

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Mejor conocimiento de la situación a través de una mayor cooperación entre las autoridades de vigilancia marítima: próximos pasos dentro del entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE

[COM(2014) 451 final]

(2015/C 230/16)

Ponente: Christos POLYZOGOPOULOS

El 20 de noviembre de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Mejor conocimiento de la situación a través de una mayor cooperación entre las autoridades de vigilancia marítima: próximos pasos dentro del entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE

COM(2014) 451 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de noviembre de 2014.

En su 503º pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2014 (sesión del 10 de diciembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente la Comunicación como continuación lógica de los esfuerzos por establecer una vigilancia marítima eficaz y más rentable económicamente —un objetivo estratégico de la política marítima integrada (PMI)—, y hace hincapié en que la mejora del intercambio de información entre las autoridades responsables de la vigilancia marítima guarda estrecha relación con la protección, la seguridad, la economía y el futuro medioambiental de la UE.

El CESE reconoce los progresos logrados a escala europea y nacional desde la elaboración de la hoja de ruta de 2010⁽¹⁾ y considera, no obstante, que resultaría especialmente útil evaluar con mayor precisión estos progresos en relación con los objetivos y las seis etapas de dicha hoja de ruta, así como con la Comunicación del 15 de octubre de 2009⁽²⁾.

1.2. El CESE, que recientemente puso de relieve los retos geopolíticos, estratégicos y medioambientales que se han intensificado en el ámbito de la seguridad marítima⁽³⁾, insta a la Comisión a concretar de inmediato y acelerar el «proceso de revisión para evaluar la aplicación de un CISE marítimo y la necesidad de nuevas acciones»⁽⁴⁾, cuya introducción está prevista de aquí a 2018.

1.3. El CESE recomienda que en el futuro desarrollo del CISE (Entorno común de intercambio de información) se aproveche el ámbito de intervención más amplio y las posibilidades que ofrece la reciente Comunicación sobre la estrategia europea de seguridad marítima⁽⁵⁾, con el fin de desarrollar un enfoque actualizado, coherente y global de la vigilancia marítima.

1.4. El CESE insta a la Comisión a que precise de qué modo pueden los Estados miembros «continuar trabajando en la modernización de sus sistemas de TI (tecnologías de la información) de vigilancia marítima» sin disponer para ello de medios suplementarios aparte de los «fondos disponibles a escala de la UE para apoyar las pequeñas mejoras»⁽⁶⁾, y recomienda canalizar o reinvertir una parte de los recursos ahorrados para subsanar las deficiencias del CISE y mejorarlo de forma global.

⁽¹⁾ «Comunicación relativa a un proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE» [COM(2010) 584 final].

⁽²⁾ «Hacia la integración de la vigilancia marítima: Entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE» [COM(2009) 538 final].

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Estrategia de Seguridad Marítima de la UE», DO C 458 de 19.12.2014, p. 61.

⁽⁴⁾ COM(2014) 451 final, p. 9.

⁽⁵⁾ «Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea» [JOIN (2014) 9 final].

⁽⁶⁾ COM(2014) 451 final, p. 8.

1.5. Teniendo en cuenta el carácter voluntario del proyecto y la importancia de la voluntad política y las barreras culturales que surgen, entre otras cosas, de mentalidades, estereotipos y métodos de trabajo profundamente arraigados, el CESE pide a la Comisión que se centre en medidas de educación o formación y en iniciativas para restablecer la confianza, sacando provecho de las experiencias positivas existentes, como el Foro de la Guardia Costera del Atlántico Noroccidental (*North Atlantic Coast Guard Forum*) o la Asociación Internacional de Señalización Marítima (*IALA-International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities*).

1.6. El CESE pide asimismo a la Comisión que defina más claramente con qué combinación de políticas tiene previsto, a corto y largo plazo, hacer frente a los obstáculos jurídicos y técnicos que dificultan la consolidación de un CISE eficaz.

1.7. El CESE señala que la rápida evolución de las tecnologías de la información expone indefectiblemente cualquier entorno de intercambio de informaciones sensibles, como el CISE, a los ataques cibernéticos⁽⁷⁾, aunque también de terroristas, con consecuencias imprevisibles para la seguridad de los transportes, los intercambios, los puertos, los buques, las tripulaciones y las mercancías, e insta a la Comisión a examinar de inmediato la cuestión de la ciberseguridad en el transporte marítimo y a determinar medidas concretas para proteger el CISE. El Informe de 2014 de la Oficina de Auditoría del Gobierno de los EE. UU. (*US Government Accountability Office*) sobre la protección de las infraestructuras marítimas críticas pone de relieve la urgencia de la situación (<http://gao.gov/products/GAO-14-459>).

1.8. El CESE subraya que la mejora del conocimiento de la situación y el refuerzo de la cooperación entre las autoridades de vigilancia marítima que se garantizarán a través del CISE contribuirán también a la protección de la integridad ecológica del medio marino de la UE, protegiendo mejor la biodiversidad y los recursos marinos de los accidentes nucleares, del vertido de sustancias tóxicas y de accidentes graves en los que intervengan sustancias contaminantes, así como del cambio climático. Además, mejorar la seguridad de los cables y conductos submarinos reforzará la eficiencia energética.

2. Introducción

2.1. Disponer de un acceso oportuno a informaciones exactas y poder hacerse una idea común y precisa de la situación en el ámbito marítimo es de importancia vital para afrontar los riesgos y las amenazas. La integración de diversas fuentes de datos y la coordinación de las autoridades competentes contribuyen a una mejor comprensión de lo que sucede en el mar y crean valor añadido mediante el uso adecuado de los limitados recursos disponibles.

2.2. En este contexto, uno de los objetivos estratégicos de la política marítima integrada es el intercambio optimizado de información entre las autoridades de vigilancia marítima. El desarrollo de un entorno común de intercambio de información en el ámbito marítimo de la UE ha sido objeto de dos Comunicaciones publicadas por la Comisión en 2009 y 2010⁽⁸⁾.

2.3. El fortalecimiento de la seguridad marítima mediante la vigilancia integrada de los mares se reconoció en 2012 como un componente básico de la agenda de «crecimiento azul», que tiene por objeto crear crecimiento y empleo en la economía marítima⁽⁹⁾.

2.4. La reciente Comunicación conjunta sobre la estrategia de seguridad marítima de la UE (2014)⁽¹⁰⁾ confirma y demuestra con argumentos la importancia de la vigilancia marítima y del intercambio de información sobre las cuestiones marítimas como componente esencial de la seguridad en el mar.

3. Ejes de la Comunicación de la Comisión

3.1. La Comunicación presenta los progresos realizados a escala europea y nacional desde la elaboración de la hoja de ruta del CISE, que constituye un proceso de colaboración voluntaria permanente cuyo objetivo estriba en reforzar los conocimientos, la eficacia, la calidad, la capacidad de respuesta y la coordinación en lo que se refiere a las acciones de vigilancia en el ámbito marítimo de la Unión, además de fomentar la innovación.

3.2. Más allá de la mera puesta en común de la información, el CISE tiene como finalidad lograr un uso múltiple y correcto de los datos por parte de distintos grupos de usuarios sin duplicación, gracias a una red descentralizada de vigilancia marítima que respete las disposiciones sobre la protección de datos y las normas internacionales. El CISE no sustituye los sistemas y plataformas de intercambio de información existentes y no tiene ninguna incidencia en las estructuras competentes o en la legislación de los Estados miembros.

⁽⁷⁾ «Ciberataques en la UE» (Dictamen de iniciativa del CESE), DO C 451 de 16.12.2014, p. 31.

⁽⁸⁾ COM(2009) 538 final y COM(2010) 584 final.

⁽⁹⁾ COM(2012) 494 final.

⁽¹⁰⁾ JOIN(2014) 9 final, pp. 8 -10.

3.3. Más específicamente, la hoja de ruta⁽¹¹⁾ estableció seis etapas para el desarrollo del CISE: identificación de las comunidades de usuarios, cartografía de los conjuntos de datos y análisis de las carencias en el intercambio de datos, determinación de niveles comunes de clasificación de los datos, creación de un marco de apoyo, definición de los derechos de acceso y establecimiento de un marco jurídico coherente.

3.4. El CISE se aplica a los ámbitos de actuación siguientes: 1) seguridad de la navegación marítima (incluida la búsqueda y el salvamento), seguridad marítima y prevención de la contaminación generada por los buques, 2) control de la pesca, 3) disponibilidad y respuesta ante la contaminación marítima accidental y protección del medio ambiente marino, 4) aduanas, 5) control en las fronteras, 6) aplicación de la legislación, y 7) defensa.

3.5. El ahorro potencial que ello puede suponer para la economía europea, en términos de costes administrativos y de funcionamiento, es del orden de 400 millones de euros al año, con un ahorro directo para los poderes públicos en torno a 40 millones al año. Las inversiones correspondientes durante los primeros diez años se estiman en unos 10 millones de euros al año.

4. Consideraciones generales

4.1. Señalando el alcance y la importancia de la navegación marítima europea para el empleo y la economía, el CESE ha formulado en anteriores dictámenes importantes observaciones y recomendaciones sobre una serie de cuestiones relacionadas con la política marítima europea⁽¹²⁾ y se ha pronunciado de manera detallada tanto sobre los aspectos generales de la seguridad en el mar como sobre las cuestiones más específicamente relativas a la vigilancia marítima integrada, subrayando la necesidad de un dispositivo integrado para garantizar la vigilancia marítima⁽¹³⁾.

4.2. Más en particular, el CESE, que defiende un enfoque intersectorial de la gobernanza marítima, señaló que para conseguir un verdadero mercado marítimo integrado es esencial que los servicios de inspección nacionales, la guardia costera y las armadas de los Estados miembros entablen una cooperación más estrecha, lo que supone establecer una estructura de intercambio de información y un sistema integrado de vigilancia marítima⁽¹⁴⁾.

4.3. El CESE se muestra favorable a un mecanismo de vigilancia, común al conjunto de la UE, que se base en un marco jurídico armonizado y permita garantizar que las autoridades, las agencias y los usuarios de los Estados miembros de la UE compartan la información sensible y no sensible⁽¹⁵⁾.

4.4. El CESE considera especialmente importante clarificar y salvaguardar las estructuras de gobernanza y los recursos si se quiere garantizar la viabilidad de esta iniciativa, excepcionalmente compleja y ambiciosa, en la que participan más de 400 entes que gestionan un volumen ingente de información en relación con la vigilancia marítima, y entre los que figuran principalmente las autoridades públicas de los Estados miembros de la UE y del EEE y se incluyen también distintos organismos de la UE, como la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA), Frontex, la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Defensa (AED).

4.5. El CESE señala que, dado el carácter voluntario del CISE y teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, son los Estados miembros los que, en un contexto de austeridad presupuestaria y de crisis, deben asumir un papel central que impone cargas adicionales a sus autoridades competentes, que deberán soportar grandes gastos para modernizar o hacer compatibles los equipos respectivos de TI, gran parte de los cuales (alrededor de una cuarta parte) se basan en una arquitectura monolítica y anticuada. [Cf. SWD(2014) 224 final. *Evaluación de impacto y Gartner, 2013: Sustainability and Efficiency of Visions for CISE* (Sostenibilidad y eficiencia de los objetivos para el CISE), Comisión Europea, DG Asuntos Marítimos y Pesca].

⁽¹¹⁾ COM(2010) 584 final.

⁽¹²⁾ Entre otros: DO C 211 de 19.8.2008, pp. 31-36; DO C 128 de 18.5.2010, pp. 131-135; DO C 107 de 6.4.2011, pp. 64-67; DO C 161 de 6.6.2013, pp. 87-92; DO C 255 de 22.9.2010, pp. 103-109.

⁽¹³⁾ Entre otros: DO C 44 de 11.2.2011, pp. 173-177; DO C 67 de 6.3.2014, pp. 32-46; DO C 76 de 14.3.2013, pp. 15-19; DO C 168 de 20.7.2007, pp. 57-62; DO C 32 de 5.2.2004, pp. 21-27; DO C 61 DE 14.3.2003, pp. 174-183, DO C 458 de 19.12.2014, p. 61.

⁽¹⁴⁾ DO C 107 de 6.4.2011, pp. 64-67.

⁽¹⁵⁾ DO C 44 de 11.2.2011, pp. 173-177.

4.6. Teniendo presente el estudio realizado sobre la evaluación del riesgo en el ámbito marítimo de la UE para los próximos quince años, el CESE opina que, para jerarquizar la información que debe intercambiarse, conviene dar prioridad a la detección eficaz de los riesgos, las amenazas y los puntos débiles en cada sector, sobre todo en las zonas marítimas, aunque también a un nivel más general. [Cf. Wise Pens International, 2013: *Risk Assessment Study as an Integral Part of the Impact Assessment in Support of a CISE for the EU Maritime Domain* (Estudio sobre la evaluación del riesgo como parte integrante de la evaluación de impacto en favor de un CISE marítimo para la UE), Comisión Europea, DG Asuntos Marítimos y Pesca].

4.7. En cualquier caso, la confidencialidad y la protección de los datos sensibles de carácter personal o comercial son cuestiones de suma importancia. El CESE considera que deben ser objeto de atención y detallarse mejor, y se remite a las observaciones y recomendaciones formuladas anteriormente sobre este tema.

4.8. El CESE expresa su satisfacción por los progresos realizados en la aplicación de la hoja de ruta a través de los programas BlueMassMed, Marsuno y CoopP, que confirman la necesidad operativa de un intercambio de información intersectorial y han contribuido a una aclaración en la materia, por lo que anima a la Comisión a redoblar estos esfuerzos.

4.9. El CESE también considera alentadores los progresos, ya señalados, referentes a la puesta en marcha de numerosos sistemas⁽¹⁶⁾ que sirven a los objetivos perseguidos en los distintos ámbitos políticos y que, en algunos casos, van más allá de un sector.

4.10. El CESE subraya que la geografía marítima de la UE es única en su género, con seis cuencas marinas más las regiones ultraperiféricas europeas y las especificidades de las zonas insulares, y señala que en las situaciones de amenazas y riesgos intensos que adquieren dimensiones mundiales no puede concebirse un refuerzo de los conocimientos y la eficacia del CISE si no se aumenta también la cooperación internacional, regional y transfronteriza, prestando la debida atención al intercambio de informaciones seleccionadas con terceros países y al examen de las cuestiones de seguridad y reciprocidad de dichas informaciones.

4.11. El CESE considera que un enfoque coherente de la vigilancia marítima, tanto en la UE como a escala internacional, deberá tener en cuenta los asuntos relacionados con la concepción y la ejecución de las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD).

4.12. El CESE acoge favorablemente la significativa mejora en el intercambio de información entre las autoridades civiles y las militares, que se cuentan entre los principales poseedores de datos sobre vigilancia marítima, y pide a la Comisión que contemple la posibilidad de aprovechar específicamente los recursos de la OTAN. Recuerda por otro lado las mejores soluciones de cooperación entre civiles y militares, a nivel nacional y europeo, que se han desarrollado en el marco del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).

4.13. El CESE pide a la Comisión que se esfuerce por hacer un mejor uso de los recursos y datos espaciales para el desarrollo del CISE, dado que la vigilancia marítima constituye uno de los ámbitos de utilización de los sistemas de satélites de la UE. A título de ejemplo, cabe destacar que los servicios de vigilancia marítima de Copernicus (antiguo programa GMES-Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad) apoyan las acciones destinadas a luchar contra la piratería, el tráfico de estupefacientes, la pesca ilegal y el vertido de residuos tóxicos, en cooperación con servicios como Frontex o la EMSA y con el Centro de Satélites de la UE (CSUE), a la vez que contribuyen a las aplicaciones de seguridad relacionadas con la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la UE.

4.14. El CESE pide a la Comisión que aborde de inmediato la cuestión de la ciberseguridad en el transporte marítimo y especifique qué medidas deben tomarse para proteger el CISE, teniendo en cuenta que hay que garantizar una coordinación horizontal particularmente enérgica por parte de las autoridades afectadas.

5. Observaciones particulares

5.1. El CESE insta a la Comisión a que intensifique sus esfuerzos en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación, a fin de gestionar aspectos técnicos complejos y difíciles como son la interoperabilidad y la arquitectura de las aplicaciones, sistemas y servicios; por ejemplo, las variaciones de calidad de los datos entre los distintos programas y dispositivos informáticos tienen un impacto importante en la correcta aplicación y la fiabilidad del CISE⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2014) 451 final, p. 5.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 451 final.

5.2. El CESE considera que la creación de un entorno común de intercambio de información en el ámbito marítimo de la UE brindará oportunidades de empleo y capacidad empresarial innovadora, especialmente por lo que respecta a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), y anima a la Comisión a poner de relieve la importancia de esta dimensión.

5.3. El CESE pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos con el fin de superar los obstáculos culturales al intercambio y la difusión de información y considera que, para generar confianza y fomentar una mentalidad de «procurar compartir para dar a conocer» (*care to share to be aware*), tanto en los distintos sectores como entre ellos, no basta con publicar un manual de carácter no vinculante con recomendaciones de buenas prácticas para la aplicación del CISE.

5.4. Las diferencias intersectoriales que se dan a la hora de integrar la vigilancia marítima en los Estados miembros dan lugar a fuertes discordancias en los esfuerzos desplegados para su conexión con el CISE; por ejemplo, algunos países han simplificado sus sistemas informáticos de apoyo y otros no lo han hecho. Algunos países han puesto en marcha mecanismos sólidos para garantizar la cooperación electrónica entre distintos sectores de su territorio, mientras que otros tienen sistemas informáticos sectoriales cerrados.

5.5. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión para elaborar un modelo común de datos, es decir, una lista de términos, significados, convenciones de nombres, formatos de datos y relaciones entre los datos, que constituirá una herramienta de «traducción» de datos entre los sistemas de información relativos a la vigilancia marítima, en especial entre sistemas civiles y militares.

5.6. El CESE acoge con satisfacción el progreso realizado en la creación de ventanillas únicas nacionales que ofrecerán plataformas centrales nacionales de intercambio de información para la notificación y el intercambio de datos relacionados con los buques en conexión con el sistema unificado de intercambio de información marítima de la Unión, así como con otros sistemas. Las buenas prácticas en esta materia han sido señaladas por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) en su Recomendación n.º 33 destinada a facilitar los intercambios comerciales y del transporte, y constituyen también un punto de referencia útil para el CISE.

5.7. El CESE considera que también es necesario abordar el grave problema de la dependencia de las plataformas informáticas de cara a sus proveedores respectivos (*vendor lock-in*), que dificulta la interoperabilidad, en la medida en que los sistemas informáticos de vigilancia marítima de los Estados miembros, en una proporción de cerca del 85 %, están dotados de una infraestructura específica y no están normalizados, por lo que siguen siendo dependientes de un mismo proveedor para su eventual actualización o adaptación.

Bruselas, 10 de diciembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
