



**EuroDefense
Portugal**

Tertúlia EDJ #08

Janeiro 2022

As Ameaças Híbridas e a União Europeia

Rita Costa



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**
DEFESA NACIONAL

O projeto Tertúlias EDJ recebeu o patrocínio do
Ministério da Defesa Nacional.



As Ameaças Híbridas e a União Europeia

Introdução

O presente artigo foi desenvolvido no contexto da edição de 2021-2022 das Tertúlias Eurodefense Jovem Portugal. Em particular, incide sobre os resultados da tertúlia sobre ameaças híbridas, realizada a 26 de janeiro de 2022, com o sr. Major-General Agostinho Costa, vice-presidente da Eurodefense Portugal.

O artigo encontra-se estruturado em duas partes. A primeira diz respeito a uma contextualização do tema, através da adaptação da Reflexão Eurodefense Jovem intitulada 'Ameaças Híbridas e a União Europeia'. A segunda parte incide concretamente sobre os contributos da tertúlia e encontra-se dividida em três seções. A primeira destina-se à clarificação do conceito de ameaça híbrida, estando subdividida em outras duas subseções que procuram, respetivamente, assinalar quais as ações que podem ser consideradas parte integrante de uma ameaça híbrida, e explicar os possíveis objetivos dos atores híbridos. A segunda seção remonta às implicações das ameaças híbridas para a União Europeia (UE), e aborda, em primeira instância, a crise da Ucrânia e, numa segunda subseção, a

falta de adequabilidade dos conceitos estratégicos da UE e NATO face a esta realidade. Por fim, a terceira seção diz respeito a considerações finais, resultado de uma reflexão do Sr. Major-General sobre o desenvolvimento da política de segurança e defesa da UE.

Tendo em conta o contexto europeu à data da escrita deste artigo, nomeadamente a invasão da Ucrânia pela Rússia, é essencial que os leitores tenham em consideração que a tertúlia se realizou num momento de escalada de tensões, com as tropas russas estacionadas junto à fronteira com a Ucrânia, no entanto, anterior ao início desta guerra.

I. Contextualização das ameaças híbridas

As ameaças híbridas são crescentemente uma razão de preocupação para a União Europeia e os seus Estados membros. No entanto, este é um termo sem uma definição consensual, questão esta derivada, em parte, da natureza altamente mutável e variada destas ameaças (Comissão Europeia, 2016). Apesar de não haver uma definição consensual de ameaças híbridas, existe uma certa unanimidade quanto às características

que as distinguem, nomeadamente no contexto europeu. Assim, partindo da conceptualização oficial das instituições europeias, presente no Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, ameaças híbridas são:

“a combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos, mantendo-se, no entanto, abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada. Em geral, coloca-se a ênfase na exploração das vulnerabilidades do objetivo e na criação de ambiguidade para entrar o processo de tomada de decisões.”(Comissão Europeia, 2016, p. 2).

Ou seja, o termo ameaça híbrida não se refere a uma única ação, mas sim a um conjunto delas, que no seu todo são consideradas híbridas por, tal como a palavra indica, conjugarem diferentes tipos de ações (como desinformação, ciberataques, espionagem, sabotagem, campanhas militares, entre outros). Estas ações, para além de poderem ser de um âmbito coercivo ou subversivo, convencional ou não convencional (e.g. campanhas de desinformação, ataques informáticos), podem ainda ser visíveis para os seus alvos, ou encobertas, evitando assim a sua deteção (Andersson & Tardy, 2015).

Esta conjugação de variadas ações dá origem um importante elemento das ameaças híbridas: a sua ambiguidade. Os atores híbridos procuram *“esbater as fronteiras tradicionais da política internacional e operam nas interfaces entre o externo e o interno, o legal e o ilegal, e a paz e a guerra”* (Hybrid CoE, n.d.). Na prática, a ambiguidade dificulta a atribuição, ou seja, a identificação do autor da ação com recurso a provas, o que, por sua vez, cria consideráveis impedimentos a uma resposta dentro dos trâmites do Direito Internacional por parte dos Estados atacados (Costa, 2021). Um bom exemplo para demonstrar as dificuldades a nível da atribuição e resposta são as campanhas de desinformação. Estas campanhas são muitas vezes

desenvolvidas com recurso a falsos sites noticiosos, assim como múltiplas contas em redes sociais, parecendo, deste modo, apenas um fenómeno de usuários da internet e não uma campanha concertada por parte um ator híbrido com vista a atingir objetivos específicos. Deste modo, mesmo que seja possível identificar o autor das campanhas, não é possível ligar diretamente as contas individuais e sites de desinformação a um ator estatal ou não-estatal, o que impede a atribuição e resposta.

Adicionalmente, tendo em conta a ambiguidade e a confusão que caracterizam as ameaças híbridas, é necessário para além de identificar as ações desenvolvidas, entender as ligações e associações entre estas, assim como conhecer as peculiaridades do ator híbrido, de modo a se inferir os objetivos do ator (Costa, 2021) – um puzzle complexo que muitas vezes não é resolvido na sua totalidade.

O contexto atual é particularmente propício à utilização e impacto das táticas híbridas. Em primeiro lugar, o momento atual é marcado pela transição de poder em curso no sistema internacional, com a decadência dos Estados Unidos da América (EUA) e a ascensão da China. Este contexto é caracterizado por uma maior conflitualidade e luta por influência entre as potências, revelando-se as ameaças híbridas como um veículo para os Estados autocráticos enfraquecerem sociedades democráticas e os seus valores, num jogo de soma nula em que a exploração das vulnerabilidades do alvo se torna uma fonte de força para o ator híbrido (Hybrid CoE, n.d.). Em segundo lugar, os desenvolvimentos tecnológicos e o uso generalizado de redes sociais proporcionam aos atores híbridos um ambiente fértil para as suas ações, através de meios mais eficazes, mais económicos e com menores riscos de atribuição (Costa, 2021; Hybrid CoE, n.d.). Estas circunstâncias possibilitam que os atores híbridos tenham consideravelmente mais poder sobre os seus alvos do que se forem apenas considerados meios convencionais.

Face a este panorama preocupante, a União Europeia adotou em 2016 o já mencionado ‘Quadro comum em matéria de luta contra as

ameaças híbridas' (Comissão Europeia, 2016). Este quadro clarifica que, por se tratar de uma questão de segurança nacional, o combate às ameaças híbridas é primariamente uma responsabilidade dos Estados Membros, no entanto reconhece a importância de uma resposta coordenada a nível da UE, visto que muitas das ameaças enfrentadas são comunitárias. Neste sentido, o quadro define um conjunto de medidas destinadas a melhorar a coordenação, das quais se destacam a criação do *EU Hybrid Fusion Cell* – um centro de *intelligence* dedicado somente às ameaças híbridas, com vista à análise e partilha de informações dos Estados Membros – e a iniciativa de criação de um Centro de Excelência destinado a combater ameaças híbridas. Este Centro de Excelência, apelidado *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE), foi estabelecido como um centro de excelência conjunto da UE e da NATO em 2017, após o apoio à iniciativa expresso na Declaração Conjunta UE-NATO de 2016 (Presidente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão Europeia e Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2016), que define as ameaças híbridas como uma área de cooperação prioritária. Em 2018, a Comunicação Conjunta 'Aumentar a resiliência e reforçar a capacidade de enfrentar ameaças híbridas' (Comissão Europeia, 2018a) define medidas adicionais com vista a melhorar a resposta da UE e seus Estados Membros. A esta estratégia de combate às ameaças híbridas adicionam-se múltiplos quadros setoriais em áreas como a desinformação (Comissão Europeia, 2018b) e a cibersegurança (Comissão Europeia, 2020a).

A crise pandémica trouxe uma renovada consciência da ameaça e da consideração que para a combater será necessário fomentar a resiliência e a participação de todos os setores dos governos (*whole-of-government*) e das sociedades (*whole-of-society*), tanto a nível nacional como europeu. Estas reflexões expressas na Estratégia da UE para a União de Segurança (Comissão Europeia, 2020b) e nas Conclusões do Conselho de Dezembro de 2020 (Conselho da União Europeia, 2020), procuram, concretamente, a integração no quadro geral de elaboração de políticas nacionais e europeias de

considerações sobre ameaças híbridas, assim seguindo uma abordagem inclusiva que visa consciencializar e criar resiliência em todas as frentes.

II. Contributos da Tertúlia

1. Conceito de ameaça híbrida

O sr. Major-General Agostinho Costa iniciou a sua conceptualização de ameaças híbridas pela distinção entre ameaças, riscos e desafios. Assim, ao nível da estratégia, uma ameaça só se concretiza quando se verificam simultaneamente duas precondições: capacidade e intenção. Por sua vez, um risco pressupõe um determinado grau de incerteza, estando relacionado com nível de probabilidade e impacto, sendo que, no caso de um risco, não há uma intenção. Um desafio, por outro lado, diz respeito a cenários, a situações cuja ocorrência é plausível, mas nas quais as ações tomadas podem ter um papel determinante, como o exemplo das alterações climáticas.

Também essencial para conceber as ameaças híbridas é compreender a alteração de paradigma do espectro das operações militares. Anteriormente adotava-se uma visão de causa-efeito newtoniana, assente em variáveis independentes. Esta visão interpretava a conflitualidade como um gradiente, desde a paz total ao expoente máximo da guerra, a guerra nuclear, seguindo uma sequência linear de acontecimentos de escalada do nível de conflitualidade. Esta visão já não reflete a realidade da conflitualidade atual, visto que se deu uma alteração do paradigma. Enquanto anteriormente, a guerra, na conceptualização clássica/realista, tinha por objetivo a destruição do inimigo ou da sua vontade de combater, o conceito de segurança humana, adotado pelas Nações Unidas no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994 (PNUD, 1994) veio alterar este paradigma ao deslocar a centralidade da segurança do Estado para a pessoa humana e assim alargando a visão da segurança e do que constitui uma ameaça. Nesta perspetiva, que diz respeito à teoria dos sistemas aplicada à conflitualidade, a sociedade é encarada como um sistema complexo e adaptativo e a conflitualidade é interpretada como sendo uma consequência da interação entre

variáveis interdependentes.

Uma vez introduzidos estes aspetos introdutórios, o Sr. Major-General afirmou que é essencial olhar para as ameaças híbridas não isoladamente, mas sim no conceito das formas de conflitualidade em que se enquadram, nomeadamente no contexto dos conflitos híbridos e da zona cinzenta do espectro da guerra. Para isto importa-nos também definir estes conceitos. Os conflitos híbridos são aqueles que não são nem convencionais, nem irregulares, isto é, nem é um conflito conduzido da forma convencional, nem é um conflito de guerra de guerrilha ou subversivo. Os conflitos da zona cinzenta posicionam-se num patamar acima da simples competição entre Estados, mas abaixo do nível do conflito. O objetivo é justamente sustentar uma característica ambígua, mantendo a conflitualidade abaixo do nível do conflito armado, com vista à paralisação do adversário estratégico, impedindo-o de ter tempo e capacidade suficiente para acionar os mecanismos de defesa.

Na prática, a principal característica distintiva dos conflitos ou guerras híbridas prende-se com a maior relevância de outros instrumentos além do militar. Ao passo que anteriormente a ação militar era absolutamente independente de outras formas de conflitualidade no terreno, neste novo contexto de conflitualidade, os intervenientes utilizam todos os meios de poder à sua disposição, sejam eles diplomáticos, informacionais, militares, económicos ou comunicacionais (DIMEC), coordenando-os ao nível da ação tática (*i.e.* no terreno), numa lógica de *whole-of-government warfare*. Neste sentido, os conflitos híbridos são de facto guerras pluriagência, em que o instrumento militar é apenas um de muitos, sendo que este componente convencional pode nem ser exercido. Além disso, a guerra híbrida não se processa de modo consequencial, não se verifica uma lógica de sequência da escalada de conflitualidade.

O sr. Major-General destaca ainda que os conflitos híbridos não apenas prerrogativa dos competidores estratégicos do Ocidente, apresentando como exemplo as chamadas 'revoluções coloridas', que considera terem sido provocadas pelos EUA através do uso de instrumentos de desestabilização, como meios de comunicação e plataformas do

ciberespaço.

1.1 Ações das ameaças híbridas

Como já mencionado, as ameaças híbridas normalmente consubstanciam uma combinação de atividades convencionais com não convencionais, militares com não militares, com recurso a atores estatais com atores não estatais. Neste sentido, processam-se num quadro multidimensional, com recurso ao emprego de todos os instrumentos do Estado, através de uma mistura de meios e capacidades com a finalidade de atingir objetivos políticos.

Estas ações tendem a ser dirigidas para vulnerabilidades críticas, com o objetivo de criar um clima de confusão e caos social, de modo a condicionar os mecanismos de decisão política. Um exemplo disto são ciberataques contra sistemas críticos de informação, como sistemas bancários e sistemas de fornecimento de energia, que têm o potencial de paralisar um país. Estas ameaças também se podem materializar na utilização não convencional de meios nucleares, biológicos, químicos e radiológicos (NBQR), como o exemplo do envenenamento de Alexei Navalny com o agente químico Novichok. No entanto, as ações mais comuns são as ações de comunicação e informação, nomeadamente através de campanhas de desinformação, que tanto podem ter como propósito alterar as perceções da opinião pública, como interferir em eleições. Por fim, apesar de menos comum, também o uso de ação militar direta se insere no quadro de uma ameaça híbrida.

1.2 Objetivos dos atores híbridos

Os atores híbridos atuam no quadro de uma forma de atuação que tem um objetivo final. Segundo o Sr. Major-General, ao nível da ação estratégica, o paradigma atual, como assumido no Comprehensive Operations Planning Directive (SHAPE, 2013), um manual de referência da NATO, os conflitos seguem uma lógica de efeitos (*effect-based operations*). Assim, as ações, são realizadas com o objetivo de conduzir a efeitos, que assegurem condições decisivas, de modo a se atingir objetivos rumo ao estado final desejado.

Portanto, as ações são sempre o início de uma sequência em rede e o planeamento das ações é realizado por linhas de operação, que não são apenas de caráter militar. Para melhor compreender isto, o Sr. Major-General apresentou uma analogia com jogos de tabuleiro. A imagem da guerra do anteriormente é representada por um jogo de xadrez: as diferentes peças do jogo têm funções diferenciadas e movimentos rígidos, só se podendo movimentar em determinadas direções, existe um centro de gravidade, o rei, e o objetivo do jogo é a vitória absoluta através do xeque-mate. Em contraste, a lógica da conflitualidade atual é melhor representada pelo jogo chinês Go, que só tem 4 regras, com uma enorme liberdade de movimento das peças, e cujo objetivo é bloquear o outro jogador de modo a no final se ficar numa posição de vantagem e com mais pontos.

2. Implicações para a UE

2.1 Crise da Ucrânia e Rússia¹

Em resposta a uma questão colocada pela audiência em relação à crise da Ucrânia, o sr. Major-General destaca a complicada natureza do mapa do país e da região. Em particular, refere que as fronteiras da Ucrânia atual foram desenhadas pela União Soviética, sendo que a região do Estado a Este do Rio Dniepre foi Rússia até ao século XIX e que a península da Crimeia foi oferecida à Ucrânia por Nikita Khrushchev. De seguida, parte para os diferentes níveis de importância atribuídos à Ucrânia pela Rússia, pela Europa Ocidental e pelos EUA, sendo que, na sua perspectiva, o valor atribuído à Ucrânia pela Rússia é significativamente maior que pelo Ocidente. Refere ainda que, à data da tertúlia, as negociações para a resolução da crise da Ucrânia se davam entre a Rússia e os EUA, sendo que a UE foi largamente mantida à parte destas.

Em relação à dependência energética da UE do gás russo, afastou a possibilidade de um corte por parte da Rússia, devido à sua dependência orçamental das exportações energéticas para a

UE. Similarmente, da perspetiva europeia, considera que a situação de dependência se tenderá a manter, uma vez que, na sua perspectiva, esta dependência não poderá ser mitigada rapidamente, mesmo no contexto da transição energética em curso, visto que o hidrogénio cinzento é produzido através do gás.

2.2 Respostas estratégicas

Foi colocada pela audiência uma questão de enquadramento, que inquiria se os conceitos estratégicos europeu e da NATO necessitam de ser readaptados, face à utilização de ameaças híbridas para colocar pressão sobre a ordem liberal internacional por potências que a desafiam. Em particular, a questão fez referência à Rússia e à sua Doutrina Gerasimov, idealizada pelo General Valery Gerasimov, Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas da Rússia. O sr. Major-General inicia a sua resposta expondo que, essencialmente, a ideia de guerra que o Ocidente tem não corresponde à ideia de guerra na Rússia, sendo que o conceito de conflito híbrido é ocidental e não existe na Rússia. Aliás, segundo o Major-General, a Rússia considera-se em guerra com o Ocidente, sendo que na Rússia predominam as correntes de pensamento euroasianistas, como a de Lev Gumilev e de outros pensadores que tendem a ter uma profunda desconfiança do Ocidente.

Assim considera que, uma vez que, o ambiente operacional, a forma de condução da conflitualidade e a própria natureza da abordagem de segurança se alteraram, os conceitos estratégicos têm que ser devidamente alinhados para corresponder a esta nova realidade. Quanto ao conceito estratégico da NATO, refere que a ideia tem que ser ajustada, visto que reflete a lógica da conflitualidade representada tabuleiro de xadrez, e tem que ter em conta a *whole-of-government warfare*, mais próxima da lógica do jogo chinês Go, como já mencionado. Quanto à UE, o sr. Major-General considera que esta tem um défice significativo de política, de capacidades e de ideia estratégica por si mesma. Considera

¹ Tal como já mencionado anteriormente, esta tertúlia teve lugar a 26 de janeiro de 2022. Neste sentido, ocorreu antes da invasão russa da Ucrânia com início a 24 de fevereiro de 2022, apesar de num momento de elevadas tensões com Rússia, dado as suas

forças militares já se encontrarem nas fronteiras com a Ucrânia. Esta consideração deve ser tida especialmente em conta ao longo da leitura desta subsecção.

que a UE tem que ser soberana, em pé de igualdade com outras potências, para poder ter um verdadeiro conceito estratégico.

3. Considerações finais

Apesar de considerar positivo o desenvolvimento de estratégias, documentos, ideias e instrumentos da UE para combate às ameaças híbridas, referindo, em particular a *Hybrid Fusion Cell*, integrada na *European Union Intelligence and Situation Centre* (EU INTCEN), as *taskforces* com vista a monitorizar a desinformação, a página web EUvsDisinfo, o *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE) e o desenvolvimento da capacidades no âmbito da PESCO para resposta aos ciberataques, o sr. Major General considera fundamental que a UE desenvolva uma estratégia de comunicação autónoma.

O sr. Major-General Agostinho Costa termina a sua intervenção com um apelo ao desenvolvimento de uma capacidade de segurança e defesa autónoma da UE, de modo a que o bloco se constitua como uma entidade substantiva e relevante no seio da NATO e seja capaz de fazer valer os seus interesses no plano internacional em pé de igualdade com outras grandes potências. Considera que a UE deve desenvolver uma política externa centrada numa ideia estratégica da União, com a ambição de ser uma potência global, além do *soft power* e da economia. Para isto é essencial que a UE defina uma ideia sobre a ordem internacional que vá além de lógicas de soma zero e que esclareça a sua relação com o seu vizinho a leste. Essencialmente, a UE tem que definir um rumo de futuro, através da liberdade de discussão de ideias que a democracia nos permite. Terminando com uma nota positiva, considera que estas considerações serão cada vez mais possíveis, tendo em conta o apego das novas gerações à UE como espaço de livre circulação, liberdade e elevado nível de vida.

Referências

Andersson, J. J. & Tardy, T. (2015). *Hybrid: what's in a name?* European Union Institute for Security Studies.

Comissão Europeia. (2016). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas: uma resposta da União Europeia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

Comissão Europeia. (2018). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Aumentar a resiliência e reforçar a capacidade de enfrentar ameaças híbridas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0016&from=PT>

Comissão Europeia. (2018b). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan against Disinformation*. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf

Comissão Europeia. (2020a). *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN>

Comissão Europeia. (2020b). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União de Segurança*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>

Conselho da União Europeia. (2020). *Council conclusions on strengthening resilience and countering hybrid threats, including disinformation in the context fo the COVID-19 pandemic*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14064-2020-INIT/en/pdf>

Costa, R. (2021). *Hybrid Threats in the Context of European Security – Report of the international conference organized at the National Defence Institute (IDN) on 18 May 2021 under the framework of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union*. Instituto da Defesa Nacional (IDN E-Briefing Papers).

Hybrid CoE. (n.d.). *Hybrid threats as a concept*. <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>

Presidente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão Europeia e Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2016). *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

PNUD. (1994) *Human Development Report*. https://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

SHAPE. 2013. *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive*.
Comissão Europeia. (2020a). *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN>



Vídeo da Tertúlia EDJ #4 disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=ipxHPC2BD_k&t=229s





<https://eurodefense.pt/>



EuroDefense Jovem-Portugal



EuroDefense-Portugal



@eurodefensept



EuroDefense-Portugal



EuroDefense-Portugal



eurodefense@defesa.pt



eurodefense@defesa.pt

Centro de Estudos de Segurança e Defesa Europeia

EuroDefense-Portugal

eurodefense@defesa.pt

Palácio Bensaúde—Estrada da Luz, 151

1600-153 Lisboa | Portugal

