

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Modelo Comum de Análise Integrada de Risco

Brochura

Optimizado para visualização em ecrã

Versão **2.1**, setembro 2021

Modelo Comum de Análise Integrada de Risco

O Modelo Comum de Análise Integrada de Risco (CIRAM) é desenvolvido pela Frontex em estreita cooperação com os Estados-Membros.

AGRADECIMENTOS

O Modelo Comum de Análise Integrada de Risco 2.1 foi atualizado pela Frontex em estreita colaboração com analistas dos Estados-Membros, certificados em CIRAM. Várias pessoas contribuíram para o seu desenvolvimento, pelo que se reconhece e agradece a sua contribuição e apoio.

Índice

Introdução #3

Modelo de controlo do acesso a quatro níveis #4

Visão geral do risco #5

Apoio à tomada de decisão #6

Ameaça #7

Vulnerabilidade #8

Impacto #9

Ciclo de Intelligence #11

Recomendações #12

Implementação do CIRAM #13

Introdução

O CIRAM estabelece um enquadramento claro e transparente para a análise de risco, e deve servir como referência para a atividade analítica no contexto da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC). A *intelligence* resultante de análises baseadas no CIRAM irá permitir aos decisores reduzir e mitigar o risco, num contexto em que os recursos e as capacidades são limitados. O CIRAM procura promover uma compreensão comum da análise de risco, bem como contribuir para uma maior coerência na gestão das fronteiras externas da UE.

O desenvolvimento e implementação do CIRAM baseia-se no **artigo 29.º do Regulamento (UE) 2019/1896 (Regulamento da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira)**, que determina:

A Agência acompanha os fluxos migratórios para a União e no seu interior, em termos de tendências, volume e rotas, assim como outras tendências ou outros eventuais desafios nas fronteiras externas, e no que diz respeito ao regresso. Para o efeito, a Agência cria, mediante decisão do conselho de administração baseada numa proposta do diretor-executivo, um modelo comum de análise integrada de risco, a aplicar pela Agência e pelos Estados-Membros.

¹ Tal como definida no artigo 4.º do Regulamento (UE) 2019/1896.

² Tal como definida no artigo 3.º do Regulamento (UE) 2019/1896.

O que significa CIRAM?

Embora o legislador não tenha facultado uma definição dos termos, no contexto da comunidade da GEFC, foi desenvolvido o seguinte entendimento¹:

«**Comum**» refere-se a um modelo, desenvolvido pela Frontex em colaboração com os Estados-Membros, e de aplicação obrigatória tanto a nível nacional como da UE.

«**Integrado**» refere-se ao objetivo da comunidade GEFC de assegurar um nível elevado e uniforme de controlo sobre todas as fronteiras externas, no contexto da Gestão Europeia Integrada de Fronteiras (GEIF)². Uma abordagem integrada à análise de risco sugere a cooperação entre as forças e serviços de segurança / autoridades fronteiriças e outras autoridades ou entidades com relevância no domínio das migrações, tais como autoridades aduaneiras ou departamentos de imigração.

«**Análise de Risco**» significa um exame sistemático dos componentes do risco para fundamentar a tomada de decisão.

«**Modelo**» significa um enquadramento analítico que assegura uma estrutura e vocabulário comuns para análise de riscos na comunidade GEFC. Não se trata de um algoritmo que fornece resultados absolutos.

Modelo de controlo do acesso a quatro níveis

O modelo de controlo de acesso a quatro níveis³ inclui:

- (i) medidas em países terceiros
- (ii) cooperação com países terceiros vizinhos,
- (iii) controlo das fronteiras
- (iv) medidas de controlo no espaço Schengen incluindo o retorno.

Constitui o núcleo da Gestão Europeia Integrada das Fronteiras. Em termos simples, o modelo requer a implementação transversal de um conjunto de medidas compensatórias, nos seus diferentes níveis. Para a análise de risco, o modelo de controlo do acesso a quatro níveis indica os diferentes domínios nos quais os analistas procuram informação. O modelo indica que os produtos resultantes da análise de risco serão úteis para todas as autoridades que atuem pelo menos um dos níveis. Neste sentido, este modelo é uma poderosa referência para a dimensão integrada da análise de risco.

Gráfico 1: Diagrama CIRAM

DOMÍNIOS DE INFORMAÇÃO

(com base no modelo de controlo do acesso a quatro níveis)



³ Conforme explicado no documento do Conselho Europeu no Catálogo Schengen Atualizado relativamente ao Controlo de Fronteiras Externas, Retorno e Readmissão, 15250/2/08, REV 2, LIMITADO.

Visão geral do risco

No que concerne à gestão das fronteiras externas, e de acordo com o CIRAM, o risco é definido como a magnitude e probabilidade de ocorrência de uma ameaça capaz de afetar a gestão das fronteiras externas, considerando as medidas implementadas nas fronteiras e no interior da UE, com impacto na segurança interna da UE, ou no funcionamento ou segurança das fronteiras externas, ou com consequências humanitárias.

Com base nesta definição de risco, a análise de risco é definida como a avaliação dos três componentes seguintes, sendo o resultado registado na forma de uma avaliação de risco⁴:

- (1) A ameaça;
- (2) A vulnerabilidade à ameaça;
- (3) O impacto, no caso de a ameaça ocorrer.

Estes três componentes não surgem isolados, e a sua avaliação não necessita de obedecer a uma ordem sequencial rígida. Em vez disso, cada componente proporciona um ângulo diferente para o estudo do risco, e a avaliação de um componente proporciona material e ideias para a avaliação dos restantes.

A avaliação de um risco, ou componente, deve ter um âmbito e uma finalidade claramente definidos. Deve abranger um período específico de análise de dados históricos, e avaliar o nível da ameaça para um período futuro específico e coerente com o nível de tomada de decisão a apoiar.

⁴ Esta definição de risco não se aplica a todos os processos de Gestão Integrada das Fronteiras (GIF). Para outras definições de risco, consulte, por exemplo, o artigo 3.º do Regulamento (UE) 2018/1240 (Regulamento ETIAS).

Apoio à tomada de decisão

Embora não seja possível eliminar o risco, ao promover para que os decisores tomem decisões informadas, a análise de risco vai contribuir para colmatar a eventual diferença entre o nível do risco e a capacidade de um sistema de Gestão Europeia integrada de Fronteiras para o reduzir e mitigar.

O universo de destinatários, e os níveis de tomada de decisão, que podem beneficiar desta abordagem à análise de risco impulsionada pelo objetivo de providenciar *intelligence*, é bastante amplo. Dos legisladores aos guardas de fronteira na primeira linha, todos os agentes na estrutura de GEIF beneficiam do apoio de produtos analíticos relevantes, mas também desempenham um papel decisivo na qualidade da *intelligence* produzida, pois são elementos-chave na etapa da recolha de informação nas suas organizações.

Os requisitos de *intelligence* são distintos a nível estratégico, operacional e tático. Assim, variam em termos de resultado esperado para a tomada de decisão, questões analíticas colocadas, dados, informações, abordagem analítica, e variedade de ferramentas e técnicas a serem utilizadas.

Não há regra clara que diferencie as abordagens para as avaliações de risco de nível estratégico, operacional e tático. Esta divisão em níveis deve adaptar-se às especificidades e estruturas dos diferentes contextos nacionais de Gestão Integrada das Fronteiras. No entanto, podem ser identificadas algumas especificidades:

As avaliações de **nível estratégico** devem focar-se em:

- Compreender o desenvolvimento de fenómenos,
- Criar uma imagem geral e global,
- Incluir uma visão prospectiva,
- Facultar recomendações sobre o desenvolvimento de capacidades e recursos,
- Definir os requisitos de recursos,
- Apoiar decisões sobre o orçamento.

As avaliações de **nível operacional** devem envolver aspetos / produtos relativos a:

- As dinâmicas de uma ameaça,
- Fatores internos e conclusões decorrentes de Avaliação da vulnerabilidade são relevantes para permitir avaliações de recursos e a sua reafetação,
- Foco em diferentes secções da fronteira.

Necessidade de avaliações de **nível tático** para tratar aspetos / produtos relacionados com:

- Indicadores de Risco,
- Perfis de risco (para infratores, vítimas e m.o.),
- Uma área geográfica e tempo definidos,
- Fatores externos (na fronteira).

Ameaça

No contexto do CIRAM, a ameaça é definida como uma força ou pressão que pode afetar a gestão das fronteiras externas. É caracterizada pela sua magnitude e probabilidade de ocorrência.

No cerne da análise de risco encontra-se o processo de identificação de ameaças atuais e futuras com influência na gestão das fronteiras externas.

A descrição de uma ameaça geralmente inclui uma descrição do *modus operandi*, dos objetivos, motivos e capacidades do agente da ameaça (quem, onde, quanto, quantos), tendências e previsões, e eventuais fatores que influenciem a magnitude e probabilidade de ocorrência das mesmas. Os componentes exatos baseiam-se num exame da ameaça com vista à identificação das variáveis que a influenciam, assim como as possíveis relações entre elas.

As ameaças devem ser medidas para que possam ser comparadas e priorizadas. Tendo em conta que o objetivo da análise é apoiar a tomada de decisões - que, por seu lado, determinarão ações futuras - a análise de uma ameaça é, por natureza, prospetiva e deverá fazer referência à probabilidade e à magnitude da ameaça para um determinado horizonte temporal.

Vulnerabilidade

De acordo com o CIRAM, a vulnerabilidade é determinada pela capacidade de um sistema em mitigar uma ameaça. Entende-se, por vulnerabilidade, os fatores nas fronteiras, ou na UE, que possam aumentar ou diminuir a magnitude ou a probabilidade da ameaça.

Entre os principais fatores utilizados para identificar a vulnerabilidade, encontram-se as características geográficas das zonas fronteiriças, a análise das atividades operacionais, incluindo capacidades de mitigar a ameaça, tais como o número de efetivos e as suas competências, a disponibilidade de equipamento e a gestão das prioridades e políticas com influência na GIF. A avaliação destes fatores deverá indicar, aos decisores, quais as vulnerabilidades relativamente a ameaças específicas, por forma a permitir uma resposta rápida a eventos.

A vulnerabilidade diz respeito a assuntos que, devido à sua natureza, permitem medidas e estimativas mais precisas do que quando se avalia a ameaça e o impacto.

Vulnerabilidade no CIRAM relativamente à Avaliação da Vulnerabilidade do artigo 32.º do Regulamento UE 2019/1896.

O Regulamento UE 2019/1896 estabelece a Avaliação da Vulnerabilidade (AV)⁵ como um dos mecanismos de controlo da qualidade que monitoriza e avalia os recursos dos Estados-Membros. A AV tem uma Metodologia Comum para a Avaliação da Vulnerabilidade (CVAM). O Regulamento UE 2019/1869 define diversas interfaces entre a análise de risco e a AV.

⁵ Artigo 3.º, n.º1, alínea k), e artigo 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896.

Impacto

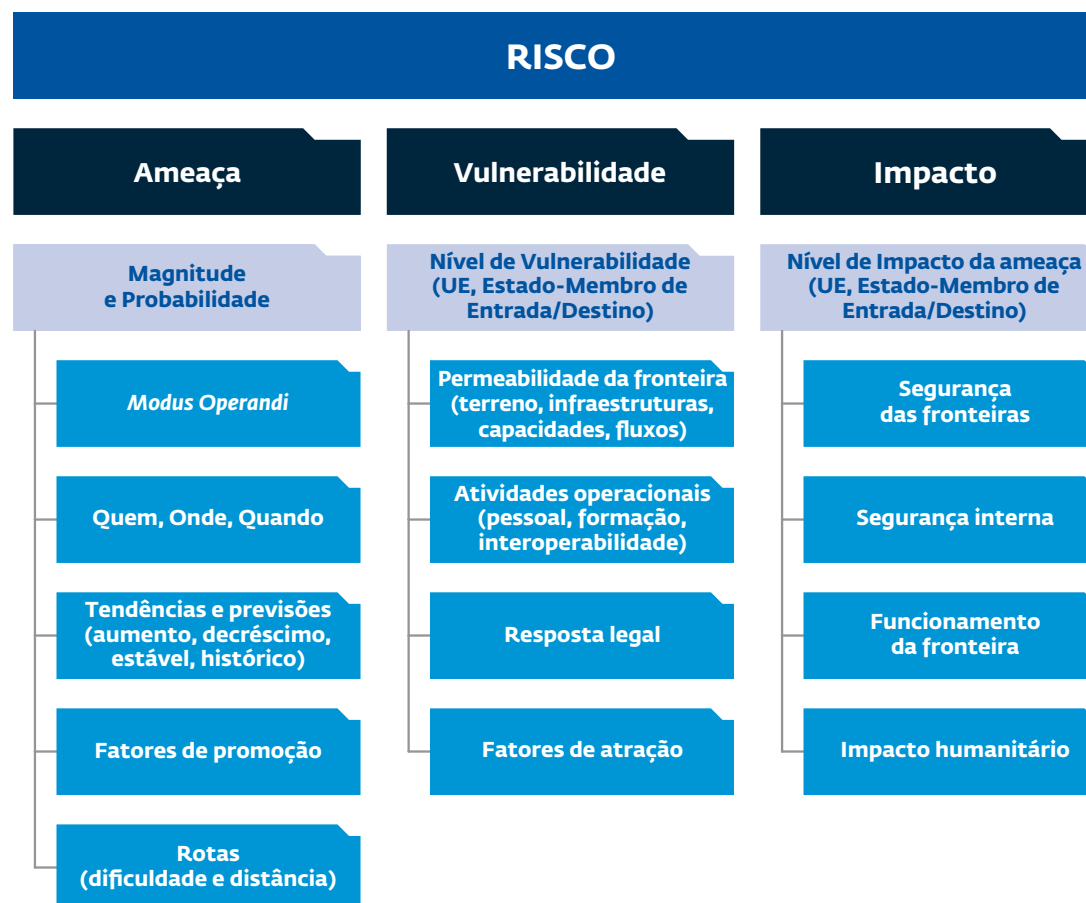
O impacto, no CIRAM, é definido como os efeitos de uma ameaça na dimensão da segurança interna da UE ou no funcionamento ou segurança de fronteiras externas. Os impactos também podem ser analisados em termos de consequências humanitárias.

A avaliação de impacto inclui consideração dos impactos imediatos e dos que podem ocorrer posteriormente. Devem ser igualmente considerados pequenos incidentes que, ainda que individualmente não causem grande impacto, quando agrupados possam ter efeitos nocivos significativos na segurança interna da UE ou no funcionamento ou segurança das fronteiras externas.

A medição dos impactos vai depender da ameaça identificada. Se as avaliações quantitativas ou qualitativas não se encontrarem disponíveis, o impacto poderá ser medido através de uma narrativa descritiva dos resultados decorrente de uma análise indutiva ou análise de cenários.

A ameaça, a vulnerabilidade e o impacto são os elementos base do risco. A análise de risco está refletida no diagrama abaixo. Os elementos apresentados no diagrama não são exaustivos, sendo apenas exemplos de variáveis a considerar.

Gráfico 3: Diagrama da análise de risco



Ciclo de Intelligence

Em cada contexto organizacional, as atividades analíticas conducentes ao desenvolvimento de *intelligence* seguem um ciclo «padrão», um processo em cadeia. As unidades de análise de risco da Frontex e dos Estados-Membros utilizam processos, competências e técnicas analíticas para produzir **informação de suporte** à tomada de decisão.

Tal é conseguido através da adoção de um processo comum e estruturado de processamento de informação, que inclui a recolha, análise e posterior disseminação de *intelligence*. Consiste no processo central para a aplicação do CIRAM à GEIF e contribui para a uma gestão eficiente das fronteiras através da promoção da produção de relatórios analíticos adequados e oportunos.

Este processo estruturado de processamento de informação é designado por *Ciclo de Intelligence*, um ciclo claramente definido que assegura a eficiência de análise de risco, mediante um sistema de verificações e balanços/equilíbrios.

A premissa básica do *Ciclo de Intelligence* é que o processamento sistemático da informação conduz a produtos analíticos eficazes que permitem, aos decisores, a tomada de decisões fundamentadas, para melhor fazer face aos riscos.

Gráfico 4: Ciclo de Intelligence



Recomendações

Caso a produção de recomendações faça parte da tarefa atribuída, a análise de risco deverá produzir essas recomendações para os decisores relativamente ao desenvolvimento e implementação de medidas para evitar a materialização dos riscos ou mitigar o seu impacto. Os analistas também podem desenvolver planos de ação ou contingência. Independentemente da situação, um produto analítico deve sempre conter *intelligence*⁶.

As recomendações visam apoiar os decisores - responsáveis pela implementação do Acervo de Schengen, pela GEIF e pelo retorno, tanto ao nível nacional como europeu - a selecionarem e implementarem medidas apropriadas.

⁶ Tais recomendações fazem parte das conclusões analíticas e devem ser distinguidas das recomendações do Diretor Executivo da Frontex mencionadas nos artigos 32.º e 41.º do Regulamento (UE) 2019/1896.

Implementação do CIRAM

Cada Estado-Membro é encorajado a estabelecer e manter a adequada capacidade na área da análise de risco, materializada na forma de uma unidade, rede e/ou sistema. A função da estrutura nacional de análise de risco é implementar o CIRAM e o Ciclo de *Intelligence*, assegurando a recolha da informação relevante, a aplicação dos métodos de avaliação, a disponibilização de ferramentas adequadas e o envolvimento de analistas de risco, em harmonia com as leis que regulam a proteção de dados pessoais, e em total respeito pelos direitos fundamentais. A implementação do CIRAM e *Ciclo de Intelligence* é assegurada com recurso a formação especializada. A estrutura nacional de análise de risco é também responsável pelo estabelecimento e manutenção das respetivas redes de cooperação, e troca de informação e *intelligence* no âmbito da GIF.

Ao nível da UE, os eventos nas fronteiras externas são monitorizados no enquadramento do EUROSUR, facultando a troca de informações e a cooperação operacional na comunidade da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, contribuindo para melhorar o conhecimento dos quadros de situação e reforçar a sua capacidade de reação.

A Rede de Análise de Risco da Frontex (FRAN) reúne representantes dos Estados-Membros, das Agências para a Justiça e Administração Interna (Justice and Home Affairs Agencies) e da Comissão Europeia, envolvidos nas áreas da análise de risco, gestão de fronteiras e retorno.

Ao nível da EU, estão a ser feitos esforços no sentido de se complementar a FRAN, estabelecendo redes regionais de análise de risco na área pré-fronteira, e através de cooperação nesta área com países terceiros.

FRONTX



Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
Plac Europejski 6
00-844 Varsóvia, Polónia

T +48 22 205 95 00
F +48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu
www.frontex.europa.eu



Unidade de Análise de Risco
Varsóvia, dezembro de 2021