

## Sosyal Güvensizlik ve Kayıt Dışılık Bağlamında Afrika'da COVID-19

### COVID-19 in Africa in the Context of Social Insecurity and Informality

Ela ÖZKAN\* 

#### Öz

Bu çalışmada Dünya Sağlık Örgütü tarafından Mart 2020'de ilan edilen COVID-19 pandemisine karşı Afrikalı hükümetler tarafından alınan tedbirlerin kapsayıcı olamaması ve toplumsal eşitsizlikleri derinleştirmesinin nedenleri incelenmektedir. Bu doğrultuda öncelikle, söz konusu tedbirlerin hastalığın yayılımını yavaşlatmak, salgından kaynaklanan ekonomik krizin etkilerini hafifletmek ve yurttaşlara sosyal destek sağlamak konusunda yetersiz kaldığı öne sürülmektedir. Afrika'da neoliberal politikaların devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini zayıflatması ve kayıt dışı istihdamın ekonomik büyümenin itici gücü olarak ortaya çıkmış olması ise pandemi tedbirlerinin yetersizliğinde etkili olan iki temel unsur olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede iki farklı zeminde neoliberalleşme örneği sergileyen sömürgecilik sonrası Nijerya ve *apartheid* sonrası Güney Afrika odağa alınmakta, sırasıyla tarıma dayalı ve kentsel kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yoğun biçimde görüldüğü bu iki ülkenin COVID-19 tedbirlerinin toplumsal ve ekonomik etkileri incelenmektedir. Çalışmada, pandeminin ilan edilmesinin hemen ardından hızla genişleyen literatürün yanı sıra uluslararası basına yansıyan haberlerden ve Dünya Sağlık Örgütü başta olmak üzere Birleşmiş Milletler uzmanlık kuruluşları ile Afrika Birliği ve bu örgütün uzmanlık kuruluşu olan Afrika Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezi tarafından ve ayrıca Oxfam gibi hükümet dışı kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlardan yararlanılmaktadır. Bu yolla çalışma, Afrika'da neoliberal politikaların yol açtığı sosyal güvensizlik ve kayıt dışı ekonominin ağırlıklı konumu nedeniyle çalışan nüfusun büyük bölümünün kamu hizmetlerine erişimde güçlük yaşadığı, pandemiye karşı sağlanan desteklerden faydalanamadığı ve dolayısıyla COVID-19'dan daha kötü etkilendiği sonucuna ulaşmaktadır. Yetersiz kalan hükümet desteklerinin de başlıca ve hayırseverlik faaliyetlerine dayanması ve mevcut yolsuzluk sorununun sağlık kriziyle pekişmesi ise bu olumsuz etkiyi derinleştirmektedir. Böyle bir çerçevede belirlenen tedbirlerin niteliği ve uygulanma yöntemlerine karşı bir toplumsal muhalefetin oluşmakta olduğu ve en nihayetinde Afrikalı devletler açısından COVID-19'la ortaya çıkan sağlık krizinin toplumsal huzursuzluğa dönüşme riskinin belirginleştiği anlaşılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** COVID-19, Afrika, Nijerya, Güney Afrika, neoliberalizm, sosyal güvensizlik, kayıt dışı istihdam

\* İstanbul Gedik Üniversitesi, E-posta: ela.ozkan@gedik.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3205-6781

## Abstract

This article addresses the reasons why African governments' COVID-19 responses cannot be inclusive and deepen social inequalities. In this regard, it is argued that these measures are insufficient to slow the spread of the disease, alleviate the effects of the economic crisis caused by the epidemic, and provide social support to citizens. The fact that the neoliberal policies that have been implemented in Africa since the 1980s weakened the social security systems of the states and that informal employment has emerged as the driving force of economic growth in Africa are considered as the two main factors that are effective in the inadequacy of the pandemic measures. In this context, the article focuses on post-colonial Nigeria and post-apartheid South Africa, which show examples of neoliberalization on two different grounds. It also examines the social and economic effects of the COVID-19 responses of these two countries, where agricultural and urban informal economic activities are intensely observed. In this perspective, the article is based on reviewing the international news and the reports of particularly WHO and the other UN Specialized Agencies, the African Union and its specialized agency, the African Centers for Disease Control and Prevention, and the non-governmental organizations, in addition to overviews of the literature developing immediately after the pandemic declaration. In this way, it is understood that most of the employees have difficulty in accessing public services, cannot benefit from the support provided against the pandemic, therefore worse affected by COVID-19. Also, the governments give these inadequate supports through donations instead of public funding and the corruption problem reveals in the supporting process. For these reasons, public opposition to the responses and management strategies has emerged, and the health crisis caused by the COVID-19 outbreak, has the risk of turning into social unrest.

**Keywords:** COVID-19, Africa, Nigeria, South Africa, neoliberalism, social insecurity, informal employment

## 1. Giriş

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından ilk COVID-19 vakasının kayda geçirilmesinin birinci yıldönümü olan 3 Ocak 2021 itibarıyla<sup>1</sup> dünyada toplam vaka sayısı yüz milyona, virüs kaynaklı ölüm sayısı ise iki milyona yaklaşmıştır (WHO, 2021). Bu sayılar DSÖ tarafından teyit edilen, temkinli verilerdir. Kayıtlara geçmeyen, teyit edilmeyen ya da açıklanmayan veriler de göz önünde bulundurulduğunda durumun daha da ciddi boyutlarda olduğunu söylemek mümkündür. Öyle ki Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri António Guterres COVID-19 pandemisini, 75 yıllık BM tarihinde benzeri görülmemiş küresel bir sağlık krizi olarak nitelirmektedir (UNOCHA, 2020, s. 3).

Aynı dönemde dünya genelindeki sayının iki milyon kadarını Afrika kıtasındaki vakalar oluşturmuştur. Afrika'da vaka ve ölüm sayısının görece düşük olması kimi yorumcular tarafından, kıtanın COVID-19'a karşı daha dayanıklı ve daha hazırlıklı olmasına bağlanmıştır. Bu çerçevede Afrika ülkelerinin hastalığa hızlı yanıt vermiş olduğu, hükümetlerin aldığı tedbirlerin kamuoyu tarafından da desteklenmesinin tedbirlerin etkinliğini arttırdığı, Afrika'da genç nüfusun oransal olarak fazla olduğu, iklimin virüsün yayılımına uygun olmadığı ve halk sağlığı sisteminin Ebola

1 DSÖ ilk kez 31 Aralık 2019'da, Wuhan Belediyesi Sağlık Komisyonu'nun web sitesinde yayınlanan bir basın bildiriyle salgından haberdar olduklarını belirtmektedir. 3 Ocak 2020'de de Çin hükümeti, Wuhan'da sebebi bilinmeyen viral bir hastalıktan kaynaklı vakalar olduğunu DSÖ'ye bildirmiştir. Bu nedenle DSÖ salgının ortaya çıkış tarihi olarak 3 Ocak 2020'yi temel almaktadır. Hastalığın COVID-19 adını alması 11 Şubat'ta, pandemi ilanı ise 11 Mart 2020'de gerçekleşmiştir (WHO, 2020a).

gibi daha önceki salgınlar nedeniyle zaten gelişmiş olduğu yönünde açıklamalar yapılmıştır (Soy, 2020). Bunlara ek olarak COVID-19'un bulaşmasında etkili olan ACE-2 enzimlerinin, beyazlar ve siyahlar arasındaki ırksal farklılıklara dayalı olarak değişiklik gösterdiği, bunun da Afrikalıları bu hastalığa karşı daha dayanıklı yaptığı yönünde özcü açıklamalara da başvurulmuştur (Ghosh vd., 2020). Bununla birlikte vaka sayılarının hızla artmakta olması, test yapma oranının ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermesi ve bazı hükümetler tarafından verilerin paylaşılmadığının ortaya çıkmış olması<sup>2</sup> Afrikalıların COVID-19'a karşı daha dayanıklı olduğu yönündeki bu kanıyı geçersiz kılmaktadır. Üstelik kıtaya tek bir iklim türünün hâkim olduğunu varsayarak COVID-19'un yayılım hızının düşük olması iklime bağlanmakta veya bu ırksal özelliklere dayandırılarak Afrikalıların bağışıklık sistemlerinin güçlü olduğu öne sürülmektedir. Ancak bu tür yaklaşımlar pandemiyle mücadelede bir başarı elde edilmişse de başarının kaynağını doğaya atfederek önemini azaltma riskini barındırmaktadır. Gerçekten de tüm dünyada olduğu gibi Afrika'da da pandemiye karşı görece başarılı politikalar izleyen ve vaka artış hızını sınırlı tutabilen ülkeler vardır. Oransal olarak vaka, ölüm ve test sayılarını dikkate alarak, dünyada veri erişiminin mümkün olduğu 98 ülkenin pandemiye karşı gösterdiği performansı ölçen Avustralya menşeli *Lowy Institute* tarafından yapılan sıralamada en başarılı bulunan ilk 15 ülke arasında Ruanda ve Togo da yer almaktadır (Leng ve Lemahieu, 2021). Ancak 54 Afrika ülkesinden 34'ünün, veri erişimi mümkün olmadığı için alt sıralardan olsa bile listeye girememiş olması, söz konusu başarıyı kıtanın geneline mal etmenin mümkün olmadığını ortaya koymaktadır.<sup>3</sup> Dolayısıyla COVID-19'un etkileri bakımından Afrika'ya istisnai bir nitelik atfetmek yanıltıcı olacaktır. Dünya genelinde ülkelerin test sayıları ve vaka raporlama pratiklerinde henüz bir standartlaşma söz konusu olmadığından vaka ve ölüm sayıları üzerinden yapılan karşılaştırmalara ihtiyatlı yaklaşmak gerekmektedir.

Buna karşılık pandeminin ilk yılının, dünya genelinde pek çok hükümetin salgın hastalıklar karşısında ne derece hazırlıksız olduğunu gösterdiğini söylemek mümkündür. Devletler tarafından benimsenen tedbirler hastalığın yayılımını yavaşlatmak konusunda hayli yetersiz kalırken, sağlık krizinin yol açtığı ekonomik krize karşı sosyal destek sağlanması yönündeki toplumsal talepler de karşılanamamıştır. Refah devleti ilkesinin geçerliliğini ve inandırıcılığını yitirdiği son yarım asırlık dönemde gözlenen iki küresel eğilim; (i) devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin neoliberal politikalarla zayıflatılması ve (ii) kayıt dışı istihdamın ekonomik büyümenin itici gücü olarak ortaya çıkışı bu yetersizliğin temel sebepleri olarak öne çıkmaktadır.

Kayıt dışılık ve sosyal güvensizlik gelişmekte olan ekonomiler için pandemiden önce de var olan ciddi bir soruna işaret etmektedir. Ancak pandemi ve buna karşı alınan yetersiz tedbirler birçok insanın gıda güvenliğinden dâhi yoksun kalmasıyla sonuçlanmıştır. Nitekim kayıt dışılık çoğu zaman, hayatın günbegün kazanılması anlamına gelmektedir. Bu ise formel güvencelerden yoksun

2 Örneğin Tanzanya hükümeti, paniğe sebep olmamak gerekçesiyle uzun bir süre vaka ve ölüm sayılarını kamuoyuyla paylaşmamıştır (Mwai ve Giles, 2020).

3 Listedeki 98 ülke arasında yer alan Afrika ülkeleri Ruanda, Togo, Tunus, Mozambik, Malavi, Zambiya, Uganda, Fildişi Sahili, Senegal, Zimbabve, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Madagaskar, Gana, Etiyopya, Kenya, Nijerya, Namibya, Fas, Libya, Güney Afrika'dır.

olmak kadar, bir krizle karşı karşıya kalındığında başvurulabilecek herhangi bir özel birikime de sahip olamamak demektir (Kesar vd., 2021, s. 155). Üstelik pandeminin en önemli etkilerinden bir diğeri, formel istihdamda yer alan pek çok kimsenin de yaşanan iş kayıpları nedeniyle kayıt dışı istihdama yönelmek zorunda kalması olmuştur (Kesar vd., 2021, s. 159). Böylece pandemiye karşı alınan tedbirlerin yetersizliği bir yandan kayıt dışı ve güvencesiz çalışmayı arttırmış, diğer yandan da kayıt dışı ve güvencesiz çalışanların koşullarının daha da kötüleşmesine yol açmıştır. Çalışmada sırasıyla tarıma dayalı ve kentsel kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yoğun biçimde görüldüğü iki ülke olan Nijerya ve Güney Afrika, bu durumu somutlaştıran iki örnek olarak ele alınacak ve bu hükümetlerin benimsediği pandemi politikalarının kapsayıcılığı değerlendirilecektir.

Nijerya ve Güney Afrika, DSÖ ile Afrika Birliği Örgütü'ne bağlı Afrika Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezi tarafından hazırlanan listelerde, pandeminin başından bu yana Afrika ülkeleri arasında en fazla vaka görülen ilk beş ülke arasında yer almıştır. Ancak Nijerya ve Güney Afrika aynı zamanda Sahraaltı Afrika'nın en büyük iki ekonomisini oluşturmaları, nüfus büyüklükleri ve ülke sınırları içindeki sınıfsal ayrışmanın yoğunluğu bakımından da önem taşımaktadır. İki yüz milyonu aşkın nüfusuyla Nijerya, Afrika'nın en kalabalık ülkesidir. Ama bunun yanı sıra dünyada aşırı yoksulluğun en fazla olduğu beş ülkeden de biridir (UN, 2020, s. 128). Güney Afrika'nın başkenti Cape Town ise dünyanın en kalabalık beş gecekondulu yerleşiminden birine ev sahipliği yapmaktadır (Hutt, 2016). Bu durum vaka sayılarından bağımsız olarak Nijerya ve Güney Afrika'yı, COVID-19'la mücadelede hükümetlerin tercih ettiği tedbirlerin toplumsal eşitsizliği derinleştirici etkilerinin belirgin biçimde gözlenebildiği ülkeler arasına yerleştirmektedir. Bunların yanı sıra Nijerya Batı Afrika'da, Güney Afrika ise Afrika'nın güneyinde iki bölgesel hegemon olarak görülmekte ve pandemiyle ulus-ötesi mücadelede öncü roller üstlenmeleri beklenmektedir (Oloruntoba, 2021, s. 67).

Çalışmayla, iki ülkenin kıtadaki bu önemli konumları dikkate alınarak Nijerya ve Güney Afrika'da 1980'lerden bu yana izlenen neoliberal politikardan kaynaklanan sosyal güvensizlik ve kayıt dışılık sorunlarının, hükümetlerin COVID-19 pandemisine karşı kapsayıcı tedbirler geliştirebilme ve toplumsal eşitsizlikleri giderebilme kapasitesi üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bunun için ilk bölümde 1970'lerden itibaren değişen küresel ekonomi politikalarının Afrikalıları, salgın hastalık da dâhil olmak üzere toplumsal risklere karşı ne derece güvencesiz bıraktığı konusu tartışılacaktır. İkinci ve üçüncü bölümlerde ise sırasıyla Afrika'da COVID-19 tedbirlerinin kapsayıcılığı meselesi ve Afrikalı hükümetlerin uygulamalarına karşı gösterilen toplumsal muhalefet ele alınacaktır. Bu bağlamda özellikle kapanma dönemlerinde sağlanan sosyal desteklerin, kayıt dışı ekonomide yer alanları da içerecek şekilde dağıtılamaması ve buna yolsuzluk ve koordinasyonsuzluk sorunlarının eklenmiş olması nedeniyle dezavantajlı kesimlerin bu durumlarının derinleştiği, Nijerya ve Güney Afrika'da yaşanan toplumsal huzursuzluğun da bunun sonucu olduğu tartışılacaktır. Bu amaçla pandeminin ilan edilmesinin hemen ardından hızla genişleyen literatürün yanı sıra özellikle toplumsal muhalefetin güncelliği nedeniyle uluslararası haber kaynaklarına başvurulacaktır. Ek olarak DSÖ başta olmak üzere BM uzmanlık kuruluşları ile Afrika Birliği ve bu örgütün uzmanlık kuruluşu olan Afrika Hastalık

Kontrol ve Önleme Merkezi tarafından ve ayrıca Oxfam gibi hükümet dışı kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlardan yararlanılacaktır.

## 2. Sosyal Güvenliğe Karşı Sivil Güvenlik

Modern toplum en azından Thomas Hobbes'tan bu yana, geleneksel güvence mekanizmaları yerine devletin koruyuculuğunu tercih etmiş olan bireylerden oluşan bir topluluk olarak tahayyül edilmiştir. Ancak özellikle II. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllar, getirdiği küresel ekonomik büyüme ve büyük ölçüde Batı'yla sınırlı kalmış olsa bile dünyaya sosyo-ekonomik bir model ve bir umut sunan refah devleti sayesinde bu tahayyülün güçlü biçimde benimsendiği bir dönem olmuştur. Bu dönem bir yandan Avrupa Konseyi içinde Avrupa Sosyal Şartı'nın (1961) ve BM bünyesinde Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin (1966) kabul edilmesine, diğer yandan medeni ve siyasi haklarına ek olarak sosyal haklarla donanmış yeni bir yurttaşlık anlayışının popülerlik kazanmasına sahne olmuştur. Bu ekonomik bolluğun Güney Afrika'daki yansıması, ülkenin "yerel ve yabancı sermaye tarafından kurulan ileri üretim süreçlerinin bölgesel üssü" hâline gelmesi olmuştur (Wallerstein, 2020, s. 32). Nijerya ise refah döneminin sonunu getiren petrol krizi sırasında ciddi artış gösteren petrol gelirleri sayesinde, neoliberalizm öncesi kısa bir süre için de olsa ulaşım, sağlık ve eğitim altyapısı harcamalarında ve istihdam oranlarında belirli bir artışa tanıklık etmiştir (Ekanade, 2014, s. 6).

Bununla birlikte 1970'lerin başında yaşanan ekonomik kriz refah devletini ortadan kaldırmış, sosyal yurttaşlık kurumunu bozguna uğratmış ve nihayetinde insanları bütün kolektif güvencelerinden sıyrıp "bireysel özgürlükleriyle" baş başa bırakan neoliberal politikaların yürürlüğe girmesine yol açmıştır. Bu yeni dönemle birlikte Güney Afrika'da da yerli ve yabancı yatırımlarda uzun süreli bir düşüş başlamış ve bu da bir yandan yüksek işsizliğe, diğer yandan geçici işlerde belirgin bir artışa yol açmıştır (Pons-Vignon ve Segatti, 2013, s. 509). Büyük bir işçi ve halk mücadelesiyle sona erdirilen *apartheid*'in ardından benimsenen sosyal politikalar kapsamında kamu harcamaları artmıştır. Ancak bu harcamalar çoğunlukla şartlı nakit transferleri ve barınma yardımları yoluyla yapılan dolaysız transferlere ayrılmış, sağlık ve eğitim altyapısına yapılan yatırımları içeren dolaylı transfer harcamaları ikinci planda kalmıştır. Böylelikle yoksullukla mücadelede akut destek bir ölçüde sağlanmış olsa bile bu türden bir sosyal politika yaklaşımının, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi anlayışıyla birlikte yürütülmesi mümkün olduğu ölçüde, uzun vadede eşitsizliğin giderilmesine katkısı son derece sınırlı olmuştur. Gerçekten de demokratikleşme sürecinin sosyal politikaları, biri ırkçılığın etkilerinden arındırılmış modern bir ekonominin, diğeri ise güvencesizliğin ve yoksulluğun sürdüğü, yine büyük ölçüde siyahlardan oluşan marjinalleşmiş başka bir ekonominin aynı anda var olmasıyla sonuçlanmıştır (Pons-Vignon ve Segatti, 2013, s. 511). Toplumsal refahın, nakit transferleriyle gerçekleştirilebileceğine duyulan inanç gibi, rekabetin de *apartheid* dönemine ait tekelleri parçalayacağı düşüncesi liberalleşmeyi ve ihracat odaklı serbest ticaret hamlelerinin endüstrileşmeye tercih edilmesini beraberinde getirmiştir (Pons-Vignon ve Segatti, 2013, ss. 511-514).

Kuzey Amerika ve Avrupa ekonomilerini bunalıma sokan 1973 Petrol Krizinin petrol ihracatçısı Nijerya'ya ilk etkisiyse ulusal gelirdeki büyük artış olmuş, buna 1960'taki bağımsızlıktan sonra 1979-1983 döneminde ilk kez demokratik yollarla göreve gelen Shagari hükümetinin temel ihtiyaç maddelerinin teminine ilişkin sosyal destekleri (Ekanade, 2014, s. 6) eşlik etmiştir. Buna karşılık gelişmiş ekonomilerin küresel kriz karşısında geliştirdiği neoliberal tedbirler, ilk kez 1986'da uygulamaya başlanan yapısal uyum programlarıyla Nijerya'yı da kapsamına almıştır. Neoliberalleşmeyle birlikte bir yandan sağlık altyapısı ve temiz su temini gibi kamu hizmetlerinin bütçedeki payı azalmış, diğer yandan ulusal pazarın dünyaya açılması sonucunda özellikle yerli pamuk ve tekstil üretiminde küçülme ve buna bağlı olarak iş kayıpları ortaya çıkmıştır (Ekanade, 2014, ss. 9-13). Üstelik 2000'lerin başından itibaren hız kazanan özelleştirme programı kapsamında bankalar, telekomünikasyon ve enerji şirketleri gibi büyük kamu işletmelerinin satılması kitlesel işten çıkarmalarla sonuçlanmıştır. Özelleştirmeler sonucunda enerji fiyatlarında meydana gelen artışa küçük işletmelerin işletme maliyetlerini arttırarak ucuz ithal ürünlere açılan ulusal pazardaki rekabet güçlerini eritmiştir (Ekanade, 2014, ss. 15-17). Tüm bu gelişmelerin sonucu, kayıt dışı ekonominin ciddi oranda genişlemesi olmuştur. Öyle ki toplam istihdam içinde kayıt dışı çalışanların oranı 2013'te %93'e yaklaşmıştır (ILO, 2018, s. 98).

Neoliberalleşmeyle birlikte sosyal güvenceler sosyal yardımlara dönüşmüş, yani herkese tanınan haklar olmaktan çıkıp verilmesi bireysel koşullara dayalı olan ve talep edenle imkânı sağlayan arasındaki eşitsiz konumu pekiştiren yardımlar hâlini almıştır. Üstelik özgür bir birey olarak var olmak, tam da insanın kendi sorumluluğunu üstlenmesini gerektirdiğinden toplumsal yardımlardan faydalananlar da artık yardımların pasif tüketicileri olarak değil, "kendi rehabilitasyonuna aktif olarak katılması gereken" kişiler olarak görülmeye başlamıştır (Castel, 2004, s. 83). Ancak bu aynı zamanda kişinin içinde bulunduğu güçlükten kendisini sorumlu tutmak ve güçlük içindeki kişiye "birey muamelesi yapmak", yani onun bu güçlüğü aşabilmesi için gereken donanıma/güvencelere sahip olduğunu kabul etmek demektir (Castel, 2004, s. 88).

COVID-19 pandemisi sırasında birçok ülkede tedbirlerin yükümlülüğünün önemli ölçüde bireylere aktarılmış olması bu durumu görünür kılmıştır. Gerçekten de gelişmiş ülkeler de dâhil olmak üzere pek çok yerde koruyucu ekipman kullanmak ya da test yaptırmak gibi önlemlerin dolaysız mali yükümlülüğünü bireyler üstlenmektedir. Bunun yanı sıra kapanma dönemlerinde temel ihtiyaçların giderilmesi, sosyal mesafe kurallarına uygun biçimde düzenlenmemiş olan kamusal alanlarda bu kurallara uygun davranma gerekliliği, psiko-sosyal destekten yoksun biçimde pandemiden kaynaklanan manevi güçlüklerle baş etme zorunluluğu gibi konularda bireyler, kamu gücünü elinde tutan kurumsal yapılar tarafından yalnız bırakılmıştır. Mülkiyetle sağlanan bireysel güvenceler ya da neoliberalizmin tahribatına uğramış bile olsa istihdama erişim, işsizlik ödeneği ve emekli aylığı türünden sosyal güvenceler sayesinde gelişmiş ülkelerin yurttaşlarının bu yalnızlığın altından kalkmak konusunda görece donanımlı olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte Afrika ülkeleri gibi toplumsal hayatın organizasyonu, kaynaklara erişim, altyapı yetersizlikleri gibi farklı kapasite sorunlarının görüldüğü ülkelerde bireylerin tedbirleri tek başlarına göğüslemeleri oldukça zordur.



Kamu kaynakları dışında sosyal harcamaların bir başka dayanağını oluşturan insani yardım programlarının da 1980'lerden bu yana devlete karşı oluşan güvensizlik ve yapısal uyum programlarının devlet kapasitesini zayıflatmış olması nedeniyle, doğrudan devletler yerine hükümet dışı örgütler aracılığıyla gerçekleştirildiği görülmektedir (Zondi, 2021, s. 201). Ancak pandemiden ardından getirilen kısıtlamalar insani yardım örgütlerinin faaliyetlerinin bir ölçüde askıya alınmasıyla sonuçlanmıştır (Haer ve Demarest, 2020, s. 3). Buna bağlı olarak salgın sırasında donörlerin yeniden devletlere yöneldiğine tanık olursa da Afrika ülkelerinin hastalıkla mücadelede ihtiyaç duyduğu kurum ve kapasitelerin geliştirilmesi bu kısa zaman içinde mümkün olamamıştır (Zondi, 2021, ss. 201-202).

Afrikalı birey için söz konusu olan bu güç koşullar, kayıt dışı istihdam olgusuyla da derinleşmektedir. Aslında sosyal hakları güvence altına alan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin kabulünde, 1960'ların başından itibaren bağımsızlıklarını ilan eden Afrikalı devletlerin büyük bir etkisi olmuştur (Denk, 2015, s. 172). Ancak aynı zamanda bu yeni devletlerdeki yoğun "ücretsiz yaşam" olgusu 1970'lerin başında "kayıt dışı sektör (*informal sector*)" kavramının ortaya çıkmasına da zemin hazırlamıştır (Denning, 2010, s. 81). Başlangıçta kayıt dışılık, kapitalist ilerleme sürecinde bir ara dönem olarak değerlendirilmiştir. Kapitalizm sayesinde kentleşmenin ve endüstriyel gelişimin tamamlanacağı ve kayıt dışı sektörün de böylece ortadan kalkacağı düşünülmüştür. Ancak tüm dünyada neoliberal politikaların etkilerinin görülmeye başladığı 1990'ların başından itibaren bu yaklaşımda radikal bir dönüşüm olmuş ve kayıt dışı sektörün, geçiş dönemine özgü bir sorun olarak görülmesi bir yana bu olgu, ekonomik büyümenin temel gereklerinden birine hâline gelmiştir (Breman ve van der Linden, 2014, s. 927).

Kayıt dışı sektör kavramı yerine günümüzde kayıt dışı ekonomi (*informal economy*) kavramı kullanılmaktadır. Bunda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO), kayıt dışılığın tek bir sektöre özgü olmadığı ve birçok farklı sektörde bu duruma rastlanabildiği yönündeki uyarısı etkili olmuştur (ILO, 2002, s. 25). Kayıt dışı ekonominin tanımı konusunda evrensel bir uzlaşma olmasa da ILO tarafından benimsenen temel niteliklerinden biri, bu kapsamda yapılan işlerin suç ve diğer yasa dışı faaliyetlerden farklı olmasıdır. Gerçekten de kayıt dışı ekonomide çalışanlar genellikle yasal mal ve hizmetlerin üretiminde yer alır. Bununla birlikte bu türden ekonomik faaliyetler formel düzenlemeler dâhilinde değildir ya da bunlarla ilgili yeterli düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla bu faaliyetlere katılanlar, ister ücretli işçi ister kendi hesabına çalışan kişiler olsun, kayıt dışı çalışan olarak kabul edilir ve yaygın biçimde güvencesiz çalışma, haklara erişememe, ilgili kurumlarda temsil edilememe gibi sorunlarla karşılaşır (ILO, 2002). Kayıt dışılık, işletmenin büyüklüğü ya da emeğin türünden ziyade işgücü ile devlet arasındaki ilişkiyle bağlantılı bir kavramdır. Zira formel ekonomiyi belirleyen şey asgari ücret, azami çalışma süreleri, işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik gibi konularda yapılan devlet düzenlemeleridir (Denning, 2010, s. 90). Kayıt dışı ekonomi kavramı ise devletin ücretli emeğe ilişkin yaptığı bu düzenlemelerden yoksunluğa işaret etmektedir. Bu nedenle kayıt dışı ekonomi konusunda temel sorunun devletin gücü ya da zayıflığı olduğunu söylemek mümkündür (Denning, 2010). Çalışanların haklarının ve sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelerin siyasal karar alma süreçlerinde dikkate alınması konusunda devlet kritik bir role sahiptir. Bu bağlamda neoliberalizm, devletin yalnız ekonomik

faaliyetlerden çekilmesini değil, sermaye ve emek arasındaki arabulucu rolünü de terk etmesi gerektiğini vazedmektedir (Breman ve van der Linden, 2014, s. 929). Buna göre çok fazla devlet müdahalesi, ekonomik faaliyetin “yeraltına”, düzenlenmenin ve vergilendirmenin olmadığı alana kaymasına neden olmaktadır (Denning, 2010, s. 90). Bununla birlikte devletlerin çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeleri neoliberal politikaların benimsenmesiyle birlikte azalmasına rağmen kayıt dışılığın artmaya devam ettiği görülmektedir (Heintz ve Pollin, 2003, s. 6).

Kayıt dışı ekonomiyi devletin zayıflığına bağlayan yaklaşıma göre ise devlet, yurttaşlarına gereken sosyal güvenceleri sağlayamadığı, kuralları uygulamakta ve vergi toplamakta başarılı olamadığı için kayıt dışılık sorunu yaşanmaktadır (Denning, s. 90). Gerçekten de neoliberal politikalarla birlikte, formel istihdamın en büyük kaynağı olan kamu sektöründeki istihdamın azaltılması; yabancı yatırımı çekme yarışındaki devletlerin işgücü maliyetlerini azaltmak için sosyal güvenceleri daraltması; makro-ekonomik politikaların tam istihdam hedefinden enflasyonla mücadele hedefine yönelmesi ve emek piyasalarında esnekliğin artması; ücretlerde yaşanan düşüşün daha önce çalışmayan hanehalkı fertlerini de iş aramaya itmesi kayıt dışı istihdamın önemli ölçüde artmasıyla sonuçlanmıştır (Heintz ve Pollin, 2003, s. 6-7). Batı kapitalist devletleri için işsizlik ciddi bir sorun olsa da post-kolonyal devletlerde yaşanan sorun işsizliğin çok ötesindedir. İşsizlikten farklı biçimde kayıt dışı istihdamdan kaynaklanan “ücretsiz yaşam” bu ülkelerin yurttaşları için sigortalanacak geçici bir dönem ya da toplam talebe bağlı makro-ekonomik bir hata değildir. Kayıt dışı ekonominin doğurduğu güvencesizlik, bu ülkelerde temel yaşam biçimi hâline gelmiştir (Denning, 2010, s. 86). Nihayetinde bu güvencesizliğin etkisiyle COVID-19 pandemisinin bir sağlık krizine dönüştüğü görülmektedir.

Öte yandan neoliberal devlet sosyal güvenliği sağlamak konusunda çekingen olsa da sivil güvenliği sağlamak konusunda iddialı davranmaktadır. Gerçekten de demokratik kabul edilen devletler de dâhil olmak üzere hemen her yerde COVID-19’a karşı getirilen sokağa çıkma kısıtlamaları, kamusal alanların kullanımıyla ilgili düzenlemeler, belirli sosyal faaliyetlerin yasaklanması gibi denetim politikaları, tartışmalı özgürlük-güvenlik dengesinin bir ölçüde güvenlik lehine bozulmasına neden olmuştur. Nijerya başta olmak üzere Afrika’daki birçok devletse söz konusu güvenlik önlemleri sırasında kolluk kuvvetlerinin orantısız güç uygulamalarıyla gündeme gelmiştir. Bu durum yaygın biçimde azgelişmişlik ve demokratik değerleri benimsememiş olmakla ilişkilendirilse de pek çok etkenin yanı sıra bu devletlerin post-kolonyal yapılarını göz önünde bulundurmadan yapılan değerlendirmeler eksik kalacaktır. Nitekim eski sömürgelerin bağımsız birer ulus-devlete dönüşme süreci, Batılı devletlerden çok farklı biçimde gerçekleşmiştir. Bu devletlerin oluşumu, kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi için gereken kurumları güvence altına almak üzere liberal demokrasiyi vazeden burjuva devrimleri sonucunda gerçekleşmemiştir. Bu devletlerde, eski sömürgeciyle ilişkisi sayesinde bağımsızlığın ardından toplumun diğer bileşenlerine karşı fazlaca güçlenmiş bir siyasi yönetim söz konusudur ve bu yönetim etkili bir bürokratik-askeri aygıtı elinde tutmaktadır (Alavi, 1972, s. 61). Afrika’daki pek çok ülkede bağımsızlık sonrası dönemde gerçekleşen askeri darbelerin ardından 1990’lar ve 2000’lerde Benin, Mali, Gana, Malavi, Uganda ve Nijerya gibi devletlerde demokratikleşme yönünde bir eğilim başlamış olsa da başkanlık saraylarında hâlen eski askerlerin bulunmakta oluşu ordu-siyaset



bütünlüğünün sürdüğünü göstermektedir (Birikorang, 2013). Bu durum pandemiye karşı alınan tedbirlerin maliyetinin, bunu karşılayamayacak durumdaki insanlara yüklenmiş olmasından kaynaklanan toplumsal huzursuzluğa karşı Afrika hükümetlerinin çıplak zora başvurmasını kolaylaştırmaktadır.

1994 seçimleriyle demokratikleşme sürecine girmiş olan Güney Afrika'da ise demokrasinin önündeki engel askeri darbeler olmamıştır. Ülke bu tarihe dek beyaz azınlık yönetimlerinin *apartheid* politikalarına maruz kalmıştır. Bu durum diğer pek çok ülkede de geçerli olan zengin-yoksul ayrımının Güney Afrika'da daha derin biçimde hissedilmesine, toplumun adeta iki farklı dünyaya ayrılmasına yol açmıştır. Bu bağlamda Steven Friedman (2021), Güney Afrika'nın aynı anda hem "Birinci Dünya" hem de "Üçüncü Dünya" ülkesi niteliği taşıdığına dikkat çekmektedir. Nitekim çeyrek asırlık demokrasi dönemi önemli değişiklikler getirmiş olsa da ülkede beyaz azınlığın ayrıcalıklı konumu bir ölçüde sürmekte, bu azınlığın erişebildiği ekonomik ve sosyal altyapı imkanları onlara, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'dakine benzer bir yaşam sunmaktadır. Buna karşılık ülkenin büyük bölümü bir "Üçüncü Dünya" ülkesinde olduğu gibi yoksullukla mücadele etmektedir ve pandeminin başından itibaren hükümet, yoksul çoğunluğun gerektiği biçimde kendini koruma yeterliliğine sahip olmadığı, bu nedenle de tedbirlerin zorla uygulanması gerektiği varsayımıyla hareket etmiştir (Friedman, 2021, s. 17). Bu yaklaşım, ayrıcalıklı azınlığın yaşadığı alanlar dışında tedbirlerin uygulanmasını sağlamak amacıyla askerlerin seferber edilmesine, sonuçta da hak ihlalleri ve hatta can kayıplarının yaşanmasına yol açmıştır (Friedman, 2021, s. 25).

### 3. Tedbirlerin Kapsayıcılığı Sorunu

Afrikanlı hükümetler tarafından benimsenen tedbirlerin kapsayıcı olmadığı, özellikle nüfus yoğunluğu yüksek olan kentlerde yaşayan yoksulları, altyapı hizmetlerine erişimi olmayan gecekondualarda yaşayanları ve kayıt dışı ekonomiye dâhil olan kimseleri dışarıda bıraktığı pek çok yazar tarafından vurgulanmaktadır (Iwuoha ve Aniche, 2020; Moseley ve Battersby, 2020; Onyishi vd., 2021). Bu dışlayıcılığın pandeminin etkisini arttırdığı kabul görmekte ve buna karşı farklı çözüm önerileri sunulmaktadır. Bunlar arasında pandemiyle ulusal düzeyden ziyade bölgesel düzeyde mücadele etmek, kapanma ve sosyal mesafe gibi tedbirlere alternatif olarak Afrika merkezli yaklaşımlar geliştirmek ve kentsel yönetimi kayıt dışı çalışanları ve topluluk temelli örgütleri kapsayacak şekilde genişletmek yönündeki öneriler öne çıkmaktadır. Buna karşılık söz konusu çözüm önerileri kayıt dışı ekonomiye yapılan vurgulara rağmen bunun neoliberal politikalarla bağlantısını kurmak ve sorunun temel nedenlerini ortaya çıkarmak konusunda kimi eksiklikler barındırmaktadır.

Özellikle kayıt dışılığın sınır aşan boyutlarına dikkat çekerek ulusal düzeydeki çabaların yetersiz kalacağını savunan Samuel Ojo Oloruntoba (2021, s. 57), Afrika'da faaliyet gösteren bölgesel ekonomik örgütleri incelemekte ve COVID-19'un etkileri hafifletmek konusunda bu örgütlerin ulusal hükümetlerden daha etkin roller üstlenebileceğini öne sürmektedir. Yazara göre bunda

etkili olan en önemli faktörlerden biri ulusal bürokrasilere hâkim olan yolsuzluk sorunudur (Oloruntoba, 2021, s. 62). Ancak bu sav, bölgesel ekonomik topluluklar içinde yolsuzluk sorununun yaşanmadığı yönündeki herhangi bir dayanakla desteklenmemektedir, dolayısıyla bu anlamda bölgesel yaklaşımın etkinliği arttıracığı yorumunu yapmak güçtür. Oloruntoba ayrıca pandemiyle mücadelede ECOWAS'ı (Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu), Afrika'nın güneyiyle kıyaslayarak başarılı bir örnek olarak ele almaktadır (Oloruntoba, 2021, ss. 64, 65, 67). Fakat salgına ilişkin verilerin kayda geçirilmesinde Güney Afrika'nın öncü rolü kıtanın güneyindeki durumu görünür kıldığından resmiyetteki durum gerçeği yansıtmamaktadır. Bunu yazar da kabul etmekte (s. 65) ama farkında olduğu bu veriye rağmen tersine işaret eden bir çıkarım yaparak tutarsızlığa düşmektedir. Yazarın ECOWAS'ın "başarısında" Nijerya'nın liderlik rolünü üstlendiğini vurgulaması ve Nijerya ve Güney Afrika'yı bölgesel hegemonlar olarak ele alıp karşılaştırması ise pandemiyle mücadelede etkin olan unsurun bölgeselleşmeden ziyade hegemonun izlediği politikalar olduğunu düşündürmekte, ancak Oloruntoba buna ilişkin bir açıklama getirmemektedir. Bunların yanı sıra Oloruntoba bölgesel ekonomik toplulukların başarısını denetim politikalarına (sınır kontrolleri, seyahat kısıtlamaları, karantina uygulamaları vb) dayandırmaktadır. Buna karşılık neoliberal politikaların sonucu olarak sosyal destekleri ihmal edip denetim tedbirlerine yönelen politika tercihleri, pandeminin kayıt dışı çalışanlar üzerindeki olumsuz etkisini derinleştiren temel unsurdur.

Afrika'daki yaygın kayıt dışılığın ve yoğun gecekondu nüfusunun altını çizerek kapanma ve sosyal mesafe tedbirlerinin kıtaya uygun olmadığını ifade eden Victor Chidubem Iwuoha ve Ernest Tooche Aniche ise COVID-19'la mücadelede Afrika merkezli yaklaşımlar geliştirmeyi önermektedir (Iwuoha ve Aniche, 2020, s. 8). Ancak kıtaya uygun tedbirlerin geliştirilmesi yönündeki bu önemli vurgu yazarların çalışmasında, Afrika'da üretilen bitkisel karışımlara yönelmekte ve henüz bilimsel dayanaklarını elde edememiş olan bu yöntemlerin COVID-19'un önlenmesinde ve tedavisinde kullanılabilmesi için çalışmalar yapılması tavsiye edilmektedir. Bu çalışmaların desteklenmesi ve Afrika menşeli ilaçların bilimsel dayanaklarına erişmesi önemlidir. Buna karşılık yazarların çalışmasında da açıkça ortaya konduğu gibi yoksulluk ve sınıfsal eşitsizliklerden kaynaklanan yayılım hızı göz önünde bulundurulduğunda alternatif tedavi yöntemlerinin ancak dolaylı bir çözüm önerisi olabileceği anlaşılmaktadır.

Pandemi tedbirlerinin kapsayıcı olamamasına eğilen ve bu noktada da yine özellikle kayıt dışı çalışanların durumunu inceleyen bir başka çalışma ise, bu soruna karşı yerel yönetişimde katılımın artırılmasını öneren Chinedu Josephine Onyishi ve arkadaşlarının çalışmasıdır (Onyishi vd., 2021). Onyishi ve arkadaşları kent yoksullarının ve kayıt dışı ekonomide güvencesiz çalışanların karar alma ve uygulama süreçlerinden dışlanmasının, pandeminin olumsuz etkilerini arttırdığı yönünde önemli tespitlerde bulunmaktadır. Bu çerçevede Nijerya örneği üzerinden yerel yönetimlerin, geleneksel kurumların, toplulukları temsil eden örgütlerin, inanç temelli örgütlerin ve sendikaların yönetişime dâhil edilmesini ve bu yolla pandemi tedbirlerinin belirlenmesi ve uygulanmasında, ilgili herkesin katılımının sağlanması gerektiğini ifade etmektedir (Onyishi vd., 2021, ss. 1231, 1239). Bununla birlikte karar alma süreçlerine katılanların artmasının, yine yönetişim yaklaşımınca benimsenen hızlı karar alma ve uygulama hedefleriyle çatışması

nedeniyle söylem düzeyinde benimsenen katılım ilkesi pratikte karşılık bulamamaktadır. Yönetişim yaklaşımı ayrıca kamu hizmetlerinin, devletin yanı sıra devlet dışı aktörler eliyle gerçekleştirilmesine olanak veren, hatta bunu teşvik eden bir anlayış sunmaktadır. Ancak tam da bu hizmet sağlayıcı çeşitliliği nedeniyle, hizmet alamayan yurttaşlar açısından hesapsorabilirlik ve denetim imkanları güçleşmektedir. Bu nedenlerle, dışlanan grupların yerel yönetişime dahil edilmesi yönündeki tavsiye, yönetişim anlayışının neoliberalizmle bağlantısını ve bunun katılım ve denetime getirdiği sınırlılıkları gözden kaçırmak anlamına gelmektedir.

İncelenen çözüm önerilerinin ihmal ettiği neoliberal bağlantı göz önünde tutularak, Afrika genelinde hükümetlerin COVID-19'a verdiği yanıtları üç farklı kategoride ele almak mümkündür. Reginald Cline-Cole bunları denetim politikaları, makro-ekonomik politikalar ve sosyo-ekonomik politikalar olarak sınıflandırmaktadır. Buna göre denetim politikaları seyahat yasaklarını, sınır kapatmayı, sokağa çıkma yasaklarını ya da kısıtlamalarını ve olağanüstü hâl uygulamalarını içermektedir. Maliye ve para politikası ile döviz kurlarına yönelik tedbirler makro-ekonomik politikalar; şirketlere verilen destekler, gelir yardımları ve sosyal programlara sosyo-ekonomik politikalar olarak gruplandırılmaktadır (Cline-Cole, 2020, s. 181). Denetim politikalarının, çalışma ve eğitim alanındaki etkileri belirgin olmuş, uzaktan çalışma imkânına sahip olan beyaz yakalılar ve uzaktan eğitim için gereken internet erişimine sahip olan orta sınıf açısından kapanma tedbirleri olumlu etkiler doğurmuştur. Afrikalı hükümetlerin sermayeyi ve ulusal finans kurumlarını desteklemek, şirketlere kredi olanakları ve likidite sağlamak, bankacılık sisteminin karşı karşıya olduğu riskleri azaltmak üzere başvurdukları finansal tedbirlerden oluşan makro-ekonomik politikalar ise şirketleri ve bankacılık sistemini rahatlatmıştır (UNECA, 2020, ss. 149-150). Ancak Sahraaltı nüfusun büyük bölümünü oluşturan yoksul kesimler ve kayıt dışı ekonomide güvensiz çalışanlar açısından hayati önemde olan sosyo-ekonomik politikalar yetersiz veya dar kapsamlı kalmış, ayrıca yolsuzluk ve koordinasyonsuzluk nedeniyle etkin biçimde uygulanamamıştır.

Nitekim ILO'ya göre Afrikada istihdamın temel kaynağını kayıt dışı ekonomi oluşturmakta ve çalışanların %85,8'i kayıt dışı ekonomide yer almaktadır (ILO, 2018, s. 13). Kuzey Afrika bölgesi hariç tutulduğunda Sahraaltı'nda bu oran %90'a yaklaşmaktadır (Kiaga vd., 2020, s. 2). Nijeryada kayıt dışı istihdamın kaynağını, diğer Sahraaltı Afrika ülkeleriyle benzer şekilde önemli ölçüde tarım sektörü oluşturmaktayken, Güney Afrika farklı bir görünüm sergilemektedir. Güney Afrika'da kayıt dışı çalışanların çoğunluğunu kendi hesabına çalışan, geçici işler yapan ya da küçük işletmelerde istihdam edilen kent yoksulları oluşturmaktadır. Bunlara çöp toplayıcıları, işportacılar, nakliye ve inşaat işçileri ve temizlik hizmeti veren gündelikçiler de dâhildir. Bu kişiler hem genel olarak uzaktan çalışmaya elverişli işlerde istihdam edilmediklerinden, hem de pandemi nedeniyle resmi işletmelere sağlanan desteklerden faydalanamadıklarından COVID-19'dan daha kötü etkilenmektedir (Strategic Comments, 2020, s. vii). Ayrıca kapanacak bir evden yoksun durumdaki mülteciler ve ülke içinde yerinden edilenler de kayıt dışı ekonominin en dezavantajlı kesimleri arasında yer almaktadır (Kiaga, 2020, s. 3). Mültecilerin yanı sıra kayıt dışı istihdamda yer alan kadınların toplumsal statülerinden kaynaklanan dezavantajlı konumu, pandeminin yarattığı güçlükler karşısında da sürmektedir. COVID-19'un erkekler için daha

ölümcül olduğunu gösteren çalışmalara karşın, güvencesiz kadınların güvencesiz erkeklere göre pandemiden daha olumsuz etkilenmesi dikkat çekicidir (Haer ve Demarest, 2020, s. 6).

DSÖ 16 Nisan 2020’de yayınladığı rehberle hükümetlere ilk kez büyük çaplı sokağa çıkma kısıtlamaları uygulanmasını tavsiye etmiştir (WHO, 2020b). Tüm dünyayla birlikte Afrika ülkeleri de buna riayet etmiş ve Güney Afrika, Ruanda, Botsvana, Zimbabve ve Uganda ile birlikte ulusal çapta sokağa çıkma kısıtlaması getiren ilk Afrika ülkelerinden biri olmuştur. Nijerya da kısmi kısıtlama uygulamıştır. Kısıtlama kapsamında pek çok iş kolunda çalışmalar askıya alınmış, toplu taşıma hizmetlerine ara verilmiş ve kolluk kuvvetlerinin denetiminde sokağa çıkma yasakları uygulanmıştır (Mumbere, 2020). Ulusal kısıtlamaların yanı sıra Güney Afrika kayıt dışı göçü ve enfekte kişilerin geçişini önlemek amacıyla Zimbabve sınırına 40 km’lik bir çit örüleceğini açıklamıştır (Muronzi, 2020). Hem ülke içinde hem de ülkeler arasındaki hareketliliği sınırlandırmaya yönelik bu tedbirler pandeminin mekânsallaştırıldığına işaret etmektedir. Başka bir deyişle, pandemi küresel olsa da pandeminin etkileri yerel düzeyde farklılık göstermekte ve bu etkiler kentlerin nüfus yoğunluğuna, ülkedeki sağlık sektörünün durumuna ve uluslararası teması bağılı olarak değişmektedir (Cline-Cole, 2020, s. 178).

DSÖ tarafından önerilen sağlık tedbirleri işleyen bir sağlık sistemi ve yönetiminin mevcut olduğu varsayımına dayanırken, pek çok Afrika ülkesinde bu çok zayıf ve yetersizdir (Zondi, 2021, s. 194). Buna karşılık Afrika’da söz konusu tedbirlere başvurulurken ülkelerin sahip olduğu farklı koşullar ve pandeminin doğurduğu farklı mekânsal etkiler göz önünde bulundurulmamıştır. “Standardize edilmiş bir müdahale setini” (de Waal, 2020) yürürlüğe koyma çabası ise salgının toplumsal eşitsizliği derinleştirmesine yol açmıştır. Nitekim kısıtlamalar, kayıt dışı işlerle ancak günlük geçimini sağlayabilen insanlar açısından virüs tehdidine karşılık açıklık tehlikesini doğurmuştur (Amadasun, 2020, s. 2). Bu nedenle gelişmiş ülkelerden alınan “kopyala-yapıştır tedbirlerin” Afrika’da amacına ulaşmadığını söylemek mümkündür (du Toit, 2020). Üstelik yaygın test, temas takibi, sosyal mesafe ve palyatif bakım uygulamaları da Afrika açısından pratiği mümkün olmayan önlemlerdir. Önemli altyapı yatırımları gerektiren bu uygulamalar arasında özellikle COVID-19 testlerinin Afrika’daki eksikliği DSÖ tarafından da vurgulanmaktadır. DSÖ Afrika Ofisi, kıtada eğitimli insan kaynağının yetersiz olması ve ölçümde kullanılan kimyasal maddeler başta olmak üzere malzeme eksikliğinin söz konusu oluşu nedeniyle yeterince test yapılamadığını belirtmektedir (WHO Regional Office for Africa, 2020). Öne çıkan tedbirlerin bir diğeri olan sosyal mesafe kuralının uygulanması ise kıtanın aşırı kalabalık ve altyapıdan yoksun kentleri söz konusu olduğunda ciddi bir güçlük olarak ortaya çıkmaktadır (du Toit, 2020).

DSÖ’nün tavsiyeleri (WHO, 2020b) doğrultusunda hemen her hükümetin pandemi politikasının düsturu hâline gelmiş olan “maske, mesafe, hijyen” üçlemesi orta sınıflar açısından riayet edilmesi hayati önemde olan kurallara dönüşmüş olsa da derin bir yoksullukla mücadele eden pek çok kimse için kolaylıkla uygulanabilir önlemler değildir. Gerçekten de kapalı ortamlardaki koruyuculuğunun son derece sınırlı olduğu bilinen medikal maskelerin, havalandırma imkânı olmayan iş yerlerinde uzun saatler boyu çalışmak zorunda olan işçiler bakımından tek başına koruyucu bir etkide bulunmasını beklemek mümkün değildir. Benzer biçimde gecekondu

mahallelerinin yanı sıra geçici olarak tasarlanmış, ancak yüzbinlerce mültecinin sürekli evi hâline gelmiş olan sıkışık mülteci kamplarında yaşayanlar için mesafe kuralı; yoğun bir susuzluk sorunu karşısında hayatta kalma mücadelesi veren insanlar açısından hijyen kuralları pratikte uygulanabilirliği tartışmalı tedbirlerdir. Üstelik sadece tuvalet gereksiniminin giderilmesinde ihtiyaç duyulan temiz su kullanımı dahi dünya nüfusunun neredeyse yarısı için halen erişilebilir olmaktan uzaktır. Öyle ki BM'nin tahminlerine göre 1 milyardan fazla insan tuvalet ihtiyacını kanalizasyon sisteminden yoksun açık alanlarda gidermek zorunda kalmakta, 2,5 milyar kişiye hijyen, sağlık ve sanitasyon açısından yetersiz tuvaletleri kullanmaktadır (UNDESA, 2014). Özellikle Güney Afrika'nın su ve kanalizasyon altyapısından yoksun ve müreffeh toplumdakinin aksine geniş ailelerin barındığı derme çatma yapılardan oluşan gecekondualarında bu sorun belirgin biçimde gözlenebilmektedir (Smith, 2020). Nüfusun %56'sının kırsalda yaşadığı Afrika kentleşme oranının en düşük olduğu kıta olsa da yoğun nüfusuyla öne çıkan kentsel bir alan olarak Cape Town örneğinde olduğu gibi kentsel nüfusun önemli bir kısmını büyük aileler oluşturmakta, bu da sosyal mesafenin uygulanmasını güçleştirmektedir (de Waal, 2020).

Gelişmiş ülkeler için tasarlanmış olduğu açığa çıkan tedbirleri Afrika'ya uydurma çabasının yarattığı bir başka sorun da bunların finanse edilmesidir. Batı toplumlarına uygun biçimde dizayn edilen önlemlerin Afrika'ya ihraç edilmesi, yine Batılı kurumlardan alınan borçlar sayesinde gerçekleşebilmektedir. Nitekim Uluslararası Para Fonu (IMF), "acil durum finansmanı için kendilerine gelen yardım çağrılarının beklenmedik sayılara ulaştığını ve bu kapsamda 100'den fazla ülkeye destek vermeye çalıştıklarını" ifade etmektedir (IMF, 2020). Ancak bu destek beyanı aynı zamanda, COVID-19 nedeniyle ülkelerin IMF'ye olan borçlarının da arttığını göstermektedir. Nijerya ve Güney Afrika ideolojik ve tarihsel nedenlerle Bretton Woods kurumlarına karşı mesafeli duran iki ülkedir. Her iki ülke de uzun yıllar boyunca IMF borçlarını ödemeye çalışmış ve yeniden borçlanmama çabası içine girmiştir. Bununla birlikte COVID-19'dan kaynaklanan zorluklar IMF seçeneğinin yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. Güney Afrika'da hükümetin girişimleri muhalefetin engeline takılırken, Nijerya 30 yıl aradan sonra ilk kez 2020'de IMF'den borç almak durumunda kalmıştır (Strategic Comments, 2020, ss. vii-viii).

Sonuç olarak Afrika toplumları kendi hükümetleri tarafından, özgün koşulları gözlemlenmeden ve fikirleri alınmadan kendilerine dayatılan COVID-19 tedbirleriyle karşı karşıya bulunmaktadır. Pek çok insan COVID-19 öncesinde de yoksullukla mücadele etmekte, sağlık hizmetleri başta olmak üzere sosyal hizmetlere erişimde sorun yaşamaktayken, COVID-19'la birlikte ortaya çıkan sağlık krizi bu sorunları derinleştirmiştir. Sokağa çıkma kısıtlamalarının, yeterli sosyal destek olmadan uygulamaya konması, geçimini günlük sağlayan insanların karşı karşıya olduğu aşırı yoksulluk tehdidini açlık tehdidine dönüştürmektedir.<sup>4</sup> Sosyal güvenlik ağlarının zayıf olduğu yerlerde, çalışanlar açısından açlık ve kötü beslenme, hastalığın kendisinden daha ölümcül bir hâle gelmiştir (Moseley ve Battersby, 2020, s. 450). Güney Afrika'da kayıt dışı çalışma, ekonominin itici gücü olarak kabul edilse de Nijerya'yla kıyaslandığında kayıt dışı istihdamın toplam

4 Nijerya'dan bir örnek için bkz. (Amadasun, 2020, s. 2).

istihdam içinde %34'lük bir oranla (ILO, 2018, s. 98) düşük bir seviyede olduğu görülmektedir. Ancak Güney Afrika hükümeti kapanma döneminde büyük ölçekli formel gıda tedarikçilerini desteklerken, sokak satıcıları gibi kayıt dışı ekonomiye mensup tedarikçileri kriminalize eden bir yaklaşım benimsemiştir. Bu da özellikle kentlerde düşük gelirli ailelerin, depolama imkânı ve enerji erişimine sahip olmamaları nedeniyle sokak satıcıları ve işportacıardan taneyle, veresiye ve hazır olarak edindiği gıdaya dahi erişememesine yol açmıştır (Moseley ve Battersby, 2020, s. 454) Açlığın yanı sıra sağlık hizmetlerine erişimde yaşanan sorunsu, bazı Afrika ülkelerinde hiç solunum cihazının olmaması ve 200 milyonluk Nijerya'daki cihaz sayısının 100'ü bile bulmamasıyla belirginlik kazanmaktadır (Bearak ve Paquette, 2020; Maclean ve Marks, 2020). Kimi Afrikalı yazarlar bu nedenle sosyal mesafe ve sokağa çıkma kısıtlaması gibi tedbirleri elitist bulmaktadır (Iwuoha ve Aniche, 2020, s. 1).

#### 4. Toplumsal Muhalefet

Cline-Cole'un sınıflandırmasına tekrar başvurarak, Afrika'da hükümetlerin sosyo-ekonomik etkileri hafifletmek yerine büyük oranda denetim politikalarını güçlendirmeye yöneldiklerini söylemek mümkündür (Cline-Cole, 2020, s. 181). Nijerya'da 30 Mart 2020'den 13 Nisan 2020'ye kadar süren on dört günlük ilk sokağa çıkma kısıtlaması sırasında kolluk kuvvetleri tarafından 18 kişinin öldürülmüş olması da bunu doğrulamaktadır (Reuters, 2020). O dönemde pandemi nedeniyle hayatını kaybedenlerin sayısı henüz 12 olarak açıklanmışken, pandemiye karşı alınan tedbirlerin uygulanması sırasında çok daha fazla can kaybının yaşanmış olması toplumsal öfkeyi arttırmıştır. Benzer biçimde Güney Afrika'da da neredeyse tamamı yoksul mahallelerde yaşayan siyahlardan oluşan 11 kişi güvenlik güçleri tarafından öldürülmüş (Harrisberg, 2020), pandeminin ilk iki ayında sokağa çıkma kısıtlamalarına uymadığı için gözaltına alınanların sayısı çeyrek milyona yaklaşmıştır (du Toit ve Mitlin, 2020). Kapanma tedbirinin hükümetler tarafından bir baskı aracına dönüştürülmüş olması toplumsal direnişle karşılanmış ve kitlesel protestolara yol açmıştır (Lawrence, 2020, s. 354).

Bu durum COVID-19 pandemisi öncesinde, HIV ve Ebola salgınları sırasında da büyük bir toplumsal eleştiri konusu olmuş olan sağlık altyapısındaki yetersizlikler, sağlık çalışanlarının çalışma koşullarındaki eksiklikler, salgınla mücadelede hükümet tarafından vad edilen desteklerin etkin dağıtılamaması ve bununla bağlantılı olarak büyük sağlık krizlerine, yolsuzluk ve fonların kötüye kullanımının eşlik etmesi gibi sorunlarla birleşerek toplumsal huzursuzluğun derinleşmesine neden olmuştur.

Güney Afrika'da ilk sokağa çıkma kısıtlaması 27 Mart 2020'de ilan edilmiş ve üç hafta sürmüştür. Bu dönemde hem hükümet bir yardım planı açıklamış, hem de özel sektörün desteklediği bir Dayanışma Fonu kurulmuştur. Hükümet, şirketlerin ve özel kişilerin milyonlarca dolarlık bağış yaptığı bu fonla, kısıtlamalardan etkilenen ihtiyaç sahiplerine gıda kolisi dağıtımını yapacağını açıklamış, ancak dağıtımın organizasyonundaki başarısızlık gıda yardımlarının etkili olamamasına yol açmıştır (Oliver, 2020b). Buna, çalışanlara vad edilen mali desteğin



etkin biçimde aktarılamaması eşlik etmiştir. Kayıt dışı ekonomide yer alanlar ekonomik yardım paketlerinden faydalanamadığı gibi (du Toit ve Mitlin, 2020), güvenceli çalışanlara ödenmek üzere işverene aktarılan ücret desteklerinin de işçilere ulaşamadığı ortaya çıkmıştır. Üstelik bu yardımları alabilmek için sahte şirketlerin kurulduğu ve hayali işçiler için işveren desteği alındığı anlaşılmıştır (Oliver, 2020a). Kamu kaynaklarını sosyal güvenlik politikaları yerine işverinin karşı karşıya olduğu risklerin azaltılmasına ayırmak yönündeki tercih, şirketler devlet güvencesiyle desteklenirken, mülkiyet güvencesine sahip olmadığı için sosyal güvencelere ihtiyaç duyanların bağış ve yardımların belirsizliğine terk edilmesi anlamına gelmektedir. Bağış ve yardım mekanizması sayesinde mülkiyetten ve sosyal güvenlikten mahrum olanları siyasal alandan dışlamak mümkün hâle gelmekte ve bu güvensizliğe karşı politika geliştirme zorunluluğu ortadan kalkmaktadır (Castel, 2004, s. 34). Güney Afrika hükümeti de işvereni vergi destekleri ve teşviklerle korurken, yurttışlara verilen desteği önemli ölçüde bağışlara dayandırmıştır (ILO, 2020). Buna yolsuzluğun eşlik etmesiye hükümetin COVID-19 tedbirlerine yönelik toplumsal tepkiyi arttırmıştır.

Ocak 2013'ten bu yana Güney Afrika'da kamusal protesto eylemlerinin haritalandırmasını yapan, Afrika menşeli sivil toplum kuruluşu *Institute for Security Studies*'in kayıtlarına göre 27 Mart 2020'den 31 Temmuz 2020'ye kadar süren sokağa çıkma kısıtlamaları sırasında ülkede toplam 511 protesto gösterisi gerçekleştirilmiştir. Üstelik 27 Mart-30 Nisan 2020 arasındaki en sıkı kısıtlama uygulaması sırasında günde ortalama iki eylem yapılırken, kısıtlamanın hafiflediği Haziran 2020'de bu sayı günde altıya, Temmuz 2020'de ise günde sekize yükselmiştir. Böylece Ocak 2013'ten itibaren, bir ay içinde kayıtlara geçen en yüksek sayıya ulaşılmıştır. Protesto eylemlerinin büyük bölümü, nüfusun en yoğun olduğu ve aynı zamanda pandemiden de en kötü etkilenmiş olan şehirlerde gerçekleşmiştir.<sup>5</sup> Gösterilerin başlıca sebebi sokağa çıkma kısıtlamalarının iyi yönetilememesi ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet başta olmak üzere<sup>6</sup> kısıtlamalar sırasında ortaya çıkan suçların önlenememesi olmuştur. Bunun kadar belirleyici başka bir sebepten dolayı pandeminin ve kısıtlamaların, çalışanlar üzerindeki olumsuz etkileridir. Desteklerden faydalanamamanın yanı sıra, özellikle sağlık çalışanlarının koruyucu ekipmana erişimindeki güçlükler protestoların önemli sebeplerinden biri olmuştur. Ayrıca gösteriler büyük oranda barışçıl olsa da kolluk kuvvetlerinin orantısız güç kullanımına sahne olmuştur (Lancaster ve Mulaudzi, 2020).

Nijerya'da da benzer biçimde hükümetin pandemiye verdiği ilk yanıtlardan biri COVID-19'a Karşı Özel Sektör Koalisyonu'nun kurulması olmuştur. Koalisyon'un oluşturduğu fona Afrika'nın en zengin kişisi olarak ün yapmış Nijeryalı iş insanı Aliko Dangote başta olmak üzere pek çok kişi ve şirket bağışta bulunmuştur (Okwumbu, 2020). Bununla birlikte bu filantropistlerin kendi çalışanları için iş yerinde gerekli tedbirleri alıp almadığı ve kendi çalışanlarını destekleyip desteklemediği tartışma konusu olmuştur (Cline-Cole, 2020, s. 176). Nitekim Dangote'nin yapım

5 Eylemlerin %33'ü Western Cape'te, %27'si Gauteng'de, %17'si KwaZulu-Natal'da, %15'i ise Eastern Cape'te gerçekleşmiştir (Lancaster ve Mulaudzi, 2020).

6 Sokağa çıkma kısıtlamalarının başlamasıyla birlikte, Güney Afrika'da toplumsal cinsiyete dayalı şiddete ilişkin sosyal hizmetlere, kadın ve çocuklardan gelen ihbarlar hızlı biçimde artmıştır (Jooste, 2020).

aşamasındaki petrol rafinerisinin de bulunduğu bir inşaat sahasında, çoğu kalabalık Lagos şehrinin yoksul kesimlerinden gelen ve kısıtlamalar nedeniyle yaşamsal geçim kaynaklarını kaybetmiş olduklarını dile getiren inşaat işçileri protesto eylemleri gerçekleştirmiştir (New Straits Times, 2020). Bunun yanı sıra Dangote, COVID-19 bağışlarının simgesel ismi hâline gelmiş olsa da kendi ifadesiyle hükümetteki arkadaşları sayesinde bazı vergi muafiyetlerinden faydalanmak, rakip şirketlere ithalat yasakları getirtmek, nakliyatı engellemek için liman işletmesine baskı yapmak ve ani fiyat düşüşleriyle rakiplerini oyun dışı bırakmaya çalışmakla suçlanmaktadır.<sup>7</sup> Dolayısıyla pandeminin Nijerya'da yeni yolsuzluk fırsatları doğurmuş olduğunu söylemek mümkündür. Hükümet denetimindeki gıda ve ilaç tedarikinde, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanarak bazı kişilere ayrıcalık tanıdığına ortaya çıkması da buna işaret etmektedir (Strategic Comments, 2020).

Sokağa çıkma kısıtlamalarının uygulandığı dönemde, geçimini sağlayamayan pek çok kişi, hükümet tarafından dağıtılan yardımlara erişememiştir. Üstelik bazı politikacıların evlerinin yağmalanması sonucunda, COVID-19 yardımlarını kendilerine sakladıkları ortaya çıkmıştır. Federal hükümet muhalefet tarafından, ülkenin en zengin kişi ve şirketlerinin bağış yaptığı COVID-19 fonlarını zimmete geçirmek ve yetkilerini kötüye kullanmakla suçlanmaktadır. Bu durum, başkent dâhil pek çok bölgede depolardaki dağıtılmamış gıda paketlerinin yoksul halk tarafından yağmalanmasına sebep olmuştur. Polisin orantısız gücüyle hayatını kaybedenlere yağmalar sırasında izdihamdan ezilerek ölen insanlar da eklenmiştir (Orjinmo, 2020). Tüm bunlar pandemiye karşı alınan tedbirlerin sosyal politikalarla yeterince desteklenmeyen denetim politikalarına dayanması ve hükümetler tarafından sunulan sınırlı sosyal desteğinse adil dağıtımının yapılamaması nedeniyle COVID-19 krizinin mevcut yoksulluk ve yolsuzluk problemlerini derinleştirdiğini göstermektedir.

## 5. Sonuç

Aralık 2019'da Çin'de henüz adı konmamış ilk COVID-19 vakasının ortaya çıkmasından çok kısa bir süre sonra virüsün tüm dünyaya yayılmış olmasına ve sadece üç ay içinde DSÖ'nün salgının boyutunun bir pandemiye dönüşmüş olduğunu ilan etmesine rağmen salgının etkileri her ülkede, herkes için aynı olmamıştır. Hastalık ve bunun yol açtığı ekonomik kriz yüz milyonlarca insanın yoksulluğa sürüklenmesine neden olurken, dünyanın en zengin bin kişisinin, koronavirüsten kaynaklanan zararı telafi edip pandemi öncesindeki zenginliklerine kavuşması sadece dokuz ay almıştır (Berkhout vd., 2021, s. 2). Afrika'da ise BM Afrika Ekonomik Kurulu verilerine göre COVID-19'un ardından 27 milyon kişi aşırı yoksulluk tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır. Pandemi, Afrika'da hâlihazırda önemli bir sorun olan gelir eşitsizliğinin, özellikle sağlık ve eğitim alanlarında derinleşmesine ve gayrisafi yurt içi hasıladaki meydana gelen 62,8 milyar dolarlık

<sup>7</sup> Dangote, bu eleştirilerin bir kısmına karşı çıksa da politikacı arkadaşları olduğunu ve vergi muafiyetlerinden faydalandığını kabul etmektedir. Bunun yanı sıra 1999-2007 arasında Nijerya devlet başkanı olan Olusegun Obasanjo ile yakın arkadaşlığı, Obasanjo'nun Dangote'nin şirketlerine önemli ithalat ayrıcalıkları verdiği, bunun karşılığında Dangote'nin de Obasanjo'nun 2003'teki seçim kampanyasını fonladığı bilinmektedir (Cocks, 2012).

kayıptan kaynaklanan %3,3'lük küçülme (WB, 2020) nedeniyle 25 yıl sonra ilk defa resesyona girilmesine yol açmıştır (UNECA, 2020, s. 158).

Çalışmada da Nijerya ve Güney Afrika örnekleri üzerinden Afrikalı hükümetlerin COVID-19 tedbirlerinin kapsayıcı olamaması ve toplumsal eşitsizliklerin pandemiyle birlikte derinleşmiş olmasının nedenleri araştırılmıştır. Pandemiye karşı geliştirilen politikalar hastalığın yayılımını yavaşlatmak, salgından kaynaklanan ekonomik krizin etkilerini hafifletmek ve yurttaşlara sosyal destek sağlamak konusunda son derece yetersiz kalmıştır. Bunda etkili olan iki temel nedenden ilki, 1980'li yıllardan itibaren Afrika'da uygulanmaya başlayan neoliberal politikaların, devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini zayıflatmış olmasıdır. Bu durum sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimi zorlaştırmanın yanı sıra gıda güvenliği konusunda ciddi sorunlara yol açmıştır. Nitekim Afrika ülkeleri 1970'lerde tarımsal üretim konusunda kendi kendine yeterlilik hedefini benimsemiş olsa da 1980'ler ve 1990'lardaki yapısal uyum programları ve neoliberal politikalar bu hedefin terk edilmesine neden olmuştur. Pazarın serbestleşmesi ithalat ve ihracatta artışa, dolayısıyla belirli dönemler için gıda tedariki ve fiyatlarında istikrara imkân sağlamış, ancak aynı zamanda 2007-2008 küresel gıda krizinde olduğu gibi krizler karşısında Afrika'nın kırılabilirliği arttıran bir etkide bulunmuştur (Moseley ve Battersby, 2020, ss. 455-456). COVID-19'un yol açtığı son krizin de bir açlık krizi boyutuna ulaşmasında söz konusu politikaların etkisi ortaya çıkmaktadır.

Pandemi tedbirlerinin yetersiz kalmasının diğer nedeni ise uzun yıllar boyunca Afrika'da kayıt dışı istihdamın, ekonomik büyümenin itici gücü olarak kabul edilmesi olmuştur. Kayıt dışı ekonominin ağırlıklı konumu nedeniyle çalışan nüfusun büyük bölümü, uzaktan çalışma imkânı olmadığı ve pandemi nedeniyle sağlanan desteklerden faydalanamadığı için COVID-19'dan daha kötü etkilenmektedir. Hükümetler tarafından sağlanan sosyal desteklerin yetersizliği özellikle kentlerde yaşayan yoksullar ve kayıt dışı ekonomide güvencesiz çalışanlar için yıkıcı ekonomik etkiler doğurmaktadır. Bu olumsuzluklara hükümet desteklerinin başlıca ve hayırseverlik faaliyetlerine dayanmakta oluşu ve mevcut yolsuzluk sorununun sağlık kriziyle pekişmesi eklenmiştir.

Sosyal desteklerdeki yetersizliğin yanı sıra Afrikalı hükümetlerin, toplumlarının farklı yapısal özelliklerini göz ardı ederek gelişmiş ülkeler için geçerli olabilecek tedbirleri benimseme çabası, temiz suya erişimi olmayan toplulukların ellerin düzenli olarak yıkanması yönündeki tavsiyeyi protesto etmesi (Zondi, 2021, s. 194) örneğinde olduğu gibi önemli düzeyde toplumsal muhalefetle karşılaşmaktadır. Afrika toplumları kendilerini dikkate almayan önlemlere ve yardımların yolsuzluk konusu hâline gelmesine itirazlarını dile getirmek için sokağa çıkmaktadır.

### Kaynakça

- Alavi, H. (1972). The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh. *New Left Review*, 1(74), 59-81.
- Amadasun, S. (2020). From coronavirus to "hunger virus": Mapping the urgency of social work response amid COVID-19 pandemic in Africa. *International Social Work*, 64(3), 1-5. <https://doi.org/10.1177/002.087.2820959366>

- Bearak, M., ve Paquette, D. (2020, Nisan 18). Africa's most vulnerable countries have few ventilators— Or none at all. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/world/africa/africa-coronavirus-ventilators/2020/04/17/903163a4-7f3e-11ea-84c2-0792d8591911\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/africa/africa-coronavirus-ventilators/2020/04/17/903163a4-7f3e-11ea-84c2-0792d8591911_story.html)
- Berkhout, E., Galasso, N., Lawson, M., Morales, P. A. R., Taneja, A., ve Pimentel, D. A. V. (2021). *The Inequality Virus*. Oxfam International. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621149/bp-the-inequality-virus-250121-en.pdf>
- Birikorang, E. (2013, Mart). *Coups d'état in Africa – A Thing of the Past?* Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. <https://media.africaportal.org/documents/KAIPTC-Policy-Brief-3--Coups-detat-in-Africa.pdf>
- Breman, J., ve van der Linden, M. (2014). Informalizing the Economy: The Return of the Social Question at a Global Level. *Development and Change*, 45(5), 920-940. <https://doi.org/10.1111/dech.12115>
- Castel, R. (2004). *Sosyal Güvensizlik* (I. Ergüden, Çev.). İletişim Yayınları.
- Cline-Cole, R. (2020). Socially Distanced Capitalism in a Time of Coronavirus. *Review of African Political Economy*, 47(164), 169-196. <https://doi.org/10.1080/03056.244.2020.1814627>
- Cocks, T. (2012). Special Report: In Nigeria, a concrete get-rich scheme. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-nigeria-dangote-idUSBRE88913U20120911>
- de Waal, A. (2020, Mart 31). *COVID-19 in Africa: "Know your Epidemic, Act on its Politics."* <https://blogs.lse.ac.uk/crp/2020/03/31/covid-19-in-africa-know-your-epidemic-act-on-its-politics/>
- Denk, E. (2015). *Uluslararası Örgütler Hukuku: Birleşmiş Milletler Sistemi*. Siyasal Kitabevi.
- Denning, M. (2010). Wageless Life. *New Left Review*, 66(Kasım/Aralık), 79-99.
- du Toit, A. (2020, Nisan 28). *COVID-19 responses in Africa: Ok, one size doesn't fit all. Now what?* African Arguments. <https://africanarguments.org/2020/04/covid-19-responses-in-africa-ok-one-size-doesnt-fit-all-now-what/>
- du Toit, A., ve Mitlin, D. (2020, Nisan 23). *COVID-19: The state cannot save us*. African Arguments. <https://africanarguments.org/2020/06/covid-19-the-state-cannot-save-us/>
- Ekanade, O. V. (2014). The Dynamics of Forced Neoliberalism in Nigeria since the 1980s. *Journal of Retracing Africa*, 1(1), 1-24. <https://encompass.eku.edu/jora/vol1/iss1/1>
- Friedman, S. (2021). In, but not of, Africa: A divided South Africa faces COVID-19. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 110(1), 16-30. <https://doi.org/10.1080/00358.533.2021.1875678>
- Ghosh, D., Bernstein, J. A., ve Mersha, T. B. (2020). COVID-19 pandemic: The African paradox. *Journal of Global Health*, 10(2), 1-6. <https://doi.org/10.7189/jogh.10.020348>
- Haer, R., ve Demarest, L. (2020). COVID-19 in Africa: Turning a Health Crisis into a Human Security Threat? *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. <https://doi.org/10.1515/peps-2020-0032>
- Harrisberg, K. (2020, Haziran 9). South Africans protest police brutality against poor under lockdown. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-safrica-protests-police-trfn-idUSKBN23G2QQ>
- Heintz, J., ve Pollin, R. (2003). Informalization, Economic Growth and the Challenge of Creating Viable Labor Standards in Developing Countries. *Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, Working Paper Series*(60), 1-22.
- Hutt, R. (2016, Ekim 19). *These are the world's five biggest slums*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/these-are-the-worlds-five-biggest-slums/>
- ILO. (2002). *Resolution Concerning Decent Work and the Informal Economy*. <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

- ILO. (2018). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (3. bs). International Labour Office. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf)
- ILO. (2020, Aralık 21). *COVID-19 and the world of work—Country policy responses*. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang—en/index.htm#ZA>
- IMF. (2020, Ekim 28). *The IMF's Response to COVID-19*. <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19>
- Iwuoha, V. C., ve Aniche, E. T. (2020). Covid-19 lockdown and physical distancing policies are elitist: Towards an indigenous (Afro-centred) approach to containing the pandemic in sub-urban slums in Nigeria. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 25(8), 631-640. <https://doi.org/10.1080/13549.839.2020.1801618>
- Jooste, Y. (2020, Mayıs 6). *How to protect women from violence under lockdowns? Send cash*. African Arguments. <https://africanarguments.org/2020/05/how-to-protect-women-from-violence-under-lockdowns-send-cash/>
- Kesar, S., Abraham, R., Lahoti, R., Nath, P., ve Basole, A. (2021). Pandemic, Informality, and Vulnerability: Impact of COVID-19 on Livelihoods in India. *Canadian Journal of Development Studies*, 42(1-2), 145-164. <https://doi.org/10.1080/02255.189.2021.1890003>
- Kiaga, A. K., Lapeyre, F., ve Marcadent, P. (2020, Nisan 14). *The impact of the COVID-19 on the informal economy in Africa and the related policy responses*. ILO Brief. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/briefingnote/wcms\\_741864.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/briefingnote/wcms_741864.pdf)
- Lancaster, L., ve Mulaudzi, G. (2020, Ağustos 6). *Rising protests are a warning sign for South Africa's government*. Institute for Security Studies. <https://issafrica.org/iss-today/rising-protests-are-a-warning-sign-for-south-africas-government>
- Lawrence, P. (2020). Global Capitalism and Africa after Covid-19. *Review of African Political Economy*, 47(165), 351-362.
- Leng, A., ve Lemahieu, H. (2021). *Covid Performance Index*. Lowy Institute. <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>
- Maclean, R., ve Marks, S. (2020, Nisan 18). 10 African Countries Have No Ventilators. That's Only Part of the Problem. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/04/18/world/africa/africa-coronavirus-ventilators.html>
- Moseley, W. G., ve Battersby, J. (2020). The Vulnerability and Resilience of African Food Systems, Food Security, and Nutrition in the Context of the COVID-19 Pandemic. *African Studies Review*, 63(3), 449-461. <https://doi.org/10.1017/asr.2020.72>
- Mumbere, D. (2020, Nisan 2). African govts using a similar COVID-19 containment rule book. *AfricaNews*. <https://www.africanews.com/2020/04/02/african-govts-adopt-copy-and-paste-approach-to-combat-covid-19/>
- Muronzi, C. (2020, Mart 21). Zimbabwe unfazed by South Africa plan to erect border fence. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/21/zimbabwe-unfazed-by-south-africa-plan-to-erect-border-fence>
- Mwai, P., ve Giles, C. (2020, Haziran 19). Coronavirus in Tanzania: What do we know? *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-52723594>
- New Straits Times. (2020, Nisan 28). *Nigerian workers riot over Covid-19 lockdown*. <https://www.nst.com.my/world/world/2020/04/588042/nigerian-workers-riot-over-covid-19-lockdown>

- Okwumbu, R. (2020, Nisan 5). *Top Nigerian billionaires and their contributions to the fight against COVID-19*. Nairametrics. <https://nairametrics.com/2020/04/05/top-10-nigerian-billionaires-and-their-contributions-to-the-fight-against-covid-19>
- Oliver, G. (2020a, Ağustos 23). Township lockdown: How South Africa's poor bear the cost of coronavirus. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2020/04/23/South-Africa-coronavirus-jobs-poverty>
- Oliver, G. (2020b, Ağustos 27). South Africa's COVID relief fund dogged by delays and corruption. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/08/27/South-Africa-coronavirus-relief-fund-corruption>
- Oloruntoba, S. O. (2021). Unity Is Strength: Covid-19 and Regionalism in Africa. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 56(2), 56-71. <https://doi.org/10.1080/03932.729.2021.1918479>
- Onyishi, C. J., Ejike-Alieji, A. U., Ajaero, C. K., Mbaegbu, C. C., Ezeibe, C. C., Onyebueke, V. U., Mbah, P. O., ve Nzeadibe, T. C. (2021). COVID-19 Pandemic and Informal Urban Governance in Africa: A Political Economy Perspective. *Journal of Asian and African Studies*, 56(6), 1226-1250. <https://doi.org/10.1177/002.190.9620960163>
- Orjinmo, N. (2020, Ekim 26). Why Nigerian looters are targeting Covid-19 aid. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54695568>
- Pons-Vignon, N., ve Segatti, A. (2013). "The Art of Neoliberalism": Accumulation, Institutional Change and Social Order since the End of Apartheid. *Review of African Political Economy*, 40(138), 507-518. <https://doi.org/10.1080/03056.244.2013.859449>
- Reuters. (2020, Nisan 16). *Nigerian security forces killed 18 people during lockdowns: Rights panel*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-nigeria-security-idUSKCN21Y272>
- Smith, W. (2020). The Challenge of COVID-19 in African Cities: An Urgent Call for Informal Settlement Upgrading. *Cities and Health, Special Issue: COVID-19*, 1-3. <https://doi.org/10.1080/23748.834.2020.1816757>
- Soy, A. (2020, Ekim 7). Coronavirus in Africa: Five reasons why Covid-19 has been less deadly than elsewhere. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54418613>
- Strategic Comments. (2020). COVID-19 in Nigeria and South Africa. *Strategic Comments*, 26(4), vii-ix. <https://doi.org/doi.org/10.1080/13567.888.2020.1797212>
- UN. (2020). *World Economic Situation and Prospects 2020*. [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020\\_CH3\\_AFR.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020_CH3_AFR.pdf)
- UNDESA. (2014, Ekim 23). *International Decade for Action 'Water for Life' 2005-2015 / Access to Sanitation*. <https://www.un.org/waterforlifedecade/sanitation.shtml>
- UNECA. (2020). *Economic Report on Africa 2020: Innovative Finance for Private Sector Development in Africa Development in Africa*. United Nations Economic Commission for Africa.
- UNOCHA. (2020, Mart 28). *Global Humanitarian Response Plan COVID-19*. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COFVID-19.pdf>
- Wallerstein, I. (2020). *Dünya Sistemleri ve Afrika* (A. M. Binicioğulları, Çev.). Aryen Yayınları.
- WB. (2020). *World Bank Confirms Economic Downturn in Sub-Saharan Africa, Outlines Key Policies Needed for Recovery*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/08/world-bank-confirms-economic-downturn-in-sub-saharan-africa-outlines->
- WHO. (2020a). *Timeline: WHO's COVID-19 response*. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#event-3>



- WHO. (2020b, Aralık 8). *Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public*. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>
- WHO. (2021). *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. <https://covid19.who.int/>
- WHO Regional Office for Africa. (2020). *Testing for coronavirus (COVID-19) in the African Region*. <https://www.afro.who.int/node/12354>
- Zondi, S. (2021). Covid-19 and the Return of the State in Africa. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 48(2), 190-205. <https://doi.org/10.1080/02589.346.2021.1913805>

# COVID-19 in Africa in the Context of Social Insecurity and Informality

Ela ÖZKAN\*

There were nearly one hundred million COVID-19 cases and two million deaths of the virus in the world on the first anniversary of the first case recorded by the World Health Organization on 3 January 2021 (WHO, 2021). And approximately two million cases of the total were in Africa. The numbers of cases and deaths being low in comparison with the other regions cause the interpretations that Africa is more resistant and ready to the COVID-19. However, these comments are not validated because case numbers have been increasing rapidly in the Continent, testing rates differ from one country to another and it has been come out that some governments are not transparent in data sharing.

Nigeria and South Africa, the two countries considered in this study, have been among the top five countries with the highest number of cases among African countries since the beginning of the pandemic, according to WHO and the African Center for Disease Control and Prevention, affiliated with the African Union Organization. These two countries are also important in terms of their large economies and population sizes and the intensity of class segregation within their borders. Nigeria is the most populous country in Africa with a population of over two hundred million. And it is also one of the five countries in the world where extreme poverty is the highest (UN, 2020, p. 128). Besides this, one of the five most populous slum settlements in the World is in Cape Town, the capital of South Africa (Hutt, 2016). Therefore, Nigeria and South Africa can be ranked among the countries where the social impact of African governments' responses to COVID-19 can be observed clearly.

The virus has spread all over the world immediately after the first COVID-19 case, unnamed then, appeared in China in December 2019, and in just three months WHO declared that the extent of the epidemic has turned into a pandemic. However, the effects of the pandemic were not the same for everyone in every country. Indeed, hundreds of millions of people have fallen into poverty due to the disease and the economic crisis it caused, whereas "it took just nine months for the top one thousand billionaires' fortunes to return to their pre-pandemic highs" (Berkhout et al., 2021,

---

\* Istanbul Gedik University, E-mail: ela.ozkan@gedik.edu.tr, ORCID: 0000-0003-3205-6781

p. 2). In Africa, 27 million people have faced the danger of extreme poverty after COVID-19 according to the United Nations Economic Commission for Africa. The pandemic has led to the deepening of income inequality, which is already an important problem in Africa, and worsening the unequal situation to access to particularly health and education services. Besides, the African continent has faced the first economic recession in 25 years (UNECA, 2020, p. 158) due to the impact of the pandemic causing 3.3% shrinkage due to the loss of 62.8 billion dollars in the gross domestic product (WB, 2020).

The study aims to reveal that the reasons why African governments' COVID-19 responses are not inclusive and they cannot prevent the social inequalities that are deepened with the pandemic. Policies developed against the pandemic have been extremely inadequate to slow the spread of the disease, alleviate the effects of the economic crisis caused by the epidemic, and provide social support to citizens. The first of the two main reasons is that the neoliberal policies that have been implemented in Africa since the 1980s have weakened the social security systems of the states. This situation has led to serious problems in food safety as well as making access to health and education services difficult. The effects of these policies are also evident in the recent crisis caused by COVID-19 to reach the size of a hunger crisis. The second reason for the inadequacy of the COVID-19 responses is that the informal employment has been accepted as the driving force of economic growth in Africa for many years. Due to the predominant position of the informal economy, most of the working population is affected worse by COVID-19 as they do not have the opportunity to work remotely and cannot benefit from the support provided due to the pandemic.

In this context, the first part of the study discusses how the global policies changed by the 1970s leave people insecure against social risks including epidemics. The second and third parts focusing on Nigeria and South Africa, address respectively the questions of comprehensiveness of the COVID-19 responses of African governments and of social unrest against the way of carrying out of the COVID-19 measures by African governments. To achieve these aims, the article is based on reviewing the international news and the reports of particularly World Health Organization and the other United Nations Specialized Agencies, the African Union and its specialized agency, the African Centers for Disease Control and Prevention, and the non-governmental organizations such as Oxfam, in addition to overviews of the literature developing immediately after the pandemic declaration.

Finally, the study shows that the pandemic has deepened the social inequalities in Africa and African governments have failed to develop comprehensive responses to the pandemic especially for the poor. A large part of the working population is affected worse by COVID-19 because of the predominant position of the informal economy in Africa. Since the informal labor does not have the opportunity to work remotely and also cannot reach the supports provided due to the pandemic. The inadequate social supports provided by the governments have devastating economic impacts especially for the urban poor and precarious workers in the informal economy. In addition to this, it is a serious problem that the social supports are based on donations and

philanthropy. The current problem of corruption has also been worsening with the health crisis. On the other hand, African governments tend to “copy-paste the responses available to wealthier nations” (du Toit, 2020), ignoring the different social structures of their countries. And this tendency faces such significant public opposition that Africans take to streets, protesting the measures ignoring them and the corruption in COVID-19 responses.