



تطور الشراكات بين القطاعين العام والخاص:

ابتكار أسلوب جديد لوقف النشاط غير المشروع وتسخير الحوكمة

جون هاغنز، مدير، برنامج محيطات وراء القرصنة

مقدمة

لم تكن المحاولات الأولية لوقف مدّ القرصنة الصومالية فعّالة إلى حدّ كبير نظراً لقدرة القرصنة على اعتماد أساليب جديدة أو نقل عملياتهم إلى مناطق غير آمنة. إن التدخل الواسع النطاق للقوات البحرية عام 2009 لم يكبح الهجمات، شأنه شأن اعتماد القطاع في البداية لنصوص الممارسات الإدارية الفضلى الأولى. لم يتم تحقيق النجاح المستدام على القرصنة إلى حين مشاركة العديد من أصحاب المصالح، بما في ذلك الاستخدام الواسع لحراس مسلّحين تمّ التعاقد معهم من قبل القطاع الخاص، مع التعاون الوثيق بين جميع الجهات الفاعلة. هذه المقاربة الجديدة أفلت الطريق أمام توسّع القرصنة. ولقد تم تطوير عدد من الشراكات في بيئة الأزمة هذه لتنسيق هذه الإجراءات بفعالية. لم يُتوقع أبداً أن تدوم هذه الترتيبات - وإنما تستمر طالما أوجب التهديد استخدامها.

تقليدياً، لم يلعب القطاع الخاص دوراً نشطاً في آليات التعاون المتعدّدة الأطراف، ولاسيما تلك المتعلقة بالتهديدات الأمنية. غير أن فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، الذي تشكّل في يناير 2009، نجح في جمع الحكومات، والمنظمات الدولية، والقوات البحرية، واتحادات قطاع الملاحة البحرية، ومنظمات غير حكومية - وتم تعزيز العمل من خلال مؤتمر دولة الإمارات العربية المتحدة حول مكافحة القرصنة الذي يعقد سنوياً في دبي منذ عام 2010. أدت هذه المبادرات إلى عددٍ من الشراكات غير الرسمية بين القطاعين العام والخاص سيتمّ تحليلها أدناه.¹ وُصفت هذه الشراكات بـ "أحد أبرز النجاحات المتعددة الأطراف في بداية القرن"،² ويعلّل هذا



البحث أنه حتى بعد رحيل فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، يمكن لتحديات بحرية وبرية أخرى الإفادة من هذا النوع من خلال التعاون بين القطاعين العام والخاص والعمل المشترك.

هل هذه الإجراءات التعاونية شراكات بين القطاعين العام والخاص؟

هناك تعريفات عدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص تُظهر المجموعة الواسعة من القضايا التي يغطيها هذا المفهوم. ولعلّ التعريف الأكثر صلة بهذا النقاش طرحته كاثرين وايتمان-بيفن، مديرة مسؤولية المؤسسات العالمية في موانئ دبي العالمية، التي تحدّد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالحالة التالية:

"عندما يضع أقرقاء مختلفون كفاءات ومهارات ورؤية مختلفة على الطاولة في سبيل مهمة مشتركة، وغالباً ما يطرحون جانباً أي اختلافات بهدف التركيز على نتيجة محددة. تقوم طبيعة الشراكة على تبادل ليس الخبرات والكفاءات فحسب وإنما المخاطر، والإيرادات، والمساعدة، والمسؤولية أيضاً. إجمالاً، تشمل الشراكة بين القطاعين العام والخاص الحكومة، على المستوى المركزي أو الدولي، أو منظمة غير حكومية/لا تتوخى الربح، وهيئة تابعة للقطاع الخاص.³"

أحياناً، وإنما ليس دائماً، يكون لدى القطاع الخاص الشريك دافعاً للربح، بينما يسعى القطاع العام الشريك في معظم الأحيان إلى توفير الخير العام الذي هو غير قادر على تمويله بمفرده. تمّ تأكيد هذه المقاربة من قبل مركز التحليل البحرية (CNA) في الولايات المتحدة في تعريفه للشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويقول: "ضمن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يسعى القطاع العام الشريك لتقديم خير عام متفق عليه، فيما يتوقع القطاع الخاص الشريك كسب ربح من مشاركته واستثماره."⁴ في الحالة التي تمّ تحليلها هنا، دافع الربح العادي للقطاع الخاص أقل أهمية من "الخير العام" الذي هو عبارة عن أمن الملاحة البحرية الذي تجسّده جهود مكافحة القرصنة وحماية البحارة في المناطق الشديدة الخطورة.



ثمة جانب بارز نستشفه من هذه التعريفات وهو المرونة التي توفرها للمشاركين من حيث مساهمتهم، والتي قد تكون ملموسة، كالمال أو رأس المال، ولكنها قد تكون أيضاً مساهمة "عينية" مثل الخبرة، أو الالتزام بإجراءات محدّدة، أو اتفاق لتقديم خدمة لمصلحة الشركاء المتبادلة جميعاً. قد تختلف أسباب الدخول في شراكة بين القطاعين العام والخاص، ولكن القاسم المشترك بين الجميع هو التركيز على تقاسم المسؤوليات والمساءلة، ما يعني أن المشاركين يتوقعون المعاملة بالمثل من قبل شركائهم، وأن كلا الطرفين يقومان بواجباتهما المتفق عليها. يرتدي ذلك أهمية كبرى إذا كانت الشراكة بين القطاعين العام والخاص غير رسمية بطبيعتها، وهذا، كما سيّضح أدناه، ما كانت الأمور عليه في البداية بين أصحاب المصالح في مكافحة القرصنة.

ملخص تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

القطاع	الغاية	المساهمة	مستلزمات النجاح
العام	• تأمين الخير العام • حل مشكلة	• خبرة، رأس مال، التزام بالإجراءات، تأمين الخدمات أو	• المساءلة • الثقة
الخاص	• كسب ربح على المدى الطويل • حل مشكلة	المعلومات	• تقاسم المخاطر والالتزام

أمثلة على شراكات بين القطاعين العام والخاص تركّز على الأزمنة لمكافحة القرصنة

أظهر التعريف الموسّع للشراكات بين القطاعين العام والخاص المذكورة أعلاه أن وجود تهديد مشترك، ومهمّة مشتركة، ونتيجة محددة يمكن أن يشكّل حافزاً كافياً لجمع أصحاب المصالح رغم الاختلاف عن الأدوار



والمسؤوليات التقليدية. في هذه الحالة، تشاركت الحكومات، وقطاع النقل البحري، وجماعات المجتمع المدني جميعاً المهمة عينها وهي حل التهديد الذي يشكّله المجرمون المسلّحون في البحر. القسم التالي يصف مثالين على استخدام الشراكات غير الرسمية بين القطاعين العام والخاص لمواجهة القرصنة البحرية خلال الفترة التي يمكن توصيفها على أفضل نحو بالاستجابة للأزمة والتخفيف من آثارها.

تبادل المعلومات ورفع التقارير: قطاع النقل البحري، شأنه شأن أي قطاع مُعولم، يشهد منافسة محتدمة. وبما أن تبادل المعلومات حول مواقع السفن، وسرعتها، ووجهتها يستغرق الوقت (وبالتالي التكلفة) ويُحتمل أن يكون مسألة حساسة (تاركاً الشركة عرضة لفقدان الميزة التنافسية)، طلبت شركات الشحن سبباً مقنعاً لتزويد القوات البحرية أو مراكز تبادل المعلومات البحرية بهذه المعلومات. ولكن، إزاء التهديد المتزايد للقرصنة البحرية، كان لقطاع النقل البحري حافز لتوفير هذه المعلومات إلى الوكالات الرسمية من أجل إتاحة حماية أكثر فعالية واستجابة من قبل القوات البحرية.

من جهتها، لم تعتد القوات البحرية على تقديم المشورة الأمنية وتقييم المخاطر للسفن التجارية ولا تبادل المعلومات مع وكالات إنفاذ القانون. وفي حين كانت هناك أمثلة على هذا النوع من التعاون بشأن تهديدات محدّدة مثل الاتجار بالمخدرات (كما في حالة فرق العمل المشتركة بين الوكالات على السواحل الأميركية)، شكّل تبادل المعلومات في المحيط الهندي سابقة جديدة لجهة عدد الدول والتحالفات المعنية وتنوعها، بالإضافة إلى الفسحة الجغرافية الضخمة التي تمت تغطيتها.

تجدر الإشارة إلى أمثلة محدّدة عن تبادل المعلومات بين قطاع النقل البحري والقوات البحرية الدولية والحكومات كجزء من عمليات مكافحة القرصنة، مثل آلية الإدراك المشترك وتوحيد الجهود لمكافحة القرصنة البحرية (SHADE)، ونظام Mercury Chat، وتبادل الأدلة من خلال الوصول إلى السفن المفرج عنها للتحقيق في مسرح الجريمة، ورفع تقارير السفن إلى مكتب المملكة المتحدة للتجارة البحرية (UKMTO)، ومركز الأمن



البحري - القرن الإفريقي (MSCHOA). اقتضت هذه الشراكات من كل صاحب مصلحة وضع بروتوكولات جديدة والالتزام بتأمين الموظفين والموارد، إضافةً إلى أنها أمثلة ممتازة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، رغم عدم الإشارة إليها على هذا النحو إطلاقاً.

حماية النقل البحري في المناطق الشديدة الخطورة: إضافة إلى تبادل المعلومات، التزم أصحاب المصالح في الملاحة البحرية بسلسلة من التدابير التعاونية في سبيل إدارة النقل البحري وحمايته والتي، في غياب تهديد أمني وشيك، كان يمكن اعتبارها شاقة ومكلفة. إلى ذلك، أتت هذه التكاليف خلال فترة مالية صعبة بصورة خاصة تمرّ بها الدول البحرية وقطاع النقل البحري.

بالنسبة إلى قطاع النقل البحري، تم إدراج معظم هذه التدابير في الممارسات الإدارية الفضلى - التي تم وضعها للمرة الأولى عام 2009 - وشملت إعادة التوجيه لتجنّب المناطق الخطرة، وزيادة السرعة أثناء العبور في المنطقة الشديدة الخطورة، وتدابير الحماية الذاتية للسفن المعرضة للخطر، وتنظيم القوافل عبر خليج عدن. إلى ذلك، شملت تكاليف القطاع توظيف فرق أمنية مسلحة مكلفة، وبناء قلاع لحماية البحارة على السفن المعرضة للخطر. رغم أن برنامج "محيطات وراء القرصنة" احتسب أن هذه الإجراءات كلفت قطاع النقل البحري نحو ملياري دولار عام 2013، ما زال حتى 80% من السفن يلتزم بهذه الإجراءات رغم تراجع التهديد. إن معدّل الالتزام العالي بخطوط النقل البحري أتاح للجميع الفرص نفسها مما لم يمنح ميزة تنافسية إطلاقاً للفرقاء المعنيين.

أما بالنسبة إلى الدول البحرية الأكبر حجماً، كان التزام القيام بدوريات والردّ على أعمال القرصنة كبيراً جداً من الناحية المالية (قدّر برنامج "محيطات وراء القرصنة" (OBP) المساهمة بنحو مليار دولار أميركي عام 2013) وإتّما شكّل أيضاً تكلفة فرصة بديلة حيث لم يكن بالإمكان استخدام السفن لمعالجة أزمات أخرى. شملت استجابات القوات البحرية في أوجها من 20 إلى 30 سفينة من قبل ثلاثة تحالفات بالإضافة إلى عدة أفرقاء



مستقلين. لتنسيق أنشطتها مع القطاع، وضعت القوات البحرية آليات تنسيق مثل عملية الإدراك المشترك وتوحيد الجهود لمكافحة القرصنة البحرية (SHADE) حيث تستطيع القوات البحرية والقطاع مناقشة تنسيق الدوريات، والقوافل، والممارسات التي من شأنها تحسين سلامة السفن وكفاءة الاستجابة. انقفت القوات البحرية أيضاً على تقييم المخاطر على أساس تقارير مفصلة من قطاع النقل البحري حول انطلاق السفن المعرضة للخطر للتمكن من تعقبها عن كثب ودعمها.

اعتمدت الشراكة القائمة بين القطاع والقوات البحرية على مهمة مشتركة والاستعداد لتزويد الجهد المشترك بموارد مكلّفة. أما المفتاح الحتمي لاستمرار التعاون فكان التفاهم المشترك على استمرار كل طرف في تخصيص الموارد لتحقيق خفض في خطر القرصنة. مجدداً، فيما لا يُعتبر ذلك شراكة بين القطاعين العام والخاص، فهو يستوفي المعايير الموضحة أعلاه.

تطوير شراكات بين القطاعين العام والخاص لدعم حلّ طويل الأجل للقرصنة في الصومال

يمكننا إلى حدّ معقول التوقّع بأنّ التعاون المكلف وإجراءات الحدّ من القرصنة التي يستدعيها تهديد شديد وملح ستستمرّ ما دام التهديد قائماً. عندما يتراجع التهديد الملموس، ثمّة خطر حقيقي بأن يتوقّف التعاون. وبالفعل، ثمة إشارات من قبل عدد من أصحاب المصلحة في مكافحة القرصنة حول عدم قدرتهم أو عدم رغبتهم في مواصلة تحمل كلفة مستويات مشاركتهم الحالية. بناءً على نجاح الشراكات التي نشأت خلال ذروة أزمة القرصنة، وحقيقة أن لا أحد من أصحاب المصالح يمكنه معالجة التهديد بمفرده، لا بد من مواصلة شكل ما من أشكال الشراكات التعاونية بين القطاعين العام والخاص. وفي الوقت عينه، المستوى الحالي من الإنفاق لا يُحتمل بصراحة وينبغي أن تتطوّر هذه الشراكات إلى حلول أكثر فعالية وأقلّ كلفة على المدى الطويل.



التعاون من خلال آليات في ظل انعدام الأمانة: أظهرت الخبرة المكتسبة من مكافحة القرصنة الصومالية أن معظم المشاكل العابرة للحدود، إن لم تكن جميعها، معقدة جداً كي تحلها جهة فاعلة واحدة أو قطاع واحد. فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال مثالاً على تطوّر تعديدية غير رسمية جمعت أصحاب المصالح من القطاعين العام والخاص في منتدى طوعي حيث يمكن مناقشة القضايا التي تثير اهتماماً مشتركاً وإرساء شراكات بين القطاعين العام والخاص. فيما يركّز تفويض فريق الاتصال تحديداً على القرصنة البحرية التي تتخذ من الصومال مقراً لها، وفيما لم يكن من المتوحي أبداً أن تكون الآلية دائمة، لقد قدّم نموذجاً يمكن أن يكون تكراره مفيداً في مناطق أخرى.

من غير المرجح أن يتوقف النشاط غير المشروع في المدى المنظور، ولكن عند جمع أصحاب المصالح المعنيون كافةً ضمن هيكلية هدفها المدى الطويل، يمكننا الحؤول دون حدوث أزمة أخرى مشابهة لأزمة القرصنة الصومالية. بناء على الدروس المستفادة من فريق الاتصال المعني بالقرصنة قبالة سواحل الصومال، ينبغي أن تعتمد هذه الهيكلية قضيةً محدّدة وشاملة وطوعية. إلى ذلك، قد نرى أثناء العملية إرساء المزيد من الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتعزيز الحوكمة نتيجة لهذا التعاون والالتزام على المدى الطويل.

التطوّر من الاستجابة للأزمات إلى التزام مستمر بأمن الملاحة البحرية: بتكلفة اقتصادية تقدّر بـ 22 مليار دولار إلى 28 مليار دولار بين عامي 2010 و2013، مع تعريض آلاف البحارة للعنف، شكّلت القرصنة الصومالية مثلاً باهظاً لكلفة الردّ على أزمة ناشئة بدلاً من وجود نظام للحؤول دون تصعيد مماثل. وبينما حتى مستويات الإنفاق الحالية التي تُقدّر بثلاثة مليارات دولار سنوياً غير مقبولة من القطاعين العام والخاص، هناك سبب وجيه للاعتقاد بأن مكاسب تبادل المعلومات والوعي الظرفي البحري المذكورين أعلاه يمكن تسخيرهما بتكلفة أقل بكثير من الاضطرار إلى التعامل مع أزمة أخرى مماثلة في المستقبل.

شدّدت تعريفات الشراكات بين القطاعين العام والخاص على الالتزام المتبادل كشرط أساسي للنجاح. لذا من المستحسن أن تفكّر الجهات العامة والخاصة ذات الصلة بمتطلباتها للأمن البحري وما يمكن أن تكون مساهماتها



الواقعية على المدى الطويل. استناداً إلى الضعف الذي أظهرته شركات الشحن التجاري فضلاً عن الدول الساحلية الهشة والعاجزة التي ستواصل تقديم الملاذات الآمنة للمجرمين، من الخطورة العودة إلى حالة يتخلى فيها قطاع النقل البحري والقوات البحرية عن هذا المستوى الحديث من التعاون والثقة. وبالتالي، يجب أن يكون هناك تشديد على تحديد مستوى التزام متواصل - ومتبادل - لضمان عدم قلب المكاسب الهشة في الأمن البحري.

تعزيز النمو الاقتصادي وزيادة الحوكمة على البر: عندما ظهرت القرصنة الصومالية للمرة الأولى، فكر قليلون من أصحاب المصالح البحرية، إذا وجدوا، بالاستثمار في الصومال، رغم الاتفاق المتبادل على أن الحل الدائم يجب أن يُبنى على البر وعلى أساس حوكمة أفضل مع بدائل للقرصنة. مع ذلك، وفيما هذا الأمر غير صحيح في المناطق كافة، جذب الوضع المضبوط على الأرض الانتباه إلى الصومال كوجهة ممكنة للاستثمارات. إلى ذلك، الظروف الصعبة للغاية على الأرض تجعل من ذلك مثلاً جيداً على بيئة قد تكون فيها طبيعة تقاسم المخاطر في الشراكات بين القطاعين العام والخاص مناسبة جداً.

ولكن، في الوقت عينه، يتمتع القطاع الخاص بمزايا نسبية في عدة مجالات لها قيمتها بالنسبة إلى الحلول البرية على المدى الطويل، بما في ذلك الخبرة في نماذج أعمال الكفاءة، والرشاقة، والمرونة، بالإضافة إلى عتبة مخاطر أعلى. قطاع النقل البحري ناشط بالفعل في مناطق مثل بوساسو وبربرة مع مساهمات في مشاريع تهدف إلى تدريب الشباب على المهارات المهنية والصيد الحرفي. مع ذلك، يستوجب القطاع الخاص في الوقت عينه حداً أدنى من الأمن وضمان صلاحية العقود والمحافظة عليها (أي الحوكمة) - والتي يمكن للقطاع العام المساعدة في توفيرها.

تميل جهود التنمية الحكومية إلى إشراك استثمارات كبيرة في مشاريع معقدة، غالباً من دون الاستفادة من خبرة التجربة والخطأ المسبق. من جهة أخرى، يستطيع القطاع الخاص المخاطرة في إطار مبادرات أصغر حجماً مع قابلية للتوسع. تلك المبادرات المشار إليها بالناجحة يمكنها، في المقابل، أن تصبح "مشاريع تجريبية" لتحديد مجالات تتيح استثمارات واسعة النطاق من قبل القطاع العام، أو القطاعين ضمن شراكة. المجالات التي قد



تكون مناسبة لهذا النوع من التعاون تشمل تطوير البنية التحتية للميناء، واستخدام الموارد البحرية، وإدارة سلسلة التوريد.

خاتمة

أظهر هذا البحث أن الشراكات غير الرسمية بين القطاعين العام والخاص لعبت دوراً هاماً في تطوير استجابة فعالة للقرصنة البحرية. نشأت هذه الشراكات من أرضية عادية ومن شعور مشترك بالحاجة الملحة لإزاء مواجهة أزمة تصعيدية متسارعة عرّضت آلاف البحارة لهجمات عنيفة وخطر الاحتجاز كرهائن لأشهر أو سنوات. تمكّن كلٌّ من الجهات العامة والخاصة الاستفادة من هذه الشراكات ما أسفر عن تعميق الثقة المتبادلة ومجالات التعاون. لكن، مع تراجع التهديد المتصوّر الذي يشكّله القراصنة الصوماليون، ثمة خطر يتمثّل بتقليص بعض الشركاء لمساهماتهم في هذه الشراكات، ممّا قد يبيح الفرصة أمام تجدد القرصنة.

بالتالي، من الضروري جداً أن يباشر أصحاب المصالح هؤلاء أنفسهم التخطيط لتعاون منخفض الكلفة يمكن أن يدوم لفترة أطول. إن إرساء شراكات أكثر مرونة وفعالية وأقلّ كلفة بين القطاع العام والخاص يمكن أن يؤمّن المساواة بين مستوى الموارد المخصّصة للأمن البحري والتهديد - ويُجنّب التفكيك المبكر لأطر تعاون مهمة.

Endnotes

¹Other lessons learned from this innovative cooperation mechanism can be found at the CGPCS Lessons Learned Project website: <http://www.lessonsfrompiracy.net/>

² Kelly, Tom. "Maritime Security, Sea Power and Trade." Speech, Newport, Rhode Island, March 25, 2014. Accessed September 12, 2014. <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/2014/223921.htm>

³ Wightman-Beaven, Kathryn. "Public-Private Partnerships (PPPs): Supporting Programs to Counter Piracy", 2012 UAE Counter-Piracy Conference Briefing Paper. Available at: <http://counterpiracy.ae/upload/Briefing/Kathryn%20Wightman-Beaven-%20Essay-Eng.pdf>

⁴ Warner, Lesley A., Julia V. McQuaid, and Hilary L. Zarin. "Public-Private Partnerships for Maritime Security Capacity- Building in the Gulf of Guinea." Center for Naval Analyses. September 2012. Accessed September 12, 2014. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a565800.pdf>



موانئ دبي العالمية
DP WORLD

وزارة الخارجية
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

مؤتمر الامارات العربية المتحدة لمكافحة القرصنة 2014

ورقة عمل

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