

Afet Risk Yönetişiminde Paydaş İlişkileri Yönetimi: Birleşmiş Milletler Örneği

Stakeholder Relations Management in Disaster Risk Governance: The Case of the United Nations

Ebru Caymaz*

Öz

Afet riskinin azaltımı, devletlerin bu tür riskleri yönetmek ve entegre bir yönetim modeli geliştirmek üzere kapsamlı bir strateji uygulamada kullandıkları yönetim modeliyle yakından bağlantılıdır. Bu süreçte paydaş katılımı, acil durumlara ve afetlere yönelik planlamanın önemli bir parçasıdır. Afet yönetimiyle ilgili planlama çerçeveleri ve paydaşlar arasındaki rollerin, sorumlulukların, erişilebilir bilgilerin ve iş birliği fırsatlarının daha iyi anlaşılması, acil durum ve afet yönetimi için daha iyi sonuçlar alınmasını kolaylaştıracağından Sendai Çerçeve Programı'nda da hedeflendiği üzere afet riskinin azaltımı, iklim değişikliği ve Birleşmiş Milletler (BM) sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşma sürecinde paydaş ilişkileri kritik öneme sahiptir. Bu çalışmanın amacı; afet yönetiminde aktif olarak görevler üstlenen yerel ve ulusal çapta afet yöneticileri, şehir planlamacıları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve uluslararası organizasyonlar arasındaki bilgi paylaşımına dayalı paydaş ilişkilerini tanımlamak ve BM'nin öngördüğü hedefler çerçevesinde etkinliğini tartışmaktır.

Anahtar Kelimeler: *Afet Yönetimi, Bütünleşik Afet Risk Yönetimi, Risk Azaltımı*

Abstract

Disaster risk reduction is closely linked to the governance model that states use to implement a comprehensive strategy to manage such risks and develop an integrated management model. Stakeholder participation in this process is an important part of planning for emergencies and disasters. Since planning frameworks for disaster management and a better understanding of the roles, responsibilities, accessible information, and cooperation opportunities among stakeholders will facilitate better results for emergency and disaster management, stakeholder relations are essential for disaster risk reduction, climate change, and the United Nations, as targeted in the Sendai Framework Programme. Accordingly, this study aims to define stakeholder relations based on information sharing between local and national disaster managers, urban planners, non-governmental organizations, private sector representatives, and international organizations that take active roles in disaster management, and to discuss their effectiveness within the framework of the goals envisaged by the UN.

Keywords

Disaster Management, Integrated Disaster Risk Governance, Risk Reduction

* Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Acil Yardım ve Afet Yönetimi bölümü, ebru.caymaz@comu.edu.tr, ORCID:0000-0002-9119-7659.

Extended Abstract

The concept of governance can be expressed as the use of political, economic, and administrative authority in managing the affairs of a country at all levels. It consists of the mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups express their interests, exercise their legal rights, fulfill their obligations, and mediate their differences. Accordingly, governance includes the government but is also built on multidimensional stakeholder relationships as it involves all relevant groups, including the private sector and non-governmental organizations (UNDP, 2015). Disaster response poses two fundamental challenges for most countries; determining mitigation strategies and adaptation by estimating the average effects of climate change through prevention planning, in other words, changing the way we do business. Therefore, in the disaster management process, no individual or institution alone is sufficient and a collective management practice is required. Therefore, it is important for different stakeholders to understand their roles in emergency response and take appropriate measures to reduce the negative effects of the disaster (Mondal & Basu, 2023). After the Yokohama Conference held in 1994, there was a paradigm shift in the field of disaster management and traditional disaster management processes evolved into disaster risk governance with the Hoyogo Protocol (2005) and Sendai Risk Reduction Frameworks (2015). Integrated disaster risk management has initiated a multidimensional risk prevention, mitigation and reduction planning as well as action mobilization under the leadership of the UN by incorporating policy, technology, and science into disaster management processes (Wei & Okada, 2005; Gopalakrishnan & Okada, 2004; Brennan, 2003, Benouar, 2003). In the light of the information provided, this study aims to define stakeholder relationships based on information sharing between local and national disaster managers, urban planners, non-governmental organizations, private sector representatives and international organizations that take active roles in disaster management, and to discuss their effectiveness within the framework of the goals envisaged by the UN. Today, since protracted crises are becoming more common than disasters, in addition to public institutions, local governments, media, business world, universities and research institutions, non-profit organizations, national and international humanitarian organizations, especially in developing countries with significant problems in urban planning, associations, foundations, and citizens are required to participate more effectively in disaster risk governance processes as stakeholders. Although OCHA and INSARAG aim to pursue a localization policy by taking into account cultural values, it is seen that the minimum standards determined for the intervention processes cannot be met in a significant part of the more than 90 member countries. On the other hand, in today's world, where 22 states and more than 160 million people face protracted humanitarian crises with armed conflicts (FAO, 2016), Türkiye has become one of the states most affected by irregular migration movements due to its geopolitical location. When the type of events response in and the frequency of responses are examined, it is concluded that Türkiye will continue to conduct disaster diplomacy effectively through strengthened stakeholder relations. In addition to the Turkish Red Crescent, which plays an active role in organizing humanitarian aid operations for 147 countries, and the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA), which operates in 61 countries in this field, the presence of internationally accredited teams in the field of rescue, such as AKUT and GEA, enables humanitarian aid operations carried out in nearly 150 countries. The transformation of humanitarian aid operations into efforts aimed at permanent prosperity in countries such as Somalia, Sudan, and Pakistan strengthen Türkiye's position in the international arena as both a critical stakeholder and an exemplary country that successfully manages stakeholder relations, especially in the context of localization.

Giriş

Birleşmiş Milletler (BM) tarafından yayımlanan rapora (UNDP, 2015) göre 2005 yılından günümüze afet kökenli olarak 700.000'den fazla insan hayatını kaybederken 1,4 milyonu aşkın kişi yaralanmış, 23 milyon kişi evsiz kalırken 1,5 milyardan fazla insan afetlerden çeşitli şekillerde etkilenmiştir. Bahsi geçen süreçte hesaplanan toplam ekonomik kayıp ise 1,3 trilyon Doların üzerindedir. En genel tanımıyla yönetim kavramı; bir ülkenin işlerinin her düzeyde yönetilmesinde siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanılması olarak ifade edilebilir. Vatandaşların ve grupların çıkarlarını dile getirdikleri, yasal haklarını kullandıkları, yükümlülüklerini yerine getirdikleri ve farklılıklarına aracılık ettikleri mekanizmalar, süreçler ve kurumlardan oluşur. Bu haliyle yönetim, hükümeti de kapsar ancak aynı zamanda özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da dahil olmak üzere ilgili tüm grupları içerdiği için çok boyutlu paydaş ilişkileri üzerine kurulmuştur (UNDP, 2015).

Öte yandan afet riski yönetimi de birçok aktörü kapsamakla birlikte egemenlik sahibi olan devlet, bu konularda kontrolü elinde tutmaktadır. Bunun temel nedeni ise devletin tüm paydaşları karar alma sürecine dahil etmek ve onlara misyonları için gerekli yetki ve araçları tahsis etmek amacıyla hukuki, idari ve ekonomik reformları gerçekleştirme kapasitesine sahip olmasıdır. Bununla birlikte Birleşmiş Milletler Afet Riskini Azaltma Ofisi (UNISDR) tarafından gerçekleştirilen bir analizde, ulusal afet risk azaltımı raporlarının sonuçlarıyla birlikte bölgesel ve ulusal düzeyde gerçekleştirilen eylemlerde bazı eksiklikler olduğu ortaya konmuştur. Bahsi geçen rapora göre birçok ülke tarafından benimsenen ve ağırlıklı olarak uzmanlaşmış acil durum yönetimi organizasyonlarına dayanan yönetim düzenlemeleri, afet riskini ele almak için yeterince uygun değildir. Afet yönetimi döngüsüne dayanan ve uzmanlaşmış bir afet risk yönetimi sürecinde dahi yeni, kapsamlı ve afetlere uygun bir yönetim paradigmasının yer almadığı durumlara rastlanabilmektedir (UNISDR, 2015).

Afetlerle mücadele çoğu ülke için temelde iki zorluk teşkil eder; sakinim planlaması ile iklim değişikliğinin ortalama etkilerini tahmin ederek azaltma stratejilerini belirleme ve bahsi geçen stratejilere adaptasyon, bir diğer ifadeyle iş yapış biçimlerimizi değiştirme. Bu nedenle afet yönetimi sürecinde herhangi bir kişi ya da kurum tek başına yeterli değildir ve kolektif bir yönetim uygulaması gerektirir. Dolayısıyla farklı paydaşların acil durum müdahalesindeki rollerini anlamaları ve afetin olumsuz etkilerini azaltmak için uygun önlemleri almaları önemlidir (Mondal & Basu, 2023). Yer verilen bilgiler ışığında bu çalışmanın amacı; afet yönetiminde aktif olarak görevler üstlenen yerel ve ulusal çapta afet yöneticileri, şehir planlamacıları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve uluslararası organizasyonlar arasındaki bilgi paylaşımına dayalı paydaş ilişkilerini tanımlayarak BM'nin öngördüğü hedefler çerçevesinde etkinliğini tartışmaktır. Çalışmanın bir sonraki bölümünde bütünlük afet risk yönetimi kavramına daha detaylı olarak yer verilecektir.

Bütünleşik Afet Risk Yönetimi

İngilizce kökenli çalışmalardan Türkçe alanyazına “bütünleşik afet yönetimi” olarak uyarlanan kavram, esas itibarıyla İngilizce’de “integrated disaster risk management” olarak ifade edilen kavramın birebir karşılığı olan “bütünleşik afet risk yönetimi”dir. Alanyazında sıklıkla kullanılan bütünleşik afet yönetimi kullanımı, afet yönetiminden afet risk yönetimine evrilen süreci yansıtmadığı için eksik ve hatalı bir kullanımdır.

1994 yılında düzenlenen Yokohama Konferansı’ndan sonra afet yönetimi alanında bir paradigma değişimi olmuş ve geleneksel afet yönetimi süreçleri sırasıyla Hoyogo Protokolü (2005) ve Sendai Risk Azaltma Çerçevesi (2015) ile afet risk yönetimine evrilmiştir. Bütünleşik afet risk yönetimi, politika, teknoloji ve bilimi afet yönetimi süreçlerine dahil ederek, BM öncülüğünde çok boyutlu bir risk önleme, azaltım ve sakınım planlamasının yanı sıra eylem seferberliğini de başlatmıştır (Wei & Okada, 2005; Gopalakrishnan & Okada, 2004; Brennan, 2003; Benouar, 2003).

Bütünleşik afet risk yönetimi; afet riski altındaki bir bölge, şehir veya toplulukta yaşam kalitesinin kritik bir bileşeni olan güvenlik ve emniyet kalitesinde genel bir iyileşme sağlamak üzere tasarlanan, insani ve ekonomik kayıpların yanı sıra bahsi geçen kayıpların toplumsal, bölgesel, ulusal ve küresel dağılımını da göz önünde bulunduran afet riskinin kapsamlı bir çerçevede değerlendirilmesini gerektirir. Dolayısıyla bu yaklaşımın odak noktasında artan belirsizlik dünyasında daha proaktif önlemler olarak doğa ve teknoloji kaynaklı afetlerin zararlarını hafifletme ve paylaşma sürecinde çeşitli paydaşlar ile kültürel farklılıklar ve değerleri de göz önünde bulundurarak, bölgesel kırılganlığın azaltılmasına yönelik yenilikçi yanıtlar geliştirmek vardır (Gopalakrishnan & Okada, 2007).

Doğa ve kültürün kesişiminde yer alan kültürel farklılıklar ve değerler bütünleşik afet risk yönetimi çalışmalarında da yer bulmuştur. Örneğin Oliver-Smith (2002), afetlerin, doğa ve kültürün kesiştiği noktada meydana geldiğini ve birbirleriyle sıkı ilişkileri olduğunu savunur. Benzer şekilde McKinnon ve Silverman’a (2005) göre, doğa, toplum ve beslenmenin birbiriyle iç içe geçmiş ve sürekli etkileşim halindeki bir süreçler dizisi oluşturduğu düşüncesi günümüzde genel itibarıyla kabul görmektedir. Her ne kadar kültür araştırmacıları tarafından kültür kavramına yönelik birçok farklı tanım yapılmış olsa da insan-doğa etkileşiminde kültürün rolü uzun bir süredir kabul edilmektedir. Bu noktada kültür kavramından kasıt, belirli bir mekânsal ve zamansal bağlamda bir grup insanın davranışlarını şekillendiren ve kolektif olarak paylaşılan değerler, inançlar, gelenek ve göreneklerdir.

Kültür ve afet ilişkisi ise 1900’lü yılların başında çalışılmaya başlanmıştır. Örneğin 1932 yılından gerçekleştirdiği çalışmasında Carr, afet kavramını kültürel korumaların çöküşü olarak tanımlamıştır. Wildavsky ve Dake’in 1990 yılında gerçekleştirdiği çalışmada ise kültürel önyargıların, risk algılarını ve risk alma tercihlerini güçlü bir biçimde etkilediği öne sürülmüştür. Afetleri makro düzeyde toplumsal olarak bir olgu olarak kabul ederek afetlerin kültürel olarak türetildiği ve koşullandırıldığına yönelik görüşler

de bulunmaktadır (Porfiriev, 1995; Kreps & Drabek, 1996). Dahası birçok kültürde doğa kökenli afetlerin ilahi bir takdire bağlı olarak gerçekleşen kaçınılmaz olaylar olduğu ve teslimiyet gerektirdiğine dair görüşler bulunmaktadır. Bu sebeple toplumsal kültür, gelenek ve görenekler aynı zamanda afet müdahalesine yönelik yaklaşımları da şekillendirmektedir. Zarar görebilirlik teorisyenleri, afetlerin büyük ölçüde kültür, toplum ve doğa konjonktürünün bir ürünü olduğunu ve doğa kökenli olmaktan ziyade olağanüstü olayların toplumsal nedenlerle afetlere dönüştüğünü ileri sürmektedir (Oliver-Smith, 2002).

Bütünleşik afet risk yönetiminde sekiz hususun kritik rol oynadığı ileri sürülür. Bunlar; farkındalık ve erişim, özerklik, hesap verebilirlik, verimlilik, uyarlanabilirlik, sürdürülebilirlik, eşitlik ve alım gücüdür. Bu sebeple afet yönetimi politikalarını oluştururken, doğa-kültür ilişkisinin, her ikisi de zamanla değişime uğrayan karşılıklık ve karşılıklı bağımlılık ilişkisi olarak yeniden düşünülmesi önerilmektedir (Gopalakrishnan & Okada, 2007).

14-18 Mart 2015 tarihlerinde düzenlenen Dünya Afet Riskini Azaltma Konferansı esnasında BM üyeleri tarafından kabul edilerek Haziran 2015'te Genel Kurul tarafından onaylanan Sendai Afet Riskini Azaltma Çerçevesi, belirlenen dört öncelikli alan ile günümüzde modern afet risk yönetiminde rehberlik görevi üstlenmiştir. Söz konusu alanlar; afet riskinin tüm boyutlarıyla anlaşılması, risk yönetim süreçlerinin güçlendirilmesi, afete dirençliliği sağlamak amacıyla afet riskinin azaltımına yatırım yapılması ve daha iyi bir şekilde yeniden inşa edilmesi olarak belirlenmiştir (UNDRR, 2015). Belirlenen hedeflerde görülebileceği üzere afet riski yönetiminden çok boyutlu bir risk yönetim sürecine dönüşümün ilk adımları atılmıştır.

Diğer yandan, BM hedeflerinde yer verilen sürdürülebilirliği sağlama bağlamında geleneksel afet tanımlarının kavramsal çerçevesine uymayan iklim değişikliği ve uzun süreli (protracted) krizler gibi yeni nesil afetlerin farklı bir risk yönetimi perspektifiyle ele alınmaları gerektiği öne sürülmektedir (UNDRR, 2022). Uzun süreli kriz, beş yıldan uzun bir süreyle nüfusun önemli bir kısmının yüksek ölüm, hastalık ve geçim kaynakların yok olması riskini yaşadığı durumlar olarak tanımlanmaktadır. Uzun süreli krizler hem kalkınma aktörleri hem de insani yardım bağlamında hükümetler ve uluslararası kurumlar için büyük zorluklara neden olmakta ve özellikle kentsel alanlara hızlı bir mülteci akınına yol açmaktadır (FAO, 2016; Dünya Bankası, 2020).

Karbon salınımının önemli ölçüde artmasına bağlı olarak gelişen iklim değişikliğiyle ilgili riskler, fırtına ve sel koşulları gibi doğa kökenli tehlikelerin açığa çıkması ile zarar görebilirliğin, bir diğer ifade ile hasara yatkınlığın karmaşık bir etkileşiminin sonucunda iklim değişikliği konusu da BM'nin geliştirdiği afet risk yönetimi bağlamına eklenmiştir (IPCC, 2012; Czajkowski & Simmons, 2014). 5 Haziran 1972'de Stockholm'de düzenlenen ve Dünya Çevre Konferansı adıyla da bilinen BM Çevre Kalkınma Konferansı, Türkiye'nin de katılım sağladığı ve toplamda 113 devletin

geniş katılımıyla iklim değişikliği konusunun ilk defa gündem yapıldığı önemli bir konferans olarak öne çıkar. Konferansın en büyük katkısı, çevre ve kalkınma sorunlarının bütünlük bir yaklaşımla ele alınması ve BM Çevre Programı (UNEP)'nin kurulmasıdır. Çevre sorunlarının ardında yatan sebeplerin tespit edilerek küresel çapta katılımcı ve çok boyutlu bir yönetim yaklaşımıyla çözümlenmesi amacıyla çok aktörlü yönetim olarak ifade edilen yönetim kavramına geçiş yaşanmıştır (Mengi & Algan, 2003).

1992 yılında New York'ta BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi imzalanmış, 1997 yılında ise iklim değişikliğinin olumsuz etkileriyle mücadele bağlamında somut hedeflerin belirlenerek bağlayıcı hükümlerle desteklenmesi amacıyla Kyoto Protokolü imzaya açılarak 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. 2016 yılında ise Paris İklim Anlaşması imzaya açılmıştır. Paris İklim Anlaşması; kapasite geliştirme, iklim değişikliği bağlamında dirençlilik ve zarar görebilirlik konularının ilk defa küresel bir hedef haline getirilmesi bakımından önemlidir (AB Türkiye Delegasyonu, 2016). Afete dirençlilik, sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin önemli bir alt temasıdır. Bunun nedeni ise risk azaltımının doğal, sosyal ve ekonomik koşulların iyileştirilmesi, öngörülemez şok ve tehlikelerle mücadele edilmesi bakımından bir fırsat yaratabileceği gibi azalan afete dirençliliğin toplum açısından belirsizlik ve risklerle dolu bir sürece neden olarak zarar görebilirliğin artmasına yol açma potansiyelidir (UNISDR, 2012).

Bütünlük afet risk yönetimi bütünsel bir bakış açısı, çeşitli risk faktörlerini ve yapısal önlemlerden acil durum yönetimine ve sigorta gibi risk transferine kadar olası zarar azaltma seçeneklerini kapsamaktadır. Bunlara ek olarak, riskin ve seçeneklerin değerlendirilmesi için doğa bilimleri, mühendislik, ekonomi, ekoloji ve sosyal bilimler kaynaklı çeşitli yaklaşımlardan yararlanır. Başarılı risk yönetiminin kilit unsuru, ekonomik açıdan en uygun stratejileri belirlemek amacıyla risk değerlendirmesinin uygulanabilmesi ve risk yönetimi seçeneklerinin maliyetlerinin (eylemlerin) ve faydalarının (azaltılmış risk) etkin bir şekilde analiz edilebilmesidir. Bu analizler, yıkıcı hasarları önlemenin ya da en azından bu hasarlar meydana geldiğinde hasarları yönetmeye yönelik hazırlıkların genellikle işe yaradığını göstermektedir (Mechler, 2016). Çalışmanın bir sonraki bölümünde afet risk yönetimi süreci ve bu süreçte yer alan paydaş ilişkilerinin yönetimine hem BM hem de BM'nin afet risk yönetiminde önemli bir paydaşı olan Türkiye örneğinde değinilecektir.

Afet Risk Yönetimi Sürecinde Paydaş İlişkileri Yönetimi

Afetler, ulusal ve uluslararası düzeyde pek çok paydaşın aktif katılımını gerektiren kaotik süreçlerdir. Bununla birlikte alanyazında afet yönetiminde yer alan paydaşların kategorize edilmesi ve rollerine ilişkin halen yeterli sayıda çalışma bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, muhtelif kamu kurumları, vatandaşlar, medya, iş dünyası, üniversite ve araştırma kurumları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, ulusal ve uluslararası insani yardım organizasyonları, dernekler ve vakıflar afet sürecinin paydaşları arasında yer almaktadır (Mondal & Basu, 2023, 117).

Toplumun farklı katmanlarında kimi zaman birbirleriyle iç içe konumlanmış paydaşların sürece katılımı çok katmanlı bir yönetim süreci gerektirdiği için afet risk yönetişimi kavramı ortaya çıkmıştır (UNDP, 2015). Alanyazında klasik afet tanımlarının ötesine geçerek yeni nesil afet olarak nitelendirilen iklim değişikliği ve silahlı çatışma da içeren uzun süreli krizler, yerel düzeyden uluslararası düzeye kadar tüm paydaşların sürece katılımını gerektirdiği için risk yönetiminden risk yönetişimine doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bununla birlikte afet yönetimi paydaşları, farklı araştırmacılar tarafından farklı şekillerde sınıflandırmıştır (Fontainha vd., 2017; Ainuddin & Routray, 2012). Paydaş kavramı, en temel ifadeyle bir kurumun veya derneğin hedeflerine ulaşmasını etkileyebilecek veya bundan etkilenen herhangi bir topluluk veya kişi olarak ifade edilebilir (Freeman, 1984). Bir diğer tanıma göre ise paydaş kavramı; bir seçimden, eylemden veya bir girişimin sonucundan etkilenebilecek, etkileyebilecek veya bunlardan etkilendiğini anlayabilecek bir birey, topluluk veya dernekler olarak açıklanmıştır (PMI, 2013).

Afet risk yönetişimi kavramıyla birlikte çoklu paydaş yaklaşımları da önem kazanmaya başlamıştır. Çoklu paydaş çalışmalarında öne çıkan eğilimler ise küresel hazırlık/acil durum planlaması, kriz sonrası yeniden yapılanma ve iyileşme süreçlerinde eksiklikler, zayıf yasal ve kurumsal mekanizmaların varlığı, iletişim ağları da dahil olmak üzere zayıf altyapı tesisleri, sistematik ve periyodik politikaların eksikliği, potansiyel kayıpların muhasebeleştirilmemesi ve kötü yönetilen mali, teknik ve insan kaynaklarının varlığı olarak belirtilebilir (Panneer vd., 2021).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), yönetişimi afet riskinin hem yapılandırılmasında hem de azaltımında çözülmemiş önemli bir sorun olarak kabul etmektedir. Bu sebeple UNDP, BM'nin belirlediği hedefler çerçevesinde kalkınma yatırımlarını koruma ve toplumsal dirençliliği artırmak için son 25 yılda afet risklerini anlama, azaltma ve yönetme çabalarında afet risk yönetişimini merkezi bir role konumlandırmıştır (UNDP, 2015). Bu minvalde 125 ülkede risk yönetişimi süreçlerini güçlendirmek için ulusal hükümetler, topluluklar ve kalkınma ortaklarıyla birlikte çalışmaktadır. Afet riski bağlamında yönetim kavramına ilk olarak BM'nin 2004 tarihli "Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development" başlıklı çalışmasında yer verilmiş; 18 ülkenin incelendiği ve 2007 yılında yayımlanan dokümanda ise iyi bir yönetim sürecinin temel esaslarının neler olabileceğine yer verilmiştir (UNDP, 2007). Çatışma ve afetler arasındaki etkileşimin araştırıldığı ve 2011 yılında yayımlanan raporda ise çevresel bozulma, gıda güvensizliği, finansal istikrarsızlık ve kriz, afetler ve çatışmadan kaynaklanan risklerin, küresel ve bölgesel etkileri içeren karmaşık bir ilişkiler ağı içinde birbirleriyle etkileşime girdiği sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma kapsamında bu riskleri bireysel olarak ele almanın sürdürülebilir sonuçlara yol açmayacağına altı çizilmiştir (UNDP, 2011).

Yukarıda yer verilen bilgilerden hareketle UNDP (2015, s.8) afet risk yönetişimi kavramını "*afet ve iklimle ilgili riskleri yönetmek ve azaltmak için kamu yetkililerinin, memurların, medyanın, özel sektörün ve topluluk, ulusal ve bölgesel düzeylerde sivil toplumun*

iş birliği yapma şekli” olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde afet risk yönetişimi, daha geniş bir yelpazedeki paydaş gruplarının afet yönetimine dahil edilmesini gerektirmiştir. Uluslararası çapta düzenlenen arama kurtarma ve insani yardım operasyonları esnasında farklı ülkelerden müdahaleye gelen ekipler arasında kavram birliğini sağlayarak aynı dili konuşmak; operasyonların etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla BM çatısı altında 1991 yılında BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA) Cenevre merkezli olarak kurulmuştur. OCHA'nın kurulması, üstlendiği koordinasyon görevi nedeniyle afet risk yönetişimi bağlamında BM'nin en önemli adımlarından birisi olarak öne çıkar. Uluslararası kentsel arama kurtarma çalışmalarına yön vermek ve paydaşlar arasındaki yönetim süreçlerini güçlendirmek amacıyla OCHA bünyesinde 1991 yılında Uluslararası Arama Kurtarma Danışma Grubu (INSARAG – International Search and Rescue Advisory Group) kurulmuştur. INSARAG, kuruluşunu müteakiben afet müdahale ve kentsel arama kurtarma süreçlerinde asgari standartları belirlemek amacıyla bir kılavuz hazırlayarak uluslararası ekiplerin “hafif”, “orta” ve “ağır” seviye kurtarma ekibi olarak akreditasyon süreçlerini başlatmıştır. 2021 yılında yayımlanan rapora göre INSARAG bünyesinde 43 ülkeden 35'i ağır seviye olmak üzere 57 akredite üye ekip bulunmaktadır (INSARAG, 2021). 2022 yılı itibarıyla Türkiye, ikisi AFAD, biri Arama Kurtarma Derneği (AKUT) ve biri GEA Toprak Ana ekibi olmak üzere 4 ekiple INSARAG'da en fazla akredite ekibe sahip üye ülke konumundadır (INSARAG, 2022). Uluslararası standartları sağlayan dört kurtarma ekibinden ikisinin sivil toplum kuruluşu olması ise paydaş ilişkilerinin geldiği noktayı göstermesi bakımından başlı başına dikkat çekicidir.

Sendai Çerçevesi, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi ve Paris İklim Anlaşması ile uyumlu olarak, geleneksel afet riskini azaltma topluluğunun ötesinde sektörler arası ortaklıklar ve günümüzün risk ortamının önemli ölçüde genişletilmiş kapsamını ve karmaşıklığını başarılı bir şekilde ele almak için önemlidir. Afet riskinin azaltımında BM organları, üye devletlerin temsilcileri ve özel sektör, sivil toplum ve toplum temelli kuruluşlar, bilim ve teknoloji topluluğu, parlamenterler, çocuklar ve gençler, yerel yönetimler, medyada dahil olmak üzere geniş bir yelpazedeki ortaklar ve paydaşlarla yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Birleşmiş Milletler Afet Risk Azaltma Ofisi (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR) aynı zamanda küresel risk ve direnç tartışmalarıyla bağlantılı ve bu alanda çalışan çok paydaşlı girişimlere ve ortaklıklara da katkıda bulunmaktadır. UNDRR, Sendai Çerçevesi'nin uygulanması ve izlenmesi konusunda her düzeydeki paydaşları bir araya getirmek amacıyla çeşitli paydaş girişimlerine öncülük eder. Bunlar arasında hedeflenen ortak ağlar ve mekanizmalar ile Bölgesel ve Küresel DRR Platformları gibi UNDRR süreçlerinin yanı sıra 'Sendai Çerçevesi Gönüllü Taahhütleri Çevrimiçi Platformu' da yer almaktadır. UNDRR, her düzeyde afet riskinin etkili bir şekilde azaltılmasını desteklemek amacıyla Sendai Çerçevesi bağlamında tüm toplumu kapsayan yaklaşımı operasyonel hale getirmek için 2018 yılında Paydaş Katılım Mekanizmasını (Stakeholder Engagement Mechanism - SEM) kurmuştur. UNDRR ortaklığı ve paydaş stratejisi ile uyumlu olan UNDRR-SEM, Sendai Çerçevesi'nin (36) ve (48) numaralı paragraflarında yer aldığı şekliyle tüm devlet

dışı Sendai paydaşlarına temsil alanı sunmaktadır. SEM Eylem Planı 2022-23, risk bilgili kalkınma için tüm toplumu kapsayan, insan merkezli, kapsayıcı, erişilebilir bir yaklaşımı kolaylaştırmak amacıyla 2022-23'te SEM tarafından önceliklendirilen dört eylem alanını vurgulamaktadır. Bu alanlar:

1. Küresel kalkınma politikasını etkilemek – SEM'in faaliyetlerini ve afet risk azaltımının önemini ana küresel kalkınma forumlarına ve paydaşlara ulaştırmak,
2. 2022-23'te afet riskinin azaltılmasına odaklanan ana küresel forumlara ve mekanizmalara SEM katkılarının afet risk azaltımı tartışmalarında her zaman mevcut olmasını sağlamak,
3. Bilgi Yönetimi - SEM'in görünürlüğünü artırmak ve uzmanlığının küresel afet risk azaltımı topluluğunda paylaşımını artırmak için bilgi varlıkları ve kampanya araçları geliştirmek,
4. İç Koordinasyon – SEM yapısını, koordinasyonunu ve etkinliğini iyileştirmek olarak ifade edilebilir (UNDRR, 2021).

Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının afet yönetimi ve kapasite geliştirmede kilit rol oynadığı görülmektedir (Jones vd., 2015). Bu görüşe paralel olarak ülkemizde de afet risk yönetiminde benzer süreçler yaşanmıştır. 11 Haziran 1868 tarihinde, savaş alanında hastalanan veya yaralanan askerlere yardım etmek misyonuyla “Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti” adıyla kurulan Türk Kızılayı, bir sivil toplum kuruluşunun hem ulusal hem de uluslararası çapta afet risk yönetimi sürecinde ne denli etkin bir rol oynayabileceğinin en güzel örneklerinden biridir. Güçlü yönetim, toplumsal dayanıklılığı güçlendirmek ve kurumsal güveni artırmak temalarıyla ve paydaşlarının katılımıyla hazırladığı 2021-2030 Stratejik Planı'nda Türk Kızılayı, 11 amaç ve 45 hedefe yer vermiştir (Türk Kızılayı, 2021). Türk Kızılayı bünyesinde Afet Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afete Hazırlık Direktörlüğü, Afet Müdahale Direktörlüğü ve Afet İyileştirme Direktörlüklerinin kurulması ise bütünlükli afet risk yönetiminin tüm süreçlerinde hem ulusal hem de uluslararası paydaş olarak aktif katılım sağlayacağını göstermektedir. Bu görüşe paralel olarak kurulduğu günden bugüne, 147 ülkeye yönelik insani yardım operasyonlarının düzenlenmesinde aktif rol alan Kızılay'ın, temel afet müdahalesinin yanı sıra yardım faaliyeti gösterdiği ülkelerde yerel aktörleri de süreç dahil ederek eğitim, tarım ve sosyal yardım gibi muhtelif alanlarda yürüttüğü çalışmalar (Türk Kızılayı, 2001) hem bahsi geçen ülkelerde yönetim süreçlerinin geliştirilmesini desteklemiş hem de Kızılay'ın uluslararası arenada kilit bir aktöre dönüşmesine büyük katkı sağlamıştır.

Alanyazına 2000'li yıllardan sonra giren afet diplomasisi, afetle ilgili faaliyetlerin barış ve çatışma süreçlerini nasıl etkilediğini; barış ve çatışma süreçlerinde özellikle afet riskiyle veya afetle mücadele ile sonuçlar arasında bir nedensellik zincirinin kurulup kurulamayacağını inceleyen önemli bir kavramdır (Kelman, 2018). Türkiye'nin yakın geçmişte öne çıkan uluslararası operasyonları afet diplomasisi bağlamında incelendiğinde; 2004 yılındaki

Güneydoğu Asya depremi, 2005'teki Pakistan depremi, 2006'da Lübnan'daki insani kriz, 2008'deki Gazze krizi, 2010'daki Haiti ve Şili depremlerinin yanı sıra Pakistan'daki sel felaketi, 2011'deki Japonya depremi, Filipinler'deki tayfun, 2014'te Balkanlar'da sel ve Gazze'ye saldırılar, 2015'te Nepal'de deprem ve Irak'ta çatışmalar, 2015-2016'da Yemen ve Libya'da insani kriz, 2016'da Makedonya seli ve 2023'teki Gazze krizi başlı başına birer vaka çalışması olarak kapsamlı analizler gerektirmektedir.

Sonuç

Klasik afet yönetimi süreçlerinden afet risk yönetişimine evrilen süreç hem ulusal hem de uluslararası bağlamda daha geniş bir yelpazedeki paydaş gruplarının afet yönetimine dahil edilmesini gerektirmektedir. Uzun süreli krizlerin afetlerden daha sık yaşanır hale geldiği günümüzde, kamu kurumlarının yanı sıra bilhassa gelişmekte olan ve şehir planlamasında önemli sorunlar bulunan ülkelerde yerel yönetimler, medya, iş dünyası, üniversite ve araştırma kurumları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, ulusal ve uluslararası insani yardım organizasyonları, dernekler, vakıflar ve vatandaşların paydaş olarak afet risk yönetişim süreçlerine daha etkin katılımları gerekmektedir. OCHA ve INSARAG her ne kadar kültürel değerleri göz önünde bulundurarak yerleşme politikası gütmeyi hedeflese de müdahale süreçlerine yönelik belirlenen asgari standartların, üyesi olan 90'dan fazla ülkenin önemli bir kısmında karşılık bulamadığı görülmektedir.

Diğer yandan 22 devlet ve 160 milyondan fazla insanın silahlı çatışmaları da içeren uzun süreli insani krizlerle karşı karşıya kaldığı günümüz dünyasında (FAO, 2016) jeopolitik konumu nedeniyle Türkiye, uzun süreli krizlere bağlı olarak yaşanan düzensiz göç hareketliliğinden en çok etkilenen devletlerden biri haline gelmiştir. Müdahalede bulunulan olayların türü ve müdahale sıklığı incelendiğinde Türkiye'nin, güçlendirilmiş paydaş ilişkileri aracılığıyla, afet diplomasisini etkin bir şekilde yürütmeye devam edeceği sonucuna ulaşılmıştır. 147 ülkeye yönelik insani yardım operasyonlarının düzenlenmesinde aktif rol alan Türk Kızılayı ve bu alanda 61 ülkede faaliyet gösteren Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA)'nın yanı sıra AKUT ve GEA gibi kurtarma alanında uluslararası akreditasyona sahip ekiplerin bulunması, 150'ye yakın ülkede gerçekleştirilen insani yardım operasyonlarının Somali, Sudan, Pakistan gibi ülkelerde kalıcı refaha yönelik çalışmalara dönüşmesi, Türkiye'nin uluslararası arenada bilhassa yerleşme bağlamında hem kritik bir paydaş hem de paydaş ilişkilerini başarıyla yöneten örnek bir ülke olarak konumunu güçlendirmektedir.

Kaynakça

- AB Türkiye Delegasyonu. (2016), "Geleceğe Dair: Paris İklim Antlaşması" Broşür. URL: https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/2016-08/brochure_4_v2.pdf (Erişim Tarihi 03.01.2024).
- Ainuddin, S., Routray, J. K. (2012), Institutional framework, key stakeholders and community preparedness for earthquake-induced disaster management in Balochistan. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 21(1), 22-36.
- Benouar, D. (2003), The need for an integrated disaster management strategy in North Africa towards vulnerability reduction: A case study of Algiers (Algeria). The DPRI-IIASA Third International Conference on Disaster Risk Management, 3-5 Temmuz, Kyoto, Japonya.

- Brennan, T. (2003), Mainstreaming disaster risk management: Some possible steps. The International Conference on Total Disaster Risk Management, 2–4 Aralık, Kobe, Japonya.
- Carr, L. (1932), Disasters and the sequence-pattern concept of social change. *American Journal of Sociology*, 38, 207–218.
- Czajkowski J, Simmons, K. (2014), Convective storm vulnerability: quantifying the role of effective and well-enforced building codes in minimizing missouri hail property damage. *Land Econ* 90(3):482–50
- Dünya Bankası. (2020), Classification of fragile and conflict-affected situations. <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations> (Erişim Tarihi 14.11.2023).
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (2016), The role of social protection in protracted crises: enhancing the resilience of the most vulnerable. Guidance Note. FAO, 3.
- Freeman, R. E., (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company.
- Fountainha, T. C., Leiras, A., De Mello Bandeira, D. A., Scavarda L. F. (2017), Public-private-people relationship stakeholder model for disaster and humanitarian operations. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 22, 371-386.
- Gopalakrishnan, C., Okada, N. (2004), Reflections on implementation science. The Fourth Annual IIASA-DPRI Meeting on Integrated Disaster Risk Management: Challenges of Implementation, 3–7 Temmuz, Ravello, İtalya, 133–144.
- Gopalakrishnan, C., Okada, N. (2007), Designing new institutions for implementing integrated disaster risk management: key elements and future directions. *Disasters*, 31(4), 353-372.
- INSARAG. (2021), This is INSARAG 30 Years of Preparedness and Response – Anniversary Edition. https://www.insarag.org/wp-content/uploads/2021/10/This-is-INSARAG-200dpi_for-website.pdf (Erişim Tarihi 10.12.2023).
- INSARAG. (2022), INSARAG external classification overview. https://www.insarag.org/wp-content/uploads/2023/02/IEC_snapshot_2022-1.pdf (Erişim Tarihi 10.12.2025).
- IPCC. (2012), Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation—Special report of the intergovernmental panel on climate change. In: Field CB, Barros V, Stocker TF, Qin D, Dokken DJ, Ebi KL, Mastrandrea MD, Mach KJ, Plattner GK, Allen SK, Tignorand M, Midgley PM (eds). Cambridge University Press, Cambridge, U.K
- Jones, S., Manyena, B., Walsh, S. (2015), Disaster risk governance: Evolution and influences. *Hazards, Risks, and Disasters in Society*.
- Kelman, I. (2018). Connecting theories of cascading disasters and disaster diplomacy, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 30, ss. 172-179.
- Kreps, G. A., Drabek, T. E. (1996), Disasters as nonroutine social problems. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 14, 129–153
- McKinnon, S, Silverman, S. (2005), Introduction. *İçinde Complexities: Beyond Nature and Nurture* S. McKinnon and S. Silverman (eds). University of Chicago Press: Chicago, IL, s.2.
- Mechler, R. (2016), Reviewing estimates of the economic efficiency of disaster risk management: opportunities and limitations of using risk-based cost-benefit analysis. *Natural Hazards*, 81(3):2121–2147.
- Mengi, A., Algan N., (2003), *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- M. I. (2013), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition*. Project Management Institute.
- Mondal, D., Basu, D. (2023), Role of different stakeholders and their relative importance in managing disasters. *Advances in Food Security and Sustainability*, 8, 117-146.
- Oliver-Smith, A. (2002), Theorizing disasters: Nature, power, and culture. *İçinde S.M. Hoffman ve A. Oliver-Smith (eds.) Catastrophe and Culture*.
- Panneer, S., Kantamaneni, K., Pushparaj, R. R. B., Shekhar, S., Bhat, L., Rice, L. (2021). Multistakeholder participation in disaster management- the case of the COVID-19 Pandemic. *Healthcare*, 9(2).

- Porfiriev, B. (1995), Disaster and disaster areas: Methodological issues of definition and delineation. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13, 285–304.
- Türk Kızılayı.(2001). Hilal-i Ahmer'den Kızılay'a. Türk Hava Kurumu Basımevi İşletmeciliği: Ankara.
- Türk Kızılayı. (2021). 2021-2030 Stratejik Plan. URL: <https://www.kizilay2030.org/media/1284/tu-rk-kizilay-2021-2030-stratejik-plani-tu-rkc-e.pdf> (Erişim Tarihi 03.01.2024).
- United Nations Development Programme. (2004), Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Reducing%20Disaster%20Risk%20a%20Challenge%20for%20development.pdf> (Erişim Tarihi 10.12.2023).
- United Nations Development Programme. (2007), Bureau for Crisis Prevention and Recovery. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-cpr-annual-rep-2007.pdf> (Erişim Tarihi 10.12.2023).
- United Nations Development Programme. (2011), 2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. <https://www.undp.org/publications/2011-global-assessment-report-disaster-risk-reduction> (Erişim Tarihi 14.12.2023).
- United Nations Development Programme. (2015), Strengthening Disaster Risk Governance. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Strengthening%20Disaster%20Risk%20Governance-Full-Report.pdf>. (Erişim Tarihi 1.12.2023).
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2015), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> (Erişim Tarihi 13.12.2023).
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2021), The UNDRR Stakeholder Engagement Mechanism (SEM) Action Plan 2022-23.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2022), 2023 delivery rate for next generation disaster losses tracking system. <https://www.undrr.org/news/2023-delivery-date-next-generation-disaster-losses-tracking-system> (Erişim tarihi 15.12.2023).
- Wei, Y., Okada, N. (eds.) (2005), Special issue on integrated disaster risk management. *International Journal of Risk Assessment and Management*. Interscience Publishers: Geneva.
- Wildavsky, A., Dake, K. (1990), Theories of risk perception: Who fears what and why? *Daedalus*, 119, 41–60.