais importantes e que está no cerne dos esforços europeus para combater as ameaças híbridas, as medidas e os esforços diplomáticos são outro instrumento europeu eficaz. Nos próximos meses, o Conselho continuará a analisar possíveis respostas no domínio das ameaças híbridas, que poderão abranger medidas preventivas, bem como a imposição de custos aos intervenientes estatais e não estatais hostis.
12. O Conselho regista que as ciberatividades mal-intencionadas são frequentemente um elemento fundamental das ameaças híbridas e reconhece que a aplicação continuada do conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia 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.

13. O Conselho sublinha a necessidade de prestar assistência à vizinhança da UE e aos Balcãs Ocidentais⁶ no reforço da resiliência contra a desinformação e a ingerência estrangeira.
14. O Conselho salienta a necessidade de cooperação, se for caso disso, com parceiros que partilham os mesmos valores e princípios europeus, a fim de continuar a desenvolver medidas eficazes para combater a ingerência estrangeira e a desinformação.
15. O Conselho sublinha ainda a importância da aplicação efetiva das duas declarações conjuntas sobre a cooperação UE-OTAN e do conjunto comum de propostas, no pleno respeito dos princípios da transparência, da reciprocidade, da inclusividade e da autonomia de decisão e dos procedimentos de ambas as organizações, e reitera, neste contexto, a necessidade de uma cooperação reforçada, que se fortaleça mutuamente e que seja benéfica, nomeadamente em matéria de luta contra as ameaças híbridas e a desinformação. O Conselho apela à rápida aprovação e implementação do Plano de exercícios paralelos e coordenados para 2022-2023 e, neste contexto, reitera a necessidade de uma abordagem mais ambiciosa a fim de aumentar a resiliência e reforçar as sinergias entre as duas organizações, enquanto passo adicional no sentido de uma interação mais estreita em situações de crise reais. O Conselho congratula-se ainda com os preciosos contributos do Centro Europeu de Excelência para Combate às Ameaças Híbridas em Helsínquia e incentiva a sua cooperação com os centros de excelência relevantes da OTAN.
16. O Conselho salienta também a importância do atual contributo que as missões e operações da PCSD prestam, em consonância com os respetivos mandatos, na luta contra as ameaças híbridas, incluindo a desinformação, e sublinha o valor de uma reflexão contínua sobre a forma como as missões e operações da PCSD poderão dar resposta às ameaças híbridas, nomeadamente reforçando a sua própria resiliência, e prestando apoio aos Estados anfitriões neste domínio, se e conforme adequado.

⁶ Declaração de Zagrebe de 6 de maio de 2020:
<https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf>