

من خليج عدن إلى خليج غينيا:

الدروس المستفادة وأفضل الممارسات التي ينبغي على قطاع التأمين اعتمادها

الدكتورة تينا لوفيردو

محاضرة في قانون النقل البحري والتأمين في مركز دراسات القانون التجاري،

كلية الملكة ماري، جامعة لندن

تم توثيق أعمال القرصنة البحرية للمرة الأولى في القرن الرابع عشر قبل الميلاد على شكل مآثر من أطلقت عليهم تسمية "شعوب البحر"، الذين كانوا يهددون بحر إيجة والبحر الأبيض المتوسط.¹ في الماضي القريب، ولفترة تقارب المئتي عام، منذ مطلع القرن التاسع عشر وحتى نهاية القرن العشرين، كانت القرصنة² تُعتبر ممارسة قديمة قريباً لدى مجتمع الشحن العالمي.³ لكن، على مدى السنوات العشرين الماضية، شهد قطاع الملاحة البحرية انبعاثاً لظاهرة حديثة من القرصنة والسطو المسلح في البحر تفوق نظيرتها التاريخية عدوانية⁴، ولقد أثبتت مراقبتها وضبطها صعوبة متزايدة.

ظهرت القرصنة المعاصرة في جنوب شرق آسيا⁵ وشرق إفريقيا، وشهد الصومال وخليج عدن عدداً هائلاً من حوادث القرصنة، فما كان من المجتمع الدولي إلا أن اعتمد مجموعة متنوعة من التدابير؛ وتشهد الإحصائيات الآن على انخفاض هجمات القراصنة في تلك المناطق.

إزاء تراجع معدلات عمليات القرصنة عند الساحل الصومالي، يتحوّل الاهتمام الدولي الآن إلى المياه الواقعة قبالة ساحل إفريقيا الغربي، ولا سيّما خليج غينيا⁶ الذي يشهد حالياً ارتفاعاً ملحوظاً في عدد حوادث القرصنة البحرية. إن التداعيات المترتبة على هذا الوضع، وليس خلافاً للقرصنة قبالة سواحل الصومال سابقاً، يمكن أن تكون بارزة وبعيدة المدى. فخليج غينيا هو بمثابة شريان حيوي اقتصادي للبلدان الساحلية وغير الساحلية⁷ في غرب إفريقيا كما أنه موقع استراتيجي للتجارة العالمية على حدّ سواء.⁸

المبادرات والتدابير المتخذة في شرق إفريقيا

طغت القرصنة التي انطلقت من خليج عدن والصومال على مخاوف الملاحة البحرية لمالكي السفن والحمولات، والمستأجرين، وشركات التأمين، وصناع القرار، ومنظمات الملاحة البحرية الدولية على مدى السنوات الست الماضية.

تم ابتكار أنواع جديدة من التأمين (كمخاطر الحرب، والخطف مقابل فدية، وهلاك الحمولة) من جانب قطاع التأمين في سبيل توفير الغطاء لمالكي السفن (والمستأجرين بدرجة أقل) الذين اضطروا إلى تحمّل اختطاف سفينتهم لفترات زمنية طويلة في كثير من الأحيان. فضلاً عن ذلك، إن تطبيق أفضل الممارسات الإدارية (BMP)، وهي مجموعة من المبادئ التوجيهية التي وضعتها جمعيات قطاع الملاحة البحرية الدولية، والقوات البحرية، وغيرهم من أصحاب الشأن، ساعد على تقديم المشورة إلى أصحاب السفن والبحارة حول الحماية الذاتية والتدابير الوقائية ضد هجمات القرصنة المحتملة.⁹

وفي محاولة أخرى لردع نشاط القرصنة في خليج عدن وعرقلة، أصدر مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة قرارين¹⁰ أديا إلى تزايد وجود دوريات بحرية دولية (وقوات عسكرية أخرى) في المنطقة. وتم إطلاق دوريات ناجحة أيضاً من طرف واحد من قبل السفن الحربية للائتلاف التي أنشأت ممر العبور الموصى به دولياً (IRTC).

ولقد ثبت أن أحد أنجح الأسلحة المطورة في الحرب ضد القرصنة هو توظيف حراس مسلحين خاصين. وعلى الرغم من أن اللجوء الأولي إلى هذا التدبير جوبه بالمعارضة من جانب مجتمعات الشحن والتأمين والدول التي ترفع السفن علمها على حدّ سواء، تتم اليوم الإشادة بممارسته الفعلية وآثار استخدامه.¹¹

كيف تختلف تجربة غرب إفريقيا؟

يمكن لأحدهم أن يخالف الرأي قائلاً إن هجمات القرصنة في غرب إفريقيا تختلف تماماً عن تلك التي تقع في خليج عدن. فهجمات القرصنة في خليج غينيا، خلافاً للهجمات الرامية إلى تحصيل الفدية قبالة سواحل الصومال،¹² تندرج ضمن فئتين في المقام الأول: السطو المسلح وسرقة الحمولة.

يبدو السطو المسلح كعملية انتهازية بانت تتصف بالعنف على نحو متزايد، وعادةً ما تجري بالقرب من الساحل، لا سيما أثناء اقتراب السفن أو انجرافها أو رسوها قبالة الموانئ. الغاية الرئيسة من السطو المسلح هي قيام القرصنة بوضع اليد على الأغراض الثمينة كمعدات تكنولوجيا المعلومات وعلى الأمتعة الشخصية.¹³

أما سرقة الحمولة فتجري عادةً على متن ناقلات البترول والمنتجات الكيماوية حيث يتم نقل الحمولة (وخصوصاً المنتجات النفطية¹⁴) من السفينة المختطفة إلى سفن صغيرة، على مدى أيام. تميل هذه الهجمات إلى أن تكون منظمة جيداً ومتطورة ويبدو أنها تتطوي على عنصر جنائي مع مصالح تجارية أخرى على الشاطئ - تشير الهجمات في غرب إفريقيا إلى تخطيط منسق ومنفذ جيداً بإدارة جهاز الإستخبارات... لدى قرصنة خليج غينيا نقابات منظمة تملك النفاذ إلى المعرفة التقنية حول السفن كما أنها تملك معدات تظهر تحركاتها. غالباً ما يتم تنفيذ الهجمات بواسطة قوارب سريعة عالية القدرة تنطلق في بعض الحالات من سفينة أم، وعادة ما تقع الهجمات في المياه الإقليمية للدول الساحلية.¹⁵

وفي هذا الصدد، إن الحمولة والمعدات والأمتعة الشخصية على متن السفن هي التي تمثل "القيمة" بدلاً من الطاقم، كما كانت الحال في الصومال. هذا الجانب، ناهيك عن المنطقة البحرية التي تجري فيها الهجمات، يتطلب تدابير مختلفة لمكافحة القرصنة في غرب إفريقيا.

من ناحية سياسية وحوكومية، تختلف بلدان غرب إفريقيا كثيراً عن دول شرق إفريقيا إذ لديها، في الغالبية العظمى، حكم قانون راسخ، مع مؤسسات دولة متطورة وفاعلة، وحوكمة مرضية بشكل عام.¹⁶ غير أن ذلك لا يعوّض عن

النقص الحالي في الملاحقة القضائية الفعّالة، ووضع أطرٍ قانونيّة واضحة، وإيجاد وكالات إنفاذ القانون ميدانياً، على غرار الوضع في الصومال، ما يجعل محاكمة القرصنة المحتملة بالتالي هدفاً شاقاً.¹⁷

فضلاً عن ذلك، يفتقر خليج غينيا إلى مراقبة المياه ورفع التقارير، مقارنة مع منطقة شرق إفريقيا. ليس هناك حالياً من إجراء مركزي لرفع التقارير بشأن حركة السفن¹⁸ كما أن المنطقة غير خاضعة لأي آلية مراقبة ثابتة من قبل القوات البحريّة الدوليّة.¹⁹

ثمّة عاملٌ آخر يزيد من التعقيد في خليج غينيا وهو أن العديد من الحوادث تقع داخل مياهها الإقليمية،²⁰ وذلك قد يكون من شأن الشرطة، غير أن قوات خفر السواحل في معظم بلدان غرب إفريقيا غير مجهزة جيداً للتعامل مع حالات مماثلة. هذا الواقع صعب من الناحية القانونيّة أيضاً؛ فبموجب المادة 101 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS)، القرصنة ممكنة قانوناً في أعالي البحار فحسب (أي خارج نطاق الإثني عشر ميلاً)، فيما تُصنّف أي أفعال تُرتكب داخل المياه الإقليمية لبلدٍ ما بالسّطو المسلّح ضدّ السفن بدلاً من القرصنة. هذا يعني أن الإجراءات التي يمكن للقوات البحريّة أو الساحليّة اتخاذها ليست شاملة ولا واسعة النطاق، وإنما، عوضاً عن ذلك، تقتصر على بعض التدابير التي يمكن اتخاذها على أساس التحديدات القانونيّة لمختلف الأنشطة الإجرامية.

أما العقبة الكبرى أمام مكافحة القرصنة فيبدو أنها المشاكل التي تنشأ تجاه الاستخدام المحتمل للحراس المسلّحين. ويُعزى ذلك إلى وفرة المصالح القانونيّة، والأمنيّة، والإداريّة، والرقيبيّة في المنطقة التي تتفاقم بفعل عدم وجود مبادئ توجيهيّة ملزمة قانوناً²¹ أو قانون من قبل صانعي السياسات، وهو درسٌ آخر نستقيه من تجربة شرق إفريقيا. الوضع أكثر محدوديّة في خليج غينيا بما أنّ الحراس المسلّحين الذين يتمّ التعاقد معهم من قبل الأشخاص لا يجوز لهم حالياً العمل ضمن مياهها الإقليمية.

ماذا بوسع قطاع الملاحة البحرية أن يفعل لغرب إفريقيا: الدروس المستفادة

على ضوء هذه التطورات، تمّ بذل الجهود وأخذ المبادرات من قبل صانعي السياسات والمنظمات ذات الصلة في جميع أنحاء العالم.

سبق أن وضعت الطاولة المستديرة لجمعيات الشحن الدولية²² مجموعة من المبادئ التوجيهية المؤقتة لمالكي السفن، ومشغليها، ومن يقودها للحماية من القرصنة والسّطو المسلّح في خليج غينيا²³، والتي ينبغي قراءتها بالتزامن مع أفضل الممارسات الإدارية BMP4. وترمي هذه الجهود إلى اعتماد تدابير وقائية (على شكل حماية ذاتية) وتبادل المعلومات بين الجهات المعنية - الدروس المستفادة من تجربة شرق إفريقيا.

صادق مجلس الأمن التابع لمنظمة الأمم المتحدة على القرارين 2018²⁴ و2039²⁵ حاصلاً دول خليج غينيا على تطوير وتطبيق استراتيجيات سلامة الملاحة البحرية، ووضع الأطر القانونية، والتعاون من أجل ملاحقة القرصنة قضائياً²⁶. وفي أواخر العام 2013، صادقت المنظمة البحرية الدولية على قرار بشأن خليج غينيا²⁷. في مارس من عام 2014، أصدر الاتحاد الأوروبي استراتيجيته لخليج غينيا معتمداً مقارنةً متكاملة تجمع تحديات الأمن والحكم والتنمية برّاً وبحراً، مع الاستفادة من الدروس المستفادة في القرن الإفريقي. إلى ذلك، يعزّز الاتحاد الأوروبي المبادرات الإقليمية والدولية على حدّ سواء لمكافحة القرصنة والسّطو المسلّح في البحر في خليج غينيا²⁸. وفي هذا السياق، اعتمدت المنظمات المحلية الإقليمية سياسات كما أطلقت إجراءات محددة²⁹. لكن سبق أن تمّت الإشارة إلى ضرورة فهم الطبيعة الخاصة لهذه المنطقة الإفريقية تماماً كي تكون استراتيجية الاتحاد الأوروبي فعّالة³⁰.

زادت بعض البلدان في خليج غينيا مواردها أيضاً وأقامت شراكات من أجل معالجة مشكلة القرصنة التي تمثلت بدوريات مشتركة وبخاصة "ازدهار العملية". رغم جميع الإجراءات المذكورة أعلاه على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية التي تهدف، من بين أمور أخرى، إلى بناء القدرات دولياً، وإنما إقليمياً في المقام الأول، ثمة حاجة إلى القيام بأكثر من ذلك بكثير للتمكّن من مكافحة القرصنة في المنطقة. سيكون لهذه المبادرات تأثير، وإن

كان محدوداً كما يزعمون. وبالنسبة إلى قضايا أمن الملاحة البحرية، أثبت التعاون الهادف بين جميع أصحاب الشأن المعنيين أهميته الحيوية.³¹ لكن ثبت أن أي عمل منسّق فيما بينهم هو بعيد المنال حتى الآن في غرب إفريقيا.³² ساعدت تجربة شرق إفريقيا أيضاً في تسليط الضوء على أهمية جمع الأدلة من جانب الدول وصعوبتها، وهذه نقطة أخرى ينبغي على بلدان غرب إفريقيا التركيز على تحقيقها.

من وجهة نظر قطاع التأمين، إن أبرز العقبات التي ينبغي التغلب عليها هي القدرة على استخدام الحراس المسلّحين، والحاجة إلى مساعدة الحكومات الإقليمية على إيجاد المؤسسات، والقواعد، والموارد لمكافحة القرصنة، وأخيراً عدم الانتظام على المستوى الدولي. ثمة حجر عثرة ذات أهمية كبرى تتمثل في التعريف العقيم والقديم لكل من القرصنة والسّطو المسلّح في البحر، والتي تؤدي بدورها إلى مشكلة أكثر عمومية تعترض كلاً من الدول التي سبق أن واجهت عودة ظهور القرصنة: وهي أنه يبدو من المستحيل تقريباً ملاحقة القرصنة في أيّ من بلدان العالم في ظل حكم القانون/النظام القضائي الحالي، أو إقامة محاكم لهذا الغرض بالذات أو محاكم أخرى مخصّصة لملاحقة هذا النوع من الجرائم. نتيجة غياب إطار قانوني كامل، لم يتكبّد قطاع التأمين البحري خسائر فادحة فحسب، وإنما، في أوقات مختلفة، أثبت عدم فعالية دوره في توفير الغطاء للمشاركين فيه من مالكي السفن في العالم. ولتبيان عدد من هذه الحالات: تتعلق الأولى بالتأمين ضد الأضرار أو الوفاة أو الإصابة الناجمة عن حراس مسلّحين على متن السفينة، فيما ترتبط الثانية بالامتثال لعقود التأمين التي تغطي كلاً من السفينة وحمولتها.

وفي هذا الصدد، نقترح على جميع الأطراف المعنية، والمنظمات، والفرقاء، وأصحاب الشأن ضمن مجتمعات الشحن والتأمين الدولية والاجتماع ومعالجة هذه القضايا الجذرية، وينبغي أن يتم ذلك بالتوازي مع أكثر النواحي التشغيلية والعملية للنزاع. في معظم الحالات، المحاكمة الناجحة هي رادع ناجع ضد الجرائم. وفي سياق القرصنة البحرية والسّطو في البحر، لا توجد ملاحقة مماثلة، وبالتالي ليس هناك من رادع.

مهما كانت الدروس التي تم استقاؤها من تجارب خليج عدن وجنوب شرق آسيا، هي لن تكون كافية بمفردها للقضاء على ظاهرة القرصنة الحديثة، والمتطورة، التي تسيطر عليها المصالح. ينبغي إعادة التفكير بالقوانين الجوهرية، وإنفاذ القانون، وعملية الملاحقة وإعادة تصميمها قبل أن تتمكن الدول وجماعات شركات النقل البحري ككل من الاحتفال بالنصر على القرصنة مهما كان أصلهم. كذلك، ينبغي إعادة التفكير في القرصنة كمصدر قلق دولي يدعو إلى تحمّل المسؤولية الدولية، والتشريعات الدولية، وأفضل الممارسات الإدارية العالمية، وتدابير الحماية، والتعاون بين جميع البلدان والدول في العالم، والملاحقة الدولية لأي شخص يرتكب جرمًا (أو عمل قرصنة) في البحر، سواء في المياه الإقليمية لبلد ما أو في أعالي البحار؛ وهذه مهمة شاقة وصعبة.

Endnotes

¹Kraska, J., *Contemporary Maritime Piracy: International Law, Strategy and Diplomacy at Sea* (2011, Praeger), at p.7

² For the purposes of this paper, the term “piracy” is used as per the definition under Article 101 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982.

³ Todd, P. *Maritime Fraud and Piracy* (2nd edn, 2010, Lloyd’s List), at p.1

⁴ “In the past decade, the incidence of maritime piracy has exploded. The first three months of 2011 were the worst ever, with 18 ships hijacked, 344 crew taken hostage, and 7 crew members murdered.”, Kraska, J., *Contemporary Maritime Piracy: International Law, Strategy and Diplomacy at Sea* (2011, Praeger), at p.3

⁵ Young, A.J., *Contemporary Maritime Piracy in Southeast Asia: History, Causes and Remedies* (2007, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore), at p.24.

⁶The coastal zone stretching from Senegal to Angola. The region around Benin, Togo and Nigeria, including part of the Nigerian and Beninese Exclusive Economic Zones is highlighted by insurers as a high risk area for shipping. In these countries, hijackings comprise 63% of all recent attacks.

⁷Anyimadu, A., “Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean”, *Africa* 2013/02, Chatham House, London, July 2013

⁸ Particularly when considering that Nigeria and Angola are among the world’s top 10 biggest crude oil exporters. For more information on the economic importance of the Gulf of Guinea, see Ukeje, C. and Mvomo Ela, W., “African Approaches to Maritime Security – The Gulf of Guinea” (December 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung)

⁹ The latest version of these guidelines, BMP4, was published in August 2011.

¹⁰Piracy and armed robbery off the coast of Somalia – UN Security Council Resolutions 1816 (2008) and 1838 (2008).

¹¹ Knops, R., “The Challenge of Piracy: International Response and NATO’s Role”, NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities, November 2012

¹² Somali piracy involved a high percentage of kidnappings with a view of acquiring the highest ransom possible.

¹³ The International Maritime Bureau reported 35 incidents of property theft in 2012, resulting in a value of between USD350,000 and USD525,000 in stolen property; a total estimated value of stolen goods of between USD34million and USD101million.

¹⁴ Refer to the hijackings of the *Valle di Cordoba* and the *Duzgit Venture* that took place in 2010. The value of stolen petroleum in 2012 is estimated to have been between USD14million and USD42million. For more information and statistical analysis of the economic impacts of West African Piracy, see Hurlburt, K., Seyle, D.C., et al., “The Human Cost of Maritime Piracy 2012” (Working Paper) available at: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_1.pdf
In June 2013, Professor Joseph Vincent Ntuda of the Yandoue-II University in Cameroon reported that “Gulf of Guinea countries lost USD2bn annually to piracy”.

¹⁵ By GirijaShettar, FAIRPLAY, 17 January 2013, at pp.32-33.

¹⁶ Anyimadu, A., “Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean”, Africa 2013/02, Chatham House, London, July 2013, at p.7

¹⁷ As at December 2012, there had not been a single prosecution of a pirate operating in the Gulf of Guinea – IRIN, A Service of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “West Africa: Defining Piracy in the Gulf of Guinea”, IrinNews (December 10, 2012)

¹⁸ Although individual flag states could well have their own individual national ship movement reporting procedures.

¹⁹ Examples include the UKMTO and the MSCHOA.

²⁰ I.e. within 12 nautical miles of the countries coasts.

²¹ For example, regarding the legality and use of private maritime security companies (PMSCs). Given the high level of violence involved in attacks in the Gulf of Guinea, concerns have been raised that use of PMSCs in the area might lead to “unmanaged violence”.

²² Including BIMCO, ICS, INTERCARGO and INTERTANKO.

²³ Interim Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Area Region, August 2013

²⁴ UN Security Council, *Security Council resolution 2018(2011) [on acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of the States of the Gulf of Guinea]*, 31 October 2011, S/RES/2018 (2011)

²⁵ UN Security Council, *Security Council resolution 2039 (2012) [on acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of the States of the Gulf of Guinea]*, 24 May 2012, S/RES/2039 (2012)

²⁶ Knops, R., “Report: The Challenge of Piracy: International Response and NATO’s Role”, NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities, November 2012

²⁷ Resolution A.1069(28), on the Prevention and Suppression of Piracy, Armed Robbery against ships and Illicit Maritime Activity in the Gulf of Guinea, December 2013.

²⁸ Please refer to the EU Strategy on the Gulf of Guinea, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 17 March 2014, at pp.5-6.

²⁹ ECOWAS has developed, among others, an Integrated Maritime Strategy (EIMS), a Counter Terrorism Strategy and Implementation Plan while ECCAS has set up a Regional Centre for Maritime Security in Central Africa (CRESMAC).

³⁰ President Hassan Sheikh Mohamoud, Speech to the Contact Group For Piracy Off The Coast of Somalia, 1 May 2013

³¹ That is, the navy, coastguard, police, judiciary and private industry.

³² “Maritime Security in the Gulf of Guinea”, Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012 (March 2013), at p. 20.

تتشر هذه المادة من قبل مؤسسة الشرق الأدنى والخليج للتحليل العسكري (اينغما) في اطار المؤتمر الرابع لدولة الامارات العربية المتحدة حول مكافحة القرصنة البحرية، "الحفاظ على تعافي الدولة: من خلال استدامة الجهود الفعالة في البحر ومجابهة عدم الاستقرار على اليابسة." الذي تنظمه وزارة الخارجية الاماراتية بالشراكة مع موانئ دبي العالمية في دبي بتاريخ 29-30 أكتوبر، 2014. ان الآراء الواردة في هذه الورقة هي خاصة بالمؤلف فقط، ولا تعكس آراء أو مواقف منظمي المؤتمر. قد يكون تم تعديل المضمون لأغراض تشكيلية.

للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المؤتمر على الرابط التالي: www.counterpiracy.ae