

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Modelo integrado común de análisis de riesgos

Folleto resumen

Optimizado para visualización por pantalla

Versión **2.1**, Septiembre 2021

Modelo integrado común de análisis de riesgos

El modelo integrado común de análisis de riesgos (CIRAM) lo desarrolla Frontex en estrecha colaboración con los Estados miembros.

AGRADECIMIENTOS

El modelo integrado común de análisis de riesgos 2.1 ha sido actualizado por Frontex en estrecha colaboración con analistas certificados en el CIRAM de los Estados miembros. Numerosas personas contribuyeron a su desarrollo y agradecemos su ayuda.

Índice

Introducción #3

El modelo de control de acceso de cuatro niveles #4

Visión general del riesgo #5

Apoyo para la toma de decisiones #6

Amenaza #7

Vulnerabilidad #8

Impacto #9

Ciclo de inteligencia #11

Recomendaciones #12

Implantación del CIRAM #13

Introducción

El CIRAM establece un marco claro y transparente para el análisis de riesgos y debe servir de referencia para las actividades analíticas. El análisis basado en el CIRAM permitirá a los responsables de la toma de decisiones reducir y mitigar los riesgos cuando los recursos y las capacidades son limitados. El CIRAM persigue promover una interpretación común del análisis de riesgos y contribuir a una mayor coherencia en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.

El desarrollo y la aplicación del CIRAM se basan en el **artículo 29 del Reglamento (UE) 2019/1896 (Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas)**, que establece:

La Agencia supervisará los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión, en términos de tendencias, volúmenes y rutas migratorios, y otras tendencias o posibles retos en las fronteras exteriores y en materia de retorno. A tal fin, la Agencia elaborará, mediante decisión del consejo de administración a propuesta del director ejecutivo, un modelo integrado común de análisis de riesgos, que se aplicará tanto a la Agencia como a los Estados miembros.

¿Qué se entiende por CIRAM?

Aunque el legislador no facilitó una definición de los términos, la comunidad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas ha desarrollado la siguiente interpretación¹:

«**Común**» hace referencia a un marco, desarrollado por Frontex en estrecha colaboración con los Estados miembros, que se aplicará tanto a escala nacional como de la UE.

«**Integrado**» alude al objetivo de Frontex de garantizar un nivel uniforme y elevado de control en todas las fronteras exteriores en el contexto de la gestión europea integrada de las fronteras (EIBM)². Un enfoque integrado del análisis de riesgos propone la cooperación con otros organismos policiales / autoridades fronterizas y otras autoridades que se ocupan de asuntos migratorios, como aduanas, oficinas de inmigración y fuerzas del orden.

«**Análisis de riesgos**» significa el examen sistemático de los factores de riesgo para apoyar la toma de decisiones.

«**Modelo**» significa un marco analítico que proporciona un vocabulario y una estructura común para el análisis de riesgos en la comunidad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. No se trata de un algoritmo que arroje resultados absolutos.

¹ Tal como viene definida en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/1896.

² Artículo 3 del Reglamento (UE) 2019/1896.

El modelo de control de acceso de cuatro niveles

El modelo de control de acceso de cuatro niveles³ abarca:

- (i) medidas en los terceros países
- (ii) cooperación con terceros países vecinos
- (iii) control fronterizo y
- (iv) medidas de control en el espacio Schengen, incluido el retorno.

Constituye la esencia de la gestión europea integrada de las fronteras. Para simplificar, puede decirse que el modelo exige la aplicación de un conjunto de medidas complementarias en los diferentes niveles. Para el análisis de riesgos, el modelo de control de acceso de cuatro niveles indica los diferentes ámbitos en los que los analistas buscan información. El modelo indica que los productos analíticos serán útiles para todas las autoridades activas en uno o más niveles. En este sentido, el modelo de control de acceso de cuatro niveles es una eficaz herramienta de referencia a la dimensión integrada del análisis de riesgos.

Gráfico 1: Diagrama del CIRAM

ÁMBITOS DE INFORMACIÓN

(basado en el modelo de control de acceso de cuatro niveles)



³ Considerando 11 del Reglamento (UE) 2019/1896

Visión general del riesgo

En el marco de la gestión de las fronteras exteriores, riesgo se define en el CIRAM como la magnitud y probabilidad de que una amenaza pueda afectar a la gestión de las fronteras exteriores, dadas las medidas existentes en las fronteras y dentro de la Unión Europea, que repercuta en la seguridad interna de la Unión Europea o en el funcionamiento o la seguridad de las fronteras exteriores, o que tenga consecuencias humanitarias.

A partir de esta definición de riesgo, el análisis de riesgos se define como el examen de los tres componentes siguientes, cuyo resultado se registra en forma de una evaluación de riesgos⁴:

- (1) la amenaza;
- (2) la vulnerabilidad a la amenaza;
- (3) el impacto, en caso de que se produzca la amenaza.

Estos tres componentes no están aislados y no precisan evaluarse en orden. Más bien, cada componente ofrece un punto de vista distinto desde el cual estudiar el riesgo, de modo que la evaluación de un componente proporciona material e ideas para evaluar los otros dos.

La evaluación debe tener un alcance y una finalidad claramente definidos. Debe cubrir un periodo específico y evaluar la amenaza durante un periodo futuro específico, de acuerdo con el nivel de toma de decisiones sobre el que debe informar.

⁴ Esta definición de riesgo no se aplica a todos los procesos de gestión integrada de las fronteras. Para conocer otras definiciones de riesgo, véase, por ejemplo, el artículo 3 del Reglamento (UE) 2018/1240 (Reglamento SEIAV).

Apoyo para la toma de decisiones

Aunque nunca será posible eliminar por completo el riesgo, al permitir a los responsables de la toma de decisiones la adopción de decisiones bien fundamentadas, el análisis de riesgos contribuirá a cerrar la brecha entre un riesgo y la capacidad de reducirlo y mitigarlo que tiene un sistema de gestión europea integrada de las fronteras (EIBM).

El alcance de los destinatarios y los niveles de decisión que pueden beneficiarse de esta estrategia de análisis de riesgos basada en inteligencia son bastante amplios. Desde los responsables políticos hasta los guardias de fronteras de primera línea, los agentes involucrados en las estructuras de gestión integrada de las fronteras no solo se benefician del apoyo de los productos analíticos pertinentes, sino que también desempeñan un papel decisivo en

la calidad de la inteligencia, ya que son elementos clave de la recogida de información en sus organizaciones.

Los requisitos de inteligencia para los niveles estratégico, operativo y táctico son diferentes. Varían en términos del resultado para la toma de decisiones, las consultas que se realizan, los datos que se utilizan, el enfoque analítico que se aplica y la variedad de herramientas y técnicas utilizadas.

No existe una regla clara que diferencie los enfoques de las evaluaciones de nivel estratégico, operativo y táctico. Esta división de niveles debe adaptarse a las especificidades y estructuras de los diferentes contextos nacionales de la gestión integrada de las fronteras. No obstante, pueden determinarse algunas especificidades:

Las evaluaciones **estratégicas** deben centrarse en:

- comprender el desarrollo de los fenómenos,
- crear un panorama general y global,
- ofrecer una perspectiva,
- formular las recomendaciones sobre el desarrollo de capacidades y competencias;
- definir los requisitos relacionados con los recursos,
- apoyar las decisiones sobre el presupuesto.

Las evaluaciones **operativas** deben incluir aspectos/ productos relacionados con:

- la dinámica de una amenaza,
- los factores internos y las conclusiones de la evaluación de la vulnerabilidad son pertinentes para permitir evaluaciones de recursos y su reasignación,
- centrarse en el sector fronterizo.

Las evaluaciones **tácticas** deben ocuparse de los aspectos / productos relacionados con:

- los indicadores de riesgos,
- los perfiles de riesgo (de agresores, víctimas y el m.o.),
- un área geográfica y un tiempo determinados,
- los aspectos externos (en la frontera).

Amenaza

La amenaza se define en el CIRAM como una fuerza o presión que puede afectar a la gestión de las fronteras exteriores. Se caracteriza por su magnitud y probabilidad.

En el núcleo del análisis de riesgos se sitúa la determinación de las amenazas actuales y futuras que influyen en la gestión de las fronteras exteriores.

Una descripción de una amenaza abarca, por lo general, la descripción del modus operandi, los objetivos, los motivos y las características del autor (quién, dónde, cuándo, cuántos), las tendencias y las previsiones, y todos los factores que influyen en su magnitud y probabilidad. Los componentes exactos se basan en un examen de la amenaza para determinar las variables que influyen en ella, así como las posibles correlaciones entre ellas.

Las amenazas deben medirse para poder compararse y priorizarse. Dado que el propósito del análisis es fundamentar la toma de decisiones, que determinará las acciones futuras, el análisis de una amenaza es por naturaleza prospectivo y debe referirse a la probabilidad y la magnitud de la amenaza para un horizonte temporal determinado.

Vulnerabilidad

En el CIRAM, la vulnerabilidad viene determinada por la capacidad de un sistema para reducir una amenaza. La vulnerabilidad se entiende como los factores en las fronteras o en la UE que pueden incrementar o reducir la magnitud o la probabilidad de la amenaza.

Entre los factores principales utilizados para determinar la vulnerabilidad figuran los atributos geográficos de las zonas fronterizas, el análisis de las actividades operativas, incluidas las capacidades para mitigar la amenaza, como la cantidad de personal y sus habilidades, el despliegue del equipo, y la gestión de las prioridades y las políticas. La evaluación de estos factores debe indicar a los responsables de la toma de decisiones las vulnerabilidades que existen en relación con las amenazas específicas para permitir una respuesta rápida ante los acontecimientos.

La vulnerabilidad atañe a cuestiones que, por su naturaleza, permiten realizar mediciones y estimaciones más precisas que al evaluar la amenaza y el impacto.

Vulnerabilidad en el CIRAM en relación con la evaluación de la vulnerabilidad contemplada en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2019/1896.

El Reglamento (UE) 2019/1896 establece la evaluación de la vulnerabilidad (EV)⁵ como uno de los mecanismos de control de la calidad que supervisa y evalúa las capacidades de los Estados miembros. La EV cuenta con su propia metodología común de evaluación de la vulnerabilidad.

En el Reglamento (UE) 2019/1896 se definen varias interfaces entre el análisis de riesgos y la EV.

⁵ Artículo 3, apartado 1, letra k), y artículo 32 del Reglamento (UE) 2019/1896.

Impacto

El impacto se define en el CIRAM como los efectos de una amenaza sobre la seguridad interna de la UE o sobre el funcionamiento o la seguridad de las fronteras exteriores. Los impactos también pueden analizarse en términos de consecuencias humanitarias.

La evaluación del impacto abarca la consideración de los impactos inmediatos y los que podrían surgir más adelante. También deben tenerse en cuenta los pequeños incidentes que, considerados individualmente, no tienen un gran impacto, pero que, sumados, pueden tener efectos perjudiciales en la seguridad interior de la UE o en el funcionamiento o la seguridad en las fronteras exteriores.

La medición de los impactos dependerá de la amenaza detectada. Si no se dispone de evaluaciones cuantitativas o cualitativas, el impacto puede medirse mediante una descripción de los resultados de un análisis inductivo o un análisis de escenarios.

La amenaza, la vulnerabilidad y el impacto son los componentes del riesgo. El análisis de riesgos se ilustra en el siguiente diagrama. Los elementos que se muestran en el diagrama no son exhaustivos. Son ejemplos de variables a tener en cuenta.

Gráfico 3: Diagrama del análisis de riesgos



Ciclo de inteligencia

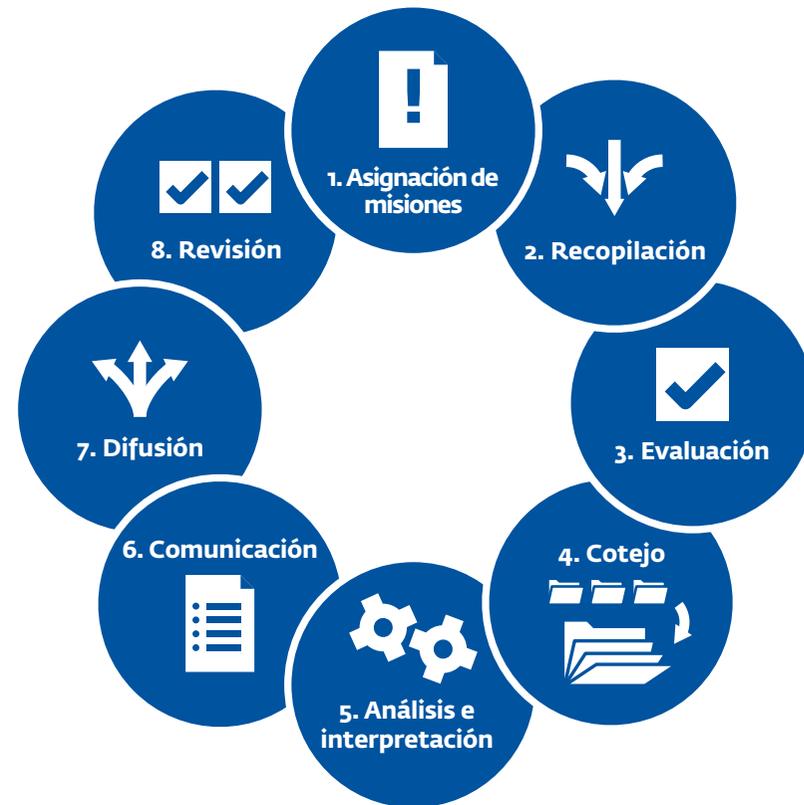
En cada entorno organizativo, las actividades de inteligencia que dan lugar al desarrollo de productos analíticos siguen una cadena de procesos o un ciclo «estándar» Frontex y las unidades de análisis de riesgos de los Estados miembros emplean procesos, capacidades y técnicas de inteligencia para generar **información operativa** que favorezca la toma de decisiones.

Esto se logra mediante la adopción de un proceso común de inteligencia estructurado que comprende la recopilación, el análisis y la distribución de información operativa. Se trata del proceso fundamental para aplicar el CIRAM en el marco de la gestión europea integrada de las fronteras, y contribuye a una gestión de fronteras eficiente mediante la producción de productos adecuados y oportunos.

El proceso de inteligencia estructurado se denomina Ciclo de inteligencia, un ciclo definible que garantiza la eficacia de las actividades de análisis de riesgos mediante controles y equilibrios.

La premisa básica del ciclo de inteligencia es que la explotación sistemática de la información da lugar a productos eficaces que permiten a los responsables de la toma de decisiones abordar el riesgo.

Gráfico 4: Ciclo de inteligencia



Recomendaciones

El análisis de riesgos debe producir recomendaciones para quienes toman las decisiones sobre el desarrollo y la aplicación de medidas para abordar los riesgos. Estas medidas deben evitar que los riesgos se materialicen o mitigar su impacto si lo hacen. Los analistas también pueden desarrollar planes de acción. En cualquier caso, un producto analítico debe contener siempre información operativa⁶.

Las recomendaciones tienen por objeto ayudar a los responsables de la toma de decisiones a seleccionar y aplicar las medidas apropiadas, en concreto a los que aplican el acervo Schengen y la gestión europea integrada de fronteras para la gestión de las fronteras y el retorno a nivel europeo y nacional.

⁶ Tales recomendaciones forman parte de las conclusiones analíticas y deben distinguirse de las recomendaciones del director ejecutivo de Frontex mencionadas en los artículos 32 y 41 del Reglamento (UE) 2019/1896.

Implantación del CIRAM

Se anima a los Estados miembros a que establezcan y mantengan una unidad, red o sistema de análisis de riesgos. La función de la unidad de análisis de riesgos es implantar el CIRAM y el ciclo de inteligencia, al garantizar la adquisición de datos, la aplicación de los métodos de evaluación, el suministro de las herramientas adecuadas y la participación de los analistas de riesgos, al tiempo que se respetan plenamente el derecho a la protección de datos y los derechos fundamentales. La implantación del CIRAM y el ciclo de inteligencia se garantiza a través de una formación especializada. Las unidades encargadas del análisis de riesgos también son responsables del establecimiento de las respectivas redes de cooperación.

A escala de la UE, la situación en la frontera exterior se controla a través del marco del EUROSUR. Se prevé asimismo el intercambio de información y la cooperación operativa dentro de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, con el fin de mejorar la conciencia situacional y la capacidad de reacción.

La Red de análisis de riesgos de Frontex (FRAN) reúne a los representantes de los Estados miembros, las agencias de Justicia y Asuntos de Interior y la Comisión Europea que participan en el análisis de riesgos, la gestión de fronteras y el retorno.

La UE está emprendiendo iniciativas para complementar la FRAN mediante el establecimiento de redes regionales en la zona pre-fronteriza y la cooperación con terceros países.

FRONT



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
Plac Europejski 6
00-844 Varsovia (Polonia)

T +48 22 205 95 00

F +48 22 205 95 01

[**frontex@frontex.europa.eu**](mailto:frontex@frontex.europa.eu)

www.frontex.europa.eu



Unidad de Análisis de Riesgos
Varsovia, diciembre de 2021