

Türkiye'nin COVID-19 pandemisi sırasında yaptığı uluslararası insani yardımların kavramsal çerçevesi

Conceptual framework of Turkey's humanitarian assistance during the COVID-19 pandemic

Onur Şen¹

Gönderilme tarihi/Received date: 29 / 04 / 2020

Kabul tarihi/Accepted date: 10 / 05 / 2020

Öz

Türkiye, COVID-19 (Koronavirüs)'ün Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi olarak ilan edilmesinden sonra birçok ülkeye virüsle mücadelelerinde katkıda bulunmak için insani yardımda bulunmuştur. İnsani diplomasinin bir parçası olan ve uluslararası insani hukuka dayanan insani yardım kavramı genel olarak dış yardımları konu alan akademik çalışmaların bir parçası olarak literatürde yer bulmaktadır. Kavramsal bir çalışma olan bu makale konuyla ilgili olan dış yardım, resmi kalkınma yardımları, kamu kalkınması yardımları, insani yardım, afet ve acil durum yardımları, insani diplomasi, afet diplomasisi gibi kavramların tanımlamalarını yaparak, bu kavramların akademik literatürde ve pratikte kullanımlarındaki tanımsal sorunların çözümüne katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Çizilen kavramsal çerçevede Türkiye COVID-19 pandemisi sırasında geleneksel olarak kamu kalkınması ve insani yardım yaptığı en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin dışında, afet yardımları kavramı tanımına uygun olarak COVID-19'la mücadelede kendi kapasitelerinin üzerinde bir insani krizle karşı karşıya kalan gelişmiş ülkelere de yardımlarda bulunmuştur.

Anahtar kelimeler: COVID-19, Koronavirüs, insani yardım, dış yardım, afet yardımları, afet diplomasisi

Abstract

Since COVID-19 (Coronavirus) has been declared as a pandemic by World Health Organization (WHO), Turkey has been giving humanitarian aid to countries with emergency medical supply needs in their struggle with the virus. Having its foundation in International Humanitarian Law and as a part of humanitarian diplomacy, humanitarian aid is a part of the foreign aid literature. This conceptual article aims to clarify definitions and usage of related concepts such as foreign aid, official development assistance, public development aid, humanitarian aid, disaster and emergency aid, humanitarian diplomacy, and disaster diplomacy. During COVID-19 pandemic, in addition to traditional recipients of Turkish official development aid composed of least-developed and developing countries, in line with disaster aid concept Turkey has helped several developed nations struggling with managing COVID-19 pandemic by their own means.

Keywords: COVID-19, Coronavirus, humanitarian aid, foreign aid, disaster aid, disaster diplomacy

1. Giriş

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından COVID-19 (Koronavirüs)'ün pandemi olarak ilan edilmesinden bu yana Türkiye çeşitli ülkelerin ve toplumların insani ihtiyaçlarına katkıda bulunmak adına virüsün yayılmasını önleyecek ve enfekte olan insanların tedavilerine yardımcı olacak tıbbi malzemelerin tedariki için insani yardımlar göndermektedir. "İngiltere, İtalya ve İspanya gibi önemli müttefiklerimiz de aralarından bulunduğu 34 ülkeye yardım elimizi uzattık"

¹Dr. Öğr. Üyesi, Mersin Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Mersin, Türkiye onursenacademic@gmail.com

açıklaması yapan Dışişleri Bakanlığı, Çin ve ABD'nin ardından Türkiye'nin dünyada en çok yardım yapan ülke olduğunu belirtti (DW, 2020) Benzer bir açıklamada Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Türkiye'nin 54 ülkeye test kiti, eldiven ve maske gibi tıbbi malzeme gönderdiğini belirtti (TRT, 2020). Türkiye'nin bu dönemdeki yardımları başta Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA) olmak üzere, Kızılay, Sağlık Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı aracılığıyla koordine edilmektedir.

Türkiye'nin insani yardımları sadece COVID-19 pandemisi sırasında ortaya çıkmış bir durum olarak değil, özellikle 2000'li yıllarda Türk dış politikasının önemli bir parçası haline gelen insani diplomasi politikasının bir devamı olarak okunabilir. Gilley (2015)'e göre Türkiye'nin insani diplomasisini "orta güç aktivizmi"dir ve ülkenin 'küresel insani süper güç' olma yolundaki dönüm noktalarından biri dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 2011 yılındaki Somali ziyareti-dir (Gilley, 2015). 2000'li yıllardaki Türk dış politikasının mimarlarından olan Ahmet Davutoğlu'nun kaleme aldığı "Turkey's Humanitarian Diplomacy" başlıklı makalesinde dönemin Türk dış politikasını açıklayan en önemli prensiplerinden birinin insani diplomasi olduğunu belirtmiştir (Davutoğlu, 2013).

Bu makalenin amacı Türkiye'nin COVID-19 pandemisi sırasında yaptığı insani yardımların sebeplerini ve etkilerini araştırmak değildir. Benzer şekilde bu makale insani yardımların sebepleri ve olumlu ya da olumsuz etkileri üzerine yapılmış istatistiksel bir çalışma ya da karşılaştırmalı vaka analizi de değildir. Bu makalenin çıkış noktası Türkiye'nin COVID-19 pandemisi sırasında yaptığı insani yardımlarından feyz alarak arka plandaki kavramları netleştirmektir. Buradaki amaç konuyla ilgili araştırma yapacak olan akademisyenlere, düşünce kuruluşlarına ve öğrencilere referans olabilecek ve bu kavramları günlük tartışmalarda kullanan politikacılara, medya mensuplarına ve kamuoyuna kavramları netleştirebilecek bir kaynak yaratmaktır. Konunun genellikle yabancı kaynaklarda çalışılmış olması bazı kavramların Türkçeleştirilmesi ve tanımlanmasını gerekli kılmıştır. Bu anlamda makalenin Türkçe literatüre de katkıda bulunması amaçlanmıştır.

2. Dış yardımlarla ilgili kavramlar

Dış yardımlar literatüründeki en önemli sorunlardan biri de kavramların tanımlanmasıdır. Dış yardımlarla ilgili kavramların gerek tanımlanmalarında gerekse kullanımlarında uluslararası örgütler, akademisyenler, politikacılar ve kamuoyu arasında bir fikir birliğinin varlığından söz edemeyiz. OECD-DAC, Avrupa Birliği, Birleşmiş Millet gibi uluslararası örgütlerin ve donör (dış yardım veren) ülkelerin dış yardım tanımları çeşitlilik göstermekle birlikte, akademik literatürde de konuyla ilgili çalışma yapan akademisyenlerin farklı tanımlar kullandığını görmekteyiz. Pratikte de politikacıların, medyanın ve kamuoyunun dış yardımlar ve konuyla ilgili diğer kavramları kullanırken bir anlam kargaşası içinde olduğunu söyleyebiliriz.

Dış yardımlar ve insani yardımlar kavramlarının aynı anlama gelmemesine rağmen sıklıkla birbirinin yerine kullanılmasının yanında konuyla ilgili diğer kavramların da kullanımında sorunlar vardır. İnsani hukuk, insani diplomasi, afet ve acil durum yardımları, afet diplomasisi gibi kavramların daha net tanımlanması hem akademik literatüre hem de pratikteki kullanımlarında anlam kargaşasını gidermek adına ihtiyaç duyulmaktadır. Kavramların doğru tanımlanması nedenselliğe dayanan akademik çalışmalara ve konuyla ilgili politikaların medya ve kamuoyunda doğru iletişimine katkısı olacaktır.

Kavramların tanımlamalarını yaparken en genel kavram olan dış yardımdan başlayıp onun bir alt kategorisi olan insani yardıma ve insani yardımın daha spesifik bir kolu olan afet ve acil durum yardımlarına doğru genelden özel bir yaklaşım kullanılacaktır. Dış yardım (foreign aid) akademik anlamda çok sayıda çalışmanın konusu olmuş ve neredeyse bu konuda çalışma yapan akademisyen sayısı kadar farklı tanımları olan bir kavramdır. En geniş anlamıyla dış yardım tanımının altında şöyle bir varsayım yatar: “Donör ülkeler tarafından sahip olunan ve kontrol edilen, dağıtımı farklı amaçlara ve çıkarlara göre değişen maddi ürünler ve servislerdir” (Hattori, 2001). Dış yardımın bu şekilde genel olarak tanımlanması ülkeler arasındaki ve ülkelerle uluslararası örgütler arasındaki her türlü karşılıksız sağlanan ürün ve servisi içine almaktadır. Bu geniş kapsam kalkınma ve insani yardımın yanında askeri yardımı da, STK’ların ve özel sektörün yaptığı yardımları da amaç, çeşit, ve yöntem ayırmaksızın içine almaktadır. Böylesine geniş bir tanım kaçınılmaz olarak kavramsal genişleme (conceptual overstretching) sorunu yaratmaktadır ki bu da hem konunun teorik olarak çalışılmasında hem de pratikteki kullanımında sorun yaratmaktadır.

Dış yardım konusunda uluslararası kurumlaşmanın tek örneği olan ve bu alandaki uluslararası normları belirleyen kurum İktisadi İşbirliği ve Genişleme Teşkilatı’nın Kalkınma Yardımları Komitesi’dir. İngilizce’den kısaltmasıyla OECD-DAC olarak isimlendirilen komite dış yardımın uluslararası bir kurum olarak normlarını ve standartlarını belirleme amacıyla 1961 yılında kurulmuştur. Bugün OECD-DAC’ın 29 ülke ve Avrupa Birliği’nden oluşan toplam 30 üyesi vardır. Bunlara ek olarak 80 tane uluslararası örgüt, ülke ve özel vakıfın dış yardım verisini tutmaktadır. Üye olan ülkelerin hepsi zorunlu olarak üye olmayan ancak dış yardım yapan ülkelere bazıları gönüllü olarak OECD-DAC’a dış yardım verilerini raporlamaktadır. Şili, Estonya, Litvanya, Letonya, Meksika, İsrail ve Türkiye üye olmamalarına rağmen OECD-DAC toplantılarının tamamına katılmaktadırlar (OECD-DAC, 2020).

OECD-DAC hem dış yardım konusundaki normları ve standartları belirlediği hem de en geniş veri raporlanmasının yapıldığı kurum olduğu için dış yardım tanımlamasında da en teknik ve standart tanımları yapmaktadır. OECD-DAC dış yardım raporlamasında ne tür yardımların sayılabileceğini net bir şekilde belirlemiştir ve bu tür yardımlar için resmi kalkınma yardımları (Official Development Assistance - ODA) kavramını kullanmıştır. OECD-DAC’a göre resmi kalkınma yardımları “(1) ekonomik kalkınmayı ve refahı teşvik etmeyi asıl amaç olarak gören (askeri ve kalkınma amaçlı olmayan yardımların dışında); ve (2) hibe ya da sübvansiyonlu kredi olarak sunulan finansal akım, teknik yardım ve ürün ve servislerin tamamıdır.” Bu tanımda hibe ve sübvansiyonlu kredi imtiyazlı finansmandır ve piyasa değerinden verilen krediler olan imtiyazsız finansmandan farklıdır. Bir kredinin dış yardım olarak sayılabilmesi için en az %25 hibe unsuru taşıması gerekmektedir. Başka bir deyişle, verilen kredinin o anki değerinin piyasadaki faiz oranından verilen kredinin değerinden en az %25 daha az olmalıdır (Radelet, 2006).

Resmi kalkınma yardımları OECD-DAC’ın resmi kalkınma yardımı alıcısı ülke, bölge ve çok taraflı kalkınma kurumlarına yapılan yardımları kapsar. Bu yardımlar devletler, yerel yönetimler ya da yürütme kurumlarını kapsayan resmi kurumlar tarafından yapılmalı ve kalkınmakta olan ülkelerin ekonomik kalkınması ve refahının teşvikini ana hedef olarak sayan hibe ve imtiyazlı kredi olarak verilmelidir. OECD-DAC’a göre askeri ve donör ülkenin güvenlik çıkarlarıyla direkt ilgili olarak yapılan yardımlar ve ihracat kredisi gibi tamamen ticari amaç güden yardımlar resmi kalkınma yardımı olarak sayılmaz (OECD-DAC, 2020).

Resmi kalkınma yardımları orta gelir seviyesindeki ülkelere ve en az gelişmiş ülkelere (Least Developed Countries-LDCs) yapılabildiği gibi uluslararası örgütlere de yapılabilir. Yüksek gelirli

ülkelerin birbirilerine yardım yaptıkları durumlar da vardır ve bunlara resmi yardımlar denir. Ancak resmi yardımlar OECD-DAC'ın resmi kalkınma yardımları tanımında alıcı ülke olarak listelenmeyen ülkelere yapıldığı için resmini kalkınma yardımı statüsünde değillerdir ve veri raporlarına eklenmezler. Donör ülkelere alıcı ülkelere direkt olarak yapılan kalkınma yardımları için iki taraflı resmi kalkınma yardımları kavramı kullanılırken, kalkınma alanında faaliyet gösteren uluslararası örgütlere yapılan yardımlar ise çok taraflı resmi kalkınma yardımları olarak adlandırılır. Çok taraflı yardımlar Dünya Bankası, IMF, bölgesel kalkınma bankaları gibi kurumlara ek olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı başta olmak üzere çeşitli Birleşmiş Milletler kurumlarına yapılan yardımlardır.

Brezilya, Meksika, Kolombiya gibi Latin Amerika ülkeleri resmi kalkınma yardımlarının %50'den fazlasını çok taraflı olarak verirlerken, AB üyesi ülkelerde çok taraflı resmi kalkınma yardımları tüm yardımların %10 ila %30 arasındadır. Benzer şekilde ABD'nin resmi kalkınma yardımlarının içinde çok taraflı yardımların oranı %20 civarındadır. Öte yandan Birleşik Arap Emirlikleri ve Katar gibi körfez ülkeleri için bu oran %5'in altındadır. Türkiye'nin 2017'de yaptığı resmi kalkınma yardımlarındaki çok taraflı yardımların payı %2'dir (OECD-DAC, 2020). Donör ülkelerin neden çok taraflı ya da tek taraflı resmi kalkınma yardımını tercih ettikleri üzerinde daha fazla çalışma yapılması gereken bir araştırma sorusu olarak karşımıza çıkmaktadır.

İki taraflı resmi kalkınma yardımlarını kamu kalkınması yardımları (development aid) ve insani yardımlar (humanitarian aid) olarak ikiye ayrılmaktadır. Kamu kalkınması donör ülkelerin alıcı ülkelerdeki uzun vadeli ekonomik kalkınma ve refah düzeyinin artırılmasına yönelik yaptıkları yardımlardır. Kalkınma projeleri ve programları, altyapı, eğitim, sağlık hizmetleri, kurumsallaşma, teknik işbirliği, gibi en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uzun vadeli sorunlarına yönelik yapılan yardımları bu kategoride gruplayabiliriz. OECD-DAC istatistiklerine göre 2018 yılında yapılan toplam 143.2 milyar dolarlık toplam resmi kalkınma yardımlarının yaklaşık yarına denk gelen 75.8 milyar dolarlık kısmı iki taraflı kamu kalkınması yardımdır.

İnsani yardımlar ise etik temelini uluslararası insani hukuktan alan resmi kalkınma yardımlarının bir alt kategorisidir. Uluslararası insani hukuk silahlı çatışmaların etkilerini insani nedenlerden dolayı sınırlandırmayı amaçlayan bir kurallar bütünü olarak ortaya çıkmıştır. 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve 1977 ek protokollerinin önemli bir kısmını oluşturduğu uluslararası insani hukuk çatışmaya dahil olmayanların korunması ve çatışma yöntemlerinin sınırlandırılmasının içerir (Alexander, 2015; ICRC). 19 Aralık 1991 tarihli Birleşmiş Millet Genel Kurulu'nun 46/182 nolu kararı uluslararası insani sistemin oluşmasında önemli adımlardan birisi olmuştur. Bu karar BM İnsani İşler Eşgüdüm Ofisi (UNOCHA) ve Merkezi Acil Durum Fonu (CERF) gibi kurumların kurulmasına öncülük etmiştir (UNOCHA, 2016).

İnsani yardımlar isminden de anlaşılacağı üzere insani kaygılarla verilen yardımlardır. Uzun vadeli kamu kalkınması yardımlarından farklı olarak insani bir krize yönelik verilirler. İnsani krizler doğal ya da insan kaynaklı felaketleri içeren savaş, iç savaş, doğal felaketler, teknolojik felaketler, kuraklık, salgınlar, mülteci krizleri, yiyecek ve su kıtlığı gibi durumların genel ifadesidir (Fink ve Redaelli, 2009; Nelson, 2012). İnsani Yardımlar Üzerine Avrupa Mutabakatı AB'nin insani yardımlar konusundaki politikasını belirleyen belgedir. Bu belge insani yardımları politik, ekonomik, askeri ve diğer çıkarlardan bağımsız olarak Uluslararası İnsani Hukuk'a uygun bir şekilde "insaniyetçilik, tarafsızlık, nötrallik ve bağımsızlık" (humanity, impartiality, neutrality, and independence) prensipleri üzerinden tanımlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2020).

Kamu kalkınması yardımları alıcı ülkedeki yoksulluğun azaltılması ve altında yatan sorunların çözülmesi amacıyla alıcı ülkenin de dahil olduğu bir orta ve uzun vadeli programın istişare edilmesini içerir. İnsani yardımlar ise insan, doğa ya da teknoloji kaynaklı felaketlerden etkilenmiş toplumların sıkıntısını hafifletmeyi amaçlayan çoğu zaman hızlı ve geçici süreli yardımlardır. Kamu kalkınması yardımları genellikle donör ve alıcı ülke arasındaki politik şartların da müzakere edildiği bir süreci içerse de insani yardımlar hedef ülke ve toplumların kalkınmasından ziyade insani krizlerden etkilenen bireylerin ülke, vatandaşlık, ırk gibi özelliklerine bakılmaksızın prensipte şartsız olarak sunulan yardımlardır (Fink ve Redaelli, 2009).

İnsani krizler bazı durumlarda uzun süreli olabildiği için yapılan insani yardımları kamu kalkınması yardımlarından ayırmak güçleşebilir. İnsani yardımlarla kamu kalkınması yardımları arasındaki ilişki “rahatlatma-kalkındırma süreci” (relief-development continuum) olarak birbirini takip eden iki farklı adımlı gibi düşünülse de aslında bu kadar lineer ya da kronolojik bir durum söz konusu değildir (Hinds, 2015). Burada zamansal bir ilişki söz konusu olmayabilir. Yani insani yardımlar görevini tamamladıktan sonra kamu kalkınması ve yeniden yapılandırma yardımlarının zamanı gelmiştir denilemez. İnsani yardımlarla kamu kalkınması yardımları birbirini tamamlayan ve karmaşık süreçlerdir (Suhrke ve Ofstad, 2005; Mosel ve Levine, 2014).

Afet yardımları insani yardımların bir alt kategorisidir. Bazı kaynaklarda acil durum yardımları olarak da kullanılmaktadır (Nelson, 2012). Birleşmiş Milletler Afet Riski Azaltma Ofisi (UNDRR) tanımına göre afetler “bir toplumun işleyişini ciddi bir şekilde aksatan ve o toplum kendi kaynaklarıyla baş edemeyeceği kadar insani, maddi, ekonomik ve çevresel kayıplara neden olan olaylardır.” Uluslararası savaşlar ve iç savaşlar da toplumların işleyişini ciddi bir şekilde aksatabilir ancak bu tip insani krizler çatışmaya bağlı felaketler olup sebepleri ve sonuçları ve dolayısıyla yapılan yardımlar açısından farklı bir kategoriye konulurlar. Buradaki afet yardımlarının konusu olan felaketlerin örnekleri depremler, seller, fırtınalar, kasırgalar, kuraklık, sanayi patlamaları, ulaşım kazaları ve salgınlardır (Kelman, 2012).

Afet durumlarıyla karşılaşan ülkeler kendi kapasitelerinin durumla baş edemeyeceklerini düşündüklerinde uluslararası toplumdaki yardımları isteyebilirler. Afetler genellikle çok hızlı gelişen ve sonuçları hemen gözlenebilen olaylar olduğu için yardımlarında hızlı bir şekilde ulaştırılması gerekir. Bu yüzden bazı kaynaklarda afet yardımlarına acil durum yardımları da denilir (Nelson, 2012). Afet yardımlarında çok ani bir şekilde harekete geçildiği için daha kısa bir zaman aralığı vardır. Durumun aciliyetinden kaynaklanan ve geçici süreli olarak verilen bu tip yardımlar donör ve alıcı ülke arasında yardımların müzakere edilmesini kısıtlamaktadır. Bu da donör ülke tarafında insaniyetçi bir kararlılık gerektirir (Fink ve Redaelli, 2009). Dolayısıyla kamu kalkınması yardımları ve çatışmayla ilgili insani yardımlara göre afet yardımları daha az politize edilmesi beklenir ve yardımın bir takım politik şartlara dayandırılmamasını gerektirir.

Amerikan Dış Felaket Yardımları Ofisi (OFDA) “...bizim yardımlarımız acı çeken insanlardır, hükümetlere değil” ve “...hiçbir düzenleme OFDA’nın bir felaketin mağdurlarına zamanında yardım iletmesini engellememelidir” şeklinde açıklamaları vardır (OFDA, 1990). Benzer şekilde insani yardımlarla ilgili AB dokümanları da insani yardımların AB üye ülkelerinin dış politika önceliklerinden bağımsız bir şekilde insani sebeplerden dolayı verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Her ne kadar prensipte afet yardımları donör ülke ile alıcı ülke arasındaki askeri, ekonomik ya da politik bir çıkar ilişkisine dayandırılmaması ve alıcı ülkenin insani ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla verilmesi gerekse de, donör ülkelerin hangi afetlere ne kadar yardım yapacağını politik bir kararın sonucu olduğunu ileri süren çalışmalar vardır (Drury, Olson ve Van Belle,

Şen, O. (2020). Türkiye'nin COVID-19 pandemisi sırasında yaptığı uluslararası insani yardımların kavramsal çerçevesi. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 6(1), 140-149.

2005; Schraeder, Hook ve Taylor, Nelson, 2012). Konuyla ilgili önemli çalışmalarda birinde Eissensee ve Strömberg (2007) Amerikan afet yardımlarında medyanın rolünü çalışmışlardır. Bir afetin çeşidi, nerede olduğu ve kimleri etkilediğinin meydanın bu afete haberlerde ne kadar yer vereceğini etkilediğini ileri sürmüşlerdir. Bir afetin medyada ne kapsamlı bir şekilde haberleştirildiği ve vurgulandığıyla Amerikan afet yardımları arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna varmışlardır.

Uluslararası savaş ya da iç çatışmaları yaşayan toplumların afet durumlarında korunmasız oldukları gerçeği vardır. Bu toplumlar çatışmadan dolayı gerekli yiyecek, ilaç, yapı malzemesi gibi ihtiyaçlarını karşılayamadıkları için olası bir afet durumundan daha fazla etkilenirler. Savaştan dolayı fiziksel ve psikolojik olarak toplumlar salgınlardan etkilenmeye daha yatkın olabilirler. Kaynaklarını çoğunu savaşa ayırmış olan bir devletin, olası bir afet durumunda vatandaşlarına gerekli insani desteği sağlayacak kapasitesi olmayabilir. Dolayısıyla çatışmaya bağlı felaketlerle çatışma sırasında oluşabilecek afetler arasında bir bağlantı vardır.

Her ne kadar çatışma durumda olan toplumlar afetlerin etkilerini daha hazırlıksız ve dolayısıyla sonuçlarına daha hassas bir durumda olsalar da, çatışma ve afetler arasında tam tersi bir ilişki de düşünülebilir. Çatışma sırasında çatışma bölgesini etkileyen bir afet, taraflar arasında insani sebeplerden dolayı bir işbirliği fırsatı yaratarak çatışmanın çözümüne katkıda bulunabilir. Bu durum literatürde afet diplomasisi olarak geçmektedir. Konuyla ilgili referans kitap olan Ilan Kelman'ın Disaster Diplomacy (Kelman, 2012) isimli çalışması afet diplomasisi kavramını vaka analizleriyle birlikte ele almaktadır.

3. Kavramsal çerçevede Türkiye'nin COVID-19 yardımlarının yeri

Türkiye'nin dış yardımlarıyla ilgili en güncel veriler 2018 yılına aittir. 2018 TİKA Kalkınma Yardımları Raporu'na göre Türkiye'nin dış yardımları 9.927 Milyar Amerikan Doları'dır. Bu rakam kavramsal bölümde tanımlanan en geniş dış yardım tanımına uygun olarak devletin resmi kurumları, özel sektör ve STK'lar tarafından verilen tüm dış yardımları kapsamaktadır. Türkiye 2018 yılında STK'lar ve özel sektör aracılığıyla 1.129 Milyar Dolar dış yardım vermiştir (TİKA, 2019).

Türkiye'nin bu dönemde yaptığı yardımlardan OECD-DAC'ın resmi kalkınma yardımları (ODA) tanımına uyan dış yardım miktarı 8.612 Milyar Dolar olmuştur. Bu yardımların %98'ine denk gelen 8.432 Milyar Dolarlık kısmı iki taraflı dış yardım olarak verilirken, sadece %2'si olan 179 Milyon Dolar çok taraflı dış yardım olarak uluslararası örgütler aracılığıyla verilmiştir (TİKA, 2019). Türkiye Orta Doğu'daki diğer majör donörlerle benzer olarak dış yardımlarının çoğunu çift taraflı olarak vermeyi tercih etmiştir.

Türkiye'nin iki taraflı resmi kalkınma yardımları, kamu kalkınması yardımları ve insani yardımlar olarak iki alt kategoriye ayrılmaktadır. Kamu kalkınması yardımlarına ayrılan 1.081 Milyar Dolarlık kısmı tanımına uygun olarak sosyal altyapılar ve hizmetleri (635.5 Milyon Dolar), ekonomik altyapılar ve hizmetleri (190.5 Milyon Dolar) ve Üretim (9.6 Milyon Dolar) gibi uzun vadeli kalkınma ve refahla ilgili sektörlere aktarılmıştır. Afet ve acil durum yardımlarını da kapsayan insani yardım kategorisinde ise Türkiye 2018 yılında 7.351 Milyar Dolarlık dış yardım yapmıştır (TİKA, 2019).

Türkiye 8.612 Milyar Dolarlık resmi kalkınma yardımlarıyla ABD (34.3 Milyar Dolar), Almanya (25 Milyar Dolar), Birleşik Krallık (19.4 Milyar Dolar), Japonya (14.2 Milyar Dolar) ve

Fransa'nın (12.2 Milyar Dolar) ardından dünyada altıncı sırada bulunmaktadır. Resmi kalkınma yardımlarını ekonominin büyüklüğüne oranlandığı resmi kalkınma yardımları/gayri safi milli hasıla oranında ise %1.1'le Türkiye dünyada ilk sırada yer almaktadır (TİKA, 2019). İnsani yardımların gayri safi milli hasılaya oranında da Türkiye dünya lideri olmuştur. Türkiye Birleşmiş Milletlerin kalkınma hedefleri arasında donör ülkeler için koyduğu %0.7'lik resmi kalkınma yardımları/gayri safi milli hasıla oranı hedefini dünyada tutturabilen altı ülkeden biridir.

2018 yılında Türkiye'nin iki taraflı resmi kalkınma yardımlarından en çok yararlanan on ülke sırasıyla Suriye (6.698 Milyar Dolar), Kırgızistan (98.8 Milyon Dolar), Kazakistan (50.7 Milyon Dolar), Afganistan (32.3 Milyon Dolar), Somali (29.1 Milyon Dolar), Filistin (25.4 Milyon Dolar), Sudan (25.1 Milyon Dolar), Libya (18.8 Milyon Dolar), Bosna-Hersek (18 Milyon Dolar) ve Özbekistan (17.4 Milyon Dolar) olmuştur (TİKA, 2019).

Türkiye'nin dış yardımlarının koordinasyonun sorumlu kurum olarak TİKA COVID-19 salgını sırasında yapılan insani yardımların dağıtımında da en önemli kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. TİKA'nın resmi kalkınma yardımı yaptığı ülkelere bu dönemde de COVID-19'la mücadele kapsamında insani yardımlarını sürdürmektedir. COVID-19 salgını sırasında TİKA'nın yardım faaliyetleri hem yardım verilen ülkeler hem de yardımın içeriği anlamında çeşitlenmiştir. Afrika'da Gine, Tunus, Kenya, Çad, Kamerun, Lübnan, Etiyopya, Güney Afrika Cumhuriyeti gibi Afrika ülkelerine, Moğolistan, Özbekistan, Tacikistan gibi Orta Asya ülkelerine, Karadağ, Moldova, Kuzey Makedonya gibi Avrupa ülkelerine ve Kolombiya, Meksika gibi Latin Amerika ülkelerine tıbbi malzeme yardımları yapmıştır (TİKA, 2019). Bu ülkeler Türkiye'nin TİKA koordinasyonunda COVID-19 salgını öncesinde de kamu kalkınması yardımları yaptığı ülkelerdir.

TİKA'nın 2018 iki taraflı resmi kalkınma yardımları ülkesel panoramasında yer almayan bazı ülkelere de tıbbi ve hijyen malzemesi yapılmıştır. Peru, Hırvatistan, Romanya gibi ülkelere afet yardımı olarak tıbbi malzeme, siperli maske üretimi için 3D printer, hijyen malzemeleri gönderilmiştir (TİKA, 2019). Bu anlamda COVID-19 salgını sırasında Türkiye'nin kalkınma yardımı yaptığı en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere insani yardım oranını da arttırdığı görülmektedir.

COVID-19 salgını sürecinde Türkiye'nin resmi kalkınma yardımlarının "geleneksel" alıcı ülkeleri olan en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler dışında gelişmiş ülkelere de yardımlar yaptığını gözlemlemekteyiz. Bugüne kadarki Türkiye'nin insani yardımlarının nedenleri olan yoksulluk (Somali örneği), iç savaş ve mülteci krizi (Suriye örneği), politik izolasyon (Filistin örneği), azınlık hakları (Arakan Müslümanları örneği) gibi nedenlerin dışında COVID-19 sebep olduğu salgına bağlı insani krize nedeniyle gelişmiş ülkelere yapılan yardımlar afet yardımının tanımına uygun klasik bir örnek karşımıza çıkmaktadır. Daha önce Ebola salgını nedeniyle Türkiye Batı Afrika'daki bazı ülkelere afet yardımı göndermiş olsa da COVID-19 salgınında gelişmiş ülkelere yapılan yardımlar hem ülke sayısı olarak hem de yapılan yardım miktarı olarak Türk dış yardımlarında türünün yeni bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye bu COVID-19 salgını sürecinde şimdiye kadar Cumhurbaşkanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, NATO gibi kurumlar aracılığıyla Türkiye'nin resmi kalkınma yardımlarının alıcı ülkeleri konumunda olmayan gelişmiş birçok ülkeye insani yardımda bulunmuştur. Bu yardım dahilinde hangi ülkeye ne kadar yardım gönderildiği verisi henüz netlik kazanmış olmasa da bazı örnekleri kamuoyuyla paylaşılmıştır. Bu anlamda Türkiye ilk yardımlarını 31 Mart'ta NATO müttefikleri olan İtalya ve İspanya'ya toplam 450 bin maske olarak göndermiştir. 10

Şen, O. (2020). Türkiye'nin COVID-19 pandemisi sırasında yaptığı uluslararası insani yardımların kavramsal çerçevesi. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 6(1), 140-149.

Nisan'da Hava Kuvvetlerine ait bir uçakla İngiltere'ye tıbbi malzeme yardımı yapılmıştır. Son olarak 28 Nisan'da bir diğer NATO müttefiki olan ABD'ye askeri uçakla tıbbi malzeme yardımı yapılmıştır (BBC, 2020). Bu yardımların etkilerini analitik olarak çalışmak için henüz yeterince veri olmasa da kavramsal olarak afet yardımları literatürüne geçecek klasik bir vaka oluşturmaktadır.

COVID-19 salgını kavramsal bölümde yapılan afet tanımına uygun olarak hızlı ve kısa vadeli olarak verilen afet yardımlarını gerekli kılmıştır. Birçok ülke gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın salgının getirdiği insani krizle kendi imkanlarıyla mücadele edemeyecek durum kalmıştır. Tanımına uygun olarak Türkiye'nin kendi kaynaklarıyla bu insani krizin yönetilmesinde yeterli tıbbi malzeme ve diğer kaynakları bulamayan ülkelere gönderdiği yardımlar afet ve acil durum yardımları kategorisine girmektedir. Bu tip yardımlar yaşanan insani krizin hafifletilmesi için verildiğinden politize edilmekten daha uzaktır ve zor durumdaki insanların durumuna yardım etmek için etik bir sorumluluktan dolayı verilirler. Türkiye'nin bu dönemde yaptığı yardımları da tanımı gereği politik, ekonomik ya da askeri çıkarlardan ziyade devletlerin gelişmişlik seviyesine bakılmaksızın ve ırk, din, vatandaşlık özelliklerini göz önünde bulundurmadan toplumlara ve bireylere yapılmış yardımlar olarak adlandırmak gerekmektedir.

4. Sonuç

Türkiye COVID-19 (Koronavirüs) pandemisi sırasında başta TİKA olmak üzere birçok kamu kurumunun koordine ettiği insani yardımları virüsle mücadelede tıbbi malzeme eksikliği çeken çeşitli ülkelere göndermiştir. Uzun zamandır Türk dış politikasının bir parçası olan insani diplomasinin bir gereği olarak Türkiye bu süreçte yalnızca TİKA'nın yardımında bulunduğu en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere değil, malzeme ihtiyacı olan ülkelere gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın insani yardımlarda bulunmuştur.

İnsani yardımlar kavramı ve bu kavramla ilgili dış yardımlar, resmi kalkınma yardımları, kamu kalkınması yardımları, afet ve acil durum yardımları, uluslararası insani hukuk, insani diplomasi, afet diplomasisi gibi kavramların gerek akademik literatürdeki kullanılmaları gerekse politika platformları, medya ve kamuoyundaki kullanımlarında bir anlam kargaşası görülmektedir. Bu makale konuyla ilgili kavramların tanımsal olarak netleştirilmesi amaçlamıştır. Konuyla ilgili yapılacak teorik çalışmalarda ve pratikte bu kavramların kullanımlarındaki tanımsal sorunlarda referans olarak kullanılabilir ve Türkçe literatürde bu alandaki boşluğu dolduracak bir çalışma olarak sunulmaktadır.

Kaynakça

- Alexander, A. (2015). A short history of international humanitarian law. *The European Journal of International Law* 26 (1): pp. 109-138.
- Avrupa Komisyonu (2020). *The European Consensus on Humanitarian Aid*. https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf (E.T: 28 Nisan 2020).
- BBC Türkçe. (2020). Koronavirüs: Türkiye hangi ülkelere ne kadar yardım gönderdi. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-52459231> (E.T: 28 Nisan 2020).
- Davutoğlu, A. (2013). Turkey's humanitarian diplomacy: objectives, challenges and prospects. *Nationalities Papers* 41 (6): 865-870.

Şen, O. (2020). Conceptual framework of Turkey's humanitarian assistance during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 6(1), 140-149.

- Deutsche Welle (DW). (2020). COVID-19: Türkiye yurtdışında nereye, nasıl destek sağlıyor. <https://www.dw.com/tr/covid-19-türkiye-yurtdışında-nereye-nasıl-destek-sağlıyor/a-53184552> (E.T: 28 Nisan 2020).
- Drury, C., Olson, R. S. ve Van Belle, D. A. (2005). The politics of humanitarian aid: us foreign disaster assistance, 1964-1995. *The Journal of Politics* 67 (2): pp. 454-473.
- Eisensee, T. ve Strömberg, D. (2007). News floods, news droughts, and U.S. disaster relief. *Quarterly Journal of Economics* 122 (2): pp. 693-728.
- Fink, G. ve Redaelli, S. (2009). Determinants of international emergency aid: humanitarian need only? *The World Bank Policy Research Working Paper*.
- Gilley, B. (2015). Turkey, Middle Powers, and the New Humanitarianism. *Perceptions*, 20 (1): pp. 37-58.
- Hattori, T. (2001). Reconceptualizing foreign aid. *Review of International Political Economy* 8 (4): pp. 633-660.
- Hinds, R. (2015). Relationship between humanitarian and development aid. *GSDRC Applied Knowledge Services*.
https://www.cgdev.org/sites/default/files/8846_file_WP92.pdf (E.T: 28 Nisan 2020).
- ICRC (2004). What is International Humanitarian Law. *Advisory Service on International Humanitarian Law*.
- Kelman, I. (2012). *Disaster diplomacy: How disasters affect peace and conflict*. New York: Routledge.
- Mosel, I ve Levine, S. (2014). Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development: How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places. HPG Commissioned Report. London: ODI. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8882.pdf> (E.T: 28 Nisan 2020).
- Nelson, T. (2012). Determinants of disaster aid: donor interest or recipient need? *Global Change, Peace and Security* 24 (1): pp. 109-126.
- OECD-DAC. (2020) *Trends and insights on development finance*. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5e331623-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter#section-d1e19705 (E.T: 28 Nisan 2020).
- OECD-DAC. (2020). *Development Assistance Committee (DAC)*. <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/> (E.T: 28 Nisan 2020).
- OFDA. (1990). *OFDA Annual Report FY 1990*. Washington: Agency for International Development.
- Radelet, S. (2006). A primer on foreign aid. *Center for Global Development*.
- Schraeder, P., Hook, S. ve Taylor, B. (1998). Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics* 50 (2).
- Suhrke, A. ve Ofstad, A. (2005). Filling “the gap”: Lessons well learnt by multilateral aid agencies. *CMI Working Paper*. <http://www.cmi.no/publications/file/2063-filling-the-gap-lessons-well-learnt.pdf> (E.T: 28 Nisan 2020).
- TİKA. (2019). *Türkiye Kalkınma Yardımları Raporu*
https://www.tika.gov.tr/tr/yayin/liste/turkiye_kalkinma_yardimlari_raporlari-24 (E.T: 28 Nisan 2020).
- TİKA. (2020). <https://www.tika.gov.tr/tr/haber/liste?page=1> (E.T: 28 Nisan 2020).
- TRT. (2020). Türkiye 54 ülkeye test kiti ve tıbbi malzeme gönderdi. <https://www.trthaber.com/haber/gundem/turkiye-54-ulkeye-test-kiti-ve-tibbi-malzeme-gonderdi-479142.html> (E.T: 28 Nisan 2020).
- UNOCHA (2016). *Resolution 46/182, which created the humanitarian system, turns twenty-five*. <https://www.unocha.org/story/resolution-46182-which-created-humanitarian-system-turns-twenty-five> (E.T: 28 Nisan 2020).

Extended abstract in English

Turkey, during the COVID-19 (Coronavirus) pandemic has sent humanitarian aid in the form of medical supplies to several countries struggling to contain the virus. Sending humanitarian aid has been an important part of Turkish foreign policy in line with its humanitarian diplomacy approach for the last two decades. Although Turkey typically has been giving foreign aid to least-developed and developing countries, it sent medical supplies to countries in need regardless of their development level during the pandemic. The purpose of this article is not to analyze the reasons behind Turkey's humanitarian aid or to evaluate its effectiveness. Taking its starting point from Turkey's humanitarian aid during COVID-19 pandemic, this conceptual article aims to clarify meaning and usage of certain concepts related to foreign aid.

More often than not, we observe a conceptual confusion both in academic literature and in practice related to the meaning and usage of concepts such as foreign aid, official development assistance, development aid, humanitarian aid, disaster and emergency aid, international humanitarian law, humanitarian diplomacy, and disaster diplomacy. Although each of these concepts has distinct definitions, academics, practitioners, politicians, the media and the public often use these concepts with confusion and without taking into consideration the conceptual boundaries.

In its most general meaning foreign aid refers to goods and services owned by donors and distributed based on their preferences and interests. The definition of Official Development Assistance (ODA) by OECD-DAC is more precise and technical that limits the scope of ODA to grants and subsidized loans given for economic development and welfare promotion purposes. While ODA given directly from donor country to recipient country is categorized as bilateral aid, ODA given indirectly through international organizations is called multilateral aid.

Two subcategories of ODA are development aid and humanitarian aid. Development aid has a long-term time horizon with economic development and welfare of the recipient country as its main purpose. On the other hand, humanitarian aid, taking its ethical foundation in the international humanitarian law, is short-term assistance given with humanitarian concerns in response to a humanitarian crisis. As a subcategory of humanitarian aid, disaster aid (also called emergency aid) is immediate and temporary assistance given to countries and territories in response to a man-made or natural disaster when recipient country's own resource is not enough in dealing with the catastrophe. Since on-set of disaster aid in response to a humanitarian disaster is more rapid than other types of aid, it is expected to be less politicized than development aid. Therefore, it can be argued that disaster aid can be crosscutting economic and security interests of donors. The concept of disaster diplomacy emerges from this line of logic proposing that this kind of aid can create an opportunity for cooperation among traditionally rival countries.

During COVID-19 pandemic, in addition to traditional recipients of Turkish official development aid composed of least-developed and developing countries, in line with disaster aid concept Turkey has helped several developed nations struggling with managing COVID-19 pandemic by their own means.