

Papp Bendegúz¹

„Hozzá vagyunk szokva” – A 2013-as Haiyan tájfun katasztrófadiplomáciai elemzése

A 2013-as Haiyan tájfun Délkelet-Ázsia egyik legnagyobb gazdasági kárral járó katasztrófája volt, a térségen belül elsősorban a Fülöp-szigeteket és kisebb mértékben Vietnámot érintette. Jelen kutatás a trópusi vihar katasztrófadiplomáciai hatáseit vizsgálja, vagyis azt, hogy a katasztrófa, illetve annak kezelése milyen szerepet játszott a térség politikai kapcsolataiban. A vizsgálat módszertani keretrendszere a CAS-módszer, amelyet négy tulajdonságon és három mechanizmuson keresztül alkalmaznak komplex adaptív rendszerek elemzésénél. A kutatás eredménye szerint az esemény diplomáciai értelemben egyáltalán nem tekinthető sikernek: a globális segítségnyújtással szemben a térség államaira az elzárkózás és a szuverenitásféltség volt jellemző. Emiatt a magatartás miatt a katasztrófaelhárítás és a helyreállítási fázis folyamatai sem voltak elég hatékonyak.

Kulcsszavak: katasztrófadiplomácia, vihar, tájfun, Fülöp-szigetek, Délkelet-Ázsia, CAS-módszer

“We Are Used to It” – Analysis of Disaster Diplomacy of Typhoon Haiyan 2013

Typhoon Haiyan in 2013 was one of the most destructive events in Southeast Asia. This research examines the tropical monsoon and its effects on disaster diplomacy, namely, what role the disaster and its management played in regional relations. The methodological framework of the study is the CAS method, which is applied on the analysis of complex adaptive systems through four properties and three mechanisms. According to the results, the events can be considered quite controversial in a diplomatic sense: despite the level of global humanitarian assistance, ASEAN states were characterised by aloofness and fear of sovereignty. Due to this behavior, disaster relief or disaster recovery was not effective enough either.

Keywords: disaster diplomacy, storm, typhoon, Southeast Asia, Philippines, CAS method

Bevezetés

A 2013-as Haiyan tájfun – más néven Yolanda – az egyik legerősebb modern kori trópusi viharként vonult be a történelembe. A katasztrófa elsősorban a Fülöp-szigeteket, kisebb mértékben Vietnámot, Tajvant, Kínát és Mikronézia szigeteket érintette, óriási pusztítást végezve mind emberi életek, mind gazdasági javak tekintetében. Az okozott káron felül

¹ Papp Bendegúz a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Modern Kelet-Ázsia Kutatócsoport külső munkatársa. E-mail: papp.bend@gmail.com

a légáramlat sebességét tekintve is a második legerősebb (megközelítőleg 314 km/h), partot érő trópusi viharként tartják számon a valaha mért eredmények alapján.² A pusztítás mértékét jól mutatja, hogy 2014 januárjában is még kerültek elő a tájfun által hátrahagyott holttestek a Fülöp-szigetek középső részén.³

Az esetet széles körben tárgyalta a nemzetközi szakirodalom,⁴ amely írások részletesen feldolgozták a katasztrófakezelés minden fázisát az előrejelzéstől kezdve a mentési műveleteken át az áldozatok utógondozásáig. Ezenkívül számos ASEAN-dokumentum⁵ is született a témában. A trópusi viharról magyar nyelven – bár korlátozott mértékben, de – említést tett a tudományos világ⁶ és a sajtó⁷ is.

Jelen tanulmány egy regionális katasztrófadiplomáciai elemzést végez a 2013-as vihar kontextusában. A fogalom egy új tudományterületet takar, amely azt vizsgálja, hogy a katasztrófák hogyan befolyásolják a nemzetközi kapcsolatokat. Eszerint⁸ minden, katasztrófákkal és katasztrófavédelemmel kapcsolatos nemzetek közötti tevékenység a katasztrófadiplomácia részét képezi. A diszciplína igazán csak a 2000-es években vált népszerűvé,⁹ 2012-ben jelent meg a téma legmeghatározóbb szerzőjének katasztrófadiplomáciai tankönyve, a *Disaster Diplomacy*.¹⁰ Földrajzi keretként jelen kutatás a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségét (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) jelölte ki, mivel Kelet-Timor és Pápua Új-Guinea kivételével a régió összes állama tagja a tömörülésnek, így alkalmas lesz a katasztrófadiplomáciai folyamatok vizsgálatára a térségi együttműködés kontextusában.

A tanulmány a következőképpen épül fel. Először az alkalmazott módszertani keretrendszert részletezi, a metodikát megalapozó tudományelméleti keretet, az alkalmazott complex adaptive systems (CAS) módszerét, valamint az esettanulmány felépítését. Ezután következik az esemény ismertetése, a katasztrófa körülményei, illetve annak kezelése. A katasztrófadiplomáciai elemzés fejezetében a CAS-módszertan változói szerinti

² Tsai, Yu-Lin et al. (2020): Discrepancies on Storm Surge Predictions by Parametric Wind Model and Numerical Weather Prediction Model in a Semi-Enclosed Bay: Case Study of Typhoon Haiyan. *Water*, 12(12), 3326.

³ Tran, P.: *Why Identifying Typhoon Haiyan's Dead Matters to the Living*. [online], The New Humanitarian, 2014. 01. 17. Forrás: thenewhumanitarian.org [2023. 03. 10.].

⁴ Chiu, Yu-Tzu (2013): Typhoon Haiyan: Philippines Faces Long Road to Recovery. *The Lancet*, 382(9906), 1691–1692.; Dalisay, Soledad Natalia – De Guzman, Mylene T. (2016): Risk and Culture: The Case of Typhoon Haiyan in the Philippines. *Disaster Prevention and Management*, 25(5), 701–714.; Barmania, Sima (2014): Typhoon Haiyan Recovery: Progress and Challenges. *The Lancet*, 383, 1197–1199.

⁵ ASEAN (2015): *ASEAN Continues Support to Philippines After Haiyan*. [online], Association of Southeast Asian Nations, 2015. 02. 18. Forrás: reliefweb.int [2023. 03. 10.]; Barber, Rebecca (2014): *Weathering the Perfect Storm – Lessons Learnt on the ASEAN's Response to the Aftermath of Typhoon Haiyan*. [online], ASEAN Titkárság, 2014. Forrás: reliefweb.int [2023. 03. 10.].

⁶ Gyuró György (2013): A Haiyan tájfun. *Élet és Tudomány*, 68(49), 1545–1547.; Rosta Petronella – Siposné Kecskeméthy Klára (2014): Katasztrófatudomány és a Haiyan/Yolanda tájfun. *Műszaki Katonai Közlöny*, 24(1), 1. 156–172.

⁷ Galambos Péter: *Zombiként bolyonganak a Fülöp-szigeteki tájfun túlélői*. [online], Origo, 2013. 11. 10. Forrás: origo.hu; Index: *A vihar, ami durvább, mint Katrina és Sandy*. Index, 2013. 11. 08. Forrás: index.hu [2023. 03. 10.].

⁸ Kelman, Ilan (2012): *Disaster Diplomacy*. New York: Routledge.

⁹ Papp, Bendegúz – Pal, Indrajit (2021): In Pursuit of a Taxonomical Definition of Disaster Diplomacy – An Empirical Scientometric Analysis. In Djalante, Riyanti – Pal, Indrajit – Shaw, Rajib (szerk.): *Disaster Resilience and Sustainability*. Amsterdam: Elsevier.

¹⁰ Kelman 2012.

elemzés olvasható. Végül a tanulmány összefoglalja a fontosabb pontokat, valamint levonja a következtetéseket.

Módszertan

A katasztrófadiplomácia új diszciplína lévén több összefoglaló elméleti munkán nyugszik.¹¹ Ami a tudományterület módszertanát illeti, az egységes keret kidolgozására csupán néhány kísérlet történt,¹² és jelenleg sincs egységes, általánosan elfogadott metodológia. Magyarországon több publikáció jelent meg a katasztrófavédelemről, többségük elhárítási¹³ és képzési¹⁴ témában. Ezenkívül számos polgári védelmi,¹⁵ tűzvédelmi¹⁶ és iparbiztonsági¹⁷ írás is készült, habár ezek a kutatások a katasztrófadiplomáciai kérdéskört kevésbé érintik.

Jelen tanulmány egy esettanulmányi elemzés keretein belül alkalmazza a komplex adaptív rendszerek (complex adaptive systems, CAS) szempontrendszerét: ez a társadalomtudományi keretrendszer Holland¹⁸ nevéhez fűződik, az elemzés során a társadalmi, gazdasági és politikai állapotok közötti átmenet, a folyamatos változás tényére koncentrálnak.

A CAS-módszer szakirodalma alapvetően¹⁹ az adaptált modellnek négy tulajdonságát (*non-linearity, diversity, flow, aggregation*) és három mechanizmusát (*tagging, internal models, building blocks*) különbözteti meg. Ezeknek a terminusoknak, mivel a katasztrófadiplomácia szakkifejezései még meglehetősen újak, nem létezik magyar fordításuk. A későbbi félreértések elkerülése végett a tanulmány csak néhány esetben fordította a kifejezéseket, inkább magyarítást végzett. Ezekben az esetekben vagy lefordíthatatlan az angol szakszó (például *flow*) vagy a fordítással összekeverhető lenne más, már létező magyar kifejezés esetén (például ha a *diversity* szó diverzitás megfelelője helyett a sokszínűséget alkalmaznánk).

- ¹¹ Dahlberg, Rasmus – Rubin, Olivier – Vendelø, Morten Thanning szerk. (2016): *Disaster Research: Multidisciplinary and International Perspectives*. London – New York: Routledge – Taylor & Francis Group; Kelman, Ilan (2007): *Disaster Diplomacy: Can Tragedy Help Build Bridges among Countries?* *UCAR Quarterly*, 3(6); Mustafa, Daanish (2004): *Natural Disasters and Development in a Globalizing World (Review)*, *Southeastern Geographer*, 44(1), 126–29. Nelson, Travis (2010): *When Disaster Strikes: On the Relationship between Natural Disaster and Interstate Conflict*. *Global Change, Peace & Security*, 22(2), 155–174. Pelling, Mark szerk. (2003): *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*. London – New York: Routledge; Pelling, Mark – Dill, Kathleen (2010): *Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Sociopolitical Regimes*. *Progress in Human Geography*, 34(1), 21–37.
- ¹² Comfort, Louise K. (2000): *Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?* *Cambridge Review of International Affairs*, 14(1), 277–294. Kelman 2012.
- ¹³ Horváth Kristóf Csaba et al. (2019): *Ipari radiográfiai munkatartóval kapcsolatos hazai káresemény katasztrófavédelmi szempontú analízise*. *Hadmérnök*, 14(1), 108–121.
- ¹⁴ Kátai-Urbán Lajos – Teknős László (2014): *A katasztrófavédelem fenntarthatósági aspektusai*. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 141–158.
- ¹⁵ Priváczkine Hajdu Zsuzsanna – Endrődi István – Muhoray Árpád (2019): *A belviz elleni védelem új lehetőségei a korszerű polgári védelem rendszerével*. *Védelem Tudomány*, 4(2), 183–210.
- ¹⁶ Kuti Rajmund – Zólyomi Géza (2018): *A tüzesetek során képződő füst veszélyei*. *Védelem Tudomány*, 3(2), 67–76. Online: www.vedelemtudomany.hu/articles/05-kuti-zolyomi.pdf
- ¹⁷ Beke Dóra – Földi Alexandra – Kuti Rajmund (2019): *Közúti balesetek során bekövetkező talajszennyezések és kár-elhárítási eljárások vizsgálata*. *Hadmérnök*, 14(3), 13–20.
- ¹⁸ Holland, John H. (1995): *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- ¹⁹ Papp Bendegúz (2022a): *Katasztrófadiplomáciai Esettanulmány – Egy Lehetséges Módszertani Keretrendszer*. *Hadtudomány*, 32(1), 154–68.

Alább olvashatók a CAS-keretrendszerben nevesített tulajdonságok. A nonlinearitás (*non-linearity*) mint első tulajdonság olyan jelenséget jelöl, ahol a rendszer működése során apró változtatások következményei nagyban eltérnek egymástól az idő során. A rendszer alkotóelemei, apró egységei összetetten befolyásolják a rendszer egészét.²⁰ Erre jó példa, ha egyetlen személy észreveszi a szökőár előjeleit (apró alkotóelem), aminek köszönhetően egy egész partszakaszt lehet idejében figyelmeztetni és kiüríteni, és esetlegesen több ezer emberéletet megmenteni (következmény). Erre az esetre példa az indiai-óceáni cunami esete Sri Lankán, ahol egy tízéves brit kislány a földrajzórán tanultak miatt percekkel korábban felismerte a csapás közeledtét.²¹ A nonlinearitás bizonyos szintig mindig jelen van katasztrófaeseményeknél, mivel mind a természeti tényezők, mind a résztvevők – érintettek, áldozatok – kiszámíthatatlanul működnek ebben a komplex rendszerben.

A diverzitás (*diversity*) jelentése, hogy hasonló tulajdonságokkal rendelkező egyének vagy egységek ugyanarra a hatásra különböző módon reagálnak, ezzel új folyamatokat indítanak el.²² A katasztrófadiplomáciában ez a tulajdonképpeni szereplőket jelöli, vagyis a diplomatakat, politikusokat, nemzetközi szervezeteket, civil szervezeteket, a médiát, magánszektort és egyéb szereplőket.²³ A diverzitás szintén minden katasztrófaeseménynél jelen van, ugyanis ugyanaz az esemény teljesen különböző módon és mértékben érinti az egyéneket, közösségeket, társadalmi élettereket és a gazdasági berendezkedést. Jelen kutatásnál ez a feltételezés fokozottan igaz, mivel a tíz ASEAN-tagállamot szüregszerűen teljesen eltérően érinti ugyanaz a katasztrófaesemény, illetve az államok feltételezhetően teljesen eltérően reagálnak rá.

A flow a harmadik tulajdonság, amely szerint az akciók, anyagok, eszmék és emberek azonos közegben való áramlása katalizátorként működik a független egyének között.²⁴ Ilyen „áramlási funkciót” lát el például egy katasztrófasújtotta területre érkező segélyszállítmány vagy a közösségi médiában, e-mailben, telefonon vagy hagyományos postán történő információcsere.²⁵ A fentiekből sejthető, hogy az összes katasztrófaeseménynél fellelhető ez a fajta áramlás, pusztán annak mértékében lelhető fel különbség.

Az aggregáció mint tapasztalatfelhalmozás (*aggregation*) az egyének azon képességét mutatja, amikor a közös cél érdekében visszatérő mintázatok szerint lépnek egymással kapcsolatba.²⁶ Jó példák erre a különböző katasztrófavédelmi keretrendszerek, vagyis amikor egy-egy szervezet (például ENSZ) egy megadott protokoll szerint koordinálja a segélyezést, és a különböző államok ezt a csatornát felhasználva vesznek részt a katasztrófadiplomáciában. Az aggregáció tehát a nemzetközi katasztrófavédelem platformját jelenti.

A CAS-keretrendszerben nevesített mechanizmusok a következők. A társítás (*tagging*) mint mechanizmus a segítséget igénylő és biztosító egységek összekötését jelenti.²⁷ Ez el-

²⁰ Comfort 2000: 282.

²¹ Chapman, Chris (2005): Get off the Beach–Now! [Interview by David Cyranoski]. *Nature*, 433(7024), 354.

²² Comfort 2000: 282.

²³ Kelman 2012: 78.

²⁴ Comfort 2000: 282.

²⁵ Kelman 2012: 79.

²⁶ Comfort 2000: 281.

²⁷ Comfort 2000: 282.

hárításnál a műszaki mentést végző csapatok összekapcsolása a kárhelyszínnel, ahol a szakértelmüket használva részt tudnak venni a műveletben. Nemzetközi kapcsolatokban a hasonló érdekeket kereső államok összekötését is jelenti a társítás.²⁸

A belső modell (*internal models*) a közös előfeltevésekre utal, ami a rendszer alrendszerei vagy alkotórészei közötti interakciót befolyásolja.²⁹ Ez a katasztrófadiplomáciában két olyan kormányra vonatkozatható, amelyek ideológiája, külpolitikai elképzelése vagy a harmadik fél iránti magatartása hasonló.³⁰

Az utolsó mechanizmus az alkotóelemek (*building blocks*). Ezek a rendszer azon egységei, amelyek használatával létrehozzák a visszatérő interakciók komplex rendszerét, mint például a kommunikációs lépéseket.³¹ Katasztrófadiplomáciában ezek az alkotóelemek lehetnek a katasztrófavédelemben használt egységek (például meteorológiai állomások), illetve a diplomáciában használt platformok (például hivatalos fórumok, bármi, ami információt küld, továbbít vagy fogad). Az alkotóelemek mechanizmusa nem pusztán a konkrét egységeket, hanem azok mozgósítását jelenti. Mivel ilyen, a katasztrófavédelmet és diplomáciát elősegítő közegek mindig az államok rendelkezésére állnak, a mechanizmus azok aktivizálásában vagy annak hiányában figyelhető meg.³²

Természetesen a CAS-módszer alkalmazásának is számos korlátja van, amely a kutatási eredmény izolálását, az ok-okozati összefüggések megállapítását nehezíti meg. Az egyéni érdekek, a politikusok és végrehajtók egyéni szándéka és érdekei nagyban befolyásolják a katasztrófadiplomáciát, és ez gyakorlatilag kimutathatatlan és elemezhetetlen jelenség. Viszont a módszer legnagyobb problémáját maguk az elemzési szempontok jelentik: a négy tulajdonság és a három mechanizmus. Ezek fizikai rendszerben vagy kimutathatók, vagy nem, viszont nemzetközi kapcsolatokban állandóan jelen vannak, csak a mennyiségük és a minőségük változik.³³ A leírt esetben így mindig megfigyelhető valamilyen szintű jelenlét, és annak egyéb tényezői határozzák meg a kutatási eredményt.

Ami a forrásokat illeti, jelen kutatás az alábbi, esettanulmányokban alkalmazott³⁴ hat forrástípust használja: dokumentum (jogi egyezmények, jogszabályok, jelentések, egyéb publikációk); archivált adat (kutatási eredmények, szervezeti feljegyzések, térképek, táblázatok, felmérések eredményei stb.); interjú (az együttműködés valamelyik szintjén dolgozó szakemberrel); közvetlen megfigyelés; résztvevő megfigyelés. Az utóbbi kettő típus elsősorban terepmunka, illetve a katasztrófa idején megvalósult személyes kutatóút során érhető el, így rájuk csak korlátozott mértékben, másodlagos forrásként támaszkodik.

²⁸ Kelman 2012: 79.

²⁹ Comfort 2000: 283.

³⁰ Kelman 2012: 79.

³¹ Comfort 2000: 283.

³² Mavrogenis, Stavros – Kelman, Ilan (2013): Perceptions of Greece-Turkey Disaster Diplomacy: Europeanization and the Underdog Culture. *Balkanistica*, 26, 73–104.

³³ Kelman 2012: 79–82.

³⁴ Bennett, Andrew (2004): Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In Sprintz, Detlef F. – Wolinsky-Nahmias, Yael (szerk.): *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Michigan: University of Michigan Press, 19–55.

Eredmények

A Fülöp-szigetek kedvezőtlen földrajzi adottságaiból adódóan Délkelet-Ázsia és a világ egyik leginkább katasztrófaveszélyeztetett országának tekinthető.³⁵ Ezen felül rendkívül gyakoriak az óceán felől érkező viharok, amely a part menti magas népsűrűség miatt folyamatos fenyegetést jelent a lakosságra. A klímaváltozás tovább súlyosbítja a helyzetet: egy, a klímaváltozás általi veszélyeztetettséget felmérő elemzés szerint³⁶ az ország viharoktól való sebezhetősége egészen biztosan növekedni fog a jövőben. Az ország veszélyeztetettségét jól mutatja, hogy az egyik túlélő úgy kommentálta a 2013-as tájfun, miszerint hozzá vannak szokva („*Sanay na kami dyan*”) az ilyen katasztrófákhoz.³⁷

Ami a regionális katasztrófavédelmi mechanizmust illeti, a térségi szerveződés, az ASEAN 2013-ra kiépítette regionális katasztrófavédelmi keretrendszerét, így elméletben a tájfun egy felkészült közösségre csapott le november 8-án. Ami a jogszabályi alapokat illeti, 2009 óta hatályos volt a katasztrófavédelmi keretrendszer, az AADMER,³⁸ illetve 2011 óta működött az AADMER végrehajtószerve, az AHA-központ.³⁹ A katasztrófa előtt május 7. és 11. között a térség fő biztonsági egyeztető fóruma, az ASEAN Regional Forum (ARF) egy katasztrófavédelmi gyakorlatot hajtott végre Thaiföldön, továbbá június 17–20-ig szervezett egy brunei tájfun szimuláló hadgyakorlatot is.⁴⁰ Ezek alapján feltételezhető volt, hogy az ASEAN megfelelően, regionális összefogással lesz képes kezelni egy, több tagállamát is érintő katasztrófaeseményt.

Az esemény körülményei

Bár a katasztrófa rendkívüli pusztítást végzett, nem volt előzmény nélküli a térségben. 1881. október 8-án a Haiphong tájfun csapott le Dél-Vietnámba és a Fülöp-szigetek északi részére. A csapásban minimum 23 ezer fő hunyt el, amely így az akkori feljegyzések szerint a térség legtöbb áldozatot szedő katasztrófájává vált.⁴¹ Jelenleg a Fülöp-szigetek

³⁵ Papp Bendegúz (2022b): *Katasztrófális helyzet? – Katasztrófaveszélyeztetettség Délkelet-Ázsiában. Eurázsia Szemle*, 2(2), 26–46.

³⁶ Yusuf, Arief Anshory – Francisco, Herminia (2009): *Climate Change Vulnerability Mapping for Southeast Asia*. Ottawa: International Development Research Centre.

³⁷ Dalisay–Guzman 2016.

³⁸ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

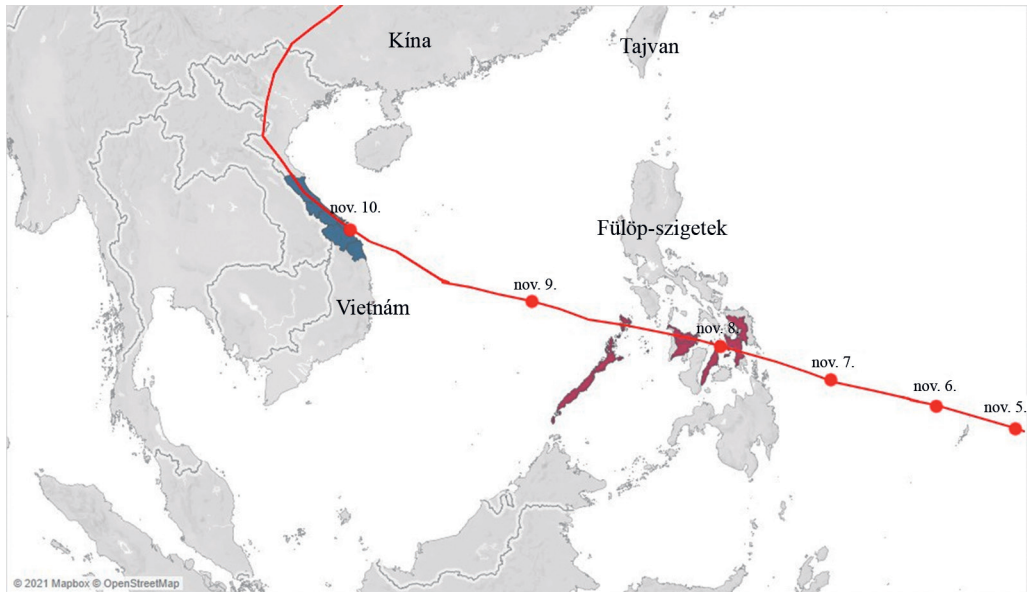
³⁹ ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management. A Jakarta-központú szervezet összekötő és végrehajtó szerepet tölt be az ASEAN-tagállamok katasztrófavédelmi egységei között. Egyik legfontosabb feladatrendszere az elsődleges regionális beavatkozóállomány, az Emergency Response and Assessment Team-csapatok (ERAT) kiképzése.

⁴⁰ Graham, Euan (2013): *Super Typhoon Haiyan: ASEAN's Katrina Moment?* [online], Singapore: Nanyang Technological University. Forrás: rsis.edu.sg [2023. 03. 10.].

⁴¹ Ribera, Pedro – García-Herrera, Ricardo – Gimeno, Luis (2008): *Historical Deadly Typhoons in the Philippines. Weather*, 63(7), 194–199.

évente több tucat tájfun vészelt át, ezek fele éri el a szárazföldet,⁴² mégis a Haiyan volt az első, amely elérte a Saffir–Simpson-skála⁴³ szerinti 6-os értéket.⁴⁴

2013-ban a Haiyan volt a 30. elnevezett vihar, a 13. tájfun (a Csendes-óceán nyugati részén kialakuló vihar) és az ötödik szupertájfun (minimum 190 km/h-s szélsőségszerű vihar). A vihar kiindulópontja a mikronéziai szigetvilág volt, innen indult útjára egy alacsony légnyomású területről 2013. november 2-án. Nyugatra haladva a légköri környezet miatt alacsony légnyomású centrumú viharrá erősödött, amely november 4-ére már mutatta a trópusi viharrá válás első jeleit. Ettől kezdve a vihar erőssége gyorsan fokozódott, november 6-án már a hawaii Összevont Tájfun-előrejelző Központ adott ki figyelmeztetést, hogy a napokban egy Saffir–Simpson-skála szerinti 5-ös erősségű vihar várható Délkelet-Ázsia keleti téségében.⁴⁵



1. ábra: A Haiyan tájfun útvonala. Piros színel kiemelve az érintett fülöp-szigeteki, kék színel kiemelve az érintett vietnámi területek

Forrás: a szerző szerkesztése Tableau programmal Chiu 2013: 1692 elemzése alapján

⁴² Brower, Ralph S. – Magnó, Francisco A. – Dilling, Janet (2014): Evolving and Implementing a New Disaster Management Paradigm: The Case of the Philippines. In Kapucu, Naim – Liou, Kuotsai Tom (szerk.): *Disasters and Development*. Cham: Springer.

⁴³ A trópusi viharok erősségét a Saffir–Simpson-skálával szokták jelölni. Ez az ötfokozatú mérési rendszer a szél sebességén alapul, a 6-os kategória szimbolikus jelentőségű: a gyakorlatban mérhetetlenül erős eseményeknél szokás használni.

⁴⁴ Sz. n. (2014): Asian Disaster Relief: Lessons of Haiyan. *Strategic Comments*, 20(1), iii–iv.

⁴⁵ Tsai et al. 2020.

Ezek után több előre jelző ügynökség – köztük a Japán Meteorológiai Ügynökség és a Hongkongi Obszervatórium – is jelezte, hogy a mért szélesebbes adatok alapján egy rendkívül magas intenzitású trópusi viharral állnak szemben.⁴⁶ A Haiyan november 7-én érte el a Fülöp-szigetek keleti partjait, innentől kezdve fokozatosan csökkent az intenzitása. Átszelve a szigeteket, tovább vonult a Dél-kínai-tenger felé, míg onnan Közép- és Észak-Vietnám felé fordult november 9-én, ekkor a szél sebessége körülbelül 160 km/h volt (1. ábra).⁴⁷

A tájfun által végzett pusztítás óriási volt, az 1. táblázat foglalja össze a Nemzetközi Katasztrófa-adatbázis által gyűjtött adatokat. Elsőre látható, hogy a Fülöp-szigetek által elszenvedett veszteség mértéke rendkívüli volt, és bár Vietnámot is érintette a katasztrófa, a kár mértéke nem volt akkora jelentőségű.

Az áldozatszám tekintetében a Haiyan által végzett pusztítás – bár óriási volt – nem nevezhető kiemelkedőnek: a térség modern kori eseményei közül a 2004-es cunami és a 2008-as Nargis ciklon sokkal nagyobb, több százszáz nagyságrendű áldozatszámokkal jártak. (Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy pont a halálos áldozatok számát tekintve rendkívül eltérő becslések születtek a Haiyan tekintetében.⁴⁸) Ellenben a katasztrófa által érintettek száma 16 millió feletti volt, amely szám rendkívül magasnak számít. A vihar pont a legsűrűbben lakott part menti városokra csapott le, és az ott található lakóépületek nagy részét el is pusztította, emiatt a helyiek hajléktalanná váltak. Továbbá az esemény legsúlyosabbnak nevezhető attribútuma a gazdasági kár, amely megközelítőleg 10 milliárd dollárnyi értéket vett fel, bár ez a szám csak becslést jelent. A természeti környezet pusztításán felül a városi, emberi környezet – lakóépületek, infrastruktúra, közlekedési útvonalak, egészségügyi központok és dokumentáció⁴⁹ stb. – gyakorlatilag a földdel lett egyenlővé. A semmiből kellett az érintett településeket felépíteni, ennélfogva az elszenvedett kár Délkelet-Ázsia legnagyobb anyagi kárral járó modern kori katasztrófájává minősítette a Haiyant.

1. táblázat. A Haiyan tájfun emberéletbeli és gazdasági veszteségei az ASEAN-tagállamokban

Ország	Halott (fő)	Érintett (ezer fő)	Gazdasági kár (millió USD)
Fülöp-szigetek	7354	16 107	10 000
Vietnám	16	13	734
Összesen	7370	16 120	10 734

Forrás: a szerző szerkesztése az emdat.be adatai alapján

⁴⁶ AHA-központ (2013a): *Annual Report 2013*. Jakarta: AHA Centre.

⁴⁷ AHA-központ (2013c): *Viet Nam. Effect of Typhoon Haiyan*. Jakarta: AHA Centre.

⁴⁸ Tran 2014.

⁴⁹ Barmania 2014.

Katasztrófakezelés

A megelőzés fázisának tekintetében nagyon részletes és alapos nemzetközi információ-áramlással találkozhatunk. A hawaii központú Összevont Tájfun-előrejelző Központ már november 2-án észlelte a Mikronéziától keletre–délkeletre található alacsony nyomású vihart, amely Délkelet-Ázsia felé tartott, és magában hordozta a tájfunná válás lehetőségét. A Japán Meteorológiai Ügynökség november 3-án már trópusi viharnek minősítette a jelenséget.⁵⁰

Az AHA-központ, amint a nemzetközi információáramlás elindult, részt vett a figyelemztetésben. Külön figyelmeztette a tagállamokat, hogy készüljenek egy nagymértékű trópusi viharra, mert a külföldi előrejelző ügynökségek potenciális veszélyként határozták meg a kialakuló vihart.⁵¹ Fontos megemlíteni, hogy az AHA-központ nem saját méréseket végzett, hanem a nemzetközi információáramlást segítette elő.

November 6-án a fülöp-szigeteki kormány kiadta a riasztást, bár először csak a négyfokú skála legalsó, egyes kategóriáját aktiválta és csak két területre: a Visaya-szigetekre és Mindanao tartományra. November 7-én a minősítést már a legmagasabb fokozatra változtatta, és kiterjesztette a riasztást az ország középső megyéire. November 8-án a négyfokozatú riasztást további megyékre is kiadta a kormány. Az előrejelzés azonban nem érte el a lakosság egészét, főként azokat, akik szegényebbek vagy sebezhetőbbek voltak, mivel ők nehezebben fértek hozzá a közigazgatás által használt felületekhez: a televízióhoz és a közösségi médiához.⁵² Éppen ezért a lakosság kitelepítése sem történt meg időben, különös példa erre Tacloban város, ahol a helyi kormányzat konkrétan semmilyen evakuációs tevékenységet nem végzett. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy a lakosság katasztrófatudatossága hátrányként merült fel a védekezésben. Mivel az emberek a veszélyeztetett területeken hozzá voltak szokva a trópusi viharokhoz, nem vették komolyan a riasztást, és otthonaikban maradtak alábecsülve a vihar erősségét. Ezzel magyarázható, hogy ezeken a területeken kimagasló halálozási számmal találkozhatunk.⁵³

Bár az előrejelzések alapján nem lehetett biztosra venni, hogy Vietnámot is súlyosan érinteni fogja a vihar, a vietnámi kormány megelőző intézkedésként 850 ezer embert evakuált a középső és déli országrész part menti területeiről.⁵⁴ Ez az intézkedés feltételezhetően nagyban hozzájárult, hogy a jelentős gazdasági kár mellett országosan pusztán 16 igazolt haláleset történt a vihar következtében.

A beavatkozás fázisánál mind a Fülöp-szigetek, mind Vietnám azonnal reagált. A szigetország elnöke, Benigno Aquino a vihar partot érése előtt mozgósította a katonaságot és helikoptereket küldött a riasztott területekre. A gyors intézkedés azonban nem érte el célját: a megfelelő előkészületek hiányában az érintettek száma óriási volt, és így az ország erőforrásai nem voltak elegendők ahhoz, hogy kimentsék a lakosságot

⁵⁰ Tsai et al. 2014.

⁵¹ AHA-központ 2013a: 28.

⁵² Ehrenfeld, Jon – Aanenson, Charles – Hall, Rosalie A. (2015): *Frameworks and Partnerships: Improving HA/DR in the Asia Pacific*. Seattle – Washington: Peace Winds America.

⁵³ Esteban, Miguel et al. (2016): Storm Surge Awareness in the Philippines Prior to Typhoon Haiyan: A Comparative Analysis with Tsunami Awareness in Recent Times. *Coastal Engineering Journal*, 58(1), 1640009-1-1640009-28.

⁵⁴ AHA-központ 2013c.

és egészségügyi ellátást biztosítsanak nekik. Helyi híradások szerint öt nappal a tájfun után sem volt biztosítva az áldozatok élelmiszer-ellátása.⁵⁵ A helyzetet tovább súlyosbította, hogy az érintett terület nagysága mellett nem volt elég katasztrófavédelmi – főleg egészségügyi – szakember, így a lakosság ellátása gyakorlatilag lehetetlen vállalkozás volt.⁵⁶ Julie Hall, a WHO képviselője úgy kommentálta az esetet: „A Fülöp-szigetek földrajzi adottságai következtében, illetve a tény miatt, hogy rengeteg embert károsított meg a tájfun, lényegében olyan, mintha legalább hét különálló, egyidejű mentési művelet kellene végrehajtanunk.”⁵⁷

A beavatkozás fázisában vettek részt az AHA-központ által kiképzett ERAT-csapatok. Ezek a szakemberek bár az ASEAN regionális katasztrófavédelmi mechanizmusához köthetők, valójában a fülöp-szigeteki közigazgatásban dolgoztak. Ennélfogva eleve kötelességük volt részt venni az elhárításban, és elsődlegesen kormányuk utasítására csatlakoztak a műveletekhez, az AHA-központ mégis saját szakembereinek tekinti őket jelentéseikben.⁵⁸ Mindazonáltal egy néhány fős brunei ERAT-csapat is érkezett a területre a tájfun elvonulása után⁵⁹ a helyreállítási munkálatokhoz.

A másik érintett délkelet-ázsiai ország, Vietnám már a megelőzés fázisában jól teljesített, ugyanis az érintett területekről kimenekítette a lakosságot. Ennek megfelelően a vihar partot érése után a lakosság biztonságban volt. Kiemelendő, hogy a vietnámi kormány a part mellett dolgozó kínai, malajziai és indonéz hajók legénységét is igyekezett kimenekíteni még a vihar előtt. A katonaság azonnal mozgósítva lett, és mivel a tájfun erőssége nem volt kiemelkedő, és az érintettek is jóval kevesebben voltak, a kormányzat képes volt kézben tartani a helyzetet.⁶⁰

A Haiyan tájfun az okozott káron túl más okból is mérföldkőnek számít a modern Délkelet-Ázsia történetében. Ez volt az első olyan katasztrófa a régióban, ahol a lakosság utánkövetésében komoly szerepet játszott a közösségi média. Mivel a hagyományos kommunikációs csatornák – mint a telefon – nem működtek megfelelően, a túlélők az interneten keresztül jelentkezhettek be jelezvén, hogy biztonságban vannak, illetve így tudták értesíteni a családtagjaikat is.⁶¹

A *helyreállítás fázisában* a nemzetközi közösség rendkívül bőkezűnek mutatkozott, ugyanakkor kizárólag a Fülöp-szigetekre fókuszált, Vietnám veszteségeihez érdemben nem járult hozzá. A Nemzetközi Vöröskereszt mellett ki kell emelni Nagy-Britannia 130 millió fontnyi, az USA 87 millió dollárnyi,⁶² Ausztrália 40 millió ausztrál dollárnyi,

⁵⁵ Sz. n. 2014.

⁵⁶ Chiu 2013; Cranmer, Hilarie H. – Biddinger, Paul D. (2014): Typhoon Haiyan and the Professionalization of Disaster Response. *The New England Journal of Medicine*, 370(13), 1185–1187.

⁵⁷ Chiu 2013: 1692.

⁵⁸ Barber 2014: 35.

⁵⁹ AHA-központ 2013a.

⁶⁰ Koh, Kheng-Lian – Eisma Osorio, Rose-Liza (2015): The Role of ASEAN in Disaster Management: Legal Frameworks and Case Study of Typhoon Haiyan/Yolanda. In *Adaptation to Climate Change*. World Scientific, 455–505.

⁶¹ Tandoc, Edson C. – Takahashi, Bruno (2017): Log in if You Survived: Collective Coping on Social Media in the Aftermath of Typhoon Haiyan in the Philippines. *New Media and Society*, 19(11), 1778–1793.

⁶² USAID (2014): *Typhoon Haiyan / Yolanda Infographic*. [online], Washington: United States Agency for International Development. Forrás: usaid.gov [2023. 03. 10.].

Dél-Korea 20 millió dollárnyi és Japán 52 millió dollárnyi⁶³ segítségét. Az USA ezen kívül tengerészgyalogságát is bevetette az érintett területeken, míg Japán az infrastruktúra újjáépítésében vállalt jelentős szerepet.⁶⁴

Az ASEAN ezzel szemben nagyon lassan és kis hatékonysággal reagált. Bár az AHA-központnak ez volt az „első megmérettetése”,⁶⁵ még így is felkészületlenül és kaotikusan szervezte a katasztrófakezelést.

Az ASEAN a katasztrófa után három nappal adta utasításba a regionális végrehajtószerv, az AHA-központ aktiválását. A központ szakemberei több hetes késésben voltak, mire egyáltalán nekikezdték a károk előzetes megbecslésének, és a mozgósított erőforrások is kevésnek bizonyultak.⁶⁶ A jelenséget jól példázza, hogy Aquino elnök első megnyilatkozásaiban említést sem tett az ASEAN által nyújtott segítségről.⁶⁷

Az ASEAN akkori főtitkára, Le Luong Minh november 19. és 22. között egy csapattal ellátogatott az érintett fülöp-szigeteki Tacloban városba, és hivatalos keretek között átadta az ASEAN által küldött segélyeket.⁶⁸ A látogatás után Technikai Munkabizottság (Technical Working Group, TWG) alakult az ASEAN, az AHA-központ és a fülöp-szigeteki polgári védelem képviselőiből, hogy együtt koordinálják a károk utáni helyreállítást.

Az AHA-központ 2014 áprilisára készített el egy, a térségre kiterjedő kárfelmérést,⁶⁹ bár ennek módszertanát nem hozták nyilvánosságra – nem tudni, ki és mi alapján végezte az értékelést. Az ASEAN vezetői azonban még 2015-ben is hoztak döntést a tájfun által megkárosított települések rehabilitációjáról. Közvetve bár, de a Haiyan vezetett⁷⁰ a térségi katasztrófavédelmi munkaterv, az „Egy ASEAN, Egy Válasz” 2016-os elfogadásához,⁷¹ amely a regionális katasztrófakezelés egyik alapidokumentumának tekinthető és előíranyozza a természeti veszélyekkel való közös megküzdést.

A helyreállítás fázisa rendkívül hosszú ideig tartott, még évekkel a katasztrófa után sem fejeződött be az okozott kár felszámolása és az újjáépítés. Még 2018-ban is tüntettek a túlélők a kormány által elkövetett hibák és a helyreállítási források „eltűnése” miatt.⁷²

⁶³ Inquirer (2013): *Japan triples 'Yolanda' aid package to over \$30M*. Manila, Philippine Daily Inquirer. Forrás: inquirer.net [2023. 04. 27.].

⁶⁴ Mas, E. et al. (2015): Field Survey Report and Satellite Image Interpretation of the 2013 Super Typhoon Haiyan in the Philippines. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 15(4), 805–816.; Tajima, Yoshimitsu et al. (2014): Initial Report of JSCE-PICE Joint Survey on the Storm Surge Disaster Caused by Typhoon Haiyan. *Coastal Engineering Journal*, 56(1), 1450006-1-1450006-12.

⁶⁵ Barber 2014: 61.

⁶⁶ Berthelsen, John: *Asean's Weak Haiyan Response*. [online], Asia Sentinel, 2013. 11. 23. Forrás: asiasentinel.com [2023. 03. 10.].

⁶⁷ Keithley, Steven: *ASEAN Slowly Gets Up to Speed on Haiyan*. [online], The Diplomat, 2013. 11. 23. Forrás: thediplomat.com [2023. 03. 10.].

⁶⁸ ASEAN 2013.

⁶⁹ AHA-központ (2013b): *Philippines, Effect of Typhoon Haiyan (Yolanda)*. Jakarta: AHA Centre.

⁷⁰ AHA-központ (2018): *Operationalising One ASEAN One Response*. [online], Jakarta: AHA Centre. Forrás: reliefweb.int [2023. 03. 10.].

⁷¹ ASEAN (2016): *ASEAN Declaration on One ASEAN One Response: ASEAN Responding to Disasters as One in the Region and Outside the Region*. [online], Jakarta: ASEAN, 2016. 09. 09. Forrás: asean.org [2023. 03. 10.].

⁷² CNN: *The World Tonight: Tacloban Still Reeling 5 Years after 'Yolanda'*. [online], Youtube, 2018. Forrás: youtube.com [2023. 03. 10.].

Az ASEAN-tagországok a nemzetközi közösséghez hasonlóan igyekeztek támogatni a Fülöp-szigetek helyreállítási munkálatait. Ugyanakkor ez a segélyezési hajlandóság rendkívül lassú és alacsony mértékű volt, bőven elmaradt például a fukusimai hármaskatasztrófa után tapasztaltaktól.⁷³ Loh úgy látja,⁷⁴ hogy mivel a közösségen belül történt a természeti csapás, az államok féltek beleavatkozni a fülöp-szigeteki kormányzat munkájába, és beérték kisebb helyreállítási hozzájárulásokkal.

Az ASEAN-tagországok által felajánlott összegeket és egyéb segítségeket a 2. táblázat foglalja össze. Látható, hogy a fejlettebb gazdaságok – mint például Indonézia vagy Thaiföld – nagyobb összegű felajánlásokat (1 millió USD, illetve 2,7 millió USD) tettek, míg az elmaradottabb országok – például Laosz vagy Kambodzsa – inkább jelképes mértékben járultak hozzá a költségekhez. Ami az egyéb segélyezést illeti, az államok főként élelmiszert és orvosi eszközöket küldtek: személyi állományuk közül Brunei, Malajzia és Szingapúr mozgósítottak csapatokat. Az országok közül Brunei, Malajzia és Thaiföld az AHA-központon keresztül küldték a szállítmányt, Indonézia is a központtal működött együtt, a többi állam közvetlenül a Fülöp-szigetekkel vette fel a kapcsolatot.⁷⁵

2. táblázat: Az ASEAN-tagországok által küldött segélyek a Haiyan tájfun után

Ország	Pénzbeli segély (USD)	Egyéb segély
Brunei	n. a.	élelmiszer; négyfős ERAT-csapat; orvosi eszközök
Indonézia	1 000 000	élelmiszer, orvosi eszközök
Kambodzsa	100 000	n. a.
Laosz	50 000	n. a.
Malajzia	1 000 000	élelmiszer, orvosi eszközök, táborigénykuckó, 53 fős orvosi személyzet
Mianmar	100 000	mentési eszközök
Szingapúr	260 000 (eszközökben)	élelmiszer, orvosi eszközök, kétfős polgári védelmi személyzet
Thaiföld	2 700 000	élelmiszer, orvosi eszközök
Vietnám	100 000	n. a.

Forrás: a szerző szerkesztése az AHA-központ jelentése, Barber 2014 alapján

A segélyek mértéke bőven elmaradt a nemzetközi közösség segélyezési hajlandóságától. Míg a nagyhatalmak több tízmillió dollárnyi összegeket ajánlottak fel, addig az ASEAN-tagországok közül egyedül Thaiföld lépte túl az egymillió dolláros küszöböt. Ezenkívül a katasztrófafekezéskor rendkívül jól használható katonai személyzetet és eszközrendszert

⁷³ Lee, Khiam Jin: *Asean's Response to Typhoon Haiyan*. Penang Monthly, [online], 2014. 03. Forrás: penangmonthly.org [2023. 03. 10.].

⁷⁴ Loh, Dylan M. H. (2016): ASEAN's Norm Adherence and Its Unintended Consequences in HADR and SAR Operations. *The Pacific Review*, 29(4), 549–572.

⁷⁵ Barber 2014.

sem mozgósították, míg például az USA repülőgépeket és hajókat is küldött, hogy megtisztítsák az érintett városok útvonalait és biztosítsák a személyszállítást.⁷⁶

Bár a tagországok ezzel biztosítani akarták egymás belügyének tiszteletben tartását, illetve saját értékelésük szerint is az ASEAN-út szellemiségében cselekedtek,⁷⁷ és sikeresnek értékelték a regionális katasztrófakezelést.⁷⁸ Az AHA-központ és vele együtt az egész ASEAN az információmegosztáson és a koordináción túl érdemben nem járult hozzá a katasztrófavédelem megelőzési, beavatkozási és helyreállítási fázisához sem.

Katasztrófadiplomáciai elemzés

A Haiyan tájfun bár Délkelet-Ázsia legnagyobb gazdasági kárral járó katasztrófája volt, összesen két országot érintett a régióból: a Fülöp-szigeteket és Vietnámot. A nemzetközi katasztrófadiplomáciai folyamatok azonban kizárólag az előbbire koncentráálódtak: a szigetország által elszenvedett veszteségek óriásiak voltak, nemzetállami keretek között nem tudott megküzdeni a veszélyhelyzettel, továbbá a nemzetközi közösség és az ASEAN is inkább is a Fülöp-szigetek felé fordította segélyeit. Jelen tanulmány így Vietnám katasztrófakezelését kihagyva kizárólag a regionális együttműködés fülöp-szigeteki vonatkozásait elemzi.

A *non-linearitás* kevésbé volt érzékelhető a tájfun kezelésénél. A mentési munkálatokban és a helyreállításban az összes ASEAN-tagállam valamilyen szinten részt vett, nem volt egyik aktornak sem olyan jelentőségű döntése, amely az egész katasztrófavédelmi tevékenységet hosszú távon befolyásolta volna.

A *diverzitás* tulajdonsága ellenben jelentős mértékben volt jelen. A tagállamok mérőben eltérő mértékben reagáltak a katasztrófára: míg Brunei vagy Malajzia személyi segítséget is küldött, addig a többi állam kizárólag pénzbeli felajánlásokat tett. A diverzitás az összegek tekintetében is nyilvánvaló, amíg bizonyos országok (például Thaiföld) millió dolláros nagyságrendű összeget küldtek, addig a kevésbé fejlett államok (például Laosz) csak jelképes mértékben járultak hozzá a költségekhez.

A *flow*-t illetően elmondható, hogy a kooperációt a kaotikusság és a rendezetlenség jellemezte. Egyszerre több mentési művelet zajlott az érintett területeken a fülöp-szigeteki kormányzat enyhe koordinálása mellett. Továbbá a felajánlások tekintetében sem egy központi csatornán történt az áramlás; az államok vagy közvetlenül a fülöp-szigeteki kormányzaton vagy az AHA-központon keresztül küldték a segítséget. Ezért a flow tulajdonsága bár jelen volt, de csak korlátozott mértékben.

Az *aggregáció* jelentős volt a Haiyan tájfun kezelésénél. A regionális katasztrófavédelmi keretrendszer, az AADMER már 2009-től hatályban volt, ezáltal az együttműködés jogszabályi alapja az államok rendelkezésére állt. Ez az alapidokumentum gyakorlatilag megteremtette a veszélyhelyzet-kezelési kooperáció lehetőségét, illetve a benne foglaltakat

⁷⁶ Koh–Osorio 2015: 475.

⁷⁷ Barber 2014: 53.

⁷⁸ Barber 2014: 67.

már korábban érvényesítette a szervezet a 2008-as Nargis ciklon kapcsán.⁷⁹ A jogszabályi kereteken túl még az AADMER végrehajtó szerve, az AHA-központ is működött 2011-től kezdve. Ezáltal a térségi kooperáció keretei teljes mértékben rendelkezésre álltak.

Az első mechanizmus, azaz a *társítás* korlátozott mértékben volt jelen a védekezésben. A társító szerepét az AHA-központ igyekezett betölteni széles körű információmegosztással és a segélyezés koordinációjával. Azonban az ASEAN-tagállamok többsége is közvetlenül az érintett Fülöp-szigetekhez fordult, így a regionális katasztrófavédelmi elemek társítása korlátozott szinten maradt.

A *belső modell* azonban kevésbé volt érzékelhető. A regionális fellépés gyakorlatilag egy ERAT-csapat thaiföldi bevetésében és egy rendkívül korlátozott segélyezési folyamatban érhető csak tetten. A Haiyan tájfun katasztrófavédelmi kezelését tehát nem a regionális megküzdés jellemezte, hanem széles körű, a nemzetközi közösség részéről történő összefogás, amelyben az ASEAN-tagállamok külön-külön vettek részt és nem egy nagy egységként.

Az utolsó mechanizmus, az *építőelemek* korlátozott mértékben volt jelen a viharnál. Elsősorban a már tárgyalt ERAT-csapat, orvosi csapatok és a felajánlott tárgyi és pénzügyi adományok jelentették az építőelemeket. Azonban ezek mozgósítása meglehetősen lassú volt, és mértékük is elmaradt a korábban tapasztaltaktól.

A 3. táblázat tartalmazza a 2013-as Haiyan tájfun katasztrófadiplomáciai attribútumait. Mint látható, a tulajdonságok és a mechanizmusok általában közepes mértékben voltak jelen az eseménynél. A *diverzitás* és az *aggregáció* tulajdonsága jelentős mértékben volt érzékelhető, míg a *non-linearitás* tulajdonsága és a *belső modell* mechanizmusa csupán kevésbé. A fenti adatokból is jól látszik, hogy a vizsgált esemény és annak kezelése katasztrófadiplomáciai értelemben felemás-ként értelmezhető: bár az ASEAN-államok mutattak hajlandóságot az együttműködésre, annak mértéke messze elmaradt a lehetséges együttműködés mértékétől. Ez a jelenség azért is szembeötlő, mert az érintett Fülöp-szigetek egyáltalán nem zárkózott el a segítségtől, több állam is aktív szerepet vállalt a védekezésben és a helyreállítás fázisában is.

Mindezek ellenére az ASEAN a hivatalos kommunikációjában sikertörténetként könyvelte el a tájfunnal kapcsolatos katasztrófavédelmi együttműködést. A hivatalos dokumentumok szerint a tömörülés és az AHA-központ helytállt és teljes mértékben ellátta a közösségi feladatait. A képet ugyanakkor árnyalja, hogy egy, 2015-ben megjelent programjában kijelenti, az együttműködés még mindig keresi a helyét a regionális katasztrófavédelemben.⁸⁰

⁷⁹ Papp Bendegúz (2023): „Szövetségünket megkeresztelte a ciklon” – a 2008-as Nargis-ciklon katasztrófadiplomáciai elemzése. *Küliügyi Szemle*, 22(1), 40–59.

⁸⁰ ASEAN (2016a): *AADMER Work Programme 2016–2020*. Jakarta: ASEAN Titkárság.

3. táblázat: A Haiyan tájfun katasztrófadiplomáciai attribútumai

Tulajdonság/mechanizmus	Mérték	Megnyilvánulás
non-linearitás	kevésbé	nem voltak kiemelt döntései az egyes aktoroknak
diverzitás	jelentős	különböző pénzüsszegek és egyéb felajánlások
flow	korlátozott	pénz- és információáramlás
aggregáció	jelentős	AADMER mint közös katasztrófavédelmi keretrendszer, AHA-központ mint végrehajtó szerv
társítás	korlátozott	AHA-központ mint információegyszórtó és koordináló szerv
belső modell	kevésbé	ERAT-csapat és kis mértékben regionális segély
építőelemek	korlátozott	ERAT-csapat és nemzetközi segélyszállítmányai

Forrás: a szerző szerkesztése

Összegzés

Jelen tanulmány célja a 2013. évi Haiyan tájfun katasztrófadiplomáciai elemzése volt. A tudományterület elméleti háttérének felállítása, valamint az alkalmazott módszertani szempontrendszer ismertetése után felrajzolta az esemény körülményeit, az alkalmazott katasztrófakezelést, illetve megvizsgálta a katasztrófadiplomáciai folyamatokat a megadott változók mentén. Az eredmények alapján a 2013-as esemény katasztrófadiplomáciai értelemben felemásként értékelhető: bár az érintett Fülöp-szigetek szívesen fogadta a külföldi segélyeket, mégis a térség államaira az elzárkózás, a visszafogott reagálás és a passzív hozzáállás volt jellemző.

Ez a jelenség azért is meglepő, mert 2013-ra Délkelet-Ázsia már megtapasztalt több modern értelemben vett katasztrófaeseményt, és több-kevesebb sikerrel sikerült is közösen menedzselnie azokat – például a 2004-es cunami vagy a 2008-as Nargis-ciklon esetében. Sőt, ekkorra már rendelkezésre állt egy kiterjedt katasztrófavédelmi jogszabályi és intézményi keretrendszer, amely megfelelő háttérrel biztosított a katasztrófadiplomáciai folyamatoknak.

Fontos kiemelni, hogy a katasztrófadiplomáciai értelemben vett siker nem függ össze a katasztrófavédelem hatékonyságával, lényege inkább a politikai folyamatok katasztrófavédelmi környezetbe történő becsatornázásában keresendő. Az esemény kapcsán megfigyelhető, hogy a régióban meghatározó jelenlétével⁸¹ az Amerikai Egyesült Államok és Japán is messzemenőig részt vett a természeti csapás okozta károk felszámolásában és a helyreállításban. Bár az ASEAN-tagállamok a regionális együttműködést illetően előbbieknél nagyobb potenciállal rendelkeztek, mégis inkább kimaradtak a térségi veszélyhelyzet-kezelésből. Ezáltal a 2013-as Haiyan tájfun olyan diplomáciai lehetőségként jellemezhető, amelyet a térségi államok nem használtak ki megfelelően.

⁸¹ Háda Béla (2013): Az amerikai–kínai rivalizálás hatásai a délkelet-ázsiai államok tengeri védelmi stratégiáira. *Nemzet és Biztonság*, 13(3), 73.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AHA-központ (2013a): *Annual Report 2013*. Jakarta: AHA Centre.
- AHA-központ (2013b): *Philippines, Effect of Typhoon Haiyan (Yolanda)*. Jakarta: AHA Centre.
- AHA-központ (2013c): *Viet Nam. Effect of Typhoon Haiyan*. Jakarta: AHA Centre.
- AHA-központ (2018): *Operationalising One ASEAN One Response*. [online], Jakarta: AHA Centre. Forrás: reliefweb.int [2023. 03. 10.].
- ASEAN (2015): *ASEAN Continues Support to Philippines After Haiyan*. [online], Association of Southeast Asian Nations, 2015. 02. 18. Forrás: reliefweb.int [2023. 03. 10.].
- ASEAN (2016a): *AADMER Work Programme 2016–2020*. Jakarta: ASEAN Titkárság.
- ASEAN (2016b): *ASEAN Declaration on One ASEAN One Response: ASEAN Responding to Disasters as One in the Region and Outside the Region*. [online], Jakarta, ASEAN, 2016. 09. 09. Forrás: asean.org [2023. 03. 10.].
- Barber, Rebecca (2014): *Weathering the Perfect Storm – Lessons Learnt on the ASEAN’s Response to the Aftermath of Typhoon Haiyan*. [online], ASEAN Titkárság, 2014. Forrás: reliefweb.int [2023. 03. 10.].
- Barmania, Sima (2014): Typhoon Haiyan Recovery: Progress and Challenges. *The Lancet*, 383, 1197–1199. Online: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)60590-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60590-0)
- Beke Dóra – Földi Alexandra – Kuti, Rajmund (2019): Közúti balesetek során bekövetkező talajszennyezések és kárelhárítási eljárások vizsgálata. *Hadmérnök*, 14(3), 13–20. Online: <https://doi.org/10.32567/hm.2019.3.2>
- Bennett, Andrew (2004): Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In Detlef F. Sprintz – Yael Wolinsky-Nahmias (szerk.): *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Michigan: University of Michigan Press, 19–55.
- Berthelsen, John: *Asean’s Weak Haiyan Response*. [online], Asia Sentinel, 2013. 11. 23. Forrás: asiasentinel.com [2023. 03. 10.].
- Brower, Ralph S. – Magno, Francisco A. – Dilling, Janet (2014): Evolving and Implementing a New Disaster Management Paradigm: The Case of the Philippines. In Kapucu, Naim – Kuotsai, Tom Liou (szerk.): *Disasters and Development*. Cham: Springer. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-04468-2_17
- Chapman, Chris (2005): Get off the Beach–Now! [Interview by David Cyranoski]. *Nature*, 433(7024), 354. Online: <https://doi.org/10.1038/433354a>
- Chiu, Yu-Tzu (2013): Typhoon Haiyan: Philippines Faces Long Road to Recovery. *The Lancet*, 382(9906), 1691–1692. Online: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)62380-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)62380-6)
- CNN: *The World Tonight: Tacloban Still Reeling 5 Years after “Yolanda”*. [online], Youtube, 2018. Forrás: youtube.com [2023. 03. 10.].
- Comfort, Louise K. (2000): Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs? *Cambridge Review of International Affairs*, 14(1), 277–294. Online: <https://doi.org/10.1080/09557570008400342>
- Cranmer, H. Hilarie – Biddinger, Paul D. (2014): Typhoon Haiyan and the Professionalization of Disaster Response. *The New England Journal of Medicine*, 370(13), 1185–1187. Online: <https://doi:10.1056/NEJMp1401820>
- Dahlberg, Rasmus – Rubin, Olivier – Vendelø, Morten Thanning szerk. (2016): *Disaster Research: Multidisciplinary and International Perspectives*. London – New York: Routledge – Taylor & Francis Group.
- Dalisay, Soledad Natalia – De Guzman, Mylene T. (2016): Risk and Culture: The Case of Typhoon Haiyan in the Philippines. *Disaster Prevention and Management*, 25(5), 701–714. Online: <https://doi.org/10.1108/DPM-05-2016-0097>
- Ehrenfeld, Jon – Aanenson, Charles – Hall, Rosalie A. (2015): *Frameworks and Partnerships: Improving HA/DR in the Asia Pacific*. Seattle – Washington: Peace Winds America.
- Esteban, Miguel et al. (2016): Storm Surge Awareness in the Philippines Prior to Typhoon Haiyan: A Comparative Analysis with Tsunami Awareness in Recent Times. *Coastal Engineering Journal*, 58(1), 1640009-1-1640009–28. Online: <https://doi.org/10.1142/S057856341640009X>
- Galamboš Péter: *Zombiként bolyonganak a Fülöp-szigeteki tájfun túlélői*. [online], Origo, 2013. 11. 10. Forrás: origo.hu
- Graham, Euan: *Super Typhoon Haiyan: ASEAN’s Katrina Moment?* [online], Singapore: Nanyang Technological University, 2013. Forrás: rsis.edu.sg [2023. 03. 10.].

- Gyuró György (2013): A Haiyan tájfun. *Élet és Tudomány*, 68(49), 1545–1547. Forrás: https://epa.oszk.hu/02900/02930/00049/pdf/EPA02930_elet_es_tudomany_2013_49.pdf
- Háda Béla (2013): Az amerikai–kínai rivalizálás hatásai a délkelet-ázsiai államok tengeri védelmi stratégiáira. *Nemzet és Biztonság*, 13(3), 72–88. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2020.3.6>
- Holland, John H. (1995): *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Horváth Kristóf Csaba – Kátai-Urbán Lajos – Sebestyén Zsolt – Vass Gyula (2019): Ipari radiográfiai munkatartóval kapcsolatos hazai káresemény katasztrófavédelmi szempontú analízise. *Hadmérnök*, 14(1), 108–121. Online: <https://doi.org/10.32567/hm.2019.1.10>
- Index: *A vihar, ami durvább, mint Katrina és Sandy*. Index, 2013. 11. 08. Forrás: index.hu [2023. 03. 10.].
- Inquirer: *Japan triples 'Yolanda' aid package to over \$30M*. Manila, Philippine Daily Inquirer, 2013. Forrás: inquirer.net [2023. 04. 27.].
- Kátai-Urbán Lajos – Teknős László (2014): A katasztrófavédelem fenntarthatósági aspektusai. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 141–158. Online: <https://bit.ly/3MJNm7s>
- Keithley, Steven: *ASEAN Slowly Gets Up to Speed on Haiyan*. [online], The Diplomat, 2013. 11. 23. Forrás: thediplomat.com [2023. 03. 10.].
- Kelman, Ilan (2007): Disaster Diplomacy: Can Tragedy Help Build Bridges among Countries? *UCAR Quarterly*, 3(6).
- Kelman, Ilan (2012): *Disaster Diplomacy*. New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203806210>
- Koh, Kheng-Lian – Osorio, Rose-Liza Eisma: The Role of ASEAN in Disaster Management: Legal Frameworks and Case Study of Typhoon Haiyan/Yolanda. In *Adaptation to Climate Change*. World Scientific, 455–505. Online: https://doi.org/10.1142/9789814689748_0018
- Kuti Rajmund – Zólyomi Géza (2018): A tüzesetek során képződő füst veszélyei. *Védelem Tudomány*, 3(2), 67–76. Online: www.vedelemtudomany.hu/articles/05-kuti-zolyomi.pdf
- Lee, Khiam Jin: *Asean's response to Typhoon Haiyan*. *Penang Monthly*, [online], 2014. 03. Forrás: penangmonthly.org [2023. 03. 10.].
- Loh, Dylan M. H. (2016): ASEAN's Norm Adherence and its Unintended Consequences in HADR and SAR operations. *The Pacific Review* 29(4), 549–572. Online: <https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1022589>
- Mas, E. et al. (2015): Field Survey Report and Satellite Image Interpretation of the 2013 Super Typhoon Haiyan in the Philippines. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 15(4), 805–816. Online: <https://doi.org/10.5194/nhess-15-805-2015>
- Mavrogenis, Stavros – Kelman, Ilan (2013): Perceptions of Greece-Turkey Disaster Diplomacy: Europeanization and the Underdog Culture. *Balkanistica*, 26, 73–104.
- Mustafa, Daanish (2004): Natural Disasters and Development in a Globalizing World (Review), *Southeastern Geographer*, 44(1), 126–29. Online: <https://doi.org/10.1353/sgo.2004.0012>
- Nelson, Travis (2010): When Disaster Strikes: On the Relationship between Natural Disaster and Interstate Conflict. *Global Change, Peace & Security*, 22(2), 155–174. Online: <https://doi.org/10.1080/14781151003770788>
- Papp Bendegúz (2022a): *Katasztrófadiplomáciai Esettanulmány – Egy Lehetséges Módszertani Keretrendszer, Hadtudomány*, 32(1), 154–68. Online: <https://doi.org/10.17047/Hadtud.2022.32.E.154>
- Papp Bendegúz (2022b): *Katasztrófális helyzet? – Katasztrófaveszélyeztetettség Délkelet-Ázsiában. Eurázsia Szemle*, 2(2), 26–46. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/150706>
- Papp Bendegúz (2023): „Szövetségünket megkeresztelte a ciklon” – a 2008-as Nargis-ciklon katasztrófadiplomáciai elemzése. *Külgügyi Szemle*, 22(1), 40–59.
- Papp, Bendegúz – Pal, Indrajit (2021): In Pursuit of a Taxonomical Definition of Disaster Diplomacy – An Empirical Scientometric Analysis. In Riyanti Djalante – Indrajit Pal – Rajib Shaw (szerk.): *Disaster Resilience and Sustainability*. Amsterdam: Elsevier. Online: <https://doi.org/10.1016/B978-0-323-85195-4.00019-6>
- Pelling, Mark szerk. (2003): *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*. London – New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203402375>
- Pelling, Mark – Dill, Kathleen (2010): Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Socio-political Regimes. *Progress in Human Geography*, 34(1), 21–37. Online: <https://doi.org/10.1177/0309132509105004>

- Priváczkiné Hajdu Zsuzsanna – Endródi István – Muhoray Árpád (2019): A belvíz elleni védelem új lehetőségei a korszerű polgári védelem rendszerével. *Védelem Tudomány*, 4(2), 183–210. Online: www.vedelemtudomany.hu/articles/10-privaczkine-endrodi-muhoray.pdf
- Ribera, Pedro – Garcia-Herrera, Ricardo – Gimeno, Luis (2008): Historical Deadly Typhoons in the Philippines. *Weather*, 63. (2008), 7. 194–199. Online: <https://doi.org/10.1002/wea.275>
- Rosta Petronella – Siposné Kecskeméthy Klára (2014): Katasztrófaturizmus és a Haiyan/Yolanda tájfun. *Műszaki Katonai Közlöny*, 24(1), 156–172. Forrás: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/1004>
- Sz. n. (2014): Asian Disaster Relief: Lessons of Haiyan. *Strategic Comments*, 20(1), iii–iv. Online: <https://doi.org/10.1080/13567888.2014.899739>
- Tajima, Yoshimitsu et al. (2014): Initial Report of JSCE-PICE Joint Survey on the Storm Surge Disaster Caused by Typhoon Haiyan. *Coastal Engineering Journal*, 56(1), 1450006-1-1450006–12. Online: <https://doi.org/10.1142/S0578563414500065>
- Tandoc, Edson C. – Takahashi, Bruno: Log in if You Survived: Collective Coping on Social Media in the Aftermath of Typhoon Haiyan in the Philippines. *New Media and Society*, 19(11), 11. 1778–1793. Online: <https://doi.org/10.1177/1461444816642755>
- Tran, P.: *Why Identifying Typhoon Haiyan's Dead Matters to the Living*. [online], The New Humanitarian, 2014. 01. 17. Forrás: thenewhumanitarian.org [2023. 03. 10.].
- Tsai, Yu-Lin et al. (2020): Discrepancies on Storm Surge Predictions by Parametric Wind Model and Numerical Weather Prediction Model in a Semi-Enclosed Bay: Case Study of Typhoon Haiyan. *Water*, 12(12), 3326. Online: <https://doi.org/10.3390/w12123326>
- USAID (2014): *Typhoon Haiyan / Yolanda Infographic*. [online], Washington: United States Agency for International Development. Forrás: usaid.gov [2023. 03. 10.].
- Yusuf, Arief Anshory – Francisco, Herminia (2009): *Climate Change Vulnerability Mapping for Southeast Asia*. Ottawa: International Development Research Centre. Online: <http://hdl.handle.net/10625/46380>