



**Cristina Sánchez Calero**  
Dama Alférez Cadete de la Guardia Civil  
Grado en Ingeniería de la Seguridad  
Universidad Carlos III de Madrid

## **LA APLICACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL DEL ANÁLISIS DE RIESGOS CIRAM PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS**



## LA APLICACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL DEL ANÁLISIS DE RIESGOS CIRAM PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO NORMATIVO EUROPEO. 2.1. El concepto de gestión integrada europea de fronteras. 3. ANÁLISIS DE RIESGOS. 3.1. Concepto y relevancia en la gestión de fronteras. 4. MODELO COMÚN INTEGRADO DE ANÁLISIS DE RIESGOS. 4.1. Origen y evolución de CIRAM. 4.2. Metodología de análisis de riesgos en fronteras. 4.3. Aplicaciones de CIRAM en la seguridad de fronteras a nivel europeo. 4.4. Productos del análisis de riesgos europeo. 5. EL PAPEL DE CIRAM EN LA GUARDIA CIVIL. 5.1. Gestión integrada de fronteras aplicado a escala nacional. 5.2. La Guardia Civil en fronteras. 5.3. Particularidades de la implementación en la Guardia Civil. 6. CONCLUSIONES. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. 8. NORMATIVA.

**Resumen:** En 2019, la Unión Europea impuso a los Estados Miembros la adopción del método CIRAM para análisis de riesgos en fronteras. Este estudio evalúa su impacto en España, particularmente en la Guardia Civil, analizando su aplicabilidad en todas las competencias fronterizas. Tras entrevistas y análisis documental, se determina que, aunque no existe una aplicación a nivel nacional de la gestión integrada de fronteras, CIRAM ya está implementado a nivel central en la Guardia Civil, pero su aplicación periférica necesita mejoras. Además, es viable implementar CIRAM en todas sus actividades fronterizas, pero no podemos confirmar que facilite la toma de decisiones y gestión de recursos ya que aún no se considera completamente en todas las unidades.

**Abstract:** In 2019, the European Union imposed on Member States the adoption of the CIRAM method for risk analysis at borders. This dissertation evaluates the impact of this Regulation in Spain, particularly in Guardia Civil, analysing its applicability in all border competences. After interviews and documentary analysis, it is confirmed that even if an integrated border management is not applied at national level, CIRAM is already implemented centrally in Guardia Civil, but its peripheral application needs improvement. Furthermore, it is feasible to implement CIRAM in all its border activities, but we cannot confirm that it facilitates decision-making and resource management as it is not yet fully considered completely in all the units involved in borders.

**Palabras clave:** Gestión integrada de fronteras, análisis de riesgos, Guardia Civil, fronteras exteriores, CIRAM.

**Keywords:** integrated border management, risk analysis, Guardia Civil, external borders, CIRAM.

## ABREVIATURAS

ARA: Annual Risk Analysis

ARA-GC: Análisis de Riesgos Anuales de la Guardia Civil

CECORVIGMAR: Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras

CIRAM: Common Integrated Risk Analysis Model

EIBM: European Integrated Border Management

EUROSUR: Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras

Frontex: Guardia Europea de Fronteras y Costas

IBM: Integrated Border Management

JO: Joint Operation

MAFRONT: Mando de Fronteras y Policía Marítima

NCC: National Coordination Center

OMA: Organización Mundial de Aduanas

RAU-CECORVIGMAR: Risk Analysis Unit del Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras

SASEMAR: Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima

SEPRONA: Servicio de Protección de la Naturaleza

SRA: Strategic Risk Analysis

SVA: Servicio de Vigilancia Aduanera

TO EIBM: Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management

UCAIFF: Unidad Central de Análisis e Investigación Fiscal y Fronteras

UE: Unión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) como comunidad política se considera una de las potencias globales. La seguridad que esta unión de Estados ofrece para sus ciudadanos y el régimen de libre circulación a través de todo el territorio de la Unión (como marca el Código de fronteras Schengen<sup>1</sup>) son un aliciente para la entrada en el territorio europeo. La única consecuencia de ello no es la inmigración irregular que tantos titulares ocupa, sino también el tráfico de drogas, tabaco y otras sustancias prohibidas, o el paso de mercancías por vías no legales para evitar impuestos y otras obligaciones fiscales, a través de puertos y carreteras, o la facilitación del crimen organizado transfronterizo.

España, por su parte, es considerada una de las principales puertas de acceso a la Unión Europea. La protección y salvaguarda de sus fronteras es esencial por dos razones principales: en primer lugar, debido a su proximidad al continente africano, estando a solo 14 km de distancia en su punto más cercano a través del Estrecho de Gibraltar; y, en segundo lugar, por la importancia de puertos como los de Barcelona, Málaga y Valencia, a través de los cuales se introducen mercancías y bienes de todo tipo, tanto de manera legal como ilegal, en la Unión Europea.

Además, teniendo en cuenta que el Código de Schengen establece un espacio de libre circulación para los ciudadanos de los Estados firmantes, y que la Unión Europea se configura como una alianza económica y social entre sus miembros, todo lo que afecte, se introduzca o salga de un Estado repercute a sus vecinos. Por consiguiente, a nivel europeo se considera necesario el establecimiento de medidas supranacionales de coordinación y la homogeneización de procedimientos para afrontar la gestión de fronteras de una manera efectiva e integral.

Este artículo tiene como objetivo analizar la legislación vigente en materia de gestión de fronteras a nivel europeo y sus consecuencias para los Estados Miembros, en particular España y la Guardia Civil como autoridad en fronteras. Entre las obligaciones de la legislación más reciente<sup>2</sup> se encuentra la implantación del concepto de gestión integrada de fronteras y el uso de herramientas comunes para el análisis de riesgos. El método utilizado para ello es el Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos (*Common Integrated Risk Analysis Model*, CIRAM). Se evaluará el uso de esta herramienta que pretende homogeneizar los productos de análisis de los Estados Miembros y aumentar de esta manera la efectividad de las medidas aplicadas, el flujo de información y la cooperación y colaboración entre agencias fronterizas y entre Estados de la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

## 2. MARCO NORMATIVO EUROPEO

### 2.1. El concepto de gestión integrada europea de fronteras

Para entender la actual legislación de fronteras, en particular el Reglamento (UE) 2019/1896, conocido como Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, es necesario remontarse al Tratado de Lisboa de 2009. Este documento, que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, establece la necesidad de implementar gradualmente a nivel europeo lo que denominaron como un «sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores» (art 62 del Tratado de Lisboa). Este concepto de gestión integrada de las fronteras (*integrated border management*, IBM), aunque no se desarrolla explícitamente en este tratado, se entiende si repasamos los documentos anteriores emitidos por la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea, de los que se obtienen las siguientes conclusiones:

- Los tres pilares principales de IBM son un corpus legislativo común, la cooperación operativa/práctica/técnica entre los Estados miembros y la ayuda financiera y el reparto de cargas entre los Estados miembros.
- Sus principales componentes son:
  - Control fronterizo, análisis de riesgos e inteligencia.
  - Control fiscal y aduanero.
  - Investigación del crimen transfronterizo en colaboración con las autoridades policiales de los países miembros.
  - Modelo de control de acceso de cuatro niveles: medidas en los terceros países, cooperación con terceros países vecinos, control fronterizo y medidas de control en el espacio Schengen, incluido el retorno.
  - Intercambio de información y cooperación entre los Estados, sus agencias y a nivel internacional, incluidos terceros países.
  - Actividades coherentes y coordinadas de las actividades de los Estados Miembros y las instituciones y cuerpos de la Unión Europea.
  - Mecanismos de control de calidad y de solidaridad.

Estos conceptos ya dibujan una imagen de colaboración, de esfuerzo compartido entre los Estados miembros, para asumir la carga de trabajo a lo largo de las extensas fronteras europeas. Como órgano coordinador a nivel europeo surge la figura de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, más conocida como Frontex. Esta agencia supranacional se encargará, entre otras cosas, de recibir los análisis de riesgos de los Estados Miembros y, utilizando esta información, desarrollar un análisis de riesgos de fronteras europeo que marcará los objetivos principales de la Unión en esta materia. Además, será el encargado de la distribución de abundantes fondos europeos y de coordinar operaciones conjuntas entre diferentes Estados Miembros.

En el Reglamento (UE) 2016/1624, relativo a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, se incluye una definición más sencilla de IBM, que se acerca bastante al panorama fronterizo actual:

Se trata de gestionar eficientemente el cruce de las fronteras exteriores y de hacer frente a los retos de la migración y a las posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo de este modo a combatir las formas graves de delincuencia con una dimensión transfronteriza y a asegurar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión. Asimismo, es necesario actuar respetando los derechos fundamentales y salvaguardando la libre circulación de personas en el interior de la Unión (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, 2016).

Con esta definición, el legislador hace hincapié en varios conceptos clave para la gestión integrada de fronteras. Por un lado, remarca la búsqueda de la eficiencia, que se conseguirá a través de herramientas comunes y la priorización en el uso de recursos, a la hora de combatir amenazas futuras a las que debemos prepararnos (ahí juega un papel importante el análisis de riesgos). Por otro, subraya la necesidad de proteger las fronteras exteriores como medio para garantizar la seguridad interior, alineándose con los principios morales de la Unión Europea y la ausencia de fronteras interiores en este territorio.

Además, no se refiere únicamente a los Estados Miembros, si no que incluye a muchas otras entidades: a partir de este momento, todo aquel que realice funciones en fronteras deberá aplicar esta legislación y estar sujeto a las obligaciones que conlleva. Igualmente, en este reglamento queda claro el papel de Frontex: los Estados Miembros siguen siendo los principales responsables en la gestión de sus fronteras exteriores, y Frontex funciona como apoyo y coordinador para la aplicación de las medidas europeas. Una de estas obligaciones para los Estados Miembros es la creación de una IBM nacional basada en el método de análisis de riesgos CIRAM que incluya a todos los agentes con responsabilidad en fronteras.

En el caso de España, del que se profundizará más extensamente en las próximas páginas, los principales órganos y cuerpos que realizan funciones en fronteras son la Guardia Civil, que tiene las mayores competencias policiales fronterizas y de resguardo fiscal del Estado, y el Cuerpo Nacional de Policía en materia de control de entradas y salidas del territorio nacional de personas, aunque también aparecen cuerpos no policiales como son Salvamento Marítimo y el Servicio de Vigilancia Aduanera, entre otros. Estas entidades pertenecen, a su vez, a diferentes ministerios que deberán conocer y aplicar la normativa en vigor.

La IBM europea sigue evolucionando en el Reglamento (UE) 2019/1896, actualmente en vigor, que se conocerá como Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas o Reglamento EBCG, por sus siglas en inglés, y que deroga el Reglamento de 2016. En la regulación del 2019 se pretende, siguiendo el concepto vertebrador de gestión europea integrada de fronteras, mejorar el marco legal relativo al asilo, el retorno y la lucha contra la delincuencia fronteriza y reformar la Guardia Europea de Fronteras y Costas como principal esfuerzo operativo en materia de fronteras.

Sin embargo, la puesta en marcha de este cuerpo con intención de convertirse en la policía fronteriza europea queda aún lejos: existen los fondos, el reglamento que lo

regula y la previsión de los medios que van a utilizarse, pero cinco años después de la entrada en vigor de esta ley quedan aún por reclutar y formar a los 10000 guardias que deben conformarla. Esta Guardia Europea serviría como apoyo a los Estados Miembros y refuerzo de la cooperación con países externos a la UE. Más allá de lo que queda estipulado en el Reglamento de 2019, en la práctica Frontex parece dejar a un lado esta Guardia para apostar por los acuerdos con terceros países negociados directamente a través de los Estados Miembros. Asimismo, en la mayor parte el refuerzo de la seguridad en fronteras se realiza a través de las agencias fronterizas de cada Estado, utilizando gran parte de los fondos europeos de Frontex a la dotación de medios para aquellas que cumplan con sus exigencias, entre la que se incluye un análisis de riesgos siguiendo la metodología CIRAM (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, 2019) (Parlamento Europeo, 2019) (Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, 2019).

Tras este breve análisis, resulta más fácil comprender lo que en un principio parecía un concepto tan amplio y abstracto como el sistema de gestión de las fronteras exteriores inferido en la IBM europea. Por un lado, aunque no se haya desarrollado explícitamente por el legislador, se entiende que «integrado» incluye a todos los actores a todos los niveles y, por tanto, en todos los ámbitos y niveles estratégicos. Otro concepto clave, que viene recogido en el Código de fronteras Schengen<sup>3</sup>, es la gestión de fronteras entendida como la compilación del control fronterizo basado en análisis de riesgos y las medidas y estrategias relativas a la seguridad en fronteras.

Además, sí existe una doctrina común implementada por la Guardia Europea de Fronteras y Costas, Frontex, respecto al significado de los términos que conforman las siglas de CIRAM, que se puede sintetizar en lo siguiente:

- «Común» hace referencia a la estrecha colaboración de Frontex con los Estados miembros, aplicado tanto a escala nacional como de la UE. Como hemos mencionado previamente, el control y gestión de fronteras debe afrontarse como un esfuerzo compartido.
- «Integrado» por los esfuerzos dirigidos al control uniforme de las fronteras exteriores en el contexto de la gestión europea integrada de las fronteras (EIBM). Para ello, en el análisis de riesgos se propone la cooperación entre organismos policiales y autoridades fronterizas.
- «Análisis de riesgos» significa el examen sistemático de los factores de riesgo para apoyar la toma de decisiones. En CIRAM, como se explicará en detalle más adelante, el riesgo se define en función de la amenaza, la vulnerabilidad y el impacto, que serán evaluados para obtener un nivel del riesgo.
- «Modelo» se refiere a 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. Mediante el uso de una herramienta común a todos los agentes se mejora el flujo de información, se promueve la homogeneización y se facilita el trabajo conjunto entre diferentes agencias y

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), punto 8: El control fronterizo incluye no solo el control de personas en los pasos fronterizos y la vigilancia entre esos pasos, sino también el análisis de los riesgos para la seguridad interior y de las amenazas que pueden afectar la seguridad de las fronteras exteriores.

órganos con competencias en fronteras (Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex, 2021).

La necesidad de implementar una gestión eficiente del riesgo surge de una premisa lógica: si no conocemos las amenazas y las vulnerabilidades de un sistema y las consecuencias de que se materialice un riesgo concreto, no podemos tomar decisiones ni implementar medidas para protegernos. En base a ello, se destaca el papel primordial del análisis y gestión del riesgo en la legislación, como base del proceso de toma de decisiones.

Por lo tanto, la idea fuerza que aparece en los textos normativos es que la gestión de las fronteras es responsabilidad de cada Estado Miembro, que se materializará en una IBM nacional basado en el análisis de riesgos CIRAM, es decir, en unas estrategias y planes de gestión integrada de fronteras que involucren a todas las agencias y entidades con competencias en fronteras. Además, existe un cuerpo supranacional, Frontex, con cometidos de órgano coordinador de la implementación de la IBM europea, para conseguir una gestión eficiente, homogénea y coherente de las fronteras, consiguiendo un equilibrio entre la seguridad y la libertad de movimiento de los ciudadanos europeos entre sus Estados Miembros.

### 3. ANÁLISIS DE RIESGOS

#### 3.1. Concepto y relevancia en la gestión de fronteras

Se destaca en toda la legislación previamente estudiada la importancia del análisis de riesgos como raíz del planeamiento y de esta gestión integrada de fronteras.

Dentro de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, se consideran riesgos aquellas amenazas que, teniendo en cuenta las medidas existentes en las fronteras y dentro de la Unión Europea, puedan repercutir en la seguridad interna o en el funcionamiento o seguridad de las fronteras exteriores, o que tenga consecuencias humanitarias. Para ello, una herramienta esencial es la realización de un análisis de riesgos con el que se crea un mapa de situación completo de la situación de las fronteras en un cierto momento. Tras este análisis, la tarea de evaluar las amenazas, vulnerabilidades e impacto de cierto riesgo sobre una organización, o Estado, debería resultar más sencillo. Por lo tanto, es necesario hacer referencia a la gestión del riesgo: es decir, lo importante, además del análisis de riesgos tal y como lo entendemos, es tener en cuenta las medidas que se deben llevar a cabo para prevenir amenazas y minimizar el impacto que podría producirse si se materializa dicho riesgo.

El objetivo de realizar un análisis de riesgos en fronteras debe ser, por lo tanto, facilitar la toma de decisiones para una mejor gestión y como base para el planeamiento en sus tres niveles: estratégico, operativo y táctico. A los niveles más altos, o estratégicos, se pueden detectar tendencias que afecten a riesgos presentes y futuros, y desarrollar las estrategias y planes necesarios para mitigarlos como parte del ciclo político europeo. En los niveles operativo y táctico, los análisis de riesgos cobran relevancia a la hora de detectar puntos débiles, y adaptar el planeamiento del servicio para mejorar la eficiencia de las operaciones, siguiendo las pautas del nivel estratégico. Para todos estos procesos, se deberán identificar, analizar y evaluar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, la probabilidad de que ocurran y el posible impacto en las fronteras.

A nivel europeo, la estrategia a mayor nivel se denomina política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras. Se refiere al marco o línea política que debe considerarse como base para todas las medidas de seguridad y control de fronteras, mediante la creación de un listado de los retos en fronteras que se consideran prioritarios para los Estados Miembros y la UE junto con las medidas necesarias para paliar los efectos de estos puntos débiles. A este nivel estratégico, las medidas no están desarrolladas en profundidad, son los Estados los que deben desarrollar, como responsables de la seguridad de sus fronteras, los planes específicos para sus agencias fronterizas.

Dentro de un proceso de planeamiento integrado estos planes son de tres tipos: operacionales, de contingencia y de desarrollo de capacidades. Se crean tanto a nivel europeo, por Frontex y utilizando la inteligencia recogida de los análisis de los Estados Miembros, como en el ámbito nacional, para alinear sus actuaciones con la política estratégica europea. Estos planes deben estar basados en un análisis de riesgos CIRAM y usando los procedimientos de evaluación de vulnerabilidades marcados desde Europa, o al menos así queda estipulado en el Reglamento de 2019. En la realidad, muchos de los planes y estrategias nacionales distan aún de estas exigencias supranacionales.

Por otro lado, para alinear las actuaciones de todos los Estados Miembros, a nivel europeo se ha publicado también una Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de las fronteras (TO EIBM). Los Estados Miembros la adaptarán a sus características específicas, creando a nivel operativo las estrategias nacionales integradas de gestión de fronteras (Frontex, 2019) (European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs). En estos casos, la gestión de fronteras está condicionada al marco supranacional que constituye la Unión Europea. Los planes y documentos específicos de España se evaluarán en apartados posteriores.

Por todo esto, se puede deducir la relevancia que tiene el análisis de riesgos para el estudio y gestión de las fronteras, en especial para aquellos encargados de la toma de decisiones y la elaboración de estrategias y planes. Con carácter general, se utilizará para establecer prioridades y establecer las medidas pertinentes para reducir las amenazas más graves. Del mismo modo, conforme a estas prioridades se repartirán los recursos tanto materiales como humanos, que normalmente no son ilimitados. Además, si los datos obtenidos son suficientes, es posible hacer un estudio de las tendencias criminales en fronteras, así como de las rutas migratorias en el caso de inmigración irregular, o la creación de perfiles (*profiling*) útiles para las policías fronterizas. Como la herramienta usada es la misma, también se pueden realizar estadísticas y comparaciones de datos entre diferentes Estados Miembros o entre agencias fronterizas.

Queda patente la necesidad de afrontar el problema de gestión de fronteras de una manera conjunta e integrada entre Estados Miembros, en un esfuerzo coordinado. Para ello, la cohesión de métodos y herramientas entre agencias y órganos dedicadas a fronteras de diferentes Estados es primordial. En particular, desde la UE se determina que la herramienta a utilizar en el análisis de riesgos es CIRAM.

## 4. MODELO COMÚN INTEGRADO DE ANÁLISIS DE RIESGOS

### 4.1. Origen y evolución de CIRAM

El método de análisis de riesgos establecido a nivel europeo se denomina Modelo Integrado Común de Análisis de Riesgos, o CIRAM. Inicialmente fue desarrollado por Finlandia, más adelante fue adaptado a las características específicas de la Unión Europea y adoptado por esta para crear los análisis de riesgos relativos al control y la gestión de fronteras a nivel europeo.

En el año 2019, con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/1896, queda establecido el método CIRAM como la herramienta de análisis de riesgos que deben utilizar todas las agencias, cuerpos, organizaciones e instituciones que realicen actividades de gestión y control de fronteras. Esto incluye, por supuesto, a aquellas policías que dentro de sus competencias realicen cometidos en fronteras interiores o exteriores de la Unión. La finalidad de homogeneizar las metodologías en este ámbito es, como se ha mencionado previamente, enfocar la seguridad de las fronteras europeas como una responsabilidad compartida entre todos los Estados Miembros.

Por la variedad de Estados Miembros y de cuerpos policiales y agencias que realizan funciones en estas fronteras, además de la extensa y variada legislación tanto a nivel europeo como nacional, es imprescindible que CIRAM sea flexible en su aplicación. Todos estos factores determinarán el grado y manera en la que se aplicará esta metodología de análisis de riesgos. De cualquier modo, la aplicación de CIRAM no es una propuesta o recomendación, es una obligación legal desde la entrada en vigor del Reglamento (EU) 2019/1896.

### 4.2. Metodología de análisis de riesgos en fronteras.

Para aplicar CIRAM, es necesario establecer primero las diferencias entre dato, información e inteligencia. Datos son aquellas piezas de información sin tratar, la información se refiere al material relacionado con una temática concreta y que puede provenir de diversas fuentes, y por último esta información se procesa en un ciclo de inteligencia para obtener como resultado inteligencia, el material útil con el que realizamos los análisis.

Los analistas buscan la información necesaria para desarrollar sus evaluaciones del riesgo siguiendo el modelo de control de acceso de cuatro niveles. Estos niveles o ámbitos donde encontrar información son las medidas en terceros países, la cooperación con terceros países vecinos, el control fronterizo y las medidas de control en el espacio Schengen, incluido el retorno. Como es evidente, estos niveles reflejan una vez más la intención desde la Unión Europea de buscar una gestión integrada en todos los pasos de sus análisis de riesgos. Las autoridades en materia de fronteras que actúen en uno o más de estos ámbitos podrán encontrar útiles estos análisis de riesgos (Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex, 2021).

Los datos recogidos del modelo de control de acceso de cuatro niveles se procesan en un ciclo de inteligencia que puede dividirse en tres pasos: recopilación, análisis y distribución de información operativa. El ciclo de inteligencia incluye también controles y revisiones a lo largo del proceso, teniendo en cuenta que los riesgos en fronteras son

cambiantes, por lo que la información debe ser continuamente actualizada y las decisiones se deben tomar en base a los análisis más recientes. Igualmente, para que los productos de este análisis sean óptimos y eficaces para abordar el riesgo, es necesario contar con analistas especializados y formados específicamente para el trabajo con estas herramientas que conforman CIRAM. Ahí cobra un papel importante Frontex, que imparte cursos dirigidos a los agentes en fronteras, en especial a los jefes de las unidades de análisis de riesgos.

En el paso de análisis, se define el riesgo en función de tres componentes: amenaza, vulnerabilidad de la amenaza e impacto. Estos componentes están interrelacionados y deberán estudiarse conjuntamente para entender la complejidad del riesgo (Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex, 2021). Frontex define cada uno de estos componentes de la siguiente manera:

- Amenaza: la fuerza o presión presentes o futuras que puede afectar a la gestión de las fronteras exteriores. Se caracteriza por su magnitud y probabilidad.

- Vulnerabilidad: la capacidad de un sistema para reducir una amenaza. 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.

- Impacto: los efectos de una amenaza sobre la seguridad interna de la UE o sobre el funcionamiento o la seguridad de las fronteras exteriores.

En primer lugar, el analista debe identificar las amenazas. En el análisis de riesgos anual de Frontex de 2023-2024 se agrupan en las categorías de migración irregular, movimientos secundarios/retorno y crimen transfronterizo. En el caso de los análisis de riesgo nacionales, estas amenazas pueden variar, dependiendo de las características específicas de cada Estado. Por ejemplo, el problema de la migración irregular se abarca de manera diferente en los países mediterráneos que en centro Europa. A cada amenaza se le asignará un nivel, en función de su magnitud y probabilidad. Se intentará ser lo más objetivo posible, y dentro de un marco temporal fijo.

En cuanto a la vulnerabilidad, en gestión de fronteras los factores principales son atributos geográficos de las zonas fronterizas, la existencia de cuerpos especializados (policiales o civiles, como el Servicio de Vigilancia Aduanera), los recursos disponibles y la gestión de las políticas migratorias. En torno a esto, se determina en qué medida un Estado está capacitado para hacer frente a una amenaza concreta, asignándole un nivel de vulnerabilidad. Los criterios para la medición de estas vulnerabilidades vienen recogidos en el Reglamento (EU) 2019/1896, y se consideran uno de los mecanismos de control de CIRAM y de las capacidades operativas de los Estados Miembros. Así, al fijar criterios comunes para todos los Estados al medir sus vulnerabilidades, se reitera en la idea de crear herramientas comunes y a la gestión comunitaria de fronteras.

El impacto también tiene un nivel asociado, de acuerdo con los efectos esperados en un Estado si se materializa la amenaza. Incluye las consecuencias para la seguridad de las fronteras externas e internas, y las consecuencias humanitarias.

Queda claro que estos tres componentes no son otra cosa que diferentes puntos de vista para un mismo riesgo. Mediante el establecimiento de un nivel para cada

componente, se determina un nivel de riesgo, que servirá como herramienta de priorización para el encargado de la toma de decisiones. El resultado es una matriz CIRAM que incluyen los niveles de amenaza, vulnerabilidad, impacto y riesgo, con códigos de colores que facilitan la comprensión. En cada análisis específico, se deberá especificar qué se considera un nivel alto, medio o bajo, o incluso si se considera necesario añadir más niveles como extremo o insignificante, por ejemplo. A continuación, se muestra un ejemplo de matriz CIRAM. La información de nivel de riesgo sirve como ayuda en la toma de decisiones.

**Figura 1**  
*Ejemplo de una matriz CIRAM.*

<b>RIESGO</b>	<b>AMENAZA</b>	<b>VULNERABILIDAD</b>	<b>IMPACTO</b>	<b>NIVEL DE RIESGO</b>
Riesgo 1	ALTO	BAJO	BAJO	BAJO
Riesgo 2	BAJO	MEDIO	ALTO	ALTO
Riesgo 3	ALTO	ALTO	BAJO	MEDIO

Estos análisis se distribuyen a las autoridades relevantes, que en su mayoría coinciden con el modelo de control de acceso de cuatro niveles: terceros países, terceros países vecinos, autoridades nacionales de control de fronteras en los Estados Miembros y otras autoridades del espacio Schengen.

Por último, es necesario resaltar que los análisis de riesgos son una base para tomar decisiones, pero no son la única herramienta de la que se dispone para ello. Al fin y al cabo, las decisiones en materia de seguridad y gestión de fronteras tienen un importante componente político, además de estar regidas por diversa legislación que se debe tener en cuenta, además de recursos limitados. Por lo tanto, la decisión última sobre qué medidas adoptar para afrontar los riesgos y amenazas a las fronteras no pueden basarse únicamente en un análisis de riesgos CIRAM, pero sí es posible que los responsables de la toma de decisiones se basen en él para establecer prioridades y entender mejor la situación en un momento puntual.

#### 4.3. Aplicaciones de CIRAM en la seguridad de fronteras a nivel europeo

El uso principal de los análisis de riesgos es en la toma de decisiones, estableciendo prioridades de acción. Consecuentemente, como los recursos estatales no son ilimitados, estas prioridades determinarán su distribución eficiente.

Por otro lado, servirá para la elaboración de perfiles basados en inteligencia que se utilizan a escala europea para reforzar el control de pasajeros y mercancías en las fronteras. Gracias a los perfiles de riesgo, es posible seleccionar a las personas y cargas específicas que deben ser registradas minuciosamente por las autoridades fronterizas, causando una interferencia mínima en el tránsito, especialmente en aeropuertos y puertos marítimos con gran afluencia de carga y pasajeros. Los datos necesarios para obtener este perfil se seleccionan principalmente a través de indicadores, que están armonizados para todos los países Schengen, y se agrupan en distintas categorías, como institucionales, económicas y sociopolíticas. Esto permite identificar más fácilmente la amenaza y controlar los cambios en los niveles de riesgo.

El intercambio de información será también esencial, tanto entre Estados Miembros como de estos con Frontex, y se basará en el análisis de riesgos. En Europa, se materializa en proyectos como EUROSUR, el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras. En este proyecto, cada Estado cuenta con un Centro Nacional de Coordinación (*National Coordination Centre*, NCC) que intercambia información con las autoridades responsables del control de fronteras de su mismo Estado, de Frontex y de otros NCC. Con la información que se recopila a través de los NCC, EUROSUR crea documentos informativos sobre la situación en las fronteras exteriores e interiores disponibles para los Estados Miembros (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014). En España, el papel de NCC lo desarrolla la Guardia Civil, desde el CECORVIGMAR o Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras.

Operativamente, es también interesante el papel de las operaciones conjuntas (*Joint Operations*, JO), que se desarrollan entre Frontex y uno o varios Estados Miembros, o con terceros países que hayan firmado acuerdos con la Comisión Europea. Estas operaciones las coordina Frontex, que aporta apoyo económico y de recursos materiales y humanos. Para ello, requiere un análisis de riesgos CIRAM, además de una evaluación de las medidas a implementar y los medios necesarios para ello. Es decir, la aplicación de una gestión del riesgo que siga sus métodos. En España, las principales son la JO Indalo, dirigida por la Guardia Civil en el Estrecho de Gibraltar y el Mar de Alborán, y la JO Minerva, que se activa en los meses de verano como refuerzo ante el incremento de inmigrantes irregulares en las Islas Canarias.

Otro de los apoyos que ofrece Europa a los Estados Miembros son los fondos económicos. En materia de seguridad en fronteras, se determina esencial la dotación a los Estados de tecnología punta para una efectiva implementación de la IBM. Para optar a ello, los Estados deben desarrollar un análisis de riesgos CIRAM para justificar sus necesidades y peticiones, resaltando las medidas a implementar, y una evaluación de vulnerabilidades. Desde Frontex, se evaluará cuáles son las más urgentes o prioritarias, y se destinarán los fondos necesarios para mitigar el impacto de dichos riesgos. Al establecer CIRAM como uno de los requisitos de admisión en el proceso de financiación europea, se convierte en un incentivo para la adopción de las políticas fronterizas europeas y la implementación de sus procedimientos.

#### 4.4. Productos del análisis de riesgos europeo

El análisis de riesgos que realiza Frontex se aplica a todos los niveles de decisión, y puede ser estratégico, operacional o relativo a terceros países. En el más alto nivel se encuentra el análisis de riesgos estratégico (*Strategic Risk Analysis*, SRA), en línea con la política estratégica plurianual europea. Estos SRA se publican cada dos años, desarrollando en profundidad las tendencias y evolución de diferentes riesgos, así como una predicción a diez años vista sobre sus efectos sobre las fronteras europea.

Por otro lado, mediante el análisis operacional se desarrollan Análisis de Riesgos Anuales (*Annual Risk Analysis*, ARA), que identifican los riesgos y las regiones a las que afectan según diferentes temáticas: migración irregular, movimientos secundarios/ retornos y crimen transfronterizo, que incluye terrorismo. En base a este estudio, se pueden iniciar entre los Estados afectados operaciones conjuntas en materia de fronteras, las JO mencionadas anteriormente.

Con el análisis de terceros países se pretende promover y mantener relaciones a largo plazo entre la UE y los territorios donde se originan los riesgos y amenazas en fronteras. A raíz de ello, surgen acuerdos bilaterales y pactos entre países afectados, y se discuten las políticas a implementar en los países de origen o de tránsito. Algunos de los ejemplos relevantes en el panorama español son los acuerdos migratorios con Senegal o la República Islámica de Mauritania.

Por lo tanto, el análisis de riesgos tiene, además de una faceta operativa, consecuencias políticas, ya que afecta a las decisiones de más alto nivel y en ellas se basan las directivas que deben ser aplicadas por los Estados Miembros.

En este sentido, el análisis de riesgos se considera una herramienta fundamental para comprender los flujos y las tendencias migratorias, así como para identificar los retos en las fronteras exteriores. Una evaluación correcta de las amenazas presentes y futuras permite controlar y gestionar los riesgos para reducir su impacto en los Estados Miembros y en la propia Unión Europea. Por lo tanto, el análisis de riesgos puede utilizarse para apoyar la toma de decisiones políticas y el desarrollo de las capacidades necesarias para hacer frente a estos riesgos. Para ello, es imprescindible que los Estados miembros y Frontex establezcan estructuras para el intercambio de información y cooperación interoperables para garantizar un uso más eficaz de los datos y los recursos. Como hemos mencionado anteriormente, a estos efectos se establece una metodología de análisis de riesgos común para todos los Estados miembros y la Agencia: CIRAM (Sánchez Calero, 2024).

## 5. EL PAPEL DE CIRAM EN LA GUARDIA CIVIL

### 5.1. Gestión integrada de fronteras aplicado a escala nacional

Cada Estado Miembro debe desarrollar, atendiendo a las obligaciones de la legislación europea, una gestión integrada de fronteras (IBM) a nivel nacional, adaptado a sus capacidades y características concretas. Frontex, como coordinador de la IBM europea, insta a los Estados a que sigan esa misma línea, para unificar toda la información y desarrollar los análisis a nivel comunitario. Los Estados Miembros deben entonces transponer estas políticas europeas a sus territorios.

Por lo tanto, cabe preguntarse si España está realizando estos esfuerzos de adaptación al Reglamento de 2019. Poco después de la entrada en vigor de este documento, se desarrolló por parte de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería y la Secretaría de Estado de Seguridad un proyecto de IBM, que años más tarde sigue en proceso de revisión. Lo mismo ocurre con el Plan de Desarrollo de Capacidades Nacional, que ha sido redactado, pero no aprobado.

No obstante, aparecen menciones a la seguridad y gestión de fronteras en diversos documentos de alcance nacional. Se destacan la Estrategia de Seguridad Nacional, siendo la más reciente del 2021, que incluye dos líneas de acción dedicadas a las fronteras y un capítulo al planeamiento estratégico integrado. Adicionalmente, en la estructura del Departamento de Seguridad Nacional se encuentra el Comité Especializado de Inmigración y el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, ambos relacionados con la seguridad en fronteras.

Por lo tanto, aunque no existe un único organismo ni un documento único que desarrolle las políticas de gestión integrada de fronteras, sí existen manifestaciones de la importancia de este tema en los niveles más altos de decisión política. Se sigue la premisa básica de la IBM: afrontar la gestión de fronteras con un enfoque nacional e integrado, en el que la toma de decisiones se fundamenta en el análisis de riesgos y la colaboración y coordinación entre las agencias y organismos con competencias en fronteras.

Por otro lado, los esfuerzos en fronteras se aplican mayoritariamente a través de las unidades de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía. Ambos cuerpos policiales dependen orgánicamente del Ministerio del Interior, por lo que las estrategias y planes que aquí se desarrollen tendrán un impacto considerable en la gestión nacional. En España existen además cuerpos estatales ajenos a la estructura del Ministerio del Interior que realizan funciones en fronteras, entre ellos el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) y la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), pero que no son considerados autoridad en fronteras, por lo que este estudio no se centrará en ellos.

Si nos remontamos a los documentos mencionados en el primer punto de este artículo, para el desarrollo de una gestión integrada de las fronteras es necesario establecer pautas a nivel estratégico, operacional y táctico, así como un planeamiento integrado que las desarrolle en planes operacionales, de desarrollo de capacidades y de contingencia. Para todos ellos, según el Reglamento de 2019, se debe utilizar las herramientas que marca Frontex a nivel europeo, entre ellos CIRAM. Las autoridades en fronteras deben también seguir estas especificaciones en su ámbito de responsabilidad.

En particular, la Guardia Civil desarrolla para ello diferentes documentos institucionales: la Estrategia Institucional, a nivel estratégico, que se desarrolla operativamente en el Plan Estratégico de la Guardia Civil. En específico para sus competencias fronterizas reunidas en el Mando de Fronteras y Policía Marítima (MAFRONT), se ha desarrollado la Estrategia de la Guardia Civil para la Gestión De Fronteras. Es aquí donde se plasma el esfuerzo de la Guardia Civil de alinearse con las estrategias europeas y nacionales: en el documento de 2023 ya se utilizan todas las indicaciones del Reglamento de 2019 y del TO EIBM, en especial el concepto de planeamiento integrado y el uso del método CIRAM, aunque a nivel nacional aún no haya sido aprobada una IBM específica.

## 5.2. La Guardia Civil en fronteras

La legislación española, en especial la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuye a la Guardia Civil los cometidos de policía fiscal y aduanera, policía marítima y de fronteras, de seguridad pública en puertos y aeropuertos, además de competencia exclusiva en el mar territorial, convirtiendo a este cuerpo en la principal autoridad en fronteras de España, tanto en volumen de cometidos como en personal (cuenta con unos 10.000 especialistas en fronteras) y material destinado a estos servicios. Con ello, compete en exclusiva a la Guardia Civil la labor de vigilancia fronteriza, es decir, del control del cruce de personas por vías no autorizadas para ello, como puede ser el caso de la migración irregular o el crimen transfronterizo por estas vías. El Cuerpo Nacional de Policía, en cambio, controlará el flujo de personas y su documentación en

los puestos fronterizos establecidos<sup>4</sup>. Además, la Guardia Civil tiene competencia exclusiva en materia de resguardo fiscal del Estado, tanto de control aduanero como fraude fiscal y la persecución del contrabando, pudiendo para ello efectuar la inspección de los medios de transporte y equipaje de quienes atraviesen las fronteras.

Con todo, se pueden resumir las funciones de control fronterizo como la suma de la inspección fronteriza, realizada por Guardia Civil y Policía Nacional acorde con sus competencias, y la vigilancia de fronteras, que compete exclusivamente a la Guardia Civil.

Gran parte de las competencias anteriormente mencionadas se corresponden con las actividades realizadas por las unidades del MAFRONT. No obstante, otras unidades de la Guardia Civil desarrollan sus servicios en fronteras, como el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA), o las Jefaturas de Información o de Policía Judicial, y por lo tanto se entienden también como agentes con competencia en fronteras. Del MAFRONT dependen dos Jefaturas: la Jefatura Fiscal y de Fronteras y la Jefatura de Costas y Policía Marítima.

En la Jefatura Fiscal y de Fronteras se encuentra la Unidad Central de Análisis e Investigación Fiscal y Fronteras (UCAIFF), entre otras. Una de sus misiones es la realización de análisis de riesgos en materia de fronteras como apoyo a las decisiones del mando. En particular, estos análisis se refieren al crimen transfronterizo (incluyendo fiscal y aduanas) y de seguridad física en puertos y aeropuertos. Además, desarrollan los Análisis de Riesgos Anuales de la Guardia Civil (ARA-GC), compilando los análisis de todas las unidades pertinentes en un único producto. Siguiendo las imposiciones de la Regulación de 2019, este se desarrollará mediante el método CIRAM, y en línea con las políticas y estrategias europeas (E. Delgado, entrevista, 12 de febrero 2024).

En la Jefatura de Costas y Policía Marítima se encuadra otra unidad dedicada específicamente al análisis de riesgos, llamada RAU-CECORVIGMAR, que significa *Risk Analysis Unit* del CECORVIGMAR. Realiza sus análisis de riesgos en relación con incidentes de migración irregular en las costas españolas y en el mar territorial, y además remite esta información a la UCAIFF para el desarrollo del ARA-GC. Adicionalmente, RAU-CECORVIGMAR es también el punto de enlace NCC de España con el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR.

Estas dos unidades han recibido cursos de formación sobre CIRAM impartidos por Frontex. Está claro para la correcta implementación de CIRAM en todos los niveles de gestión de fronteras es necesario que la totalidad de los agentes tengan unos conocimientos suficientes sobre esta herramienta, y que se conozca cuál es el fin de este cambio de método. No obstante, es imposible que todos reciban esta formación impartida por Frontex de primera mano. La solución se ha encontrado en dirigir estos cursos a ciertos miembros de las unidades centrales de análisis de riesgos (UCAIFF y RAU-CECORVIGMAR), y que estos diseminen el conocimiento al resto de unidades. Así, UCAIFF ha desarrollado ya un ciclo de cursos *Trainer of trainers*, es decir, formador de formadores, con el fin de trasladar el conocimiento a las unidades periféricas del

---

<sup>4</sup> Según la LO 2/1986, le compete al Cuerpo Nacional de Policía el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros (art. 12.A.a), y la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

MAFRONT. Desgraciadamente, el esfuerzo que esto conlleva para la Jefatura es importante, y aún serán necesarios unos años hasta que todos los agentes en fronteras puedan recibir esta formación básica en CIRAM (E. Delgado, entrevista, 12 de febrero de 2024).

Además del Mando de Fronteras y Policía Marítima, otros mandos forman parte de la respuesta a los problemas en fronteras. Destacamos el Mando de Operaciones, como apoyo en materia de coordinación, planeamiento e impulso de las unidades operativas y con su capacidad de investigación de crimen transfronterizo a través de la Jefatura de Información y de Policía Judicial; el Mando de Apoyo para la adquisición y mantenimiento de medios y el desarrollo de capacidades; y el Mando de Personal para la formación y capacitación de los agentes especializados en gestión de fronteras. Estos tres mandos deben actuar en línea con el MAFRONT, ya que todos ellos están obligados a cumplir con la legislación europea relativa a fronteras, en especial el Reglamento de 2019, y la respuesta operativa de la Guardia Civil no se puede llevar a cabo desde un único mando, sino que debe ser conjunta.

Todo esto queda plasmado en diferentes documentos institucionales, como la Estrategia de la Guardia Civil para la Gestión de Fronteras o su Análisis de Riesgos de fronteras. Aun así, existen déficits en el conocimiento acerca de las obligaciones específicas y las consecuencias de la correcta implementación de la gestión integrada de fronteras, en especial en unidades ajenas al Mando de Fronteras y Policía Marítima.

### 5.3. Particularidades de la implementación en la Guardia Civil

La Guardia Civil tiene competencias en la persecución del crimen transfronterizo, de la migración irregular y de movimientos secundarios y de retorno, que son las tres categorías de amenazas que Frontex evalúa en sus análisis de riesgos. Para todos ellos, desde las unidades encuadradas en el MAFRONT y que se dedican al análisis de riesgos (UCAIFF y RAU-CECORVIGMAR) se utiliza CIRAM. Sin embargo, la Guardia Civil es también el resguardo fiscal del Estado, y por lo tanto policía fiscal y aduanera, y tiene competencias de seguridad física en puertos y aeropuertos. Estos dos ámbitos deberán ser también considerados en la creación de los análisis de riesgos de Guardia Civil por su estrecha relación con la seguridad y gestión de fronteras, aunque no aparezcan explícitamente en los ARAs de Frontex.

En el caso de las aduanas, se aplica una legislación más extensa que la estudiada hasta ahora. Principalmente, el Reglamento (UE) 952/2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, y el Reglamento (UE) 2016/399, relativo al Código de fronteras Schengen. En estos documentos también se remarca la importancia del análisis de riesgos en la toma de decisiones y se establece para los controles fiscales y de aduanas un vínculo con la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Esta organización desarrolla, al igual que Frontex con CIRAM, unos procedimientos homogeneizados para los análisis de riesgos en aduanas, utilizando un mismo lenguaje para todos los Estados. Se crean unos indicadores OMA con los que se determina la probabilidad de que ocurra un riesgo concreto y su impacto, con una escala de tres niveles: bajo, medio y alto, muy parecidos a CIRAM.

Para introducir estos indicadores, que suponen una obligación desde la OMA, en el análisis de riesgos de la Guardia Civil CIRAM se modifica para incluirlos. Tras varias entrevistas en la unidad UCAIFF, se confirmó que la aplicación conjunta de CIRAM y de los indicadores OMA se lleva a cabo satisfactoriamente, y no afecta a la aplicación de CIRAM en otros ámbitos de fronteras.

Con respecto a la seguridad física en puertos y aeropuertos, se determina su importancia desde Estrategia de Seguridad Nacional 2021, en la que se denominan infraestructura crítica, y su protección se establece en la Estrategia de la Guardia Civil para la Gestión de Fronteras de 2023. Estas instalaciones son especialmente vulnerables a sabotajes y a todo tipo de ataques terroristas, además de la aparición cada vez más recurrente de vehículos aéreos no tripulados o drones en el espacio aéreo, causando graves problemas de seguridad. Por otro lado, los puertos y aeropuertos pueden ser en ocasiones otra puerta de entrada para migrantes irregulares, para la comisión de delitos transfronterizos o para introducir contrabando. Por ello, un adecuado análisis de riesgos y la implementación de medidas adecuadas y eficientes es esencial, con atención al volumen masivo de mercancía y de personas que atraviesan estas instalaciones diariamente.

## 6. CONCLUSIONES

Tras el estudio de la legislación europea, su trasposición a los países miembros y en particular el desarrollo normativo en España se determina que el uso de CIRAM como herramienta de análisis de riesgos no es facultativo, es una obligación para los Estados Miembros desde la Unión Europea. El Reglamento (UE) 2019/1896 es directamente aplicable en España, lo que conlleva la creación de una IBM nacional, basado en el análisis de riesgos CIRAM.

En este país, se han desarrollado borradores de los documentos que constituirían la IBM, pero no han sido aprobados aún, por lo que se determina que no existe la IBM nacional requerida por la Unión Europea. Sin embargo, sí se subraya la importancia de afrontar los riesgos en fronteras en diversos documentos relativos a la seguridad nacional en el nivel estratégico y político, como la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

Las autoridades en fronteras más destacables son la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, ambos pertenecientes al Ministerio del Interior. Desde la Guardia Civil, a pesar de que a nivel nacional no se haya desarrollado una política de IBM, se ha comenzado a desarrollar sus documentos institucionales siguiendo las obligaciones del Reglamento Europeo: plasma el concepto de gestión integrada de fronteras en su Estrategia Institucional, desarrollada en el Plan Estratégico de la Guardia Civil, y en su Estrategia para la Gestión de Fronteras. Para apoyar la toma de decisiones y para elaborar estos documentos, existen dos unidades de análisis de riesgos en fronteras, encuadrados en el MAFRONT, que están ya aplicando CIRAM: UCAIFF y RAU-CECORVIGMAR. Sin embargo, para poder desarrollar operativamente estas estrategias es necesario aplicar un planeamiento integrado compuesto de tres tipos de planes: operativos, de desarrollo de capacidades y de contingencia. Aquí ya no sólo actúa el MAFRONT, sino que debe apoyarse en otros Mandos de la Guardia Civil en los que el conocimiento de la legislación europea de fronteras no es tan extenso. Para poder aplicar el Reglamento de 2019 de la manera más efectiva posible, y optar al acceso a la financiación europea y otros beneficios

de colaboración comunitaria, es necesario que estos otros mandos se adhieran también a las especificaciones de las Directivas y Reglamentos europeos.

Como se ha mencionado, todos estos documentos se fundamentan en el análisis de riesgos. CIRAM es la manifestación del objetivo europeo de unificar u homogeneizar procedimientos en los Estados Miembros, hasta llegar a una gestión integrada de fronteras europeas eficiente. Al establecer el uso de CIRAM como requisito para acceder a financiación o para participar en JOs, se afianza el uso de esta herramienta. Si entendemos CIRAM como una ayuda a la toma de decisiones, que se utiliza para establecer las prioridades conforme a su urgencia y peligro para la integridad de fronteras, se convertirá en una buena herramienta para la optimización de recursos.

Igualmente, si el fin es utilizar una misma herramienta a lo largo de toda la UE, con sus diversas características geológicas, políticas, sociales y organizativas, con diferentes autoridades en fronteras y complejas amenazas, CIRAM debe ser completamente flexible para adaptarse al Estado en el que se va a aplicar. Del mismo modo, se pretende que el análisis de riesgos alcance todos los niveles de decisión, desde el estratégico o político hasta el operativo, y que en todos ellos se aplique CIRAM. Dentro de la Guardia Civil, sí se aplica con esta intención en las unidades centrales, aunque al ser este Reglamento muy reciente, es necesaria más formación para alcanzar las unidades periféricas y operativas.

Por otro lado, el uso de un mismo método con un vocabulario común facilita el intercambio de información entre agencias y entre Estados: un agente de fronteras español puede desarrollar y entender los documentos realizados por un alemán sin necesidad de formación complementaria. Consecuentemente, se facilita la colaboración y cooperación internacional, que se materializa en operaciones conjuntas y acuerdos con terceros países con el fin de prevenir los riesgos en origen.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. (2019, 8 de noviembre). Guardia Europea de Fronteras y Costas: el Consejo adopta un Reglamento revisado. Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>

Desarrollo de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1896, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0303](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0303)

Frontex. (2019). Estrategia técnica y operativa de gestión integrada de las fronteras europea

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (2014, 22 de abril). Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). [https://publications.europa.eu/resource/cellar/a80accf5-ff5b-417b-92d8-c5120fe4c5dd.0007.03/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/a80accf5-ff5b-417b-92d8-c5120fe4c5dd.0007.03/DOC_1)

Parlamento Europeo. (2019, 17 de abril). Guardia europea de fronteras y costas: 10.000 guardias en 2027. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190410IPR37530/guardia-europea-de-fronteras-y-costas-10-000-guardias-en-2027>

Sánchez Calero, C. (2024). *The European Common Integrated Risk Analysis Methodology CIRAM applied to border control within Guardia Civil.*

Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex. (2021). Modelo integrado común de análisis de riesgos. Folleto resumen. Versión 2.1.

## 8. NORMATIVA

Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo, (2016). <https://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>

Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624, (2019). <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>

