



MARMARA ÜNİVERSİTESİ MARMARA UNIVERSITY
ULUSLARARASI İLİŞKİLER RESEARCH CENTER FOR
ARAŞTIRMA ve UYGULAMA MERKEZİ INTERNATIONAL RELATIONS

MURCIR Analiz

Afetin Uluslararası Boyutu ve Aktörleri

Afetler belli bir yer ve zamanda gerçekleşen yerel kapasitenin yetersiz kaldığı olağan dışı durumlar olmakla birlikte etkileri ve ilgili aktörleri açısından uluslararası boyuta sahiptir.

Nazan CÖMERT BAECHLER

Günümüzde afetlerin etkileri gerçekleştikleri yerle sınırlı kalmamakta; bölgesel, ulusal, hatta uluslararası nitelik taşımaktadır. Afetler gittikçe daha çok sayıda insanı, kurumu, yapıyı ve işleyişlerini etkilemekteyken, afet yönetimi de gittikçe artan sayıda aktörün bir araya gelerek uyumlu çalışmasını zorunlu kılmaktadır. 2011 yılında Japonya’da gerçekleşen Tohoku depremi ve akabinde oluşan tsunaminin dünya tedarik zincirlerini etkilemesi ve dünya ticaretinde 210 milyar dolarlık zarara neden olması küresel düzeyde etkileşimin yoğun olduğu bir dünyada afetlerin etkilerinin gerçekleştiği coğrafyayla sınırlı kalmadığını göstermektedir.

İklim değişikliğinin hızlandığı çevresel tahribat ve ekosistem dengesinin bozulması karmaşık ve etkileşimli risk matrislerinin meydana gelmesine, özellikle hidrometeorolojik kaynaklı afetlerin sıklık ve şiddetinin artmasına neden olurken kuraklık, kıtlık, sel ve kasırgalar, masif orman yangınları gibi birçok afetin de aynı zamanda tetikleyicisi olmaktadır. Nüfus yoğunluğu ile çarpık kentleşme, fakirlik ve kalkınma sorunları, kötü yönetim, siyasi istikrarsızlık gibi yapısal sorunlar mevcut risklerin afete dönüşmesine ve etkilerinin uzun döneme yayılmasına, hatta kalıcı hale gelerek kronikleşmesine neden olmaktadır.

BM verilerine göre her yıl 200 milyondan fazla insan doğa kaynaklı afetlerden doğrudan etkilenmektedir. Doğa kaynaklı afetler her yıl ortalama 24 milyon insanın bulunduğu yeri zorunlu olarak terk etmesine sebep olmakta, bu konudaki etkisi bakımından silahlı çatışmaların hemen ardından gelmektedir. Hatta silahlı çatışmaların ardında yatan önemli sebeplerden birinin iklim kaynaklı afetlerin yarattığı kaynak paylaşımı olduğu belirtilmektedir. Pandemi döneminde artarak devam eden afetlerin yol açtığı zorunlu yerinden edilmişlik, gittikçe artan önemiyle uluslararası göç çalışmalarının da konusunu oluşturmaya başlamıştır.

Afetlerin etkileri uluslararası yardım ve işbirliğini nasıl değiştirmektedir?

Afetlerde etkilenen insan sayısının artması ve etki alanının genişlemesi, uluslararası yardımların da içeriğini, şeklini ve aktörlerini değiştirmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren doğa kaynaklı afetlerin etkilerinin asgariye indirilmesi yönünde oluşan uluslararası farkındalık ve geliştirilen yol haritaları, bunun öncelikli olarak afet kırılganlığının azaltılması ve toplumsal dirençliğin sağlanmasına ilişkin politika ve uygulamalarla mümkün olabileceği, afet riskinin bir kalkınma sorunu olarak ele alınması ve yerelin güçlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Bir taraftan devletlerin bu konudaki sorumluluklarını yerine getirme yükümlüklerine, diğer taraftan uluslararası dayanışma ve işbirliği gerekliliğinin artan önemine dikkat çekilmiştir. Afette uluslararası yardım, öncelikli olarak temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik uluslararası insani yardım konusunu akla getirmektedir. Bununla birlikte afetin yaygın etkileri dikkate alındığında afette insani yardımın kalkınma yardımlarının büyük bir kalemını de oluşturduğu görülmektedir. Ancak gerçekleştirilen insani yardımların %67,7'sinin afet öncesi kırılganlığın azaltılmasından ziyade acil dönem ihtiyaçları için kullanıldığı görülmektedir. Son 20 yılda dünyada insani yardıma harcanan para beş kat artarak yaklaşık 30 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır. Acil yardıma ihtiyaç duyan insan sayısı ise BM İnsani Yardım Ofisi (OCHA) verilerine göre göre 2022 yılı itibariyle bir önceki yıla göre yüzde 15 artarak 274 milyona ulaşmıştır.

Afetler sonucu etkilenen insan sayısının artışı ve gittikçe artan ihtiyaçlar, uluslararası yardım harcamalarının gittikçe daha yetersiz kalması sonucunu doğurmakla birlikte, yapılan yardımlarının sahada kullanılmasındaki etkinlik konusunu da tartışılır hale getirmiştir. Zira yardımların etkinliği, ihtiyaç ve ihtiyaç sahiplerinin doğru belirlenmesi ve yardımların afetten etkilenenler için kullanımı ve yerel kapasitenin afete karşı daha dayanıklı olarak geliştirilmesi ile alakalıdır. Ancak bu yardımların çok azının doğrudan afetten etkilenenler ve onların uzun vadeli ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kullanıldığı yönündeki tartışmalar, yardım yapan ve yardımları kullanan sahadaki uluslararası aktörlerin faaliyetlerinin etkinliğini sorgulamaktadır. 2017 yılı itibariyle dünya insani yardım fonunun üçte ikisi BM kurumları ve aralarında Save Children, International Rescue Committee, Medecins Sans Frontiers, Oxfam, World Vision gibi on iki büyük uluslararası sivil toplum örgütü tarafından kullanılmış, yerel ve ulusal aktörlere verilmemiştir.

Afetlerde uluslararası insani yardım, aktörleri bakımından ne tür bir değişim geçirmektedir?

Afetlerde uluslararası yardım ve işbirliği yeni bir konu olmamakla birlikte zaman içinde devletlerarası doğrudan yapılan yardımlardan yerel ve uluslararası sivil toplum örgütleri ile BM program ve organları, Kızılay-Kızılhaç hareketi, uluslararası ajans ve kurumlar ile devlet dışı aktörlerin ön planda yer aldığı farklı profil ve boyuttaki çok aktörlü bir yapıya dönüşmüştür. Zira, özellikle 1980'lerden itibaren dünya siyasi konjonktüründeki değişime paralel olarak fon

sağlayıcı ülkelerin uluslararası yardıma yönelme şekli ve motivasyonları değişmiştir. Fonların nasıl harcandığını kontrol edemedikleri ülkelere doğrudan yardımdan çok devlet dışı aktörleri fonlamaya yönelmişlerdir. Her ne kadar bu fonlama, yardımı yapan ülkeler ile yardımdan faydalanan ülke arasındaki siyasi ve ekonomik ilişkinin önemi ölçüsünde farklılık gösterse de çok sayıda sivil inisiyatifin oluşmasına önemli zemin hazırlamıştır. 90'lı yıllardan itibaren küreselleşme, küresel ölçekte yapılan yardım çağrıları ile ihtiyaçların medyatikleşmesi [1], iletişim teknolojisindeki gelişmeler özellikle uluslararası sivil toplum örgütlerinin sayılarını ve popülaritelerini artırmış; büyüklük, nitelik ve form itibarıyla oldukça heterojen bir insani yardım aktörleri manzarasını ortaya çıkarmıştır. Bu tanınırlık, aynı zamanda bu aktörlere hem fon sağlayıcılarını yönlendirme hem de fondan yararlanan ülke üzerinde politik güç kullanma imkânı vermiştir.

Uluslararası İnsani Yardımlar, yardım alan ülke açısından bir egemenlik sorunu yaratır mı?

2004 yılında meydana gelen Güney Asya depremi sonrası oluşan tsunaminin 14 ülkede 250 bin civarında can kaybına neden olması ve uluslararası fon hareketliliği irili ufaklı birçok uluslararası örgüt ve sivil toplum insani yardım kuruluşlarını sahaya çekmiştir. Bununla birlikte, afetlerde uluslararası yardım faaliyetlerinin uluslararası hukuk çerçevesinde düzenlenmemiş olması [2] yardımların sahada idari yapı ve otoriteye rağmen yapılmaya çalışılması, yardımdan faydalananları belirlemede siyasi otoritenin söz sahibi olmak istemesi, yardım programlarında yerel kültürel ve sosyal faktörlerin dikkate alınmaması, ihtiyaçların doğru ve tam olarak belirlenememesi ve yardım harcamalarında hesap verebilirliğin özellikle uzmanlaşmamış uluslararası sivil toplum insani yardım örgütleri tarafından yapılamaması, nihayetinde yardımların toplumsal dirençliği sağlamaya hizmet eden alanlarda harcanmasından çok acil durum ihtiyaçlarıyla sınırlı olması, etki alanı ve sayıları hızlı büyüyen bu aktörlerin sahadaki etkinliği ve meşruluğunu yardım alan ülke tarafından sorgulanır hale getirmiştir. Örneğin Hindistan bu yardımları acil müdahale teknik yardımları ve uzmanlaşmış uluslararası sivil toplum örgütleri ile sınırlı tutmuş, ülkede uzun süre kalmalarına izin vermemiştir. Bu tarihten itibaren devletlerin afette uluslararası insani yardım konusuna daha sıklıkla egemenlik perspektifinden baktıklarını, bu yardımların kullanılmasının daha çok kendi kontrolleri altında olması yönünde tavır aldıklarını görmekteyiz. Özellikle uluslararası sivil toplum örgütlerinin acil dönemde doğrudan sahada bulunarak yapacakları insani yardım, afetin büyüklüğüne göre yardım alan ülke tarafından bu aktörlerin teknik ve uzmanlaşmış (arama kurtarma faaliyetleri, medikal, teknolojik destek gibi özellikle de uluslararası akreditasyona tabii acil yardım faaliyetleri) yardımla, belli bir süre içinde sınırlı tutulmaya çalışılmaktadır.

Uluslararası insani yardım sivil toplum örgütlerinin, sahada hareket kabiliyetlerinin bu daralmasını, sadece bu aktörlerin sahadaki çalışma şekillerinin ve bunun, yardımın yapıldığı ülke üzerindeki algısı üzerinden okumak yetersiz kalabilir. Zira afetler, riskler ile toplumsal kırılganlığın bir bileşeni olarak meydana gelirken, aynı zamanda toplumsal ve kurumsal kırılganlıkların, sosyal ve siyasi dinamiklerin, kurumların birbirleriyle işleyiş ve ilişkilerinin normal zamandan çok daha görünür hale gelmesine imkân sağlamaktadır. Kurumlara, aktörlere olan güveni sarsacak etkiye sahip bu görünürlük, afet yönetimine ilgili tüm taraflar için aynı

zamanda bir itibar yönetimi olma özelliği vermektedir.2005 yılında ABD’de meydana gelen ve 1836 can kaybı ile 81,2 milyar dolar zarar oluşmasına neden olan Katrina Kasırgası, ülkenin en güvenilir ve uluslararası üne sahip sorumlu kurumu olan FEMA (Federal Acil Durum Yönetimi Ajansı) ve dolayısıyla federal hükümete olan güvenin sarsılmasına, süper güç kimliğindeki ABD’nin afet yönetimi etkinliğinin sorgulanmasına neden olmuş ve uluslararası alanda itibar kaybetmesine neden olan siyasi sonuçlar doğurmuştur.

Diğer taraftan afetlerin yarattığı olağandışı şartlarda uluslararası insani yardım, sivil toplum örgütlerinin çalışmalarını kısıtlayan gerilimli bir alana dönüşürken bu kez devletlere uluslararası işbirliği ve dayanışma faaliyetleri çerçevesinde iletişime geçmede ilk adımı atma, gerginliklerin azaltma, ekonomik işbirliklerini afet sonrası dönemde geliştirme gibi fırsatlar sunmaktadır. 1999 yılındaki Marmara depremleri ve ardından Yunanistan’da gerçekleşen deprem sonrası iki ülkenin karşılıklı dayanışması ve bunun 6 Şubat 2024 depremlerinde tekrar tecrübe edilmesi, afet sonrası dayanışmanın uzun dönemli olmasa bile gerginlikleri azaltmaya katkı sağladığı ve iletişim yolunun açık tutulmasını sağladığı görülmüştür.

Eskiden beri var olan bu dayanışma faaliyetleri günümüzde daha sistematik, kurallı ve hedefi iyi belirlenmiş bir çerçevede afet diplomasisi adı altında devlet ve kurumları tarafından yapılmaktadır. Devletler hiç kuşkusuz afet risklerinin azaltılması ve toplumun dirençli haline getirilmesi için vatandaşlarının afetlere karşı zarar görmesini azaltmak ve güvenli bir çevrede yaşamalarını temin altına almak konusunda birinci derecede sorumlu otorite konumundadır. Afet risk yönetimi ve afete müdahale her devletin kendi egemenlik hakları çerçevesinde çizilmiş, yasalarla güvence altına alınmış bir organizasyon ve yapılanmayı ifade etmektedir.

Türkiye’de 6 Şubat 2023 tarihinde 11 ilde felaket boyutunda gerçekleşen ve 53 binin üzerinde can kaybı ile fiziksel, sosyal, ekonomik büyük yıkıma neden olan depremler yaşanabilecek afetlerin insani, ekonomik, sosyal olarak büyüyen etkilerinin boyutunu bir kez daha somutlaştırırken mevcut afet yönetim model, yaklaşım ve uygulamalarının çeşitlenen ve rolleri farklılaşan aktörleri ile ele alınması gerektiğini de göstermiştir. Bu haliyle büyük yıkımlara neden olan depremler ve daha geniş bir ifadeyle afetleri, sadece afeti tetikleyen olay üzerinden ele almak ve mühendislik konusu içine hapsedmek, afet yönetimini de risk yönetim ve müdahale şemalarında tanımlanmış aktörler ve bunların becerileri üzerinden değerlendirmek gerekli olmakla beraber eksik kalacaktır. Zira bir ülkede gerçekleşen afete verilen cevap, o ülkenin sadece ulusal müdahale planında yer alan tanımlanmış yerel ve merkezi kamu aktörlerini, sivil toplum örgütlerini değil, afet dayanışmasının yarattığı kendiliğinden oluşumları ve uluslararası örgüt ve sivil inisiyatifleri de içine almakta ve birlikte çalışmaya zorlamaktadır. Bu haliyle etkin afet yönetimi aynı zamanda tüm aktörlerin birlikte uyumlu çalışmasını kolaylaştıracak bir ekosistemin varlığını, bunun için ihtiyaçların afet öncesi dönemde özellikle de yerelde iyi belirlenmesine imkan verecek mekanizmaların geliştirilmesini, etkin kaynak yönetim planlamasını, ulusal ve uluslararası aktörlerle iletişimin afet öncesi dönemde geliştirilmesini, güven ve güvenliği sağlayabilecek kontrollü ama esnek bir afetmüdahale yönetim yaklaşımının gerekliliğini işaret etmektedir.

Notlar

[1] 1985 yılında 1,5 milyardan fazla insanın televizyondan izlediği Afrika'daki açlık felaketine acil yardım için düzenlenen Live Aid konserleri 125 milyon dolar bağışın uluslararası insani yardım örgütlerine aktarılmasını sağlamıştır.

[2] Son yıllarda Uluslararası Kızılay – Kızılhaç Teşkilatları Federasyonu (IFRC) tarafından başlatılan Uluslararası Afet Hukuku Projesi (International Disaster Response Law), bu alanda önemli bir girişimdir.

Yazar Hakkında

Nazan Cömert Baechler Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Fransızca Programında doktor öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Lisans derecesini İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, yüksek lisans ve doktora derecesini Paris V Üniversitesinde sosyoloji alanında alan Cömert, afet risk yönetimi, sivil toplum ve katılım, risk iletişimi, iklim değişikliği uyum politikaları üzerine çalışmaktadır

*Yazıda yer alan fikirler yazarına/yazarlarına aittir ve MURCIR 'ın yayın politikasını yansıtmayabilir.

