

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Može

KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE – PRIMER
ORKANA KATRINE

Diplomsko delo

Ljubljana 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Ana Može

Mentor: red. prof. dr. Marjan Malešič

**KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE – PRIMER
ORKANA KATRINE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2006

KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE – PRIMER ORKANA KATRINE

Pričujoče diplomsko delo je vsebinsko zaključena celota, ki v prvem delu govori o teoretični podlagi za proučevanje krize ter kriznega upravljanja in vodenja. V nadaljevanju predstavi razvoj in organiziranost sistema kriznega upravljanja in vodenja v Združenih državah Amerike. Temu sledi opredelitev orkana kot naravni pojav in pojasnilo, zakaj lahko v primeru orkana Katrine, ki je konec avgusta 2005 divjal ob obalah Mehliškega zaliva, govorimo o krizi. Osrednje poglavje je namenjeno analizi krize, ki je sestavljena iz štirih korakov: umestitev krize v zgodovinsko-politični kontekst, vzpostavitev časovnega okvirja in opis krize ter kriznega upravljanja in vodenja, razčlenitev krize na posamezne odločitvene situacije, holistični pogled na krizo. Na ta način poskuša delo izbrano krizo analizirati z več zornih kotov, pri čemer so posebej izpostavljeni trenutki, ko so bile sprejete pomembnejše odločitve. Sklepni del je namenjen predstavitvi pridobljenih izkušenj, ki naj bi kriznim akterjem pomagale pri odzivanju na prihodnje podobne krize. Temu sledi zaključek, ki s preverjanjem postavljenih hipotez zaokrožuje vsebinsko celoto.

Ključne besede: kriza; krizno upravljanje in vodenje; orkan Katrina.

CRISIS MANAGEMENT – CASE STUDY HURRICANE KATRINA

This diploma paper describes the theoretical basis for studying crisis and crisis management. It presents the evolution and organization of the emergency management system in the United States of America, and defines the hurricane as natural phenomena. It also explains the reasons we characterize the hurricane Katrina, a devastating storm that occurred on August 23, 2005, as a crisis. The central chapter compounds crisis analysis that contains four analytic steps: the contextualization of the crisis (historical and political background), chronology of events and description of the crisis and crisis management, dissection of the crisis into a series of crucial decision occasions, holistic view on the crisis. The diploma paper is trying to analyse the crisis from different points of view and it exposes the most important critical decisions in decision-making process. The conclusion part is designated for introduction of experience which can improve the response to similar crisis in future and verifies the hypothesis.

Key words: crisis; crisis management; hurricane Katrina.

KAZALO

1	UVOD.....	4
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....	5
	2.1 Opredelitev problema in cilja proučevanja.....	5
	2.2 Hipoteza.....	6
	2.3 Uporabljene metode.....	6
3	TEORETIČNA IN SISTEMSKA IZHODIŠČA.....	7
	3.1 Kriza.....	7
	3.2 Krizno upravljanje in vodenje.....	8
	3.3 Sistem kriznega upravljanja in vodenja.....	9
	3.3.1 <i>Vpliv kompleksnosti kriz na krizno upravljanje in vodenje.....</i>	<i>10</i>
	3.3.2 <i>Mehanizmi sistema kriznega upravljanja in vodenja.....</i>	<i>10</i>
4	SISTEM KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V ZDA.....	11
	4.1 Ameriški federalizem kot predpostavka delitve odgovornosti na področju kriznega upravljanja in vodenja.....	11
	4.2 Razvoj sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA.....	12
	4.3 Organiziranost sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA.....	13
	4.3.1 <i>Strategija nacionalne varnosti.....</i>	<i>14</i>
	4.3.2 <i>Krizni akterji na lokalni ravni.....</i>	<i>14</i>
	4.3.3 <i>Staffordov zakon in razglasitev nacionalne krize.....</i>	<i>15</i>
	4.3.4 <i>Ministrstvo za domovinsko varnost.....</i>	<i>17</i>
	4.3.5 <i>Zvezna agencija za krizno upravljanje in vodenje (FEMA).....</i>	<i>17</i>
5	KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE NA PRIMERU ORKANA KATRINE.....	19
	5.1 Orkan kot pojav, ki povzroči krizo.....	20
	5.1.1 <i>Razlaga pojma orkan.....</i>	<i>20</i>
	5.1.2 <i>Orkan Katrina kot kriza.....</i>	<i>22</i>
	5.2 Zgodovinsko-politični kontekst krize.....	23
	5.3 Kronološki potek dogodkov.....	25
	5.4 Pomembnejši akterji kriznega upravljanja in vodenja.....	27
	5.5 Priprave na krizo in preventiva.....	28
	5.6 Krizno vodenje in odločanje.....	32
	5.7 Ključne odločitve in težave.....	35

5.7.1	<i>Skrb za evakuacijo čim večjega števila prebivalcev z ogroženega območja.....</i>	35
5.7.2	<i>Poplavljenno območje in slabe bivalne razmere v zatočiščih narekujejo evakuacijo iz mesta.....</i>	37
5.7.3	<i>Skrb za varnost.....</i>	38
5.7.4	<i>Kako je z vlogo vojaških enot pri zaščiti in reševanju?.....</i>	39
5.7.5	<i>Zakaj so bile enote obalne straže uspešne pri odzivu na orkan?.....</i>	41
5.7.6	<i>Težave pri oskrbi z najnujnejšimi življenjskimi potrebščinami.....</i>	42
5.7.7	<i>Je Ministrstvo za domovinsko varnost delovalo v skladu z Nacionalnim načrtom za odzivanje?.....</i>	43
5.7.8	<i>Težave FEMA pri odzivanju na orkan Katrino.....</i>	44
5.7.9	<i>Rasni dejavnik kot vzrok za številne žrtve in počasen odziv?.....</i>	46
5.7.10	<i>Prehod v fazo obnove po orkanu.....</i>	48
5.8	<i>Krizno komuniciranje in vloga množičnih medijev.....</i>	49
5.9	<i>Zaznavanje krize.....</i>	54
5.10	<i>Vključevanje nevladnih organizacij in mednarodnih akterjev.....</i>	54
6	SKLEPNI DEL.....	57
6.1	<i>Pridobljene izkušnje in spoznanja.....</i>	57
6.2	<i>Zaključek.....</i>	61
7	VIRI IN LITERATURA.....	63

SEZNAM TABEL

Tabela 5.3.1	Kronološki potek dogodkov.....	25
--------------	---------------------------------------	----

SEZNAM SHEM IN SLIK V PRILOGI

Shema 1	Regionalna razčlenjenost FEMA.....	71
Shema 2	Beaufortova lestvica moči vetra.....	71
Shema 3	Saffir-Simpsonova lestvica orkanov.....	72
Shema 4	Orkan Katrina v številkah.....	72
Slika 1	Satelitski posnetek orkana Katrine.....	73
Slika 2	Zračni posnetek poplavljenega New Orleansa.....	74
Slika 3	Uničena telekomunikacijska infrastruktura po orkanu.....	74
Slika 4	Iskanje preživelih po orkanu Katrini.....	75
Slika 5	Vojaške enote krpajo vrzeli v nasipih.....	75

1 UVOD

Zadnja leta nas narava še posebej intenzivno opozarja na svojo uničevalno moč, ki lahko doleti vsakogar. Uničevalni cunami v Indijskem oceanu, potres v Južni Aziji in poplave v Evropi kažejo na to, da se naravne nesreče dogajajo povsod, in da se jim je težko izogniti, saj so povezane z danimi geografskimi značilnostmi nekega območja. Naravne nesreče ogrožajo varnost ljudi, uničujejo materialne dobrine in predstavljajo, glede na stopnjevanje intenzivnosti onesnaževanja okolja, enega glavnih varnostnih izzivov v sodobnem svetu. Od nacionalnovarnostnih sistemov držav pričakujemo, da poskušajo pojav in obseg naravnih nesreč čim bolj natančno predvideti, jih preprečiti ali vsaj obvladati, in se čim bolj uspešno spopasti z odpravljanjem njihovih posledic.

Združene države Amerike niso nobena izjema, ko gre za ogroženost zaradi naravnih nesreč. 29. avgusta 2005 je obale Mehškega zaliva, predvsem državo Louisiano, prizadel katastrofalen orkan Katrina. Nič nenavadnega, če vemo, da so takšne nesreče na tem območju dokaj pogoste, in hkrati tako nerazumljivo, ko ugotovimo, kakšne posledice je orkan imel za prizadeto območje. Toliko bolj se sprašujemo, kako je kaj takšnega mogoče ob nesreči, na katero so vremenoslovci že nekaj dni vnaprej opozarjali in napovedovali njeno predvideno gibanje in uničevalne posledice. Presenetljivo natančni so bili podatki o času udara orkana ter njegovi moči, ki naj bi se po napovedih najbolj razbesnela nad New Orleansom. Pričakovati je bilo, da se bo ameriški nacionalnovarnostni sistem zaradi vnaprejšnjega opozorila na nesrečo odzval brez večjih težav. Toda uničevalna moč Katrine je presenetila vse in razgalila dejanske razmere v ZDA.

Ker gre za napovedljivo naravno nesrečo, lahko preventivni ukrepi in priprave nanjo veliko pripomorejo k uspešnemu razreševanju krize. Ko enkrat do takšne nesreče pride, je treba čim prej začeti z reševanjem prizadetih in odpravljanjem posledic ter dolgotrajnejšo obnovo prizadetega območja. Takšne krize zahtevajo celovit in organiziran pristop k reševanju, ki ga lahko zagotovimo le z usklajenim delovanjem različnih akterjev, vključenih v krizno upravljanje in vodenje. Reševanje sodobnih kompleksnih kriz zahteva združevanje ukrepov in zmogljivosti več različnih organizacij. Pravimo, da gre za funkcionalno soodvisnost, saj lahko ustrezne rešitve krize le redkokdaj lahko oblikuje ena sama organizacija. Raznolikost akterjev je tisto, kar procesu kriznega upravljanja in vodenja prinaša dodano vrednost, saj je odziv na nesrečo najbolj uspešen tedaj, ko z usklajevanjem izkušenj in zmogljivosti posameznih agencij poskušamo čim hitreje priti do prave kombinacije ukrepov.

Ameriški nacionalnovarnostni sistem temelji na medagencijskem sodelovanju, kar naj bi zagotovilo učinkovit odziv na vse vrste kriz. Kot se je pokazalo na primeru odzivanja na orkan Katrina, sama zavest o medagencijskem sodelovanju na žalost še ne prinaša zagotovila za uspeh. Pred tem je potrebno natančno razmejiti naloge akterjev, vključenih v posamezne faze kriznega upravljanja in vodenja, ter zagotoviti poznavanje in izvajanje le-teh.

Orkan Katrina, ki je terjal okoli 1.300 človeških življenj in uničil približno 300.000 domov, je pokazal, da se je za učinkovito preprečevanje človeških žrtev in materialnih posledic podobne nesreče potrebno še marsikaj naučiti.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta in cilja proučevanja

Nobena organizacija ali družba ni imuna na krize, zato se moramo nanje ustrezno pripraviti. Krize kot ogrožajoče situacije, ki jim z običajnim delovanjem nismo kos, zahtevajo izvajanje dejavnosti kriznega upravljanja in vodenja. Ena glavnih značilnosti kriz je namreč nujnost ustreznega odziva z namenom vzpostaviti normalne razmere. Da lahko obvladamo vire ogrožanja ali vsaj njihove posledice, moramo torej uporabiti mehanizme kriznega upravljanja in vodenja.

Predmet proučevanja v diplomskem delu je sistem kriznega upravljanja in vodenja v ZDA ter njegovo delovanje v primeru orkana Katrine.

V diplomskem delu sem si kot glavne cilje zastavila:

- predstaviti značilnosti krize ter kriznega upravljanja in vodenja;
- predstaviti sistem kriznega upravljanja in vodenja v ZDA, njegov razvoj skozi zgodovino in organiziranost;
- pojasniti pojav orkana in njegove možne posledice ter ugotoviti zakaj je orkan Katrina bil kriza;
- opisati kronološki potek nesreče ter priprave nanjo;
- navesti, katere so bile ključne odločitve in težave pri kriznem upravljanju in vodenju;
- izluščiti pridobljene izkušnje in spoznanja, ki naj bi služila kot vodilo za razvoj in delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja v prihodnje.

2.2 Hipoteza

Orkan Katrina, ki je konec avgusta leta 2005 prizadel območje več zveznih držav na jugovzhodu ZDA, je ena največjih naravnih nesreč, ki je kdajkoli prizadela ZDA. Na eni strani je pokazal kako uničevalna je lahko moč narave, na drugi strani pa razkril težave pri kriznem upravljanju in vodenju ob dotični naravni nesreči. Dejstvo je, da so orkani napovedljivi. Vnaprej sicer ni mogoče natančno napovedati, v kakšnem obsegu in s kakšno močjo se bodo pojavili, niti kakšne bodo njihove posledice, je pa mogoče vsaj približno (kot smo videli na primeru Katrine pa dokaj natančno) predvideti čas in območje, ki ga bo orkan zajel. Skladno s tem gre pričakovati, da so prebivalci in odgovorni za krizno upravljanje in vodenje na ogroženem območju na pojav orkanov ustrezno pripravljeni.

Temeljni hipotezi v pričujočem delu sta dve in se glasita:

- *Osredotočenost nacionalnovarnostnega sistema ZDA na grožnje s terorističnimi dejanji zapostavlja njegovo skrb za soočanje z ostalimi grožnjami varnosti;*
- *K neučinkovitosti ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja prispeva odsotnost načrtovanja ukrepov in jasnega poznavanja vlog posameznih akterjev kriznega upravljanja in vodenja pri odzivanju na krize.*

Preverila bom tudi izvedeno hipotezo, ki pravi, da delitev odgovornosti ob nepoznavanju dolžnosti in postopkov pri kriznem upravljanju in vodenju ne more zagotavljati učinkovitega spoprijemanja s krizo. Ker so meteorološke službe nekaj dni vnaprej napovedovale, katera območja bo orkan Katrina prizadel, in da utegne biti njegova moč precej uničujoča, menim, da bi se odgovorni za krizno upravljanje in vodenje lahko na nesrečo bolje pripravili.

2.3 Uporabljene metode

V diplomskem delu sem za t.i. študijo primera uporabila različne metode zbiranja in analiziranja empiričnih podatkov. V začetni fazi je bilo potrebno zbrati dostopne vire na izbrano temo. Ti se v grobem delijo na primarne in sekundarne, med njimi pa so najpomembnejši uradni dokumenti, objavljena preiskovalna poročila, strokovne analize, strokovni in znanstveni članki, publicistični članki ter v največjem obsegu prispevki s svetovnega spleta. V času nastajanja diplomskega dela je bila večina podatkov o proučevani krizi dostopna le na spletu, kjer pa obsežnejše analize krize, razen uradnih preiskovalnih poročil, zaradi relativno kratke časovne oddaljenosti dogodka, še niso bile objavljene. Kot temeljno raziskovalno metodo sem v nalogi uporabila analizo vsebine zbranih virov. Pri

opredeljevanju in opisovanju pojmov, sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA, pomembnejših dogodkov in odločitev, sem si pomagala z deskriptivno metodo, ki je pogoj za primerjalno raziskovanje. Poslužila sem se še sekundarne analize statističnih podatkov, ki pa so bili pridobljeni v različnih časovnih obdobjih ter na osnovi različnih metodologij merjenja in zato povzeti z ustrežno stopnjo dvoma v njihovo verodostojnost.

3 TEORETIČNA IN SISTEMSKA IZHODIŠČA

3.1 Kriza

Za vsako krizo lahko rečemo, da ima svoje specifične značilnosti, vendar so krizam nekatere značilnosti tudi skupne. Tako so se oblikovale številne definicije krize, ki poskušajo najti skupni imenovalec med kriznimi dogodki, ki jih kot take lahko opredelimo. Krizni so po Malešiču (2004: 436) tisti »posamični/i/ dogodki/i/, ki ustvarjajo ali ohranjajo krizne razmere.« Holsti (1990: 117) krizo opredeli kot stanje, v katerem so ogrožene temeljne vrednote in norme subjekta, na katerega se kriza nanaša. Značilni zanjo so še časovni pritisk pri sprejemanju odločitve, negotovost razmer in stres.

Hermann (v Malešič, 2004: 12) je odločevalsko krizo pojasnil kot »situacijo, ki (1) ogroža prednostne cilje enote odločanja, (2) omejuje čas, ki je na razpolago za sprejemanje in izvajanje odločitev, in (3) s svojim pojavom preseneti pripadnike enote odločanja«. V primerjavi z navedeno razlago krize Stern (v Malešič, 2002: 402) presenečenje nadomesti z negotovostjo.

Sintetično razlago pojma krize ponuja tudi Rosenthal in sod. (v Malešič, 2004: 12), ki pravi, da je kriza »resna grožnja ključnim strukturam ter temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema, ki – pod časovnim pritiskom in v zelo negotovih razmerah – zahteva sprejemanje kritičnih odločitev.«

S psihološkega vidika so krize »čustveno napete situacije, v katerih mišljenje ne deluje s polno močjo, dogodki pa potekajo tako hitro, da med njimi ni možno pripraviti načrta delovanja, saj je še spremljanje trenutnega težavno.« (Polič, 1999: 350)

Spremenjene varnostno-politične razmere v svetu so razlog, da lahko sodobne krize označimo za večdimenzionalne, transnacionalne, predvsem pa kompleksne. (Prezelj, 2005a: 15)

Na tem mestu se mi zdi primerno poudariti, da je kriza navkljub svojim objektivnim razsežnostim predvsem družbeno relativen oziroma subjektiven pojav. O krizi namreč

govorimo samo tedaj, ko ima nek splet dogodkov družbene posledice oziroma posledice za človeka in njegove materialne dobrine.¹

3.2 Krizno upravljanje in vodenje

Da bi se s krizo soočili in jo obvladali, se odgovorni poslužujejo posebnih postopkov in odločitev oziroma organiziranih dejavnosti, ki težijo k rešitvi ali obvladovanju krize. Tedaj govorimo o kriznem upravljanju in vodenju, ponekod o kriznem upravljanju ali o kriznem menedžmentu.² Malešič (2004: 14) uporablja poimenovanje *krizno upravljanje in vodenje* in ga pojasni kot »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje. Krizno upravljanje in vodenje se običajno odvija v organizacijskem kaosu, pod pritiskom množičnih občil, v stresnih razmerah in ob pomanjkanju natančnih informacij«.

Na drugi strani za Prezelja (2005b: 190) *krizni menedžment* pomeni »bolj ali manj organizirane dejavnosti, ki so usmerjene v reševanje ali obvladovanje kakršne koli krize (a) na pripadajoči ravni (lokalna, regionalna, državna, mednarodna) in (b) v pripadajoči dimenziji (c) pred krizo, med njo in po njej. Cilj kriznega upravljanja je vzpostaviti razmere, ki niso krizne s stališča prizadetih, in pridobiti ponovni nadzor nad dogodki, kar predvsem pomeni odpraviti vir ogrožanja varnosti«. Naloga kriznega menedžmenta je potemtakem »/preprečevanje izgube nadzora kjer in kadar je to možno, omejevanje škode in obnavljanje nadzora, kadar je izgubljen.« (Prezelj, 2005a:32)

Strokovnjaki z Evropske akademije za krizni menedžment z izrazom *krizni menedžment* pojmujejo »/aktivnosti upravljanja, vodenja in odločanja ob posebni vrsti dogodkov v družbi ali neki organizaciji. Ti dogodki posebne vrste so krize« (Jeraj, 2002: 434). Jeraj v nadaljevanju razlaga, da pri kriznem menedžmentu ne gre za enotno stroko ali profesijo, temveč je to teoretični koncept, ki v raziskovalnem smislu preučuje posebno vrsto dogodkov, ki imajo določene skupne zakonitosti in hkrati veliko razlik. Isti avtor (2002: 435) še poudari, da izraz *krizni menedžment* ni sinonim za zaščito ali reševanje, varstvo pred naravnimi in

¹ Po mnenju nekaterih avtorjev je bistvo nesreč v družbenih posledicah oziroma v »družbeni in ne fizični škodi, saj se ljudje ne ukvarjamo s potresi na dnu morja, poplavljanjem nenaseljenih in neobdelanih površin...« (Wenger v Prezelj, 2005a: 75)

² Malešič dosledno uporablja besedno zvezo *krizno upravljanje in vodenje*, medtem ko se Prezelj poslužuje poimenovanja *krizni menedžment*, saj meni, da se s takim prevodom angleškega izraza »crisis management« izgubi najmanj vsebine izvirnega pojma. Meni še, da bi bilo primerno in točno poimenovanje tudi *krizno vodenje in upravljanje* ali *vodenje in upravljanje v kriznih razmerah*, vendar gre za predolgi in posledično nepraktični poimenovanji, zato slednjih ne uporablja. V izogib rabi tujih izrazov, sama za potrebe svojega diplomskega dela uporabljam besedno zvezo *krizno upravljanje in vodenje*.

drugimi nesrečami, niti ne za civilno obrambo. Izraz namreč zajema mnogo širšo družbeno realnost, ki živi kot teoretični koncept v znanosti, raziskovanju, ne pa v realnem svetu, kot nekakšen sistem, institucija ali poseben center za obvladovanje različnih kriznih dogodkov.

Priročnik Zveze NATO za krizno upravljanje opredeljuje krizno upravljanje kot »/o/rganizacijo, ureditve in ukrepe s ciljem obvladovanja krize in oblikovanja prihodnjega poteka krize ter v tem smislu primerne rešitve.« (Prezelj, 2004b: 26)

Kot ugotavlja Malešič (2002: 406) so krize s svojimi fizičnimi, psihološkimi in političnimi značilnostmi »/o/d voditeljev vedno zahtevale veliko preventivnih, pripravljalnih, reakcijskih in sanacijskih ukrepov«. S pojavom novih virov ogrožanja se je izoblikoval nov kontekst kriznega upravljanja in vodenja. Ta namreč sledi razvojnemu toku koncepta krize, kar pomeni, da se spreminja vzporedno s spreminjanjem koncepta krize. Tako je zaradi vedno večje kompleksnosti kriz pri preučevanju le-teh potrebno uporabiti multidisciplinarni pristop raziskovanja (Bos, 2003: 30).

3.3 Sistem kriznega upravljanja in vodenja

Grizold (1999: 35) meni, da je varnost strukturna prvina družbenega ustroja. Družbeni ustroj vključuje prizadevanja, da njegovi posamezni deli delujejo v smeri zadovoljevanja potreb po varnosti v najširšem pomenu. Prezelj (2005a: 54) ugotavlja, da so »/s/ubjekti zagotavljanja nacionalne varnosti v najširšem smislu /.../ vsi družbeni subjekti, v ožjem smislu pa predvsem država, ki ima v ta namen na voljo številne funkcionalno specializirane varnostne mehanizme.«

Sistem nacionalne varnosti sodobne države Grizold (1999: 9) pojasnjuje kot »sintez/o/ vseh družbenih podsistemov, saj zagotavlja temeljne možnosti za obstoj in delovanje družbe s tem, da jo varuje pred vplivi ogrožajočih dejavnikov in odpravlja posledice, ki jih povzročijo različni viri ogrožanja.« Podobno razlago poda Edmonds (v Prezelj, 2005a: 57), ki strukturo sistema nacionalne varnosti sodobne države razume kot institucije in strukture, ki jim je z zakonom naložena odgovornost, da skrbijo za zaščito in varnost države, njenih institucij in državljanov pred vsemi oblikami fizičnega ogrožanja.

Del sistema nacionalne varnosti predstavlja sistem kriznega upravljanja in vodenja. To je tisti del nacionalnovarnostne strukture, ki omogoča izvajanje dejavnosti kriznega upravljanja in vodenja. Za Prezlja (2005a: 72) je sistem kriznega upravljanja in vodenja »/t/emeljni in

najpomembnejši podsistem sistema nacionalne varnosti, ki je odgovoren za pripravo na hitro ukrepanje države in družbe v najrazličnejših krizah ter hitro ukrepanje, ko do kriz tudi pride.« Prezelj še ugotavlja, da se krizno upravljanje in vodenje kot dejavnost uresničuje na nacionalni, regijski in lokalni ravni v številnih ministrstvih, agencijah, sektorjih, ki se povezujejo v sistem kriznega upravljanja in vodenja.

3.3.1 Vpliv kompleksnosti kriz na krizno upravljanje in vodenje

S kompleksnostjo in intenzivnostjo krize se povečuje tako število vključenih akterjev, kot tudi kompleksnost kriznega upravljanja in vodenja, zato se na kompleksno krizo ne more primerno in zadostno odzvati ena sama organizacija. Različne dimenzije ogrožanja varnosti terjajo raznolike odzive, ki so jih sposobne različne organizacije. Kompleksnost groženj in kriz ni mogoče odpraviti na enostaven način, saj zahtevajo mešanico kriznih ukrepov. V svetu prevladujejo civilne krize, zato je večina kriznih ukrepov civilnega značaja, vendar posamezni primeri kriz zahtevajo mešanico civilnih in vojaških kriznih ukrepov. Dejstvo je, da se morajo krizni mehanizmi prilagajati spreminjanju varnostnega ogrožanja, če se hočemo grožnjam uspešno zoperstaviti. Posledično prihaja do naraščanja kompleksnosti samega kriznega upravljanja in vodenja. (Prezelj, 2005a: 58-62)

Prezelj (2005a: 64) sklene, da je zaradi sistemskih posledic³ kompleksnega ogrožanja varnosti, pri kriznem upravljanju in vodenju nujno medorganizacijsko sodelovanje in koordiniranje.

3.3.2 Mehanizmi sistema kriznega upravljanja in vodenja

Pri kriznem upravljanju in vodenju ni pomemben zgolj odziv na že nastalo krizo, ampak tudi preventivno delovanje in analiziranje odziva na krizo. V tem smislu govorimo o predkrizni, krizni in pokrizni strukturiranosti sistema kriznega upravljanja in vodenja. Vsako od teh ravni zaznamujejo faze delovanja oziroma fazni mehanizmi sistema kriznega upravljanja in vodenja, med katerimi so najpomembnejši:

- mehanizmi za sprotno in vnaprejšnje ocenjevanje ogrožanja varnosti in interesov oziroma kriznih dejavnikov (identifikacija grožnje oziroma krize);
- mehanizmi za krizno opozarjanje ključnih oseb v državi;

³ Prezelj (2005a: 57-64) prepozna naslednje sistemske posledice ogrožanja varnosti: 1. kompleksnost krize presega pristojnosti posameznih organizacij; 2. v kompleksni krizi se aktivira veliko število akterjev oziroma organizacij; 3. narašča večfunkcionalnost kriznih akterjev; 4. narašča zabrisanost mej med kriznimi akterji.

- mehanizmi za krizno odločanje (identifikacija možnih kriznih rešitev, izbira ene izmed možnih rešitev);
- mehanizmi za krizno načrtovanje (načrtovanje izvedbe krizne rešitve);
- mehanizmi za izvajanje kriznih operacij;
- mehanizmi za pokrizno analiziranje in vrednotenje. (Prezelj, 2005a: 77)

Krize se torej razvijajo v stopnjah, kjer vsaka od njih zahteva določeno ukrepanje oziroma ravnanje. Fearn-Banks (v Kranjčec in Polič, 2002: 411) govori o petih značilnih stopnjah ali fazah krize:

1. *odkrivanje* - odkrivanje opozorilnih znakov (če so opazni), na katere mora biti organizacija (družba) pozorna, saj lahko njihovo pravočasno odkrivanje prepreči krizo;
2. *preprečevanje/priprava* - dejavnosti, s katerimi se poskuša preprečiti izbruh krize oziroma ogrožene pripraviti na ustrezno ukrepanje;
3. *obvladovanje* - prizadevanja za omejitev trajanja in/ali širjenja krize;
4. *okrevanje* - skupnost, ki jo je kriza prizadela, se skuša vrniti v normalno stanje oziroma v običajni potek vsakdanjika;
5. *učenje* - z analizo krize pridemo do spoznanj, s pomočjo katerih lahko preprečimo ali pa vsaj ublažimo posledice prihodnje podobne krize.

Coombs (1999: 4, 5) na drugi strani prepoznava le štiri glavne dejavnike kriznega upravljanja in vodenja, ki so: *preprečevanje, priprava, ukrepanje in učenje*.

4 SISTEM KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V ZDA

4.1 Ameriški federalizem kot predpostavka delitve odgovornosti na področju kriznega upravljanja in vodenja

Nastanek ZDA sega v leto 1776, ko so predstavniki trinajstih britanskih kolonij z vzhodne obale Severne Amerike razglasili svojo neodvisnost.⁴ Federalna ureditev ZDA izvira iz ustave in pomeni, da je oblast razdeljena med centralno/nacionalno vlado in države. Federalni sistem temelji na zvezni vladi in petdesetih neodvisnih državah. Tretjo raven oblasti predstavljajo lokalne enote držav, njihova zakonodajna moč pa izhaja iz ustav posameznih držav.⁵

⁴ Vir: Facts about the USA, <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/facts.htm> (15.05.2006).

⁵ Vir: The United States Political System, <http://australianpolitics.com/usa/overview> (15.05.2006).

Zvezna oblast je razdeljena na tri veje: zakonodajno, izvršilno in sodno. Zakonodajna oblast pripada dvodomnemu kongresu (senat in predstavniški dom). Izvršilno oblast, na čelu katere je predsednik zvezne države,⁶ sestavljajo še podpredsednik, petnajst ministrstev in številne agencije.⁷ Sodna oblast sestoji iz Vrhovnega sodišča in ostalih sodišč.⁸

Vodilno načelo ameriškega federalizma pravi, da je obstoj zvezne oblasti nujen za zagotavljanje nekaterih potreb, ki jih posamezniki ali njihova združenja niso sposobni zagotoviti. V zasledovanju tega načela je bila oblikovana zvezna oblast, ki ji je naložena skrb za obrambo države, zunanje zadeve ter meddržavno in mednarodno trgovino. Države, ki jih vodijo guvernerji, imajo svoja zakonodajna, izvršilna in sodna telesa.⁹

Odgovornost za odzivanje na krizne dogodke je v ZDA porazdeljena med vse tri ravni oblasti - lokalno, državno in zvezno, pri čemer delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja stremi k vzorcu, da je čim večja odgovornost naložena nižjim ravnam. Lokalnim oblastem je tako prepuščena skrb za organiziranje policijskih enot, gasilnih enot, zagotavljanje zdravstvene oskrbe in drugega osebja, ki je odgovorno za ukrepanje v nesrečah.¹⁰

Omejena vloga zvezne države pri odzivanju na krize izhaja iz njene državne ureditve – federalizma. Smatra se namreč, da država in lokalna oblast najboljše poznata potrebe svojih prebivalcev in geografske značilnosti svojega ozemlja, zato imata najboljše izhodišče za odzivanje na krizne dogodke. Navedena praktična dejstva ter želja spoštovati suverenost posameznih držav in pristojnosti guvernerjev, ki usmerjajo in usklajujejo dejavnosti znotraj držav, so razlog, da je zvezni oblasti pri kriznem upravljanju in vodenju naložena zgolj podporna vloga. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 11)

4.2 Razvoj sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA

Prvi zametki zakonodaje na področju delovanja ob nesrečah segajo v leto 1803, ko je ameriški kongres sprejel zakon, ki je določal način in vire pomoči mestu New Hampshire po katastrofalnem požaru. V naslednjem stoletju je zvezna država posredovala v več kot stotih nesrečah kot so potresi, požari, orkani, poplave in druge naravne nesreče. Šlo je za omejeno posredovanje ad-hoc značaja, ki ni temeljilo na morebitnem načrtu za ukrepanje.¹¹ Korak

⁶ ZDA imajo predsedniški sistem vladanja, zato je predsednik hkrati šef države in vlade.

⁷ Vir: Our American Government, <http://www.unclefed.com/EduStuff/AmGovt/Gvexec.pdf> (15.05.2006).

⁸ Vir: Kenneth, Thomas R. (2001) Federalism and the Constitution: Limits on Congressional Power, <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/states/r130315.pdf> (15.05.2006).

⁹ Vir: State Government, <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/state/index.html> (15.05.2006).

¹⁰ Vir: Emphasis on Local Response, <http://www.dhs.gov/dhspublic> (09.05.2006).

¹¹ Vir: Fema History, <http://www.fema.gov/about/history.shtm> (26.04.2006).

naprej je pomenil leta 1950 sprejet Zakon o civilni obrambi, prvi obsežni zakonski akt s področja delovanja ob nesrečah, ki je nadomestil predhodne ad-hoc sprejete zakonske odločitve. Odgovornost na področju ukrepanja ob nesrečah je razmejil izvršni ukaz št. 10427 iz leta 1952, ki je poudaril, da zvezna pomoč dopolnjuje, ne pa nadomešča vire in načine ukrepanja držav, lokalnih oblasti in organizacij. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 12)

V šestdesetih letih 20. stoletja je bila za namene pomoči v nesrečah in pri odpravljanju posledic nesreč ustanovljena Zvezna uprava za pomoč v nesrečah (Federal Disaster Assistance Administration). Številni orkani, potresi in druge naravne nesreče so pospešile sprejemanje zakonodaje na tem področju, ki je doživelo enega od vrhuncev v sedemdesetih letih. Tedaj je bil sprejet tudi Staffordov zakon o podpori v nesrečah in krizah (podrobneje opisan v nadaljevanju), ki je določil postopek razglasitve kriznih razmer v ZDA. Zaradi hkratnega dela lokalnih, državnih in zveznih programov je prihajalo do podvajanja in zapletanja pri odzivih na krizne dogodke. Leta 1979 je predsednik Carter z izvršnim ukazom združil številne agencije, ki so imele pristojnosti za delovanje na področju kriznega upravljanja in vodenja v Zvezno agencijo za krizno upravljanje in vodenje (Federal Emergency Management Agency, v nadaljevanju FEMA). Čeprav je bila FEMA od tedaj izpostavljena bolj ali manj intenzivnim spremembam, ostaja tudi danes osrednja institucija za organiziranje in usklajevanje zveznih ukrepov za odzivanje na krizne dogodke. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 16, 17)

4.3 Organiziranost sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA

Naravo sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA na nek način določa njihova državna ureditev. Delitev oblasti med ravnmi države se odraža tudi v delitvi odgovornosti za krizno upravljanje in vodenje. Ameriški sistem temelji na načelu delovanja od spodaj navzgor. To pomeni, da se odgovornost začne pri lokalnih skupnostih, nadaljuje pri posameznih državah in konča pri zvezni državi, ki predstavlja nekakšen dodatni oziroma podporni sistem v primerih, ko ostala dva krizi nista kos. Omenjena značilnost sistema je upoštevana v različnih dokumentih, ki določajo mehanizme kriznega upravljanja in vodenja. Poleg oblike državne ureditve na organiziranost sistema kriznega upravljanja in vodenja ZDA (oziroma na njegove naloge) pomembno vplivajo tudi nove oblike ogrožanja varnosti, ki smo jim priča v sodobni realnosti. Naštete značilnosti ameriške državne ureditve in sodobnega varnostnega okolja so

podlaga za oblikovanje strateških in doktrinarnih smernic, ki določajo organiziranost sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA.

4.3.1 Strategija nacionalne varnosti

Temeljna strateška izhodišča kriznega upravljanja in vodenja določa Strategija nacionalne varnosti. Njen cilj je jasen: doseči napredek in razvoj človeštva z zagotavljanjem politične in trgovinske svobode, dobrih meddržavnih odnosov in spoštovanjem človekovega dostojanstva. (The National Security Strategy, 2002: 1, 2)

V Strategiji nacionalne varnosti iz leta 1997 je zapisano, da ameriški odziv na grožnje varnosti ni omejen na katero koli vladno agencijo, zato je potrebno medagencijsko sodelovanje na področju nacionalne varnosti in kriznega upravljanja in vodenja (Prezelj, 2005a: 153). Dokument, ki obravnava medagencijsko usklajevanje v skupnih operacijah, opozarja, da novo in hitro spreminjajoče se varnostno okolje, za katerega so značilne nekonvencionalne grožnje in regionalni konflikti, zahteva več medagencijskega sodelovanja.¹² Novi varnostni izzivi torej zahtevajo usklajen odziv, ki je izključno rezultat medagencijskega procesa, v katerem sodelujejo zvezne, državne in lokalne oblasti, nevladne organizacije in gospodarski subjekti. (National Response Plan, 2004: 3)

Nova Strategija nacionalne varnosti je precej obremenjena z dogodki 11. septembra 2001, kar se kaže v spremenjeni zaznavi varnostnega okolja. Nesorazmerno veliko prostora namenja terorizmu, na drugi strani pa ga je veliko manj namenjenega drugim grožnjam varnosti (okoljsko ogrožanje varnosti, organiziran kriminal itd.), ki so jih bolj poudarjali prejšnji dokumenti. V skladu s tem Strategija nacionalne varnosti tudi napoveduje reorganizacijo nacionalnovarnostnih institucij. (Prezelj, 2005a: 154, 155)

4.3.2 Krizni akterji na lokalni ravni

Za oblikovanje kriznih operativnih načrtov, ki so podlaga za odziv na nek krizni dogodek, so odgovorni vodje lokalnih skupnosti. Čeprav je oblikovanje kriznih načrtov v pristojnosti posameznih lokalnih skupnosti in se ti med seboj nekoliko razlikujejo, veljajo pri odzivanju na krizni dogodek enaka načela, ki v glavnem povzemajo nacionalni sistem za odzivanje na krizne dogodke.

Operativni načrti kriznega upravljanja in vodenja običajno primarno odgovornost nalagajo lokalnim oblastem, ki so dolžne organizirati sile za zaščito, reševanje in pomoč. Gre za enote,

¹² Vir: Interagency Coordination during Joint Operations, http://www.ndu.edu/itea/storage/101/jp3_8vol1.pdf (05.05.2006).

ki so prve na kraju kriznega dogodka, to so npr. policijske enote, enote medicinske pomoči, gasilci. Ob nesreči se aktivira poveljniški sistem za krizne dogodke. Poveljujejo mu predstavniki sil za zaščito, reševanje in pomoč, ki imajo primarno odgovornost za ukrepanje v nekem dogodku (npr. poveljnik gasilcev, vodja medicinskih enot). Lokalne skupnosti ob kriznem dogodku vzpostavijo krizne operativne centre (Emergency Operations Centers), nekakšne štabe, kjer si krizni akterji izmenjujejo informacije o krizi in usklajujejo vire pomoči na prizorišču kriznega dogodka.

Državni načrti dovoljujejo lokalnim oblastem, da razglasijo krizne razmere ter zaprosijo za pomoč državno in zvezno raven. Običajna praksa je, da lokalne skupnosti med seboj podpisujejo sporazume o pomoči, na podlagi katerih poskušajo s skupnimi močmi ukrepati v kriznem dogodku, ki preseže zmogljivosti ene same. V kolikor lokalne skupnosti skupaj ne morejo obvladati nesreče, zaprosijo za pomoč državno raven.

4.3.3 Staffordov zakon in razglasitev nacionalne krize

Kljub velikim organizacijskim pretresom nacionalnovarnostnega sistema ZDA, ki smo jim bili priča v zadnjem desetletju, je Staffordov zakon o podpori ob nesrečah in krizah¹³ ostal osrednja zakonska podlaga za zagotavljanje zvezne podpore in pomoči v nesrečah. Zakon, ki je bil sprejet v sedemdesetih letih z namenom nuditi pomoč oziroma podporo lokalnim skupnostim in državam, natančno določa proceduro za razglasitev večjih nesreč ali kriz.¹⁴

Vse prošnje za predsedniško razglasitev krize, razen če gre za vrsto krize, za katero je po zakonodaji neposredno odgovorna zvezna država,¹⁵ morajo postaviti guvernerji prizadetih držav. Prošnja mora temeljiti na ugotovitvah, da resnost in obseg nesreče presegata zmožnosti ukrepanja države ali lokalne skupnosti ter da je pomoč zvezne oblasti nujna. Prošnjo za pomoč, ki mora biti podkrepjena z dejstvom, da so bila predhodno izčrpana vsa sredstva kriznega upravljanja in vodenja na ravni države, guverner naslovi na regionalno izpostavo

¹³ Ang. Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act.

¹⁴ *Krizo* Staffordov zakon opredeljuje kot kateri koli dogodek ali primer, v katerem je po predsednikovem mnenju potrebna zvezna pomoč za dopolnitev državnih in lokalnih prizadevanj in zmožnosti za rešitev življenj, zaščito lastnine, javnega zdravja in varnosti ali zmanjšanje oziroma odvratanje grožnje katastrofe v katerem koli delu ZDA. *Večja nesreča* pa je opredeljena kot katera koli naravna katastrofa (vključno z orkani, tornadi, neurji, visokimi vodami oziroma poplavami, nevihtnimi valovi, cunamiji, potresi, vulkanskimi izbruhi, zemeljskimi plazovi, plazovi blata, snežnimi zameti ali sušo) ali ne glede na vzrok kakršen koli požar, poplava ali eksplozija v katerem koli delu ZDA, ki lahko po predsednikovem mnenju povzroči dovolj hudo in obsežno škodo, da je potrebna pomoč državam in lokalnim skupnostim (Prezelj, 2005a: 156). Predsednik lahko v posebnih okoliščinah krizo razglasi na lastno pobudo, medtem ko lahko večjo nesrečo razglasi le na prošnjo guvernerja, kar potrjuje da so bili viri in zmogljivosti za posredovanje v nesreči na državni ravni izčrpani. V kolikor predsednik razglasi krizo, je zvezna pomoč nekoliko omejena in brez privolitve kongresa ne sme preseči pet milijonov ameriških dolarjev. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 18)

¹⁵ Ena takih je npr. teroristični napad na ozemlju ZDA.

FEMA. Lokalni, državni in zvezni uradi FEMA podajo predhodno oceno o obsegu, škodi in morebitnih posledicah krize (Preliminary Damage Assessment). Zbrane podatke o obsegu in resnosti krize skupaj s prošnjo guvernerja direktor regionalne izpostave FEMA posreduje predsedniku države. Na podlagi takšne prošnje lahko predsednik razglasi večjo nesrečo ali krizo, če predhodna ocena potrjuje nezmožnost nižjih ravni oblasti za učinkovito spopadanje s kriznim dogodkom.

Razglasitev krize omogoči sprostitev zveznih virov za pomoč, predsednik pa lahko pozove katero koli zvezno agencijo k uporabi svojih virov in pristojnosti za pomoč državnim ali lokalnim oblastem.¹⁶ Zvezna pomoč vključuje:

- usklajevanje pomoči ob nesrečah, ki jo zagotavljajo zvezne agencije, zasebna podjetja, lokalne in državne oblasti;
- zagotavljanje tehnične in svetovalne podpore prizadetim ravnam države pri izvrševanju osnovnih javnih služb in zagotavljanju sistema opozarjanja na nevarnosti;
- zagotavljanje in širjenje informacij, ki se nanašajo na varnost in zdravje;
- zdravstveno oskrbo in varnostne ukrepe;
- pomoč državnim in lokalnim oblastem pri razdeljevanju zdravil, hrane in drugih nujnih življenjskih potrebščin ter pomoči;
- odstranjevanje ruševin, čiščenje javnih površin in postavljanje začasnih mostov in druge potrebne infrastrukture.

Ko je nacionalna kriza razglašena, direktor FEMA imenuje zveznega koordinacijskega častnika (Federal Coordinating Officer), ki je pristojen za usklajevanje aktivnosti zvezne pomoči z ukrepi nižjih ravni. V bližini kriznega dogodka se postavi skupni urad (Joint Field Office), ki nudi podporo zveznim aktivnostim na področju priprav, odziva in okrevanja po nesreči. V njem so nameščeni predstavniki ministrstev, agencij, nevladnih organizacij in zasebnega sektorja. Na kriznem območju deluje tudi glavni zvezni uradnik (Principal Federal Official), ki ga minister za domovinsko varnost imenuje in pooblasti za izvrševanje svojih odgovornosti v zvezi s kriznim upravljanjem in vodenjem.¹⁷

¹⁶ Vir: A Guide to the Disaster Declaration Process and Federal Disaster Assistance, <http://www.dhs.gov/dhspublic> (09.05.2006).

¹⁷ Vir: Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act: Legal Requirements for Federal and State Roles in Declarations of an Emergency or a Major Disaster, CRS Report for Congress, <http://fpc.state.gov/documents/organization/53688.pdf> (05.05.2006).

4.3.4 Ministrstvo za domovinsko varnost

Ministrstvo za domovinsko varnost je začelo delovati marca 2003 in je osrednji organ, zadolžen za uresničevanje funkcij domovinske varnosti.¹⁸ (National Strategy for Homeland Security, 2002: 8)

Ministrstvo kot osrednja zvezna enota, zadolžena za priprave in odzivanje na naravne in druge nesreče, je bilo osnovano z namenom združiti številne razdrobljene agencije ter tako ustvariti sinergijo in usklajen pristop k pripravam, preprečevanju in odzivanju na nesreče, najsi bodo povzročene zaradi terorističnih napadov ali naravnih dejavnikov.¹⁹

S posebno direktivo predsednika sta bili ministrstvu zadani dve prednostni nalogi:

1. vzpostaviti nacionalni sistem za obvladovanje kriznih dogodkov (National Incident Management System), ki bo zagotavljal povezano in usklajeno delovanje zveznih, državnih in lokalnih oblasti na področju preprečevanja, ukrepanja in odpravljanja posledic kriznih dogodkov;
2. razviti nacionalni načrt kriznega odgovora, ki naj bi načrtoval strukturo in mehanizme ukrepanja v kriznih dogodkih na nacionalni ravni ter oblikoval smernice delovanja zvezne pomoči lokalnim in državnim ravnam.

4.3.5 Zvezna agencija za krizno upravljanje in vodenje (FEMA)

Zvezna agencija za krizno upravljanje in vodenje je odgovorna za preprečevanje nesreč, ukrepanje v nesrečah ter odpravljanje posledic le-teh. FEMA je nastala leta 1979 z izvršnim ukazom predsednika Carterja, ki je predvidel združitev več zveznih agencij in programov, ki so delovali na področju kriznega upravljanja in vodenja. Čeprav je pozornost FEMA po 11. septembru 2001 precej usmerjena na načrtovanje ukrepanja v primeru terorističnega napada, njeno poslanstvo ostaja enako – zaupana ji je skrb za krizno upravljanje in vodenje v vseh oblikah in vrstah kriz.

FEMA je v prvi vrsti pristojna za usklajevanje ukrepov. Medtem ko je njeno poslanstvo osredotočeno na zaščito in pripravo nacije kot celote, prvotno odgovornost za krizno odzivanje nosijo državne in lokalne oblasti. Posledično FEMA ne posreduje v vseh nesrečah in krizah, ki prizadenejo ZDA, temveč samo v nacionalnih krizah, ki jih kot take razglasi

¹⁸ Funkcije domovinske varnosti obsegajo šest področij: obveščevalna dejavnost in opozarjanje, mejna in transportna varnost, notranje protiteroristično delovanje, zaščita kritične infrastrukture, obramba proti RKB grožnjam ter krizna pripravljenost in odziv na krizne dogodke. (Vir: National Strategy for Homeland Security, 2002: 8)

¹⁹ Vir: History: Who Became Part of the Department, <http://www.dhs.gov/dhspublic> (11.05.2006).

predsednik. Z razglasitvijo nacionalne krize je FEMA v skladu z Nacionalnim načrtom za odzivanje dolžna razporediti vire in zmogljivosti, ki jih ima na voljo za pomoč v krizah, in usklajevati krizno delovanje s prizadetimi državami in lokalnimi skupnostmi.²⁰

Marca leta 2003 je FEMA prišla pod okrilje Ministrstva za domovinsko varnost in je znotraj tega postala najpomembnejša agencija, zadolžena za načrtovanje in usklajevanje zveznega odzivanja na nesreče in krize. FEMA deluje znotraj Direktorata za krizno pripravljenost in odzivanje in je v nekem smislu ključna krizna organizacijska enota Ministrstva za domovinsko varnost. (Prezelj, 2004a: 168)

Pred reformo FEMA je bila njena temeljna podporna funkcija pomoč zveznim ministrstvom in agencijam pri pripravi programov in načrtov za izvajanje nacionalnovarnostnih kriznih odgovornosti in funkcij. Že leta 2004 ji je minister za domovinsko varnost Michael Chertoff odvzel pristojnost za krizne priprave. Za to je po novem postal zadolžen Direktorat za notranjo pripravljenost znotraj (predvsem v preventivo pred terorističnimi napadi usmerjenega) Urada za usklajevanje z državnimi in lokalnimi oblastmi pri Ministrstvu za pravosodje. FEMA od ločitve njene funkcije pripravljenosti dalje ni več zagotavljala finančne pomoči državam, zato niti ni mogla vplivati na njihove aktivnosti na tem področju. (Več o funkcijah FEMA glej v Prezelj, 2005a: 181)

FEMA ne zagotavlja operativnih zmogljivosti, ker ne premore znatnejših lastnih sredstev in osebja za ukrepanje v krizah, temveč upravlja s sredstvi in osebjem, ki ga ima na voljo zvezna država kot celota. FEMA je sestavljena iz glavnega urada v Washingtonu in desetih regionalnih izpostav (glej Shema 1 v prilogi). Vsaka od njih je pooblaščen za neposredno sodelovanje z državami v regiji, kar pomeni, da jim pomaga pri načrtovanju in razvijanju sistema za krizno delovanje. FEMA ima nekaj več kot 2.600 redno zaposlenih in približno 4.000 rezervistov (Standby Disaster Assistance Employees), s katerimi razpolagajo regionalne izpostave in so po potrebi razporejeni na dolžnost v primeru razglasitve nacionalne krize. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 17)

²⁰ Vir: A Nation Prepared: Federal Emergency Management Agency Strategic Plan, Fiscal Years 2003-2008, <http://www.mipt.org/pdf/femastrategicplan2003-2008.pdf> (11.05.2006).

5 KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE NA PRIMERU ORKANA KATRINE

V metodološkem smislu sem pri analizi krize, ki jo je povzročil orkan Katrina, uporabila kognitivno-institucionalni pristop. Ta se po Sternu (v Grošelj, 2003/2004: 228) osredotoča na dva vidika kriznega upravljanja in vodenja: individualno-psihološkega ter organizacijsko-institucionalnega in temelji na ideji, da posamezniki, skupine in organizacije zasedajo osrednjo vlogo pri soočanju s krizo. V ospredju analize je torej delovanje številnih posameznikov, skupin in institucij v krizi, znotraj tega pa zaznavna ter spoznavna zmogljivost ljudi, ki odločajo v krizi, in institucionalni okvir, v katerem delujejo (Malešič, 2004: 8). Izbrano krizo sem proučevala po štiristopenjskem modelu, sestavljenem iz naslednjih korakov:

1. umestitev krize v njen zgodovinsko-politični kontekst;
2. vzpostavitev časovnega okvirja in opis krize ter kriznega upravljanja in vodenja;
3. razgradnja krize na posamezne pomembnejše odločitvene situacije;
4. vnovičen pogled na krizo kot kompleksno celoto oziroma uporaba holističnega pristopa s pomočjo različnih analitičnih tem.

Pri proučevanju krize sem izmed številnih najpogosteje uporabljenih tem pri analiziranju kriznega upravljanja in vodenja (glej Malešič, 2004: 437-447) izpostavila naslednje:

1. preventiva in priprave na krizo;
2. akterji kriznega upravljanja in vodenja;
3. krizno vodenje;
4. krizno odločanje;
5. zaznavanje krize;
6. krizno komuniciranje in vloga množičnih medijev;
7. vključevanje mednarodnih akterjev;
8. pridobljene izkušnje in spoznanja.

Prvenstveni cilj uporabljenega metodološkega pristopa je analiza izbrane krize z več zornih kotov, pri čemer so še posebej izpostavljeni trenutki, ko so bile sprejete pomembnejše odločitve. Opredelitev teh dogodkov je po Sundeliusu et al. (v Prebilič in Dobnik Jeraj, 2004: 366) osrednja naloga pri uporabi kognitivno-institucionalnega pristopa raziskovanja kriznih razmer. Proučevanje posameznih odločitev je bistvena sestavina t.i. študije primera (Yin,

2003: 12), ki nam omogoča medsebojno primerljivost različnih analiziranih primerov kriznega upravljanja in vodenja.

5.1 Orkan kot pojav, ki povzroči krizo

5.1.1 Razlaga pojma orkan

Razlaga na spletni strani Atlantskega oceanografskega in meteorološkega laboratorija pojem orkan (ang. hurricane, zato tudi poimenovanje hurikan) pojasnjuje kot geografsko opredeljeno poimenovanje močnega tropskega ciklona.²¹ Ta se razvije nad oceani s temperaturo nad 27°C in v predelih tropskega pasu med 5° in 20° severno ali južno od ekvatorja, ne nastaja pa prav nad ekvatorjem, ker tam ni delovanja Coriolisove sile.²² Tropski ciklon nastaja oziroma se krepi v času štirih do petih dni, njegov oblačni sistem pa ima premer od 80 do 800 km. Potrebno energijo črpa iz kondenzacije vodne pare, ki pride v zrak iz toplih tropskih morij pod njim in se premika s hitrostjo do 40 km/h, vetrovi v njem oziroma okoli središča pa so viharji ali orkanski (glej Beaufortovo lestvico v prilogi).

Največ orkanov nastane v poznem poletju in zgodnji jeseni. Ko prispejo nad kopno, razmeroma hitro oslabijo, vendar lahko na obalah in v bližnjem zaledju orkanski vetrovi, ki jih spremljajo močni nalivi ter viharji valovi, povzročijo katastrofalna razdejanja (Kladnik, 2001: 159, 160). Tropske ciklone, pri katerih hitrost vetra ne preseže 62 km/h imenujemo tropske depresije, tiste z vetrom nad navedeno hitrostjo pa tropske nevihte.²³ Če veter doseže hitrost nad 119 km/h, tropske nevihte poimenujemo:

- hurikani oziroma orkani, če nastanejo na območjih severnega Atlantskega oceana (Karibski otoki, Mehiški zaliv) in severovzhodnega Tihega oceana;
- tajfuni (območje severozahodnega Tihega oceana);
- tropski cikloni (nad Avstralijo);
- cikloni (nad Bengalskim zalivom ali severnim Indijskim oceanom). (Robinson in Henderson, 1999: 138; Thomas in Goudie, 2002: 267)

Na skrajnem jugu Floride, Louisiane ter na izpostavljenem delu obale Severne Karoline v ZDA se v enem letu zvrsti tudi več kot dvajset orkanov. Zaradi razlikovanja v posameznih

²¹ Ciklon je potujoča barična tvorba oziroma področje nizkega zračnega tlaka. Ciklon navadno potuje proti vzhodu, spremljajo ga močnejši vetrovi, oblačnost in padavine. (Krušič, 1977: 32)

²² Ta nastane kot posledica vrtenja Zemlje, zaradi katere se zračni in vodni tokovi na severni polobli odklanjajo na desno, na južni pa na levo. (Kladnik et al., ur., 2005: 62; Jug Hartman, 2004: 261)

²³ Viri: Dakič Prelc, 2005b: 15; Landsea, Chris (2006) Hurricane research division, <http://www.aoml.noaa.gov/hrd/tcfaq/A1.html> (28.04.2006).

letih, vse orkane poimenujejo z angleškimi lastnimi imeni, pri čemer se prvi začne s črko A, naslednji pa dobijo imena po abecednem zaporedju. Poimenovanje orkanov se je začelo v štiridesetih letih dvajsetega stoletja, in sicer z ženskimi imeni. Zaradi javnega mnenja, da je uporaba zgolj ženskih imen neprimerna, se od leta 1978 uporabljajo izmenično moška in ženska imena (Jug Hartman, 2004: 262). Sistem vnaprej pripravljenih imen obsega šest seznamov po enaindvajset imen (po eno za vsako črko angleške abecede) in rotira na šest let. Orkanu dajo ime takoj, ko preseže hitrost 62,7 km/h, njegovo ime pa odstranijo s seznama (in ga nadomestijo z novim), če ima posebej uničujoče posledice.²⁴

Orkani lahko povzročijo ogromno škodo na obalah, kjer pustošijo, njihove posledice pa lahko segajo tudi nekaj sto kilometrov v notranjost. Orkanski vetrovi povzročajo narivanje morja na obalo, pri čemer pride do porasta morske gladine, ki preplavi območja ob obalah.²⁵ T.i. viharni valovi (ang. storm surge) lahko povzročijo dvig gladine tudi za pet metrov in več. Močne padavine, ki spremljajo orkan, povzročijo nenadne poplave, v višjih legah lahko pride do proženja zemeljskih plazov.²⁶ Statistični podatki kažejo, da največ žrtev orkana dejansko povzročijo poplave, ki so posledica narivanja morja na obalo.²⁷

Zaradi svoje geografske lege in temperature oceana so obale ZDA ob Atlantskem oceanu in še posebej ob Mehiškem zalivu ogrožene zaradi orkanov. Le-ti se pojavljajo vsako leto v t.i. sezoni orkanov (angl. hurricane season), ki traja od junija do konca novembra, z vrhuncem pojavljanja orkanov med sredino avgusta in sredino oktobra. Čeprav aktivnost orkanov po posameznih letih niha, so meteorologi dognali, da povprečno število večjih orkanov²⁸ na obalah ZDA od leta 1995 neprestano narašča. Nekateri raziskovalci so mnenja, da je za spremembe frekvence pojavljanja orkanov vzrok v učinkih globalnega segrevanja, medtem ko drugi govorijo o izmeničnih ciklikih, pri čemer je pogostnost orkanov v nekem obdobju večja, drugič manjša.²⁹

²⁴ Vir: Hurricane basics, <http://www.nhc.noaa/HAW2/english/basics.shtml> (26.04.2006).

²⁵ Vir: Hurricane, <http://www.fema.gov/hazard/hurricane> (26.04.2006).

²⁶ Jarvinen, Brian (2006) Storm surge, http://www.nhc.noaa.gov/HAW2/english/storm_surge.shtml (26.04.2006).

²⁷ Po nekaterih podatkih devet od desetih žrtev orkana umre zaradi poplav, povzročenih z nevihtnimi valovi. (Hurricanes. Forces of Nature, <http://www.nationalgeographic.com> (07.03.2006))

²⁸ Večji orkani so orkani tretje ali višje stopnje po Saffir-Simpsonovi kategorizaciji orkanov, opisani v prilogi.

²⁹ Vir: Alpert, Mark (2004) Stormy Weather. Why are Atlantic Hurricanes on the Rise? <http://www.sciam.com/article.cfm> (07.03.2006).

5.1.2 Orkan Katrina kot kriza

Orkan lahko umestimo med tiste naravne nesreče, ki jih je moč predvideti. Predvsem je mogoče s pomočjo satelitskih posnetkov, ki jih uporabljajo meteorologi pri napovedovanju vremena, določiti predvideno območje, ki ga bo orkan zajel. Ker se orkani pojavljajo samo na določenih geografskih območjih (nekoliko severno in južno od ekvatorja, ob toplih morjih in oceanih) in v določenem obdobju v letu, se je nanje mogoče pripraviti. Zaradi predhodnega opozarjanja, ne moremo trditi, da je orkan Katrina s svojim pojavom presenetil. Presenetljivi so bili le njegov obseg, uničujoča moč ter razdejanje, ki ga je pustil za seboj.

Da bi lahko orkan Katrino opredelila kot krizo, moram njegove značilnosti primerjati z značilnostmi krize, ki jih našteva sintetična definicija. Ta pravi, da krizo označujejo tri nujne in zadostne zaznave: ogrožanje temeljnih vrednot, časovni pritisk pri sprejemanju odločitev za razrešitev razmer in negotovost. Upoštevajoč pogostnost pojavljanja posameznih prvin v definicijah krize, sem dodala še stres, s katerim se srečujejo krizni akterji pri sprejemanju svojih odločitev.

- *Ogrožanje temeljnih vrednot* – orkan Katrina je ogrožal predvsem varnost ljudi in začasno onemogočil zagotavljanje človekovih osnovnih bioloških in socialnih potreb. Zaradi orkana so bila ogrožena tako človeška življenja, kot tudi njihovo premoženje. Beg z domov je povzročil hude psihološke stiske, saj v tem primeru ni bila zagotovljena potreba po varnem domu. Temeljne vrednote so ogrožale tudi slabe bivalne razmere v začasnih bivališčih, pomanjkanje pitne vode, ločevanje družin ter številne žrtve.
- *Časovni pritisk* – predstavlja pomemben dejavnik zaradi učinkov, ki jih je imel orkan na prizadeto območje. Spremljajoči hudi nalivi in nevihtni valovi so povzročili poplave, ki so ogrožale človeška življenja in njihovo premoženje. Največ žrtev je bilo zaradi utopitev, zato je bil pravočasen umik z ogroženih predelov edino zagotovilo za preživetje. Ljudje, ki so ostali na svojih domovih, so potrebovali hitro pomoč, saj je visoka voda ogrožala njihova življenja. Potrebno je bilo poskrbeti za tiste, ki so se pred visoko vodo rešili na strehe hiš in drugih objektov. Časovni dejavnik so zaostriale tudi visoke temperature in onesnažene vode, ki so ogrožale zdravje ljudi. Našteti dejavniki in še mnogo drugih je pritiskalo na odločevalce, ki so morali sprejemati odločitve za razrešitev nastalih kriznih razmer.
- *Negotovost* – za negotovost med prizadetimi je bil največji vzrok predvsem strah, kako močan bo orkan in kakšne bodo njegove posledice. Orkan s pojavom kot takim ni presenetil, saj so ga meteorologi dokaj natančno napovedali nekaj dni vnaprej. Bolj je

presenetila njegova uničevalna moč, obseg in posledice. Tudi ko je orkan prešel prizadeto območje, negotovosti še ni bilo konec. Osrednji problem so namreč predstavljali poplavljeni domovi in vprašanje, kdaj se bo nanje mogoče vrniti. Čakati je bilo treba, da se nivo vode toliko spusti, da bo mogoče na prizadeta mesta dostaviti najnujnejše življenjske potrebščine. Negotovost se je torej nanašala tudi na nezmožnost vedenja, kdaj se bodo razmere v tolikšni meri normalizirale, da bodo ljudje lahko zapustili začasna zatočišča.

- *Stres* – neprestana psihična obremenitev odločevalcev je bila prisotna na vseh ravneh odločanja. Enega od večjih izvorov stresa je predstavljalo zavedanje o preteči nevarnosti in hkrati nemoč vedeti, kakšne bodo posledice orkana. Dejanska moč in posledice orkana so brez dvoma povečale stres med odločevalci, ta pa je nanje vplival v glavnem negativno. Gre namreč za čustvene situacije, v katerih je težko trezno in preudarno razmišljati, čemur je posledično primerna kakovost sprejetih odločitev.

Orkan Katrina, ki je avgusta 2005 prizadel države ob Mehikem zalivu, se je zapisal v zgodovino kot ena najhujših naravnih nesreč v ZDA. S svojo izjemno uničujočo močjo je zahteval več kot 1.300 življenj, uničil preko 300.000 domov in prisilil v evakuacijo poldrugi milijon prebivalcev ZDA. Brez dvoma gre za krizo, kakršne ZDA od terorističnega napada septembra 2001 niso doživele.

5.2 Zgodovinsko-politični kontekst krize

Umestitev krize v zgodovinsko-politični kontekst je nujna, če hočemo razumeti krizno upravljanje in vodenje odgovornih oseb in institucij. Opredelitev krize s strani odgovornih je v največji meri subjektivne narave in tako odvisna od konteksta, v katerem je do nje prišlo. Gre za analitično stopnjo, ki jo je potrebno vključiti v študijo primera zaradi dejstva, da se v »identičnih krizah, ki se pojavijo v različnih zgodovinskih, upravno-sistemskih, političnih in geografskih okoliščinah, sprejemajo drugačne odločitve.« (Malešič, 2004: 435)

Grizold (2005: 17) pravi, da je »varnostna problematika na začetku 21. stoletja v primerjavi s tisto v preteklosti pridobila nekatere pomembne nove značilnosti«. Današnja stopnja družbenega razvoja poleg klasičnih virov ogrožanja pozna tudi nove nevarnosti oziroma grožnje za družbo, naravo in svet v celoti (npr. gospodarske krize, etnični konflikti, množične migracije, mednarodni terorizem, globalno onesnaževanje okolja) (Rotfeld v Grizold, 1999: 9).

Sodobne grožnje torej zahtevajo drugačen pristop k zagotavljanju varnosti, česar se zavedajo tudi ameriške oblasti. Zavest, da je treba varnostne strukture prilagoditi sodobnemu varnostnemu okolju, se kaže v številnih (če ne novih pa vsaj dopolnjenih in sodobnim varnostnim razmeram prilagojenih) dokumentih s področja nacionalne varnosti, ki so nastali v zadnjih letih. Strateški in drugi dokumenti sicer sledijo varnostnim trendom, vendar so v glavnem pod velikim vtisom dogodkov 11. septembra 2001. Sprememba v ameriškem zaznavanju varnostnega okolja je torej v veliki meri posledica terorističnega napada, s čimer se strinja tudi Ferfila (2002: 561), ki pravi, da predstavlja teroristični napad na ZDA 11. septembra 2001 začetek novega poglavja ameriške in svetovne zgodovine.

Leta 2002 je bila sprejeta nova Strategija nacionalne varnosti, iz katere je razvidno, da ZDA terorizem po 11. septembru zaznavajo kot ključno grožnjo nacionalne varnosti. V tej smeri so načrtovane tudi glavne reforme nacionalnovarnostnih institucij. Nadalje je pomemben še en nacionalnovarnostni dokument, napisan v duhu zaznavanja terorizma kot največje grožnje varnosti, to je Nacionalna strategija domovinske varnosti. Njena preobremenjenost s terorizmom ne preseneča, če poznamo glavne strateške cilje domovinske varnosti, ki so:

- prizadevanje za preprečevanje terorističnih napadov znotraj ZDA,
- zmanjševanje ameriške ranljivosti na terorizem ter
- minimiziranje škode in okrevanje po terorističnih napadih. (National Strategy for Homeland Security, 2002: 7)

V tem smislu je tudi potrebno razumeti najobsežnejšo vladno reorganizacijo v ZDA v zadnjih petdesetih letih. Z integracijo dvaindvajsetih zveznih agencij in njihovih enot je prišlo do ustanovitve Ministrstva za domovinsko varnost. Ta sprememba je imela močan vpliv na sistem kriznega upravljanja in vodenja v ZDA. Prej neodvisna FEMA je postala del na novo ustanovljenega ministrstva. Odgovornost za usklajevanje krizne pripravljenosti, načrtovanje, upravljanje, vodenje in pomoč ob nesrečah, ki je bila prej v domeni FEMA, je zdaj prenesena na Ministrstvo za domovinsko varnost. Zanj je kljub temu v večji meri še vedno zadolžena FEMA, vendar ji je bila odvzeta ena od štirih glavnih funkcij kriznega upravljanja in vodenja.³⁰ Za funkcijo priprave oziroma preventive je od leta 2004 odgovorno Ministrstvo za domovinsko varnost, kar v praksi pomeni, da je FEMA v krizno upravljanje in vodenje vključena šele v fazah, ko do krize že pride.

³⁰ Strategija za domovinsko varnost (2002: 7) govori o naslednjih glavnih funkcijah kriznega upravljanja in vodenja v ZDA: priprava, ukrepanje, preprečevanje in odpravljanje posledic, okrevanje po nesreči.

Nesreče, kot je bil orkan Katrina, so na jugu ZDA dokaj pogoste, zato je bilo upravičeno pričakovati, da država razpolaga z ustreznimi mehanizmi za zagotavljanje varnosti ogroženega prebivalstva v primeru takšne krize. Kmalu po tistem, ko je orkan prešel območje več držav na jugovzhodu ZDA (Alabama, Florida, Georgia, Louisiana, Misisipi in Tennessee) se je izkazalo, da je nacionalnovarnostna struktura ZDA še vedno precej vojaško naravnana. Ali kot pravi Grizold (2005: 17), ameriške oblasti danes veliko bolj skrbi mednarodni terorizem kot pa preprečevanje in odpravljanje posledic velikih naravnih nesreč. To tezo potrjuje tudi predgovor Strategije domovinske varnosti, v katerem predsednik Bush meni, da »/a/meriška vlada nima pomembnejše naloge kot je varovanje domovine pred prihodnjimi terorističnimi napadi.« (National Strategy for Homeland Security, 2002: 2)

5.3 Kronološki potek dogodkov

Na analitični stopnji, kjer navajamo potek dogodkov, je potrebno »natančno opisati krizne dogodke, neposredne vzroke in posledice ter krizne reakcije« (Malešič, 2004: 436). Omenjene elemente je potrebno kronološko razvrstiti, pri čemer moramo biti še posebej pozorni na dogodek, ki je krizo sprožil, ter začetek in konec krize (v kolikor nam narava krize to omogoča).

Ključne dogodke v primeru orkana Katrine navajam v tabelarnem pregledu.

Tabela 5.3.1 Kronološki potek dogodkov

DATUM	DOGODEK
Torek, 23. avgust 2005	Nacionalni vremenski center prvič poroča o depresiji, ki je nastala nad Bahamskimi otoki.
Sreda, 24. avgust 2005	Po poročanju NOAA ³¹ tropska depresija prerase v tropsko nevihto, ki jo poimenujejo Katrina. ³² FEMA pozove na pripravljenost posebno ekipo za delovanje v orkanih.
Četrtek, 25. avgust 2005	Katrina ob 18.30 prvič doseže kopno na jugu Floride v bližini mesta Miami; NOAA predvidi, da bo orkan zajel JV obalna območja ZDA, zato državi Alabama in Misisipi aktivirata krizne operacijske centre; FEMA na ogrožene predele dostavi nekaj zalog ledu, vode in hrane.
Petek, 26. avgust 2005	Guvernerja Louisiane in Misisipija razglasita krizne razmere in ukažeta mobilizacijo pripadnikov nacionalne garde; videokonferenca z namenom

³¹ Nacionalna uprava za oceane in ozračje (National Oceanic and Atmospheric Administration).

³² Tropska nevihta, kasneje orkan, je bila že enajsta zapovrstjo, ki je v letu 2005 dobila ime.

- izmenjati informacije in uskladiti ukrepe na različnih ravneh.
- Sobota,
27. avgust 2005
- Zjutraj župan New Orleansa razglasi krizne razmere v mestu in ukaže evakuacijo z nižje ležečih predelov; vzpostavljen je center za nadzor prometa; na zahtevo guvernerke predsednik Bush razglasi krizne razmere v državi Louisiani, s čimer pooblasti FEMA za izvajanje zveznih kriznih ukrepov; organizirati začnejo zatočišča; župan New Orleansa odobri uporabo Superdome-a.³³ William Lokey je imenovan za zveznega koordinacijskega častnika.
- Nedelja,
28. avgust 2005
- Katrina dosega moč četrte stopnje, hitrost vetra 230 km/h; obalna straža na jugovzhodnem delu Louisiane razmesti ekipe za prvo pomoč; odprejo Superdome; guvernerka Louisiane odredi obvezno evakuacijo; predsednik Bush nagovori prebivalce ogroženih predelov in razglasi krizne razmere še v Alabami in Misisipiju; zaradi močnih vetrov FEMA prekine dovažanje pomoči na ogroženo območje; FEMA razmesti ekipe za iskanje in reševanje ter medicinske ekipe za pomoč v nesrečah.
- Ponedeljek,
29. avgust 2005
- Zgodaj zjutraj vihar ni valovi ponekod prebijejo nasipe; ob 6.10 orkan tretje stopnje doseže kopno v predelu Plaquemins v New Orleansu; hitrost vetrov 200 km/h, obilne padavine; ob 10.00 orkan še tretjič doseže kopno v bližini Biloxija, Misisipi; ob 11.00 je v New Orleansu že 3,5 m vode; popoldne uradniki potrdijo predrtje nasipov, inženirske enote jih začnejo popravljati;
- Popoldne s kriznimi operacijami prične obalna straža, policija, gasilske enote, nacionalna garda; orkan močno poškoduje komunikacijsko infrastrukturo; predsednik razglasi večjo nesrečo v državah Alabama, Louisiana in Misisipi.
- Torek,
30. avgust 2005
- Župan New Orleansa policijske enote pooblasti, da lahko prebivalce prisilno evakuirajo; guvernerka Louisiane obiše Superdome, zaradi slabih bivalnih razmer ukaže izpraznitev; FEMA priskrbi avtobuse za evakuacijo; v opustošenih mestih prihaja do plenjenja, zato guvernerka zvezno vojsko zaprosi za pomoč pri vzpostavljanju reda in miru.

³³ Stadion v New Orleansu, ki je bil prvotno mišljen za nastanitev oseb s posebnimi potrebami, je kasneje sprejemal vse, ki so se vanj zatekli. Kot zatočišče v sili naj bi po kriznih načrtih Superdome sprejel približno 1.200 ljudi, med orkanom Katrino pa se jih je vanj zateklo okoli 21.000. Ti so trpeli v obupnih razmerah – brez prezračevanja, vode, hrane in urejenih sanitarij, saj predhodno pripravljene zaloge niso zadoščale za tolikšno število ljudi.

Sreda, 31. avgust 2005	Predsednik Bush odredi oblikovanje namenskih sil za orkan Katrina; minister za domovinsko varnost razglasi krizni dogodek nacionalnega pomena in direktorja FEMA M. Browna imenuje za glavnega zveznega uradnika; župan New Orleansa pozove policiste naj se posvetijo nadzoru nad plenjenjem; odredi odprtje Konvencijskega centra.
Četrtek, 1. september 2005	Začetek evakuacije iz Superdome-a; senat odobri dodatno pomoč v višini 10,5 milijarde ameriških dolarjev.
Sobota, 3. september 2005	Iz Superdome-a in ostalih zatočišč evakuirajo preko 35.000 ljudi; začetek evakuacije iz Konvencijskega centra; razmere v zatočiščih se postopoma izboljšujejo.
Nedelja, 4. september 2005	Zaključena evakuacija iz obeh največjih zatočišč.
Ponedeljek, 5. september 2005	Inženirskim enotam uspe zapreti vrzeli v nasipih; začnejo s črpanje vode iz mesta New Orleans.
Petek, 9. september 2005	M. Brown odstavljen z mesta glavnega zveznega uradnika, namesto njega imenovan Thod W. Allen.
Ponedeljek, 12. september 2005	M. Brown odstopi s položaja direktorja FEMA z izjavo, da gre za dejanje v interesu FEMA in predsednika Busha.
Ponedeljek, 19. september 2005	Župan New Orleansa odredi evakuacijo zaradi nevarnosti orkana Rite.

Vir: prirejeno po poročilih The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned³⁴ ter Hurricane Katrina: A nation still unprepared. Report of the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.³⁵

5.4 Pomembnejši akterji kriznega upravljanja in vodenja

Reševanje krize praviloma vključuje veliko število akterjev kriznega upravljanja in vodenja na različnih upravno-administrativnih ravneh. Različnim akterjem so naložene raznolike, običajno natančno določene naloge oziroma odgovornosti. V reševanje krize se akterji kriznega upravljanja in vodenja vključujejo v različnem času, z različnega vidika in z različnim namenom. Pri opisu delovanja akterjev kriznega odločanja je potrebno določiti ključne akterje, njihov formalno-pravni položaj ter pristojnosti. (Malešič, 2004: 439)

³⁴ Dostopno na: <http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.pdf> (07.03.2006).

³⁵ Dostopno na: http://www.senate.gov/_files/Katrina/FullReport.pdf (23.05.2006).

Tema, v kateri proučujemo akterje kriznega odločanja se osredotoča na vprašanje kako in kje v nekem sistemu se sprejemajo odločitve. Tako lahko npr. govorimo o odločanju različnih odločevalskih skupin, ki se raztezajo od posameznika, manjših skupin, pa vse do organizacijskih mrež. Te se nahajajo na različnih ravneh. (Brändström in Malešič, 2004: 15)

V razreševanje neke krize se torej vključujejo različni organi in organizacije. Običajno velja, da čim večja je kriza, tem več akterjev si prizadeva za njeno rešitev.

Temeljno podlago organiziranja sistema kriznega upravljanja in vodenja v ZDA na operativni ravni predstavlja Nacionalni načrt za odzivanje,³⁶ po katerem naj bi se ravnali na vseh treh ravneh oblasti. V odzivu na obravnavano krizo so sodelovali vsi ključni akterji, katerih sodelovanje pri kriznem upravljanju in vodenju predvidevajo različni zakonski akti in drugi dokumenti ter načrti. Če naštejemo samo pomembnejše, so bili v reševanje krize vključeni naslednji organi na lokalni, državni in zvezni ravni:

- župani prizadetih mest,
- guvernerji prizadetih držav,
- agencije in ministrstva, pristojna za krizno upravljanje in vodenje na državni ravni,
- enote nacionalne garde in zvezne vojske,
- predsednik zvezne države,
- zvezna ministrstva in agencije v skladu s svojimi podpornimi funkcijami (med njimi najpomembnejši Ministrstvo za domovinsko varnost, Ministrstvo za obrambo ter FEMA),
- humanitarne organizacije in zasebna podjetja.

5.5 Priprave na krizo in preventiva

Pri analizi preventive in priprav na krizo opazujemo predvsem sposobnost odgovornih za krizno odločanje in njihovih organizacij, da se ustrezno odzovejo na izredne dogodke (Brändström in Malešič, 2004: 15). Analitična tema preventiva in priprave na krizo se osredotoča predvsem na sposobnost in pripravljenost akterjev kriznega upravljanja in vodenja soočiti se s kriznimi razmerami. Soočenje pri tem vključuje predvsem načrtovanje, usposabljanje, urjenje, opremljanje, popolnjevanje, obveščanje in alarmiranje ter izvajanje preventivnih ukrepov v tehničnem smislu. (Malešič, 2004: 438)

³⁶ Dostopno na: <http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/NRPbaseplan.pdf> (05.05.2006).

Preventiva in priprave na krizo so eden pomembnejših elementov kriznega upravljanja in vodenja. Kako uspešni bomo pri odzivanju na krizo je namreč v veliki meri odvisno od tega, kako smo se nanjo pripravili. Aktivnosti preventive in priprave na krizo je potrebno izvajati na vseh treh ravneh oblasti. Opis preventivnih ukrepov in priprav na orkan Katrino, razen kjer je posebej navedeno, skoraj v celoti povzemam iz poročila Senatsnega odbora za domovinsko varnost in vladne zadeve Hurricane Katrina: A nation still unprepared³⁷ ter poročila Bele hiše The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned.³⁸

Priprave na krizo

Na nevarnost, ki se je približevala državam ob Mehikem zalivu je prvi opozoril Nacionalni center za spremljanje orkanov že 23. avgusta 2005. V petek, 26. avgusta, je poročal, da bo osrednje prizadeto območje v bližini mesta New Orleans. Guvernerja držav Louisiana in Misisipi, ki jima je grozil orkan, sta razglasila krizne razmere in ukazala aktiviranje kriznih operativnih centrov. Začela se je tudi mobilizacija pripadnikov nacionalne garde ter priprave na evakuacijo ogroženih območij. Preteči orkan je zahteval organizacijo zatočišč, ki so bila odprta od sobote, 27. avgusta dalje. Tega dne je predsednik razglasil krizne razmere v državah Louisiani in Misisipi, s čimer je bila sprožena zvezna pomoč in vseh petnajst funkcij za krizno podporo.³⁹

Guvernerka Louisiane je kasneje povedala, da je bilo evakuiranih 1,2 milijona prebivalcev, kar predstavlja 92 odstotkov vseh prebivalcev na najbolj prizadetem območju. Tisoče ljudi, ki jih je orkan prisilil, da so zapustili domove, je bilo nastanjenih v začasnih zatočiščih po celi regiji. Oblasti na vseh ravneh države so s pomočjo Rdečega križa in drugih humanitarnih organizacij uredile najmanj 114 zatočišč. Organizirali so tudi posebne informacijske centre, ki so evakuirance oskrbovali s potrebnimi informacijami.

FEMA je vseskozi na ogroženo območje dovažala zaloge hrane, vode in ledu, vendar je nevihta v nedeljo postala že tako močna, da so vetrovi ovirali dovoz pomoči s tovornjaki. Ti so se bili prisiljeni vrniti ne da bi hrano in pijačo razdelili. Po navedbah notranje preiskovalne komisije Bele hiše v zadevi orkan Katrina so bili viri pomoči 28. avgusta razmeščeni po vsej regiji, tako da so obkrožali predvidoma najbolj ogroženo območje. Mesta, na katerih je bila

³⁷ Vir: Hurricane Katrina: A nation still unprepared. Report of the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, http://www.senate.gov/_files/Katrina/FullReport.pdf (23.05.2006).

³⁸ Vir: The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned, <http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.pdf> (07.03.2006).

³⁹ Gre za sestavino kriznega upravljanja in vodenja v okviru Nacionalnega načrta za odzivanje, v katero so vključena različna ministrstva, agencije, subjekti zasebnega sektorja in druge enote, ki zagotavljajo materialne vire, osebje in druga sredstva, z namenom združiti zmogljivosti in tako učinkoviteje podpirati ukrepe državnih in lokalnih akterjev v krizi. (Vir: The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 15, 16).

nameščena pomoč, so bila namenoma nekoliko oddaljena od predvidenega centra nevihte, da ne bi bila izpostavljena uničenju. S pomočjo FEMA so po vsej regiji namestili preko 3,7 milijonov litrov vode, približno 2.000 ton ledu ter več kot 1,86 milijona pripravljenih obrokov. Dodatnih 2,1 milijona obrokov je bilo shranjenih v logističnih centrih zunaj predvidoma prizadete regije, ki so jih nameravali prepeljati na prizadeto območje kasneje.

Preventivni ukrepi

Orkani so ene redkih naravnih nesreč, ki se jih da vnaprej predvideti. Vremenoslovcem so pri spremljanju tropskih neviht v veliko pomoč vremenski sateliti, radarji in mikrovalovna tipala. Zbiranje natančnejših podatkov omogočajo letalski leti v osrčje tropskega ciklona, kjer je moč opazovati stanje ciklona v višinah nad najhujšim vrtnčenjem. (Luettich, 2006: 80)

Letalsko izvidovanje za napovedovanje orkanov v ZDA uporabljajo že od leta 1944 (Dakič Prelec, 2005a: 56). Napovedovalci orkanov za opazovanje osrednjih delov tropskih ciklonov uporabljajo padajoče sonde. Tulce s padalom, napolnjene z različnimi instrumenti, spustijo iz letala v tropske ciklone. Z višine 12.000 metrov do pristanka v vodi potujejo približno petnajst minut, med potjo pa vsake pol sekunde izmerijo temperaturo, zračni tlak, vlažnost in hitrost vetra. Podatke sproti posredujejo napravam v letalu. Podatke, ki jih je zabeležila sonda, vnesejo v računalniške modele ter z njimi simulirajo tropsko nevihto in njen verjeten razvoj. (Luettich, 2006: 81-84)

Ker lahko že majhne spremembe v ozračju vplivajo na spremembo tropske nevihte, vremenoslovci ne morejo natančno izračunati kraja in časa udara. Kljub temu, so se napovedi v primeru orkana Katrine izkazale za zelo natančne. Zasluga gre predvsem Nacionalnemu centru za spremljanje orkanov ter Nacionalnemu vremenskemu centru, ki delujeta pod okriljem Nacionalne uprave za spremljanje oceanov in ozračja (National Oceanic & Atmospheric Administration).⁴⁰

Območje, ki ga je opustošil orkan Katrina, ne ogrožajo samo orkani, temveč zaradi specifične lege tudi poplave. Orkan kot takšen bi na katerem drugem območju zagotovo pustil manjše posledice. Katastrofalne razmere v okolici New Orleansa je namreč povzročila voda, ki je predrila zaščitne nasipe. Mesto, ki leži pod gladino morja, obdajajo jezero Pontchartrain na severu ter jezero Borgne in reka Misisipi na jugu. Zaradi nevarnosti poplavljanja so okrog mesta že v začetku 18. stoletja začeli graditi prstene nasipe. Danes New Orleans ščiti skoraj 650 km dolg sistem nasipov, zaščitnih zidov, zapornic in kanalov (Fischetti, 2005: 18).

⁴⁰ Vir: Hoffman, Ross N. (2004) Controlling Hurricanes: Can hurricanes and other severe tropical storms be moderated or deflected?, <http://www.sciam.com/article.cfm> (23.05.2006).

Zapleten sistem dopolnjujejo še velike črpalne postaje, ki črpajo odvečno vodo, ki zapolni mesto po dolgotrajnih in obilnih padavinah.⁴¹

Poplave, ki naj bi jih Katrina povzročila v New Orleansu, so odgovorni sicer predvidevali, niso pa bili pripravljeni na takšen obseg. Nasipi in zaščitni zidovi so bili zgrajeni tako, da naj bi zdržali največ orkan tretje stopnje. Načrti so ocenjevali, da lahko nasipi vzdržijo do sedem metrov visoke nevihtne valove. Nevihtni val, ki ga je povzročil orkan Katrina je prebil nasipe okoli New Orleansa in poplaval večji del mesta. Ocenili so, da je šlo za najvišje nevihtne valove do sedaj, saj so bili visoki tudi do 8,8 metra. (Fischetti, 2005: 18)

Pred orkanom Katrino so obstajale številne študije in računalniške simulacije, ki so dokazovale, da bi lahko že orkan tretje stopnje New Orleans skoraj popolnoma poplaval. Simulacije so predvidevale zastrašujoče posledice – 160 km² mestnih površin v celoti pod vodo in od 80.000 do 100.000 mrtvih. Potem ko so vremenslovci leta 2004 napovedali povečano ciklonsko aktivnost, so zvezne oblasti organizirale kompleksno vajo, ki je potrdila predvidene posledice. Kljub temu je Busheva administracija več let zavračala prošnje inženirskega korpusa ameriške vojske za dodatna sredstva za protipoplavne programe. Leta 2004 je zavrnila tudi zahteve države Louisiane za izdatnejše finančno podpiranje protipoplavnih programov in zavrgla pomemben načrt revitalizacije močvirnega obalnega pasu - rezultat desetletnega raziskovalnega dela. Prav tako je Bela hiša večkrat zapored oklestila proračun za vzdrževanje in gradnjo jezov, tako da je infrastruktura okrog jezera Pontchartrain ostala nedokončana. (Davis, 2005: 30)

Izgradnja nasipov in njeno financiranje je v domeni zveznih oblasti in države Louisiane. Na zvezni ravni so za izgradnjo protipoplavne infrastrukture odgovorne inženirske enote ameriške vojske. Že leta 1999 je kongres odobril projektno študijo, ki bi ocenila smotrnost investicije v takšen sistem, ki bi ščitil mesto tudi pred učinki orkanov četrte in pete stopnje. Študija je bila sicer dokončana leta 2002, vendar zvezni proračun finančnih sredstev za nadaljevanje projekta ni predvideval, zato je le-ta zastal.⁴²

Pri preventivnih ukrepih je nujno omeniti še krizno načrtovanje, ki predstavlja eno ključnih dejavnosti kriznega upravljanja in vodenja. Krovni dokument, ki velja za vse ravni države, je

⁴¹ Vir: Carter, Nicole T. (2005) New Orleans levees and floodwalls: Hurricane damage protection, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22238.pdf> (23.05.2006).

⁴² Vir: Carter, Nicole T. (2005) New Orleans levees and floodwalls: Hurricane damage protection, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22238.pdf> (23.05.2006).

že večkrat omenjeni Nacionalni načrt za odzivanje, obsežen dokument, ki postavlja okvir ravnanju ob notranjih kriznih dogodkih. Načrt, ki je bil ob udaru Katrine v uporabi komaj dobrega pol leta, naj bi bil zadovoljivo pripravljen, vendar se je izkazalo, da ga odgovorni niso dovolj dobro poznali in razumeli.⁴³

Poleg vseobsegajočega nacionalnega načrta, so načrte za odziv dolžne pripraviti tudi posamezne države in lokalne skupnosti. Za oblikovanje kriznih načrtov na zvezni ravni je odgovorno Ministrstvo za domovinsko varnost, na državni in lokalni ravni pa agencije za krizno upravljanje in vodenje posameznih držav oziroma lokalnih skupnosti. Čeprav je načrtovanje kriznega odziva pomembna sestavina kriznega upravljanja in vodenja, se FEMA spopada s težavami zagotavljanja finančnih sredstev in usposobljenega osebja za krizno načrtovanje. Tako je npr. Ministrstvo za domovinsko varnost v letu 2004 in 2005 zavrnilo njeno zahtevo po nujnih sredstvih za pripravo kriznega načrta ob večjih nesrečah. (A Nation still unprepared, 2006: 14/6)

Po orkanu Katrina se je izkazalo, da so načrti za krizno delovanje na vseh treh ravneh obstajali. Nekateri med njimi niso bili ustrezni in ponovno pregledani (v skladu z zakonodajo bi sicer morali biti), predvsem pa odgovorni z njimi niso bili dovolj dobro seznanjeni in se niso vedno ravnali v skladu z njimi.

5.6 Krizno vodenje in odločanje

Z vidika značilnosti vodstvenih razmerij razlikujemo različne zvrsti vodenja. Pri obvladovanju krize v primeru orkana Katrine sta do izraza prišli predvsem dve zvrsti vodenja: linijsko-štabna zvrst vodenja, ki se je pretežno uporabljala na strateški ravni, ter odborovska zvrst vodenja, ki je prevladovala na operativni ravni.

Za linijsko-štabno zvrst velja, da ima podrejeni samo enega nadrejenega, vodja pa ima ob sebi tudi t.i. funkcionalne specialiste, ki tvorijo nekakšen štab. Na drugi strani se pri odborovski zvrsti vodenja v linijsko organizirane vodstvene funkcije uvršča eden ali več odborov. (Lubi, 2005: 75, 76)

O linijsko-štabni zvrsti vodenja lahko govorimo zlasti v primeru vloge predsednika zvezne države in guvernerjev, medtem ko npr. sistem vodenja in upravljanja ob nacionalnih kriznih dogodkih kot celota v glavnem deluje po načelu odborovske zvrsti vodenja.

Orkan Katrina je s svojo pretečo močjo spodbudil nenavadno obsežen odziv, saj je zahteval državno in zvezno podporo pri izvajanju ukrepov lokalnih oblasti. V odziv so bili torej

⁴³ Vir: Strohm, Chris (2005) DHS failed to use catastrophe response plan in Katrina's wake, <http://www.govexec.com/dailyfed/1005/101805cl.htm> (24.07.2006).

vključeni akterji na različnih ravneh vodenja države, subjekti zasebnega sektorja, nevladne organizacije in mednarodni akterji. Na splošno velja, da so pravne podlage za delitev odgovornosti na področju kriznega upravljanja in vodenja obstajale, so pa to bili dokaj sveži in še ne popolnoma v prakso vpeljani pravni okvirji, ki jih odgovorni niso v zadostni meri poznali oziroma razumeli. Do izraza je prišla še ena anomalija sistema kriznega upravljanja in vodenja - številne agencije so se soočale s pomanjkanjem ustrezno izobraženega in izurjenega osebja, ki se je pogosto menjaval in mu je zato primanjkovalo izkušenj.

Velja, da je sistem poveljevanja ob kriznih dogodkih bolj zapleten, če so v odziv na krizo vključeni akterji na vseh treh ravneh, kot se je zgodilo v primeru Katrine. Prevedeno v prakso to pomeni, da se v posebne odbore združujejo predstavniki odgovornih akterjev, ki stremijo k dogovoru o skupnem načrtu aktivnosti. Ta primer odborovske zvrsti vodenja se je izkazal za precej počasnega (in zato neučinkovitega), saj je za krizo značilen časovni pritisk, ki zahteva hitro sprejemanje odločitev. Nasploh lahko ugotovimo, da so bile ključne odločitve sprejete dokaj pozno, predvsem zaradi nerazumevanja vloge posameznih akterjev znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja. Zlasti je slišati kritike na račun prepozno sprejete odločitve o obvezni evakuaciji v mestu New Orleans in drugih ogroženih območjih v Louisiani oziroma sploh ne sprejetih odločitvah,⁴⁴ ko se npr. predsednik Bush ni odločil za uporabo določil t.i. Zakona o nemirih, ki dovoljuje posredovanje zveznih vojaških enot na ozemlju posamezne države brez predhodne prošnje njenega guvernerja.⁴⁵

Med kriznimi akterji so s svojimi (ne)odločitvami izstopali predvsem naslednji:⁴⁶

- *predsednik ZDA George Bush*; največ kritik je slišati na račun njegovega brezskrbnega obnašanja pred nesrečo in takoj po njej, saj predsednik ni prekinil svojega dopusta, da bi se posvetil nastalim razmeram. Bil naj bi tudi preveč obremenjen z dogajanjem v Iraku, zlasti pa mu očitajo, da je prepozno aktiviral zvezne vojaške enote;
- *direktor FEMA Michael Brown*; ostre kritike omenjajo slabo pripravljenost na krizo, počasnost in birokratsko neučinkovitost agencije, ki jo je vodil. FEMA so pestile predvsem težave z neustreznimi načrti, neizkušenim in premalo usposobljenim osebjem ter težave s komunikacijo;

⁴⁴ Malešič (2002: 405) govori o *neodločanju*, kot o eni od težav oziroma anomalij kriznega odločanja.

⁴⁵ Od tega naj bi ga odvrnil minister za obrambo Donald Rumsfeld, ki je smatral, da »19-letni vojaki, izurjeni za bojevanje in streljanje na ljudi«, niso primerni za izvajanje humanitarnih nalog v New Orleansu in okolici. Mnogi menijo, da je to eno od številnih znamenj za postavljanje nalog boja proti terorizmu v ospredje in zanemarjanja groženj naravnih nesreč. (Thomas, 2005: 30)

⁴⁶ Navajam samo nekatere očitnejše napake pri odločanju oziroma tiste odločitve, ki so bistveno vplivale na nadaljnje odvijanje krize. Vir: U.S. hurricane response: Key players, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/> (16.06.2006).

- *guvernerka zvezne države Louisiane Kathleen Blanco*; očitajo ji, da je prepozno odredila obvezno evakuacijo, zato je preveč ljudi ostalo na ogroženem območju; eno večjih napak naj bi storila, ko pri prošnji za zvezno pomoč, ni navedla, kakšno pomoč natančno prizadeti potrebujejo;
- *župan mesta New Orleans Ray Nagin*; prepozno je ukazal obvezno evakuacijo mesta in večkrat nastopil pred javnostjo z nepremišljenimi izjavami o razsežnostih kriminala, ki so se izkazale za prenapihnjene ali celo neresnične. Lokalne oblasti tudi niso poskrbele za 100.000 prebivalcev mesta, za katere so načrti predvidevali, da se sami ne morejo umakniti z ogroženega območja.
- *minister za domovinsko varnost Michael Chertoff*; ni razglasil kriznega dogodka nacionalnega pomena, s čimer bi lahko razmestil zvezne zmogljivosti na ogroženo območje preden so za pomoč uradno zaprosile oblasti prizadetih držav.

Odgovornost za odločitve je bila razpršena med nekaj pomembnejših akterjev, za katere je bilo v glavnem značilno prelaganje odgovornosti. V želji izboljšati sistem kriznega upravljanja in vodenja ZDA je slišati predloge za večjo centralizacijo odziva na večje krize, tudi brez soglasja državnih in lokalnih oblasti, ter večjo vlogo zvezne vojske pri obvladovanju notranjih kriznih dogodkov. Očitno je bilo, da enotna struktura poveljevanja in vodenja, kakršno predvideva Nacionalni načrt za odzivanje, ni obstajala, saj so povelja prihajala iz različnih centrov in zato med seboj niso bila usklajena. Odsotnost enotnega poveljevanja se je zrcalila v številnih različnih pristopih pri zagotavljanju pomoči, ki niso bili usklajeni in zato veliko manj učinkoviti, kot bi sicer lahko bili.⁴⁷

Omeniti velja še simbolni vidik krize. Najpogostejši so bili primeri dramatiziranja kriznih razmer, saj so se ocene odgovornih o številu smrtnih žrtev pozneje izkazale za absolutno pretirane. Zaznavanje krize s strani prizadetih so izpridile tudi nekatere prenapihnjene ali celo neresnične izjave predstavnikov oblasti.⁴⁸ V oči bodejo tudi izjave nekaterih ključnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja, da niso pričakovali prebitja nasipov, ki je bilo glavni krivec za katastrofalne poplave v New Orleansu. S takšnimi izjavami so odgovorni poskušali

⁴⁷ Vir: Smith, Donna (2006) U.S. hurricane response lacked leadership – report, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N01316664.htm> (20.04.2006).

⁴⁸ Pri tem imam v mislih zlasti župana Nagina in njegove izjave o izrednem porastu kriminalnih dejanj in neodgovornem ravnanju s človeškimi trupli.

opravičiti nepripravljenost na tako obsežno naravno nesrečo, čeprav so bili o možnih posledicah orkana pravočasno opozorjeni.⁴⁹

5.7 Ključne odločitve in težave

Ko analiziramo odločitvene situacije moramo krizo ter krizno upravljanje in vodenje razdelati na posebne okoliščine, v katerih morajo vpleteni akterji kriznega upravljanja in vodenja odločati. Na tej analitični stopnji je potrebno prepoznati situacije, ko se je odločevalcem zastavilo vprašanje, kako naprej. Pogosto je odločitvenih situacij več, najpomembnejše pa je identificirati prve odločitvene situacije oziroma najpomembnejše, najbolj odločujoče in poučne. Krizno odločanje je ena najbolj občutljivih točk v procesu kriznega upravljanja in vodenja. Vsaka kriza zahteva sprejemanje številnih odločitev ter vodenje subjektov, ki odločitve izvajajo. (Malešič, 2004: 437-440)

5.7.1 Skrb za evakuacijo čim večjega števila prebivalcev z ogroženega območja

Izsledki poročila preiskovalne komisije Odbora za domovinsko varnost in vladne zadeve obravnavajo ukrepe na posameznih ravneh oblasti. Ker so bile posledice orkana Katrine najhujše v New Orleansu, se bom osredotočila predvsem na ukrepe evakuacije na širšem območju tega mesta.

Napori državnih oblasti so bili usmerjeni predvsem v implementacijo načrta za preusmeritev prometa izven mesta, s pomočjo katerega se je s širšega območja New Orleansa pred orkanom umaknilo skoraj milijon prebivalcev. Kljub temu je bilo slišati kritike, da je bilo za umik prebivalcev na varno storjeno premalo. Državni uradniki, odgovorni za evakuacijo ogroženega prebivalstva, so na očitke odgovarjali z mnenjem, da so tisti, ki so ogroženo območje želeli zapustiti, to tudi storili in da so ostali v glavnem le tisti, ki se niso ozirali na opozorila. Podatki kažejo, da je bilo med tistimi, ki so med orkanom vztrajali na svojih domovih, kar nekaj takih, ki so se za to dejanje odločili zavestno.⁵⁰

⁴⁹ Dan pred divjanjem orkana Katrine je direktor FEMA na konferenci posvaril predsednika Busha, da lahko voda prebije nasipe, preobremeni reševalce in ogrozi življenja ljudi. Štiri dni po orkanu je Bush izjavil, da niso pričakovali, da bo voda prebila nasipe okoli New Orleansa, čeprav video posnetki s konference dokazujejo nasprotno. (Vir: Busha pravočasno posvarili pred Katrino, <http://www.delo.si/article.print.php?ID=122685> (27.03.2006))

⁵⁰ Najpogostejši razlogi, da so prebivalci kljub pretečemu orkanu ostali na svojih domovih: - mislili so, da gre (kot že tolikokrat prej) za lažni preplah, zato niso verjeli napovedim o uničujočem orkanu; - strah pred plenjenjem premoženja; - orkan je prizadel enega najrevnejših predelov ZDA, kjer si marsikdo evakuacije ni mogel privoščiti s finančnega vidika; - nekateri so na domovih ostajali zaradi skrbi za svoje hišne ljubljence, za katere ni bilo prostora v zatočiščih. (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 2006: 16/17)

Načrti za evakuacijo so predvidevali, da je takih, ki se ne morejo umakniti pred nevarnostjo, okoli 100.000. Gre za osebe s posebnimi potrebami - starejši in bolni, pa tudi pripadniki revnejšega sloja prebivalstva, ki nimajo svojih prevoznih sredstev, s katerimi bi zapustili ogroženo mesto. Ker gre za napovedljivo naravno nesrečo in se lahko ljudje z evakuacijo izognejo najhujšemu, so v glavnem vsi krizni načrti predvidevali, da bodo pri tem uporabljena zasebna prevozna sredstva ter da se šolski in mestni avtobusi uporabijo za prevoz tistih, ki nimajo svojih vozil.

Guvernerka Louisiane je preusmeritev prometa ukazala v soboto, 28. avgusta, ta pa se je zaključila naslednji dan. Z najnižje ležečih predelov New Orleansa so evakuacijo priporočali že v petek, 26. avgusta, obvezna evakuacija za celotno mesto pa je začela veljati dan kasneje. Ogrožene prebivalce so državne oblasti o obveznem umiku opozarjale preko radijskih in televizijskih obvestil, s telefonskimi klici in z razdeljevanjem brošur z nasveti za umik na varno.

Za koordinacijo prevoza evakuiranih je po Nacionalnem načrtu za odzivanje odgovorno Zvezno ministrstvo za promet. Čeprav so lokalni uradniki že mesec pred Katrino opozarjali na nezadostno število voznikov avtobusov, se državne in zvezne oblasti niso odzvale. Pristojno zvezno ministrstvo je svojo odgovornost po načrtu za odzivanje ignoriralo. Kot se je kasneje izgovarjal njegov minister zato, ker je bil načrt za ukrepe evakuacije še v fazi uvajanja.⁵¹ V resnici niti Ministrstvo za promet ni imelo zadostnih lastnih zmogljivosti, je pa razpolagalo s podatki o prevoznih sredstvih v zasebni lasti, ki bi jih lahko uporabili za namene evakuacije.

Ukrepe evakuacije so zapletale tudi težave državnih oblasti pri opredeljevanju potreb po pomoči. 27. avgusta je guvernerka Louisiane predsednika Busha zaprosila za denarno pomoč, pri tem pa ni izpostavila potrebe po prevoznih sredstvih. Na pristojnem ministrstvu so povedali, da so pričakovali običajen postopek, torej izrecno prošnjo države Louisiane o njihovih potrebah po prevoznih sredstvih, zato svojih zmogljivosti niso ponudili prej. Sicer pa zakonodaja zvezne vlade ne obvezuje, da pomaga pri evakuaciji pred nesrečo, kar bi bilo v nasprotju z osnovnim načelom odziva na krizne dogodke, ki temelji na delovanju od spodaj navzgor (od lokalnih prek državnih do zveznih oblasti). (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 16/1 – 16/17)

Krizni načrti so predvideli uporabo stadiona Superdome kot zatočišča v sili za prebivalce New Orleansa s posebnimi potrebami. Med slednje prištevamo take, ki potrebujejo občasno medicinsko pomoč in občasen dostop do posebnih zdravil in medicinskih pripomočkov. Glede

⁵¹ Do decembra 2004 je odgovornost na tem področju pripadala nacionalni gardi.

na predhodne izkušnje, krizne načrte in zmogljivosti, so Superdome pripravili za 1.200 oseb. Seznam oseb, ki bi potrebovale to zatočišče, ni bil nikoli sestavljen.

V upanju, da bo čim več oseb s posebnimi potrebami v skladu z opozorili zapustilo mesto pred orkanom, so Superdome odprli šele v nedeljo zjutraj, dan pred orkanom. Tam so sicer bile predhodno nameščene zaloge hrane, vode, zdravil in odej, vendar je kmalu postalo očitno, da za množice, ki so se zatele na stadion, ne bodo zadostovale. FEMA je na prošnjo lokalnih oblasti odobrila dodatno pomoč, vendar so birokratske prepreke onemogočale prihod medicinskih ekip še pred orkanom. (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 11/1 – 11/7)

5.7.2 Poplavljeno območje in slabe bivalne razmere v zatočiščih narekujejo evakuacijo iz mesta

Zaradi poplav, ki jih je povzročilo predrtje nasipov, so se razmere v New Orleansu dan po orkanu še poslabšale. Največ naporov je bilo usmerjenih v prenapolnjeni Superdome, kjer je število ljudi vseskozi naraščalo (na stadion naj bi se jih skupno zateklo okoli 21.000), bivalne razmere pa so se skladno s tem slabšale. Orkanski vetrovi so namreč poškodovali streho objekta, tako da je ta začela puščati. V njem ni bilo električnega toka, tekoče vode, odpovedal je prezračevalni sistem. (Moyer, 2005b: 36)

Dan po orkanu je Superdome obiskala guvernerka Louisiane in ugotovila, da je ljudi zaradi slabih bivalnih razmer potrebno čim prej izseliti. Ministrstvo za promet je kmalu zatem na prošnjo FEMA zagotovilo preko 1.100 avtobusov, s katerimi naj bi ljudi iz prenatrpanega Superdome-a odpeljali v zatočišče v Houston v državi Teksas. Prve evakuirance so avtobusi začeli odvažati v sredo, 31. avgusta. Ker zatočišče Astrodome v Houstonu ni zadostovalo za vse izseljene, so se državne oblasti morale dogovoriti še za nekaj dodatnih zatočišč v drugih državah.

Dva dni po orkanu, so bile oblasti obveščene, da se je okoli 25.000 ljudi zbralo pred ogromno stavbo v New Orleansu, imenovano Konvencijski center. Ta nikoli ni bil predviden za zatočišče, vendar so ljudje ob pomanjkanju informacij sklepali, da bi zaradi lege na nekoliko vzpetem območju lahko bilo varno mesto. Gre za objekt, ki lahko sprejme veliko število ljudi, vendar v njem ni bilo zalog hrane in vode, saj ni bil predviden kot zatočišče ali zbirališče za nadaljnjo evakuacijo. (Carroll, 2005: 6-13)

Do 2. septembra je bilo iz Superdome-a evakuiranih približno 15.000 ljudi. Število v obeh zbirališčih je naraščalo še potem, ko so njihove prebivalce zaradi nevzdržnih razmer že selili v

druga zatočišča po vsej zvezni državi. V soboto, 3. septembra, so z avtobusi začeli izseljevati tudi tiste iz Konvencijskega centra. Teh je bilo okoli 25.000.

Razmere v obeh zatočiščih so se proti koncu tedna začele nekoliko izboljševati, saj so ljudi oskrbeli s hrano, vodo in zdravili. Po podatkih Ministrstva za domovinsko varnost se je evakuacija zaključila 4. septembra. Pri tem so uporabili tako avtobuse, železniški in letalski promet. Pri organiziranju prevoza ljudi iz zatočišč so največjo težavo predstavljale komunikacije. Dogajalo se je celo, da so vlaki, namenjeni prevozu iz prizadetega mesta, ostajali prazni, saj odgovorni ljudi niso obvestili o njihovih odhodih. Pri evakuaciji naj bi pomagali tudi šolski avtobusi, vendar so številni obtičali na poplavljenih parkiriščih, tako da jih ni bilo moč uporabiti. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 39, 40)

Po podatkih, ki sem jih našla v posebnem biltenu o orkanu Katrini, naj bi bilo do 12. septembra s prizadetega območja izseljenih skoraj 378.000 prebivalcev. Ti naj bi svoje začasno domovanje našli v zatočiščih, hotelih in domovih v 33 državah ZDA. (Evacuees across the country, 2005: 108-110)

5.7.3 Skrb za varnost

V fazi preden je orkan opustošil območje držav Louisiane in Misisipi, so odgovorni za krizno upravljanje in vodenje vse svoje napore usmerili v evakuacijo prebivalstva s predvidoma ogroženih območij. Ko je bila nevihta mimo, so ekipe za iskanje in reševanje ter pripadniki nacionalne garde in obalne straže začeli z iskanjem in reševanjem preživelih. V opustošenih mestih je čedalje pogosteje prihajalo do plenjenja trgovin in domov, zato so policijske in vojaške enote, ki so pomagale pri reševanju, dobile novo zadolžitev. Skrb za varnost prebivalcev in njihove lastnine pred plenilci je prevladala nad potrebo po iskanju in reševanju preživelih, tako da je bilo dan po orkanu večini policijskih sil v New Orleansu ukazano delovati v smeri preprečevanja plenjenja. Nered, ki je vladal, je onemogočal ponovno postavitev ključne infrastrukture, kot je oskrba z vodo, električno energijo in telekomunikacijami. Ker krizni načrti niso predvidevali posebnih aktivnosti v smeri vzpostavljanja reda in miru po večjih nesrečah, je trajalo nekaj dni, preden so na prizadeto območje prispele za to usposobljene enote. V akcijah preprečevanja plenjenja je sodelovalo približno 3.600 oseb. Plenjenje, ki je ogrožalo varnost prebivalcev New Orleansa in reševalcev v njem, se je razširilo tudi po zaslugi pobeglih prestopnikov, nad katerimi so organi pregona, zaradi odsotnosti načrtovanja ukrepov v takšnih primerih, izgubili nadzor. Velja omeniti, da niti lokalne niti državne oblasti v svojih načrtih niso predvidele evakuacije po orkanu. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 40, 41)

5.7.4 Kako je z vlogo vojaških enot pri zaščiti in reševanju?

Vojaške enote lahko zaradi svoje številčnosti ter dobre opremljenosti in logistike odigrajo eno pomembnejših vlog pri soočanju s posledicami krize, kakršna je bil orkan Katrina. Nacionalna garda je ključna struktura obrambno-varnostnega sistema posamezne države in predstavlja primarno podporo civilnim oblastem pri zaščiti in reševanju v nesrečah na ozemlju ZDA. Njena uporaba pri odzivanju na naravne nesreče, kot so orkani, požari in poplave, je običajna posledica dejstva, da nesreča preseže zmogljivosti sil za zaščito in reševanje na lokalni ravni. Če ukrepi in zmogljivosti državnih civilnih oblasti in nacionalne garde ne zadostijo potrebam, lahko guverner za pomoč zaprosi Ministrstvo za obrambo, ki da na razpolago enote zvezne vojske.

Nacionalna garda deluje pod poveljstvom guvernerja države oziroma predsednika države, v kolikor ta prevzame nadzor nad določeno operacijo. Enote nacionalne garde pod poveljstvom guvernerja smejo opravljati tudi policijske naloge, pod poveljstvom predsednika zvezne države pa jim je to zakonsko prepovedano. Gre za preventivni ukrep v smeri ohranjanja neodvisnosti držav.

Zvezne države poskušajo tudi na tem področju čim bolj tvorno sodelovati, zato obstajajo meddržavni dogovori o vzajemni pomoči z uporabo enot nacionalne garde. (The federal response to hurricane Katrina, 2006: 54, 55)

V skladu z Nacionalnim načrtom za odzivanje je Ministrstvo za obrambo edina organizacija, zadolžena za podporo pri vseh petnajstih funkcijah za krizno podporo. Razlog za to je jasen – razpolaga namreč z edinstvenimi zmogljivostmi, ki ji omogočajo širok spekter delovanja pri zaščiti človeških življenj in lastnine. Taisti načrt določa, da o uporabi zvezne vojske v primeru notranjih kriznih dogodkov odloča predsednik zvezne države.

Dan potem, ko je orkan prešel Louisiano in Misisipi, je Ministrstvo za obrambo severnemu vojaškemu poveljstvu naročilo, naj začne izvajati aktivnosti v podporo FEMA. Oblikovali so skupne namenske sile Katrina, ki jim je poveljeval general Honore. Za slednjega velja, da je s svojo izkušnostjo in odločnostjo pomembno prispeval k usklajenemu delovanju zveznih vojaških enot. (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 26/1 – 26/70)

Iz podatkov o številu pripadnikov nacionalne garde in zvezne vojske je razvidno, da gre za najboljše prispevek vojaških sil pri podpori operacijam civilnih oblasti na ozemlju ZDA v zgodovini.⁵² Podatki se sicer med seboj nekoliko razlikujejo, na splošno pa velja, da je pri

⁵² Vir: Wood, Sarah (2005) DoD leaders report on hurricane response, <http://www.defenselink.mil/news/nov2005.html> (16.05.2006).

odzivanju na krizo sodelovalo okoli 22.000 pripadnikov zvezne vojske in 50.000 pripadnikov nacionalne garde s celotnega ozemlja ZDA.⁵³ Njihove glavne naloge so bile pomoč pri nadzoru prometa, prevoz in razdeljevanje hrane in vode ter iskanje in reševanje. Inženirske enote so v glavnem odstranjevale ruševine s cest, ki so onemogočale dostavo pomoči, si prizadevale zakrpati vrzeli v predrtih nasipih ter črpale vodo iz poplavljenega New Orleansa. Pripadniki nacionalne garde in zvezne vojske so skupaj rešili okoli 30.000 ljudi in evakuirali približno 158.000 ljudi. Za vse vojaške enote velja, da so bile samozadostne, saj so same poskrbele za hrano, vodo in gorivo, ki so ga potrebovale pri opravljanju svojih nalog, tako da niso predstavljale dodatnega bremena odločevalcem.⁵⁴ Navzlic temu, da je vojaška podpora civilnim oblastem občutno prispevala k reševanju človeških življenj in vzpostavljanju normalnih razmer po orkanu, je slišati številne kritike na račun njihovega prepočasnega odziva. V medijih se pogosto omenja pomanjkanje pripadnikov nacionalne garde države Louisiane, saj naj bi jih večina bila v Iraku. Na te očitke je obrambni minister Rumsfeld odgovoril, da je bilo v času Katrine v domovini preko 300.000 pripadnikov nacionalne garde, ki bi jih lahko uporabili pri reševanju.⁵⁵ Nekateri strokovnjaki so mnenja, da so nastale težave pri uporabi zvezne vojske ob orkanu povezane z dvojno vlogo obrambnega ministra in visokih vojaških poveljnikov, ki v sodelovanju v nalogah na področju domovinske varnosti in pomoči ob nesrečah vidijo odlivanje sil in finančnih sredstev iz projekta vojna proti terorizmu. (Malešič, 2006)

Na to temo se ponuja še vprašanje, zakaj so enote nacionalne garde iz drugih držav za odziv potrebovale toliko časa. Države so ponudile sodelovanje svojih razpoložljivih vojaških sil, vendar te niso smele delovati na prizadetem območju, dokler ni za njihovo pomoč uradno zaprosil guverner prizadete države. Ker je guvernerka Louisiane odlašala s tem korakom, so se enote nacionalne garde iz drugih držav v odziv na nesrečo vključile šele nekaj dni po orkanu.

Velike težave, s katerimi so se spopadale vojaške enote, izhajajo iz ločene poveljniške strukture, saj so navodila za delovanje nacionalne garde prihajala od pristojnih na državni ravni, za pripadnike zvezne vojske pa s severnega vojaškega poveljstva. Šlo je tudi za precejšnje težave pri premagovanju birokratskih postopkov pri prošnjah za podporo vojske.

⁵³ Vir: Liberman, Joe (2006) Hurricane Katrina: the Defense department's role in the response, http://www.hsgac.senate.gov/_files/020906JILOpen.pdf (18.08.2006)

⁵⁴ Vir: Mills, Donna (2005) 10.000 more Guard troops to support military's hurricane response, <http://www.defenselink.mil/news/aug2005.html> (16.05.2006).

⁵⁵ Vir: Garamone, Jim (2005) DoD response began before Katrina made landfall, <http://www.defenselink.mil/news/sep2005.html> (16.05.2006).

Na operativni ravni je največjo oviro pri hitrejšemu odzivanju vojske na orkan predstavljalo skoraj popolno uničenje komunikacijske infrastrukture. Vojaki so bili dobro opremljeni, zato so na taktični ravni lahko komunicirali med sabo, niso pa imeli zvez z nadrejenimi, drugimi silami za reševanje, prizadetimi na terenu in civilnimi oblastmi. (Malešič, 2006)

5.7.5 Zakaj so bile enote obalne straže uspešne pri odzivu na orkan?

Enote obalne straže so pomorske enote, ki delujejo pod okriljem Ministrstva za domovinsko varnost. Osnovno poslanstvo obalne straže je varovati ljudi, okolje ter gospodarske in varnostne interese v katerem koli obalnem predelu ZDA. Sestavlja jo stalno osebje in rezervisti, ki jih po potrebi vpokličejo na dolžnost.⁵⁶

Aktivnosti obalne straže so se izkazale za eno najuspešnejših segmentov reševanja krize, ki jo je povzročil orkan Katrina. Za razliko od ostalih komponent Ministrstva za domovinsko varnost, so bili tako pripadniki kot tudi njihovi vodilni dobro seznanjeni s svojimi dolžnostmi. Imeli so skrbno izdelane načrte za evakuacijo, jasno opredeljene aktivnosti pri odzivanju na tovrstno krizo in so prizadeto območje dobro poznali tudi zaradi nalog, ki jih vsakodnevno opravljajo.

Obalna straža se od drugih agencij loči po tem, da opravlja hkrati vojaške naloge, naloge organov pregona ter naloge zaščite in reševanja. Natančno in vestno preverjanje ustreznosti načrtov, usposabljanje in preverjanje usposobljenosti so ključne značilnosti pristopa enot obalne straže h kriznemu odzivu. Tako kot vsako pomlad doslej, so se enote obalne straže na prihajajočo sezono orkanov pripravile z vajo, ki je preverila njihovo pripravljenost na odziv in ustreznost načrtov. S pripravami na orkan Katrino so enote začele že tri dni pred napovedanim udarom, ko so z ogroženih območij evakuirali svoje osebje in njihove družine ter poveljstvo preselili izven predvidoma ogroženega okoliša. 27. avgusta so na dovolj varno območje v bližini predela, ki naj bi ga prešel orkan, razmestili helikopterje za izvajanje akcij iskanja in reševanja (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 2006: 12/26). Z reševalnimi akcijami so začeli nekaj ur potem, ko je orkan dosegel kopno ob Mehiškem zalivu.⁵⁷

Ko je preiskovalna komisija proučila aktivnosti obalne straže pri odzivu na orkan, je kot ključne razloge za njihovo učinkovitost navedla dosledno načrtovanje ukrepov, redno usposabljanje in preverjanje usposobljenosti na vajah, vzdrževanje stika z državnimi in lokalnimi oblastmi (s katerimi so med kriznim odzivom zgledno sodelovali), spremljanje

⁵⁶ Vir: Mission: The world's best coast guard, <http://www.uscg.mil/g-cp/comrel/factfile/factcards/missions.html> (18.08.2006).

⁵⁷ Vir: Coast guard response to hurricane Katrina, http://www.uscg.mil/hq/g-cp/comrel/factfile/factcards/Hurricane_Katrina.htm (18.08.2006)

napovedi vremenoslovcev in preventivni umik osebja in opreme z ogroženega območja. Eden ključnih razlogov je tudi jasno definirana vloga obalne straže pri tovrstnih kriznih dogodkih, s katero so njeni pripadniki dobro seznanjeni.

Učinkovitost ukrepov, med katerimi največ pove podatek, da je nekaj manj kot 5.700 pripadnikov obalne straže rešilo preko 33.000 ljudi, je rezultat zgoraj navedenih značilnosti delovanja obalne straže. (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 2006: 12/27)

5.7.6 Težave pri oskrbi z najnujnejšimi življenjskimi potrebščinami

Velika površina prizadetega območja orkana je bila vzrok za ogromne potrebe po najnujnejših življenjskih potrebščinah. Skoraj četrt milijona ljudi v zatočiščih je potrebovalo vodo, hrano, zdravila in oblačila. Bolnišnice, zatočišča in druge ustanove je bilo potrebno oskrbeti z gorivom za generatorje, ki so proizvajali električno energijo. FEMA je sicer nekaj zalog najnujnejših potrebščin pripravila vnaprej, vendar je kmalu postalo jasno, da te ne bodo zadostovale. Čeprav je direktor FEMA Michael Brown nemudoma po udaru orkana zagotavljal, da se je agencija pripravljena soočiti z logističnimi izzivi, je njeno osebje kaj kmalu spoznalo, da prošnje po pomoči krepko presegajo njihove zmogljivosti. FEMA je sicer imela sklenjene pogodbe z zasebnimi podjetji, da ta poskrbijo za oskrbo z nujnimi potrebščinami, vendar bi ta količina zadostovala ob manjših nesrečah, še zdaleč pa ne v primeru Katrine. Kot enega od vzrokov za počasnost pri zagotavljanju nujnih potrebščin so odgovorni navajali nezmožnost prihoda tovornjakov v najbolj ogrožene predele, ki so bili poplavljeni, ceste pa neprevozne zaradi ruševin. Mnogi so se spraševali, zakaj pri tem niso uporabili dostave iz zraka, vendar niso dobili pravega odgovora.

Dogajalo se je, da so ministrstva ponujala pomoč v vozilih, čolnih, letalih, bivalnih zmogljivostih, ki bi bile na voljo nemudoma po orkanu, vendar ni bilo pravega mehanizma, ki bi ponudbe na papirju pretvoril v dejansko pomoč. Pristojni za krizno upravljanje in vodenje so se pogosto srečevali z vprašanji, katera sredstva sploh potrebujejo, s čim razpolagajo ter kje se potrebna sredstva nahajajo. Strokovnjaki zato opozarjajo, da je treba v prihodnje razviti fleksibilen in transparenten sistem oskrbe. Ta mora temeljiti na pogodbenih razmerjih s subjekti, ki so sposobni zagotoviti potrebne materialne dobrine. Če zasebna podjetja, ki se pogodbeno obvežejo zagotoviti potrebne proizvode, ne zmorejo zadostiti potrebam, se morajo državne oblasti opreti na predhodne meddržavne dogovore o pomoči. Če tudi meddržavna vzajemna pomoč pri oskrbi z najnujnejšimi življenjskimi potrebščinami ni dovolj, mora k problemu pristopiti zvezna država. Ta s celostnim pregledom nad zalogami potrebnih

proizvodov pri tem ne bi smela imeti prevelikih težav. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 44, 45)

5.7.7 Je Ministrstvo za domovinsko varnost delovalo v skladu z Nacionalnim načrtom za odzivanje?

Pogled na delovanje Ministrstva za domovinsko varnost in njegovega vodilnega moža Michaela Chertoffa ter drugih odgovornih pri odzivanju na orkan Katrino pokaže, da svojih dolžnosti in možnosti ukrepanja, ki jim jih nalaga Nacionalni načrt za odzivanje, niso dovolj dobro poznali. V nadaljevanju bom navedla le nekaj ključnih odločitev, ki jih odgovorni na ministrstvu niso sprejeli.

Minister Chertoff bi moral ob tako veliki nesreči, kot je bil orkan Katrina, ravnati po določenih posebnega dodatka k Nacionalnemu načrtu za odzivanje v primerih večjih kriznih dogodkov (Catastrophic Incident Annex). Ta dopušča možnost, da sme zvezna država svoje sile in opremo razmestiti tudi brez prošnje guvernerja, v kolikor minister za domovinsko varnost presodi, da gre za krizni dogodek, ki bo/je povzročil veliko število smrtnih žrtev in zahteval množično evakuacijo z ogroženega/prizadetega območja. Kot je kasneje Chertoff pričal pred preiskovalno komisijo, se mu na ta način ni zdelo potrebno ukrepati, saj se po njegovem mnenju dodatek upošteva v primerih, ko na nesrečo ni vnaprejšnjega opozorila in neposredne priprave nanjo niso mogoče. Zgodnejša uporaba zveznih virov bi prispevala k reševanju človeških življenj, gotovo pa bi tudi pospešila reakcijo Ministrstva za obrambo, kjer so se dan po orkanu odločili, da ne bodo več čakali na prošnjo FEMA oziroma državnih oblasti, in so aktivirali svoje zmogljivosti.

Med prepozno sprejetimi odločitvami izstopa tudi (ne)imenovanje glavnega zveznega uradnika. Na funkcijo, ki zagotavlja ministru za domovinsko varnost predstavnika na prizadetem terenu, je minister Chertoff Michaela Browna imenoval šele dan po udaru orkana. Do tedaj minister ni imel nikogar, ki bi mu o stanju poročal neposredno s terena. Glavnega zveznega uradnika bi Chertoff moral imenovati takoj ko je 27. avgusta predsednik zvezne države razglasil krizne razmere v Louisiani. Kot je sam povedal, tega ni storil, ker je funkcijo smatral za nepotrebno. Glavni zvezni uradnik namreč nima pristojnosti za poveljevanje, temveč le usklajuje delovanje, sicer pa se mu je zdelo, da funkcijo medagencijskega usklajevanja Brown opravlja že sicer kot direktor FEMA. Vprašanje je, ali bi pravočasno imenovanje Browna prispevalo k učinkovitosti odziva, če vemo, da si sam te funkcije ni želel in da mu je primanjkovalo izkušenj na področju kriznega upravljanja in vodenja. Vloge

ministrovega poročevalca s terena ni jemal resno, zato Brown o razmerah ni obveščal ministra Chertoffa, temveč Belo hišo. Tu tiči tudi eden od vzrokov za odvzem funkcije, saj je s samovoljo in nerazumevanjem vloge slabil zmožnosti Ministrstva za domovinsko varnost za odzivanje na nesrečo.

Še z enega razloga Brown ni bil prava izbira. Nacionalni načrt za odzivanje zahteva, da je funkcija glavnega zveznega uradnika njegova edina, saj mora biti v celoti osredotočen na krizni dogodek. K sreči je šlo v tistem trenutku za edino večjo nesrečo, kjer je bilo potrebno angažiranje FEMA. Do težav bi prišlo, če bi se hkrati zgodila večja nesreča še kje drugje na ozemlju ZDA in bi se Brown kot direktor FEMA moral ukvarjati še z njo.

Ugotovimo lahko, da se Ministrstvo za domovinsko varnost in njegov vodilni mož niso popolnoma zavedali potencialne uničujoče moči orkana in se nanj niso ustrezno pripravili. Prav tako se niso zavedali svojih omejenih zmogljivosti, ki jih je razsežnost orkana daleč preseгла, predvsem pa niso razumeli osnovnih načel in postopkov Nacionalnega načrta za odzivanje, na osnovi katerih bi lahko hitreje in učinkoviteje pristopili k razreševanju krize. (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 6/10)

5.7.8 Težave FEMA pri odzivanju na orkan Katrina

Preiskava po orkanu je razkrila več vzrokov za pomanjkanje pripravljenosti FEMA na nesrečo, kakršna je bil orkan Katrina. Med njimi je preiskovalna komisija posebej izpostavila naslednje: neizkušnost ljudi na vodilnih položajih FEMA zaradi političnega kadrovanja, pomanjkanje osebja, nezadostna finančna sredstva, zastarele in neprimerne zmogljivosti za odzivanje na nesreče ter vprašanje smiselnosti njene pripojitve k Ministrstvu za domovinsko varnost. V nadaljevanju povzemam izsledke Odbora za domovinsko varnost in vladne zadeve glede ključnih dejavnikov za neuspeh FEMA v primeru odzivanja na orkan Katrina.⁵⁸

Kadrovske težave, ki pestijo FEMA, so eden večjih dejavnikov njene neučinkovitosti. Preden so Michael Brown in večina njegovih ožjih sodelavcev prišli v FEMA, so imeli malo ali nič izkušenj s kriznim upravljanjem in vodenjem. Poleg tega je bilo v agenciji v zadnjih petih letih petnajst do dvajset odstotkov predvidenih delovnih mest nezasedenih, kar je povezano s pomanjkanjem proračunskih sredstev. Zaradi pomanjkanja osebja FEMA ni uspela izpeljati nekaj pomembnih projektov, kar jo je oviralo pri pripravah in odzivu na krizne dogodke. Za

⁵⁸ Vir: Hurricane Katrina: A nation still unprepared, 2006: 14. poglavje.

njene rezerviste velja, da je komaj kateri od njih deležen predhodnega usposabljanja in da si številni izkušnje in znanja pridobivajo izključno na terenu, ko do nesreče že pride. Zaradi finančnih težav je FEMA pred sezono orkanov omejila število rezervnih pripadnikov, ki jih lahko vpokliče ob nesreči.

Za odzivanje na nesreče večjih razsežnosti so oblikovane nacionalne ekipe za krizno odzivanje. Do leta 2001 so se ekipe redno udeleževale usposabljanj ter skupnih vaj in so štete (vsaka od treh) od 125 do 175 članov. Po terorističnih napadih na ZDA jim zvezne oblasti niso bile več naklonjene in so neprestano klestile njihov proračun. Od leta 2004 zvezni proračun skupnih vaj za enote za krizno odzivanje ni več predvideval, vsaka od njih je štela le še 25 članov. S podobnimi težavami so se spopadale tudi zvezne ekipe za iskanje in reševanje ter specializirane ekipe za medicinsko pomoč, ki se zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev, ustrezno usposobljenega kadra in primerne opreme, niso mogle primerno odzvati na orkan Katrino.

Preiskovalna komisija je izpostavila tudi vprašanje smiselnosti pripojitve FEMA k Ministrstvu za domovinsko varnost. Čeprav je komisija ugotovila, da to dejanje samo po sebi ni bilo zgrešeno in da lahko celo okrepi sistem kriznega upravljanja in vodenja, se sama z njenimi izsledki ne strinjam v celoti. Menim namreč, da je zaradi projekta 'vojna proti terorizmu' FEMA s svojo dolžnostjo ukrepati ob naravnih in drugih nesrečah ostala nekoliko v ozadju, ko gre za črpanje sredstev iz skupnega proračuna. Člani odbora menijo, da je bila združitev različnih agencij v eno ministrstvo sprožena z namenom harmonizirati zvezne ukrepe, s čimer bi pridobili na učinkovitosti. Veliko prednost pripojitve vidijo v večji možnosti potegovati se za proračunska sredstva. Ravno tu sama vidim največjo past, saj se mora FEMA spopasti s konkurenčnimi agencijami. Njen finančni status je poslej odvisen od tega, kako visoko na seznamu prioritet ministrstva se je znašla njena dejavnost.

Nekateri so mnenja, da težave FEMA pri odzivanju na orkan Katrino, ne izvirajo iz njene priključitve k Ministrstvu za domovinsko varnost. To naj bi potrjevalo uspešno delovanje obalne straže, ki ima znotraj ministrstva podoben status kot FEMA. Bolj naj bi bila vprašljiva kakovost vodstva in njenih zmogljivosti.

Pred preiskovalnim odborom je Brown povedal, da je sam na težave znotraj FEMA svoje nadrejene nenehno opozarjal.⁵⁹ Vedel je, da na nesrečo takšnih razsežnosti niso pripravljene niti lokalne niti zvezne oblasti. Sporni naj bi bili načrti in zmogljivosti odzivanja, ki ne

⁵⁹ Odbor, ki je preiskoval učinkovitost odziva na orkan Katrino, navaja primer, ko je direktor FEMA Michael Brown po cunamiju v Aziji predsednika Busha opozoril, da FEMA ni pripravljena na ukrepanje v takšni nesreči na svojem ozemlju, saj nima ne ustreznih načrtov ne primernih zmogljivosti za to. Bush naj bi mu odgovoril: »Torej naredite, da bomo pripravljene.« (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 14/16)

izpolnjujejo zahtev po opravljanju kriznih nalog, določenih z Nacionalnim načrtom za odzivanje. Izkazalo se je, da si je Brown tudi v resnici prizadeval za pridobitev dodatnih finančnih sredstev, ki bi izboljšale stanje v agenciji, vendar nadrejenih o nujnosti nekaj finančnih injekcij ni prepričal. (Hurricane Katrina: A Nation still unprepared, 2006: 14/1 – 14/16)

5.7.9 Rasni dejavnik kot vzrok za številne žrtve in počasen odziv?

Po katastrofalnem dogodku, ki je najbolj prizadel mesto New Orleans z okolico, je bilo najbolj pereče vprašanje, kdo je odgovoren za številne žrtve in trpljenje prebivalcev, ki so med divjanjem orkana ostali v mestu. Mnenja so deljena in obtožbe letijo tako na oblasti kot tudi na žrtve same, češ da niso upoštevale ukaza o evakuaciji. Obtoževanje prebivalcev, ki so ostali na svojih domovih ni umestno, še posebej če poznamo socialne razmere v New Orleansu. Gre za mesto v katerem skoraj 28 odstotkov prebivalstva živi pod pragom revščine, odstotek manj je gospodinjstev, ki nimajo lastnega vozila. V New Orleansu prevladujejo temnopolti prebivalci, teh je 67 odstotkov. Za številne žrtve med prebivalci tega polmilijonskega mesta naj bi bila glavni vzrok revščina.

Sociologinja Elizabeth Fussell⁶⁰ opozarja na razliko, ko gre za evakuacijo ljudi iz višjega in srednjega dohodkovnega razreda ter evakuacijo najrevnejšega socialnega sloja. Za finančno boljše preskrbljene je značilno, da jim evakuacija ne povzroča posebnih težav in se pogosteje odločajo zanjo. Ko orkan ogroža njihova življenja in lastnino, si ti na varnem območju rezervirajo hotelsko sobo ali se zatečejo k sorodnikom in znancem ter tam počakajo, da se nevihta umiri. Za bele prebivalce velja, da imajo zaradi boljšega finančnega statusa več možnosti, da jih bodo še pravočasno dosegla opozorila z radia, televizije in spleta, na katerem so obvestila o evakuaciji začeli objavljati najprej. Na drugi strani je množica takih, ki finančno komaj shajajo iz meseca v mesec in so popolnoma odvisni od državnih pomoči. Zanje evakuacija predstavlja veliko večji zalogaj, saj pomeni izdatno finančno breme. Socialne pomoči upravičenci običajno prejmejo na začetku meseca, kar pomeni, da so številnim že pošle, ko je udaril orkan Katrina. Evakuacija predstavlja dodatne stroške, saj si je potrebno zagotoviti nekaj zalog najnujnejših potrebščin in plačati prevoz z ogroženega območja. Po tej razlagi lahko boljše razumemo tiste, ki so ostali na svojih domovih. Upoštevati je treba še, da so preplahi oziroma priporočila za evakuacijo v sezoni orkanov pogosta, vendar vsako od njih še ne pomeni, da bo orkan predvideno mesto tudi v resnici prešel, zato mnogi

⁶⁰ Fussell, Elizabeth (2005) Leaving New Orleans: social stratification, networks, and hurricane evacuation, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Fussell/pf/> (29.07.2006).

opozorilom ne verjamejo vselej. Za poznejšo evakuacijo revnejših naj bi bila kriva tudi uporaba radia in televizije kot edina sredstva javnega obveščanja, kjer so opozorila o preteči nevarnosti začeli objavljati šele 48 ur preden je orkan dosegel kopno. Slabše finančne razmere so vplivale tudi na to, da so se tisti z nižjim dohodkom raje kot za prevoz iz mesta odločili, da si poiščejo zatočišče v Superdome-u ali Konvencijskem centru.

Kot se je po orkanu izkazalo, so največ škode utrpeli četrti z večino temnopoltega prebivalstva. Gre namreč za močvirnate predele ob obali in izlivu reke Misisipi, ki jih spodjeda morje in so močno podvrženi poplavljanju. Cene zemljišč in nepremičnin so tu precej bolj dostopne, zato so to v glavnem četrti z revnejšim prebivalstvom.⁶¹

Predvsem politično liberalno usmerjeni kritiki trdijo, da se je zvezna oblast na krizo odzvala počasi, ker je večina prebivalstva na prizadetem območju temne polti. Kot navaja Davis (2005, 30) je New Orleans »mesto, ki ob volitvah v Louisiani pogosto nagne tehtnico na stran demokratov«. Perrow⁶² opozarja, da je tudi predsednik Bush pri odločanju o pomoči nekemu območju pozoren na to, kakšen političen pomen ima le-to zanj. Tu naj bi torej po mnenju nekaterih tičal razlog, da se zvezna oblast ni odzvala na številna opozorila državnih uradnikov, naj že nekaj stori za preprečevanje poplavljanja mesta New Orleans, kjer so našli največji delež smrtnih žrtev zaradi Katrine.

Kljub vroči razpravi, statistični podatki za New Orleans kažejo, da je številčno sicer res bilo več smrtnih žrtev med temnopoltimi, je pa bila stopnja umrljivosti med belimi prebivalci večja. Ti namreč predstavljajo le 28 odstotkov prebivalstva, medtem ko jih je bilo med smrtnimi žrtvami 36,6 odstotka.⁶³

Z zavestjo o značilnostih posameznih socialnih slojev⁶⁴ bi morale lokalne in državne oblasti zagotoviti neprimerno več zatočišč za tiste, ki jim evakuacija na varno območje predstavlja prevelik finančni zalogaj.

⁶¹ Viri: Burchfield, Nathan (2005) Statistics suggest race not a factor in Katrina deaths, <http://cnsnews.com/view/nation/archive/200512.htm> (24.07.2006); Kramžar, 2005: 31.

⁶² Perrow, Charles (2005) Using organizations: the case of FEMA, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Perrow/pf/> (29.07.2006).

⁶³ Vir: Burchfield, Nathan (2005) Statistics suggest race not a factor in Katrina deaths, <http://cnsnews.com/view/nation/archive/200512.htm> (24.07.2006).

⁶⁴ Statistični podatki kažejo, da je med notranje razseljenimi osebami zanemarljiv odstotek takšnih z nizkimi dohodki, saj jim finančni status onemogoča preseljevanje. Vir: Fussell, Elizabeth (2005) Leaving New Orleans: social stratification, networks, and hurricane evacuation, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Fussell/pf/> (29.07.2006).

5.7.10 Prehod v fazo obnove po orkanu

Teden dni po orkanu Katrini, v katerem so se lokalne, državne in zvezne oblasti posvečale predvsem iskanju in reševanju preživelih, so se začele prve aktivnosti obnove oziroma vzpostavljanja normalnega življenja. Tudi preskrba z najnujnejšimi življenjskimi potrebščinami je stekla, tako da so se bivalne razmere za tiste, ki so v zatočiščih še ostali, nekoliko izboljšale. Odziv na krizo je postal bolj učinkovit, ko so zvezne oblasti v posameznih prizadetih regijah organizirale zvezne koordinacijske enote, zadolžene za usklajevanje in vodenje ukrepov. Z oblikovanjem le-teh so se izboljšali tudi ukrepi vzpostavljanja in ohranjanja reda in miru. Usklajevanje ukrepov in dodatne zmogljivosti, ki jih je prispevala zvezna država, so okrepile varnost na prizadetem območju. Posledično je bilo olajšano iskanje in reševanje preživelih.

V naslednjih dveh tednih so reševalne ekipe preiskale vsako stavbo posebej. Zadnje operacije iskanja in reševanja so se zaključile konec septembra. V dneh po orkanu je bilo potrebno poskrbeti za trupla, ki so ležala vsepovsod in ogrožala zdravje reševalcev in preživelih prebivalcev. FEMA je vzpostavila točke, na katerih so zbirali trupla in jih identificirali.

FEMA je 7. septembra ustanovila program za pospeševanje razdeljevanja pomoči, s katerim ji je do sredine meseca uspelo med prizadete razdeliti več kot milijon ameriških dolarjev pomoči. Enega največjih izzivov je predstavljalo iskanje ustreznih bivalnih zmogljivosti za tiste, ki so ostali v mestu. Te so najpogosteje preselili v hotele in apartmaje v bližini prizadetih mest. Število tistih, ki so se zatekli v zatočišča, se je s približno 273.000, kolikor naj bi jih našteali 5. septembra, zmanjšalo na 135.000 pet dni pozneje. Čeprav je FEMA načrtovala, da bodo vsem v zatočiščih nadomestna bivališča priskrbeli do 1. oktobra, so jih zadnji zapustili šele sredi oktobra.⁶⁵ Namestitev v hotelih je bila le začasna rešitev, kar pa je pri ljudeh, ki so se že tako znašli v stresni situaciji, jezo in negotovost le še stopnjevalo. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 47-50)

Čeprav je predsednik Bush 15. septembra 2005, ko je obiskal razdejani New Orleans, prizadetim obljubljal hitro in temeljito obnovo opustošenega območja, so njegove obljube v glavnem ostale neizpolnjene. Še leto po orkanu naj bi bilo prizadeto območje polno ruševin, na deset tisoče družin v začasnih bivališčih, prav tako ostaja neuresničen projekt o zmanjšanju stopnje revščine na prizadetem območju.⁶⁶

⁶⁵ Selitev iz zatočišč se je nekoliko zavlekla tudi po zaslugi orkana Rite, ki je 24. septembra dosegel kopno v bližini meje med državama Louisiana in Teksas.

⁶⁶ Vir: Feds slow, unreliable in Katrina response, <http://www.msnbc.msn.com/id/14428200/> (21.08.2006).

Leto po orkanu se je na svoje domove vrnilo okoli 230.000 prebivalcev. Najbolj prizadeta območja so še vedno polna ruševin, odprtih je le nekaj šol in bolnišnic.⁶⁷ Še vedno naj bi bilo šestdeset odstotkov domov brez električne energije, zato je razumljivo, da se mnogi med njimi še niso vrnil. Družine v New Orleansu v glavnem še vedno bivajo v počitniških prikolicah in čakajo na trajnejšo rešitev.⁶⁸ Zvezna vlada naj bi do sedaj za obnovo porabila 44 milijard ameriških dolarjev od skupno predvidenih 110 milijard.⁶⁹

Zagotovo največjo težavo pri obnovi po Katrini predstavljajo nasipi, ki ščitijo New Orleans pred poplavami. Po besedah Donalda Powella, zadolženega za nadzor nad sanacijskimi ukrepi, nameravajo zvezne oblasti počakati na dokončanje študije o protipoplavnih programih.⁷⁰ Nasipe so inženirske enote ameriške vojske popravile v tolikšni meri, da so sposobni preprečiti zmerno poplavljanje. Lokalne oblasti se zato bojijo hujše nevihte, saj nasipi niso po sanaciji nič boljša zaščita, kot so bili pred Katrino. Prebivalci po orkanu poplavljenega območja, med katerimi se jih je na svoje domove do konca julija vrnila slaba polovica, so prepričani, da uničenja domov in žrtev ni povzročila Katrina, temveč oslabei nasipi.⁷¹

Ena redkih aktivnosti, ki ji ne moremo očitati neučinkovitosti, je združevanje po orkanu ločenih družin. Od približno 5.200 pogrešanih otrok so skoraj vse s pomočjo Nacionalnega centra za pogrešane otroke, FBI, FEMA, Rdečega križa in drugih ustanov, uspešno združili z njihovimi družinami.⁷²

5.8 Krizno komuniciranje in vloga množičnih medijev

Krizno komuniciranje zahteva hiter pretok kriznih informacij v več smereh: od kriznega območja do odločevalcev, med samimi odločevalci in med odločevalci in drugimi udeleženci, kot so prizadeti v nesreči in množični mediji. Tema krizno komuniciranje vključuje pridobivanje in obdelavo informacij, prenos informacij, komunikacijske odnose med akterji kriznega upravljanja in vodenja ter prenos informacij med ključnimi odločevalci in javnostmi. Poročanje medijev o krizi in kriznem upravljanju in vodenju je hkrati del in posledica kriznega komuniciranja. (Malešič, 2004: 443)

⁶⁷ Vir: Bush zadovoljen z obnovo, http://24ur.com/bin/article_print.php?id=3079414 (29.08.2006).

⁶⁸ Vir: Callimachi, Rukmini (2006) Recovery remains slow year after Katrina, <http://cbsnews.com/stories/2006/08/12/ap/national/main.shtml> (21.08.2006).

⁶⁹ Vir: Prva obletnica orkana Katrina, <http://www.rtvsllo.si/modload.php> (29.08.2006).

⁷⁰ Študija, ki jo pripravljajo inženirske enote ameriške vojske, naj bi bila dokončana decembra 2007.

⁷¹ Vir: Rochell Konigsmark, Anne (2006) Levees not fully ready for hurricane season, <http://usatoday.com> (21.08.2006).

⁷² Vir: Missing children cases from hurricanes resolved, agency says, <http://usatoday.com> (21.08.2006).

Ko proučujemo krizno komuniciranje, se moramo osredotočiti na odnos med razpoložljivimi informacijami, njihovo časovno in kvalitativno ustreznostjo ter zaznavo krize in ukrepov za njeno razrešitev. Med krizo je tok informacij običajno zelo intenziven, zato odločevalci pogosto tvegajo zasičenost z informacijami. V ta namen so pri kriznem komuniciranju potrebni strokovnjaki, ki so sposobni sortirati in filtrirati informacije. Težave nastanejo tudi, če je selekcija premočna, torej če strokovnjaki prepuščajo skozi svoje sito premalo informacij. Za učinkovit sistem kriznega upravljanja in vodenja je značilno, da je sposoben postaviti mejo, ki zagotavlja pravšnjo količino, predvsem pa izbor verodostojnih informacij. Pomembna vloga pri kriznem upravljanju in vodenju se pripisuje tudi množičnim medijem. Ti so pomembni zaradi njihovega vpliva na zaznavo kriznega dogodka pri javnosti, kot tudi pri tistih, ki upravljajo s krizo. Tudi zato je pomembno, da akterji kriznega upravljanja in vodenja razvijejo produktiven odnos z mediji. Ključna naloga uspešnih vodij v krizi je, da poskušajo vzdrževati verodostojnost in legitimnost v očeh medijev in javnosti. Prav tako je pomembno, da so odprti za posredovanje informacij, ki jih preko medijev črpa javnost. (Brändström in Malešič, 2004: 17)

Kot se je izkazalo v kasnejših preiskavah kriznega odgovora na orkan Katrino, je bilo krizno komuniciranje eden ključnih dejavnikov počasnega odziva oziroma neučinkovite pomoči v primeru Katrine.

Interno krizno komuniciranje v primeru orkana Katrine

Za krizno komuniciranje v primeru orkana Katrine lahko rečemo, da je bilo ena najbolj šibkih točk odziva na nesrečo. Odpovedalo je tako delovanje posameznih naprav in sistemov za komuniciranje, kot tudi njihova interoperabilna sposobnost, t.j. sposobnost povezovanja posameznih naprav in sistemov ter izmenjava podatkov med njimi. Divjanje orkana je sistem komunikacij skoraj povsem uničilo, tako da je brez telefonskih zvez ostalo skoraj tri milijone ljudi, prizadetih ali uničenih je bilo petdeset odstotkov radijskih in štiriinštirideset odstotkov televizijskih postaj. Strokovnjaki pravijo, da je do odpovedi komunikacijskih sistemov prišlo zato, ker sam sistem ni dovolj prožen. S preventivnimi ukrepi bi lahko poskrbeli za dodatne naprave in sisteme komunikacij, ki bi delovali neodvisno od poškodovanih ali uničenih. Katrina je povzročila ogromno škodo na komunikacijski in električni infrastrukturi. Zaradi porušeni radijskih oddajnikov, oddajnikov za mobilno omrežje, poplavljenih zemeljskih povezav in električnega mrka niso delovale telefonske in radijske zveze ter spletne povezave.

Uničevalna moč orkana je bila resda neprimerljiva z vsemi dotlej, vseeno pa lahko rečemo, da je bil razpad komunikacijskega sistema posledica neustrezne pripravljenosti oblasti na takšen dogodek.

V dneh po udaru orkana niso delovali niti radijski sistemi, ki jih uporabljajo sile za zaščito in reševanje. To je pomenilo, da državni in lokalni krizni operativni centri niso mogli komunicirati z reševalci na terenu, prav tako ti svojih potreb po pomoči niso mogli posredovati po liniji poveljevanja navzgor. Odpovedal je tudi sistem za klic v sili (telefonska številka 911), na katero so se obračali ljudje v stiski. Za večino pomoči potrebnih je bila številka za klic v sili nedostopna, saj precej centrov ni delovalo.

V skladu z Nacionalnim načrtom za odzivanje, je za krizno podporno funkcijo, ki zadeva komunikacije, odgovoren Nacionalni komunikacijski sistem, medagencijsko združenje pod okriljem Ministrstva za domovinsko varnost. Izkazalo se je, da načrt, ki bi sistematično ocenil možne vplive kriznega dogodka na komunikacijski sistem, ni obstajal. Odgovorni na zvezni ravni so krivdo za komunikacijske težave pripisali državnim oblastem, v prvi vrsti guvernerki Louisiane, ki je za pomoč pri vzpostavitvi komunikacijskih sistemov zaprosila šele 31. avgusta zvečer. Očitki niso popolnoma utemeljeni, saj bi lahko Nacionalni komunikacijski sistem sam ponudil svojo pomoč, preden je zanjo uradno zaprosila guvernerka. (Hurricane Katrina: A nation still unprepared, 2006: 18/1-18/12)

Mediji in odnosi z javnostmi

V skladu s svojimi načrti za krizni odgovor so za širjenje informacij o varnostnih in zdravstvenih razmerah odgovorne zvezna, državne in lokalne oblasti. Pri tem je pomembno, da odgovorni medijem kot prenosnikom informacij, posredujejo natančne in verodostojne informacije, ki jih ti nato širijo v javnost. Nenatančne, neverodostojne in nepravočasne informacije lahko povzročijo zmedo med ljudmi in negativno vplivajo na izvajanje ukrepov pomoči.

Na zvezni ravni odgovornost za obveščanje javnosti nosi Ministrstvo za domovinsko varnost oziroma FEMA, ki je v primeru nesreče dolžna mobilizirati zvezna sredstva za širjenje informacij in hkrati spremljati poročanje medijev o dogodku (z namenom, da vsakršne napačne ali nenatančne informacije nemudoma popravi). Prav tako je dolžna postaviti skupni informacijski center na zvezni ravni, ki pomaga odgovornim na nižjih ravneh pri odnosih z javnostmi in širjenju informacij. Ministrstvo za domovinsko varnost je poročalo, da je bil skupni informacijski center vzpostavljen šele 6. septembra, torej več kot teden dni po tem ko se je orkan znesel nad ZDA.

Na drugi strani je na ravni države (v tem primeru Louisiane) za širjenje informacij zadolžen Urad za domovinsko varnost in krizno pripravljenost. Ta mora vzpostaviti državni skupni informacijski center. V primeru proučevane krize je podoben center na ravni države deloval v bivalni prikolici v predelu New Orleansa, od koder so o stanju na tem območju poročali vsake štiri ure.

Malešič (2006) navaja, da je bilo za poročanje z območja nesreče značilno, da so mnogi novinarji postali del dogajanja v krizi in niso zgolj poročali o tem, kaj se je dogajalo. Poročevalci s terena so bili, zaradi zloma sistema komunikacij, v glavnem edini posrednik za komuniciranje med prizadetimi in oblastmi. Te so mnogokrat ukrepale na podlagi televizijskih in radijskih poročil, ki so npr. odkrivala mesta, kamor so se zatekali prizadeti ljudje. Eno večjih težav je predstavljalo dejstvo, da odgovorni akterji zaradi zloma komunikacijskega sistema niso vedno razpolagali z ažurnimi informacijami za medije in javnost. Zaradi tega je često prihajalo do nasprotujočih si izjav odgovornih, kar je zmanjševalo njihovo kredibilnost.

Ljudi na ogroženem območju so mediji obveščali preko običajnih sredstev javnega obveščanja, torej radiu, televiziji in spletu. Pomembno vlogo v dneh po udaru orkana je odigral svetovni splet, preko katerega so ljudje na prizadetem območju iskali svoje najbližje. Veliko je bilo primerov, ko so se družine, ločene med evakuacijo in begom pred nesrečo, na podlagi medijskih informacij uspešno združile.

Kljub splošni pozitivni podobi delovanja množičnih medijev v primeru orkana Katrine, ki so krizo spremljali 24 ur na dan, Malešič (2006) poudarja, da so novinarji pogosto nasledli različnim govoricam⁷³ in jih objavljali kot preverjena dejstva. Kot taka so zameglila predstavo o dejanskih razmerah na terenu in vplivala na izvajanje ukrepov pomoči, o čemer pišem v nadaljevanju.

V primeru orkana Katrine se je torej dogajalo, da so mediji objavljali tudi netočne informacije. Tu imam v mislih predvsem poročanje o stanju nasipov okrog New Orleansa, ki naj bi mesto ščitili pred poplavljanjem. Mediji so namreč še dan po orkanu poročali, da voda ni prebila ali preseгла nasipov, v resnici pa je bilo stanje precej drugačno. Ob tem se mi zdi

⁷³ Gre za govorice, ki so se naglo širile med ljudmi, kot npr. da v poplavljenem New Orleansu plavajo morski psi, da trupla otrok ležijo kar po zabojnikih za smeti, da se v Superdome-u nabirajo kupi trupel ipd. Brez dvoma so takšna in podobna govoričenja povečevala zmedo med ljudmi, ki niso vedeli, kaj se je na obalah Mehškega zaliva po orkanu dejansko dogajalo. (Hurricane Katrina: A nation still unprepared, 2006: 20/5).

potrebno poudariti, da je do zmede med ljudmi prihajalo tudi zaradi netočnih informacij, ki so jih medijem dajali za to zadolženi uradniki.⁷⁴

Ena svetlejših točk tako pri obveščanju javnosti kot odzivu na orkan nasploh je Nacionalni center za spremljanje orkanov. Ta je predvideno gibanje nevihte redno objavljalo na radiu NOAA in spletu, kjer so se informacije o približujoči se nevarnosti spreminjale vedno pogosteje.

Ugotovimo lahko, da odgovorni za ukrepanje na zvezni ravni niso sledili Nacionalnemu načrtu za odzivanje, ki predvideva sodelovanje zveznih informacijskih centrov s tistimi na državni in lokalni ravni. Odgovorni na Ministrstvu za domovinsko varnost oziroma v FEMA so za napake in težave pri posredovanju informacij krivili ogromno škodo na komunikacijski infrastrukturi. V resnici naj bi po besedah generalnega inšpektorja Ministrstva za domovinsko varnost vzrok za napake pri obveščanju javnosti tičal v slabem sodelovanju med zadolženimi za odnose z javnostmi na vseh ravneh države, ki svojih aktivnosti niso usklajevali med seboj.⁷⁵

Vpliv napačnih informacij na ukrepanje v krizi

Napačne in prepočasne informacije ne povzročajo samo zmede med prizadeto javnostjo, temveč vplivajo tudi na izvajanje ukrepov v krizi. Nenatančno poročanje o razmerah v najbolj prizadetem mestu je vplivalo na odločitev Ministrstva za domovinsko varnost, da bodo ekipe za iskanje in reševanje v četrtek, 1. septembra 2005, prenehale z aktivnostmi, dokler jim ne bodo enote nacionalne garde pomagale pri zagotavljanju varnosti. Čez čas je eden od pripadnikov reševalnih enot pojasnil, da je bila odločitev ministrstva posledica poročanja medijev o streljanju in nemirih na ulicah. Čakanje na varnostne sile je povzročilo, da reševanje tisti dan praktično ni potekalo.

Podobno se je dogajalo delavcem, ki so obnavljali komunikacijske povezave. Ti zaradi domnevne nevarnosti napadov uličnih plenilcev niso odšli na prizadeta območja, kar je pomenilo, da so bili naporji za ponovno vzpostavitev komunikacij vsaj začasno prekinjeni.

Na tem mestu se mi zdi smiselno omeniti izjavo predsednika Busha, ko je priznal, da so se zvezne oblasti zanašale na informacije medijev, saj so bili ti o stanju na prizadetem območju

⁷⁴ Takšna je denimo izjava župana New Orleansa Raya Nagina, ko je v nekem intervjuju dejal, da v Superdome-u vladajo katastrofalne razmere in da so ljudje tam prisiljeni gledati kupe trupel, huligane, ki pobijajo ljudi ter posiljevanje. Izjava se je kasneje sicer izkazala za neresnično, je pa gotovo dodala svoje k predstavi o razmerah v največjem zatočišču.

⁷⁵ Vir: A Performance Review of FEMA's disaster management activities in response to Hurricane Katrina, http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/OIG_06-32_Mar06.pdf (20.04.2006).

na žalost bolj obveščeni kot odgovorni za krizno upravljanje in vodenje.⁷⁶ Priznanje samo po sebi govori o tem, da so oblasti imele premalo svojih predstavnikov na terenu, ki bi posredovali podatke o stanju in da podajanje informacij s prizadetega območja ni potekalo tako kot bi moralo.

5.9 Zaznavanje krize

Začetno dojemanje kriznega dogajanja odločujoče vpliva na obravnavanje in s tem organiziranje ukrepov kriznega upravljanja in vodenja (Stern v Prebilič in Dobnik Jeraj, 2004: 385). Zaznavanje krize je bilo v primeru orkana Katrine dejansko povezano z vprašanjem zanesljivosti informacij. Ključno vprašanje je namreč bilo, kje bo orkan dosegel kopno, kdaj in s kolikšno močjo. Natančnost napovedi orkanov se z razvojem tehnologije močno izboljšuje, vendar lahko napovedi o kraju udara odstopajo tudi za več sto kilometrov, podatki o hitrosti vetra pa za več deset kilometrov na uro. Potemtakem niti ni tako zelo čudno, da so ljudje, kljub opozorilom, ostali na svojih domovih. Zaradi nenatančnih podatkov se namreč pogosto zgodi, da se ljudje pred pretečo nevihto umaknejo, ob vrnitvi pa ugotovijo, da se ni nič zgodilo. Mnogi prebivalci orkanom izpostavljenega območja so le-te izkusili na lastni koži, prav tako so že kdaj zapustili svoje domove in se vrnil v nedotaknjene. Beg pred orkanom je stresna situacija, saj se je treba v nekaj urah odločiti za odhod na varno in s sabo odnesti le nekaj najpomembnejših predmetov. Ko ljudje ugotovijo, da gre v večini primerov opozoril za lažni preplah, se naslednjič odločijo ostati na svojih domovih. Na žalost je bilo v primeru orkana Katrine takih veliko preveč. Mnogi med njimi so namreč upali, da bo preteča nevarnost samo manjša nevihta, tako kot ostale doslej. (Hayden, 2006: 78)

5.10 Vključevanje nevladnih organizacij in mednarodnih akterjev

Nevladne organizacije so običajno tiste, ki se prve pojavijo na prizadetem območju, zato igrajo eno ključnih vlog pri kriznem odzivu in sanaciji. V veliko primerih se izkažejo za bolj učinkovite od vladnih struktur. Pomembno je, da tudi nevladne organizacije vključimo v krizne načrte, saj lahko le tako zagotovimo njihovo učinkovito in usklajeno delovanje v krizah.

Razsežnost orkana Katrine je preseгла zmogljivosti za ukrepanje na lokalni, državni in tudi zvezni ravni, tako da so na pomoč pri razreševanju krize priskočile tudi številne nevladne organizacije in tuje države. Med nevladnimi organizacijami se je posebej izkazal ameriški

⁷⁶ Vir: Bush: Media had more details on Katrina than gov't, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N28171764.htm> (20.04.2006).

Rdeči križ, ki je mobiliziral več kot 74.000 prostovoljcev. Ti so pripravili zatočišča za 160.000 evakuiranih ter pripravili in razdelili več kot 7,5 milijona toplih obrokov hrane. Pod okriljem Rdečega križa je Sklad za pomoč v katastrofah že od vsega začetka zbiral donacije. Do konca septembra se je v sklad nabralo več kot milijarda ameriških dolarjev, kar ga je med vsemi humanitarnimi organizacijami, ki so pristopile k zbiranju denarnih sredstev, postavilo na prvo mesto.⁷⁷

Viri na spletu, ki obravnavajo odziv na orkan Katrino, večkrat omenjajo radioamaterje, ki naj bi odigrali ključno vlogo pri vzpostavitvi sistema komunikacij. S pomočjo radijskih in telefonskih zvez, ki so jih vzpostavili na prizadetem območju po orkanu, so odgovorni lahko prejeli informacije o vremenu in stanju na terenu ter komunicirali med seboj. Na prošnjo Rdečega križa so vzpostavili radijske postaje v zatočiščih, pri čemer naj bi prostovoljno sodelovalo preko 700 radioamaterjev s cele države in Kanade. Ekipe radioamaterjev so na prizadetem območju delovale še cel mesec, njihova naloga pa je bila obnoviti sisteme komunikacij v zatočiščih, operativnih centrih, gospodinjstvih, agencijah za krizno upravljanje in vodenje in drugih organizacijah, ki so delovale pri odpravljanju posledic nesreče. Brez dvoma je delovanje radioamaterjev v kriznih operacijah prispevalo k boljši komunikaciji med odgovornimi za odziv na krizo in posredno k reševanju človeških življenj.⁷⁸

Iskanje pogrešanih preko svetovnega spleta

Ko je bilo jasno, da je orkan povzročil vsesplošno zmedo in razselil ljudi z ogroženih predelov na vse strani, so se na svetovnem spletu pojavile posebne strani, preko katerih so se pretakale informacije o pogrešanih. Vsekakor dejanje, ki je olajšalo iskanje pogrešanih in ponovno združilo marsikatero družino, vendar pa brez težav tudi tu ni šlo. Predvsem je bilo problematično dejstvo, da večina preživelih v nesreči ni imela dostopa do spleta, svoje so opravili tudi električni mrk, pomanjkanje računalniške opreme in nenazadnje računalniška nepismenost. Iskanje je oteževalo tudi preveliko število tovrstnih strani, nekatere med njimi so objavljale napačne informacije ali pomanjkljive podatke o pogrešanih osebah, kar je v množici razseljenih oseb nujno pomenilo podvajanje. (Moyer, 2005a: 113-119)

Po naročilu ameriške administracije je Ameriški center za pogrešane in izkoriščene otroke na spletu objavil seznam otrok, ki so bili med divjanjem orkana ločeni od staršev.⁷⁹ Razseljene

⁷⁷ Vir: United States: Hurricane Katrina, Information Bulletin, http://www.ifrc.org/cgi/pdf_appels.pdf (30.05.2006).

⁷⁸ Vir: Amateur Radio Volunteers Involved in Katrina Recovery, <http://www.arrl.org/news/stories/200/08/30/nc=1> (30.05.2006).

⁷⁹ Vir: Na spletu pogrešani otroci zaradi Katrine, <http://www.rtv.slo.si/modload.php> (24.07.2006).

družinske člane so si prizadevali najti tudi posebni klicni centri, kjer so zbirali prijave in informacije o pogrešanih. Po podatkih louisianskega Ministrstva za zdravje so klicni centri prejeli preko 10.500 prijav pogrešanih, pri čemer je bilo do decembra 2005 najdenih skoraj 6.800 oseb, tako da se je število pogrešanih zmanjšalo na 3.700.⁸⁰ Leto po Katrini naj bi bilo pogrešanih še nekaj več kot sto oseb.⁸¹

Veliko organizacij je ustanovilo posebne sklade, v katere se je stekal denar za pomoč prizadetim v orkanu. V zbiranje finančnih sredstev za odpravo posledic orkana sta se vključila tudi nekdanja predsednika George Bush st. in Bill Clinton, ki ju je predsednik Bush ml. predlagal za nadzor nad enim od številnih skladov, v katerega se je stekal denar za pomoč.⁸² Po podatkih, ki so dostopni na spletu, naj bi se do sredine maja 2006 v sklad predsednikov nabralo približno 115 milijonov ameriških dolarjev.⁸³

Pogled na vključevanje nevladnih organizacij v krizni odziv pokaže, da so le-te prispevale pomemben delež k razreševanju krize. Njihova učinkovitost bi bila toliko večja, če bi potekala ustrezna komunikacija med njimi in vladnimi akterji. Na žalost oblasti niso vedno znale učinkovito izkoristiti vseh njihovih razpoložljivih zmogljivosti v sredstvih in predvsem osebju, saj posebni načrti za vključevanje tovrstnih organizacij v odziv na krizo niso obstajali.

Odziv mednarodnih akterjev

Na splošno lahko govorimo o zelo solidarnem odzivu mednarodne skupnosti na nesrečo. Prizadetim zaradi orkana Katrine je po nekaterih podatkih pomoč ponudilo preko 70 držav,⁸⁴ ki so prispevale finančno pomoč, razna prevozna sredstva, mobilne bivalne zmogljivosti, materialno pomoč ter pomoč v obliki reševalnih ekip. (Malešič, 2006)

Sprva so ZDA nasprotovale sprejemanju pomoči drugih držav, razen Kanade in Velike Britanije, naraščanje škode in drugih posledic orkana pa je ZDA na nek način prisililo sprejeti ponujeno pomoč tudi drugih držav. Ameriška državna sekretarka Condoleezza Rice je tako 2.

⁸⁰ Vir: Find Family Call Center, <http://www.dhh.louisiana.gov/offices/faq.asp> (30.05.2006).

⁸¹ Vir: Življenje eno leto po Katrini, <http://www.rtvsl.si/modload.php> (29.08.2006).

⁸² Vir: Uganda is latest African donor of relief to hurricane Katrina, <http://usinfo.state.gov/utills.html> (30.05.2006).

⁸³ Vir: President Bush and Clinton announce New Bush-Clinton Katrina Fund Grants, <http://bushclintonkatrinafund.org> (24.07.2006).

⁸⁴ Po podatkih komisije v okviru Bele hiše, ki je preiskovala zvezni odziv na krizo, naj bi materialno ali denarno pomoč ponudilo celo 151 držav in mednarodnih organizacij. (The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 62)

septembra izjavila, da ZDA ne bodo zavrnila nobene ponujene pomoči, ki bi pripomogla k ublažitvi trpljenja ljudi na prizadetem območju.

Prizori z opustošenih predelov ZDA so izzvali odziv držav s celega sveta, ki so bile v glavnem vse presenečene nad dejstvom, da lahko naravna nesreča s svojo uničevalno močjo preseneti celo državo kot so ZDA in preseže njene zmogljivosti za krizni odgovor. S ponudbo pomoči so se oglasile tako bogate države, kot tudi take, ki se običajno pojavljajo v vlogi prejemnic pomoči. Države, ki so se odzvale na krizo, so največ pomoči ponudile v denarnih sredstvih, reševalnem osebju (ekipe za iskanje in reševanje, zdravniške ekipe, gasilci, inženirske enote, ekipe za vzpostavljanje komunikacij itd.), helikopterjih, letalih, ladjah in drugih vozilih, s katerimi so dovažali pomoč. Ponujena pomoč je vključevala še zdravila, hrano, vodo, oblačila, šotore, postelje, odeje, generatorje, vodne črpalke, sredstva za čiščenje vode, gorivo.⁸⁵

Tako množičen odziv tujih držav je presenetil zvezne oblasti, saj je bilo ponujeno pomoč težko vključiti v krizne aktivnosti v teku. Zaradi odsotnosti primernega načrta, ki bi postavljala okvire vključevanju mednarodne pomoči, je mnogo ponujenih zmogljivosti ostalo neizkoriščenih. Nekatere države so ponujale pomoč, ki je ZDA niso potrebovale, drugim so dostavo pomoči preprečevali birokratski postopki, tako da so države donatorice ostale razočarane nad odnosom ameriške zvezne države do ponujene pomoči. ZDA se redkokdaj znajdejo na strani prizadete države, ki potrebuje pomoč drugih, kar pa še ne opravičuje dejstva, da mednarodni akterji niso vključeni v načrte za odzivanje na nesreče.

6 SKLEPNI DEL

6.1 Pridobljene izkušnje in spoznanja

Posamezne nesreče, ki so povzročile krizo, je smiselno proučevati zato, da pridemo do določenih spoznanj, ki nam lahko pomagajo pri reševanju prihodnjih kriz. Nobena družba ni imuna na krize, zato je pomembno, da znamo v takih primerih ustrezno ukrepati, s ciljem obvarovati človeška življenja in materialne dobrine. Kritičen pogled na reševanje krize

⁸⁵ Viri: Forero, Juan, Steven R. Weisman (2005) U.S. Allies, and others, send offers to assistance, <http://www.nytimes.com/2005/09/04/international/americas/offers.html> (30.05.2006); Hurricane Katrina list of offers from countries participating in the EU mechanism, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do> (30.05.2006); World mobilises to aid US victims, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/news.bbc.co.uk> (30.05.2006); U.S. Receives aid offers from around the world, <http://edition.cnn.com/2005/US/09/04/katrina.world.aid> (30.05.2006).

razkrije napake, ki so se dogajale pri odzivu nanjo, in nam pomaga, da se jim v prihodnje izognemo. Na žalost se izkušnje in lekcije, ki nam jih ponudi analiza, ne kažejo nujno tudi v spremenjeni praksi. Tako ločimo lekcije, ki smo se jih naučili in se po njih tudi v praksi ravnali, in tiste, ki bi se jih lahko naučili, pa jih v prakso nismo prevedli.

Ko govorimo o pridobljenih izkušnjah in spoznanjih, moramo v prvi vrsti ugotoviti, ali se odgovorni za krizno upravljanje in vodenje zavedajo pomembnosti analize krize. V primeru orkana Katrine lahko ugotovim, da je bilo za analizo nesreče dokaj dobro in hitro poskrbljeno, vendar kritiki tudi tu niso ostali tiho. Predvsem jih moti to, da so preiskave vodile komisije, ki naj bi zaradi naklonjenosti vladajoči garnituri, služile obrambi Bele hiše pred kritikami. Predsednik je takoj, ko so se razmere po orkanu nekoliko umirile, obljubil, da bo znotraj Bele hiše sprožil preiskavo, ki naj bi razkrila nepravilnosti pri odzivu na nesrečo in pripomogla k boljšemu ravnanju v prihodnje. Nastalo je obsežno poročilo s pomenljivim naslovom Zvezni odziv na orkan Katrino: naučena lekcija,⁸⁶ ki so ga sestavili v predsednikovem Uradu za domovinsko varnost in objavili februarja 2006. Po pričakovanjih ni bilo preveč kritično do glavnih zveznih akterjev, je pa ponudilo obsežen seznam priporočil, kako naj bi v prihodnje izboljšali odziv na nesreče, kakršna je bila Katrina. Nekaj mesecev kasneje je sledilo poročilo Obora za domovinsko varnost in vladne zadeve. Njegov naslov - Orkan Katrina: še vedno nepripravljeni⁸⁷ - odraža značaj vsebine, ki je precej bolj oster, vendar brez neposrednih kritik na račun predsednika Busha. Tudi to poročilo zaključuje poglavje priporočil, ki naj bi pripomogla k boljši pripravljenosti ter bolj učinkovitemu in prožnemu sistemu odzivanja na nesreče.

Svoje videnje odziva na Katrino je v poročilu objavil tudi generalni inšpektor Ministrstva za domovinsko varnost, ki se predvsem osredotoča na ravnanje FEMA in ne išče neposrednih vzrokov za polom pri odzivu.

Preiskave, ki so jih opravile različne komisije in odbori, so pri odzivanju na orkan Katrino prepoznale številne napake in na podlagi tega oblikovale nekaj priporočil o ukrepih, ki jih je potrebno v prihodnje izboljšati. V smeri krepitve nacionalnega sistema za krizno upravljanje in vodenje je potrebno spremeniti aktivnosti na naslednjih področjih:⁸⁸

⁸⁶ The Federal response to hurricane Katrina: lessons learned, dostopno na: http://www.senate.gov/_files/Katrina/FullReport.pdf (23.05.2006).

⁸⁷ Hurricane Katrina: A nation still unprepared, dostopno na: http://www.senate.gov/_files/Katrina/FullReport.pdf (23.05.2006).

⁸⁸ Priporočila povzemam po poročilih The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned ter Hurricane Katrina: A Nation still unprepared.

- *Nacionalna pripravljenost*; zvezna vlada bi morala v sodelovanju s pristojnimi organi pregledati obstoječe načrte o operacionalni strukturi in osnovati jasne postopke priprav na krizo. V zasledovanju tega cilja, bi morala zagotoviti dobro organiziranost agencij ter primerno usposobljenost in opremljenost njenega osebja.
- *Integrirana uporaba vojaških zmogljivosti*; Ministrstvo za domovinsko varnost in Ministrstvo za obrambo bi morala skupaj načrtovati podporne aktivnosti pri odzivanju na nesreče in izpeljati preoblikovanje enot nacionalne garde tako, da bodo dosegale boljšo interoperabilnost z zveznimi vojaškimi enotami.
- *Komunikacije*; Ministrstvo za domovinsko varnost bi moralo s pomočjo strokovnjakov za znanost in tehnologijo razviti nacionalno strategijo kriznega komuniciranja, ki bi predstavljala okvir za delovanje vseh ravni oblasti na tem področju.
- *Oskrba in evakuacija*; Ministrstvo za domovinsko varnost bi moralo v sodelovanju z državnimi in lokalnimi oblastmi ter zasebnim sektorjem razviti prožen in transparenten sistem oskrbe in logistične podpore pri nudenju pomoči v nesrečah. Ta naj bi temeljil na pogodbenih razmerjih o zagotavljanju preskrbe z najnujnejšimi življenjskimi potrebščinami na lokalni ravni z možnostjo podpore državnih in zveznih oblasti. Pri evakuaciji bi moralo večjo vlogo odigrati Ministrstvo za promet.
- *Iskanje in reševanje*; potrebno je zagotoviti enoten sistem, ki bi združeval vse zvezne zmogljivosti za izvajanje operacij iskanja in reševanje in usmerjal njihovo delovanje.
- *Skrb za varnost*; Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za domovinsko varnost morata opredeliti naloge zvezne države pri zagotavljanju javnega reda, ter oblikovati načrte za njihovo vključevanje v krizno odzivanje.
- *Zagotavljanje bivalnih zmogljivosti*; Ministrstvo za stanovanjske zadeve bi moralo v sodelovanju z ostalimi zveznimi ministrstvi, ki razpolagajo z bivalnimi zmogljivostmi, razviti skupne načrte in podpirati pridobivanje novih zmogljivosti za začasno bivanje evakuiranih. Skrb za zatočišča bi morala še naprej ostati dolžnost Ministrstva za domovinsko varnost in Rdečega križa.
- *Komuniciranje z javnostmi*; da bi izboljšali obveščanje in usmerjanje delovanja ogroženih, je potrebno razviti celovit načrt javnega komuniciranja pred, med in po nesreči. V ta namen bi moralo Ministrstvo za domovinsko varnost razviti posebne ekipe, ki bi usklajevale komuniciranje z javnostmi v krizi.
- *Odgovarjanje na pomoč iz tujine ter sodelovanje z nevladnimi organizacijami*; potrebno je pregledati in ustrezno spremeniti postopke sprejemanja pomoči iz tujine. Nevladne organizacije je potrebno bolj dejavno vključiti v načrtovanje kriznega odziva.

- *Usposabljanje in vaje*; Ministrstvo za domovinsko varnost bi moralo oblikovati enotne kriterije, po katerih bi se izvajali programi usposabljanja kriznih akterjev, ter zagotoviti programe, v katerih bi po krizi analizirali ukrepe za njeno razrešitev.
- *Izobraževanje osebja na področju kriznega upravljanja in vodenja*; razviti je potrebno celosten program izobraževanja delujočih v sistemu kriznega upravljanja in vodenja, najsi bo na zvezni, državni, lokalni ravni ali v zasebnem sektorju.
- *Pripravljenost posameznikov*; zvezna oblast bi morala s posebnimi preventivnimi in izobraževalnimi programi pri posameznikih spodbujati zavest o pomembnosti njihovega prispevka k pripravljenosti na različne grožnje varnosti.

Na podlagi pridobljenih izkušenj kriznih akterjev v primeru orkana Katrine, bi sama za izboljšanje sistema odzivanja na nesreče izpostavila naslednje aktivnosti: načrti odzivanja bi morali vsebovati natančno opredeljene naloge in postopke ravnanja posameznih akterjev, predvsem pa bi se morali odgovorni za krizno upravljanje in vodenje z vsebino načrtov dobro seznaniti in v skladu z njimi pripravljati. Prav tako se mi zdi nujno v načrtovanje kriznega odzivanja vključiti čim večje število vladnih agencij, nevladnih organizacij in zasebnih podjetij, kajti raznolikost akterjev omogoča integriranje specifičnih postopkov in zmogljivosti v učinkovito celoto. Da bi lahko zasebna podjetja in posameznike aktivneje vključili v reševanje krize, je potrebno oblikovati bazo podatkov o zmogljivostih, s katerimi lahko sodelujejo pri odzivu in na ta način razbremenijo zvezne agencije in ministrstva. Glede na zmogljivosti, ki jih ima zvezna vojska, bi ji bilo potrebno dati pomembnejšo vlogo pri odzivanju na notranje krizne dogodke, kar je seveda težko, upoštevajoč natančen proces odobritve njene podpore civilnim oblastem. Za hiter odziv na naravne in druge nesreče v domovini, bi bilo smotno oblikovati posebne namenske sile znotraj Ministrstva za obrambo. Očitki, da je Ministrstvo za domovinsko varnost razpeto med dvema vrstama groženj – terorističnimi dejanji ter naravnimi in drugimi nesrečami, se mi zdi utemeljen. Obremenjenost s terorističnimi napadi leta 2001 in vojna proti globalnemu terorizmu sta po mojem mnenju glavna razloga za zmanjševanje proračunskih sredstev za namene kriznega upravljanja in vodenja ob notranjih kriznih dogodkih, kar se je med drugim odražalo tudi na primeru orkana Katrine.

6.2 Zaključek

Razsežnost, s katero je presenetil orkan Katrina, je zahtevala sodelovanje kriznih akterjev na lokalni, državni in zvezni ravni, ki pa se ni pokazalo za najbolj uspešno. Odsotnost skupnega načrtovanja ukrepov, pomanjkanje znanj in izkušenj na področju kriznega upravljanja in vodenja, izjemno slaba komunikacija med akterji ter nezmožnost vzpostaviti enotni sistem vodenja nesreče, so glavni razlogi za neuspeh pri reševanju krize.

Orkan Katrina ni poseben le po svojem obsegu in uničujoči moči, temveč tudi po tem, da nas opozarja na nevarne posledice spleta naravnega in človeškega dejavnika. Orkan je ogrozil varnost prebivalcev obalnih predelov ob Mehíškem zalivu in je v mestu New Orleans in njegovi okolici pustil neprimerno večje posledice, kot na drugih območjih, kjer je tudi prešel kopno. New Orleans s svojo specifično lego, razčlenjeno obalo, prisotnostjo reke Misisipi in skledasto obliko, ki je posledica lege pod nivojem morske gladine, katastrofi ni mogel ubežati. Orkan kot takšen bi na katerem drugem območju ne imel tako katastrofalnih posledic, saj je zanje v New Orleansu kriva predvsem voda, ki je po predrtju zaščitnih nasipov poplavlila mesto. Glede na to, da so orkani in poplave v tem predelu ZDA dokaj pogost pojav, ni razloga za opravičevanje napak, do katerih je prihajalo na vseh treh ravneh oblasti. Kakšen bo naš uspeh pri soočenju s krizo je v veliki meri odvisno od tega, kako smo se nanjo predhodno pripravili, saj je natančno načrtovanje nalog in postopkov kriznega upravljanja in vodenja ter razumevanje le-teh ključnega pomena za učinkovit odziv.

Vključenost različnih akterjev v krizno odzivanje oziroma delitev odgovornosti prispeva k racionalnejši izrabi virov in zmogljivosti posameznih organizacij. Delitev odgovornosti pa še ne zagotavlja učinkovitega delovanja, saj prihaja ob nepoznavanju nalog pogosto do počasnega odločanja, neodločanja ali podvajanja ukrepov. S tega vidika lahko potrdim eno od dveh temeljnih hipotez, ki pravi, da k neučinkovitosti ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja prispeva odsotnost načrtovanja ukrepov in jasnega poznavanja vlog posameznih akterjev na vseh treh ravneh oblasti. Nenatančni načrti in prelaganje odgovornosti med kriznimi akterji vidim kot glavna razloga za počasen in neučinkovit odziv na orkan Katrino. Prav tako je analiza krize potrdila izvedeno hipotezo, ki pravi, da delitev odgovornosti med akterji ob nepoznavanju dolžnosti in postopkov kriznega upravljanja in vodenja ne more samo po sebi zagotoviti učinkovitega reševanja krize. Krizni akterji namreč zaradi pomanjkanja znanja v procesu upravljanja in odločanja niso natančno vedeli, katere so njihove dolžnosti, zato so čakali, da bodo odločitve sprejeli drugi akterji. Pomanjkanje sodelovanja in zavesti o tem, kdo je za kaj odgovoren, se je še bolj očitno izrazilo zaradi temeljne ustavne značilnosti ameriškega federalizma. Ta zahteva, da se na nesreče odzivajo

čim nižje ravni oblasti, ki jim državna ali zvezna raven priskoči na pomoč šele tedaj, ko prve izčrpajo svoje zmogljivosti za odziv. Druga temeljna hipoteza oziroma domneva, da osredotočenost nacionalnovarnostnega sistema ZDA na grožnje s terorističnimi dejanji zapostavlja njegovo skrb za soočanje z ostalimi grožnjami varnosti, se je prav tako izkazala za pravilno. Sprememba v ameriškem zaznavanju varnostnega okolja je v veliki meri povezana s terorističnim napadom 11. septembra 2001. Temu se je prilagodila struktura nacionalnovarnostnega sistema, ki dojema terorizem kot ključno grožnjo nacionalne varnosti. V skladu s tem so bile preoblikovane nekatere nacionalnovarnostne institucije, ki jim je sedaj v prvi vrsti naložena skrb za odvratanje terorističnih groženj. Na primeru orkana Katrine se je pokazalo, da je odtekanje denarnih sredstev in kadrovskih zmogljivosti, zaradi krepitve sredstev boja proti terorizmu, močno zmanjšalo učinkovitost sistema kriznega upravljanja in vodenja ob naravnih nesrečah.

7 VIRI IN LITERATURA

Knjige in zborniki:

1. Bos, Peter, ur. (2003) Crisis management in a crowded humanitarian space: The Politics of Hosting Refugee Influxes. Stockholm: The Swedish National Defence College.
2. Brändström, Annika in Marjan Malešič, ur. (2004) Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives. Stockholm: Elanders Gotab.
3. Coombs, Timothy (1999) Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding. London: Sage Publication.
4. Ferfila, Bogomil (2002) ZDA. Ljubljana: FDV.
5. Grizold, Anton (1999) Obrambni sistem Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.
6. Jug, Hartman, Maja, ur. (2004) Hutchinsonov Priročnik znanosti. Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.
7. Kladnik, Drago, Franc Lovrenčak in Milan Orožen Adamič (2005) Geografski terminološki slovar. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU.
8. Kladnik, Drago, ur. (2001) Geografija. Tržič: Učila International.
9. Krušič, Marjan (1977) Geografija. Ljubljana: Cankarjeva založba.
10. Lah, Avguštin, ur. (1995) Leksikon okolje in človek. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.
11. Lubi, Darko (2005) Temelji vodenja in poveljevanja. Študijsko gradivo. Ljubljana: FDV.
12. Malešič, Marjan, ur. (2004) *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*. Ljubljana: FDV.
13. Prezelj, Iztok (2005a) Nacionalni sistemi kriznega upravljanja. Ljubljana: FDV.
14. Prezelj, Iztok (2004a) Sistem kriznega menedžmenta v sodobni državi. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
15. Robinson, Peter in Ann Henderson Sellers (1999) Contemporary climatology. London: Pearson Education.
16. Thomas, David, in Andrew Goudie, ur. (2002) The dictionary of physical geography. Oxford: Blackwell Publishers.
17. Tola, Jose (2005) Vodnik po naravni geografiji. Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.
18. Yin, Robert K. (2003) Case study research: design and methods. London: Sage Publications

Članki v zbornikih, revijah in časopisih:

19. Carroll, Chris (2005) Deadly delay. Katrina: Grasping for relief. *National Geographic* št. 6, 6-13.
20. Dakič Prelec, Drago (2005a) Lovci orkanov. *Revija Obramba*, december, 56.
21. Dakič Prelec, Drago (2005b) Orkan ujel ZDA nepripravljene. *Revija Obramba*, oktober, 15.
22. Davis, Mike (2005) Škandal v New Orleansu. *Le Monde Diplomatique*, št. 1, 30-31.
23. Evacuees across the country (2005) V Susan Moyer (ur.) *Katrina: Stories of rescue, recovery and rebuilding in the eye of the storm*, 108-110.
24. Grizold, Anton (2005) Varnostni poduk Katrine. *Revija Obramba*, oktober, 17.
25. Grošelj, Klemen (2003/2004) Potres v Posočju leta 1998. *Ujma* št. 17-18, 227-232.
26. Hayden, Thomas (2006) Uničujoči tropski cikloni – ni jim videti konca. *National Geographic*, št. 4, 76-79.
27. Holsti, Ole R. (1990) Crisis Management. V B. Glad (ur.) *Psychological Dimension of War*, 117. Newbury Park: Sage Publication.
28. Jeraj, Jurij (2002) Evropska akademija za krizni menedžment. *Ujma*, št. 16, 434-437.
29. Kramžar, Barbara (2005) V iskanju izgubljene duše. *Sobotna priloga časopisa Delo*, 31.12.2005.
30. Kranjčec, Renata in Polič, Marko (2002) Psihološki vidiki kriznega upravljanja. *Ujma* št. 16, 409-414.
31. Luetlich, Rick (2006) Narivanje morske vode lahko strahovito prizadene obalna območja. *National Geographic*, št. 4, 76-84.
32. Malešič, Marjan (2002) Teorija kriznega upravljanja. *Ujma* št. 16, 401-408.
33. Malešič, Marjan (2006) Odzivanje na nesrečo v ZDA: orkan Katrina. *Ujma* (v tisku).
34. Moyer, Susan (2005a) Reuniting the youngest survivors with their families. V Susan Moyer (ur.) *Katrina: Stories of rescue, recovery and rebuilding in the eye of the storm*, 113-119.
35. Moyer, Susan (2005b) Superdome roof damaged by Katrina. V Susan Moyer (ur.) *Katrina: Stories of rescue, recovery and rebuilding in the eye of the storm*, 35-36.
36. Polič, Marko (1999) Komuniciranje z javnostjo ob nesrečah. *Ujma* št. 13, 350-354.
37. Prebilič, Vladimir, Milena Dobnik Jeraj (2004) Razlitje nafte v Ortneku oktobra 1998. V Marjan Malešič (ur.) *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*, 365-400.

38. Prezelj, Iztok (2004b) Nacionalni sistemi kriznega upravljanja v državah EU in Nata. *Slovenska vojska* št. 18, 26-27.
39. Prezelj, Iztok (2005b) Tipične težave pri kriznem upravljanju. *Ujma* št. 19, 190-195.
40. Jeraj, Jurij (2002) Evropska akademija za krizni menedžment. *Ujma* št. 16, 434-437.
41. Thomas, Evan (2005) The lost city. *Newsweek*, št. 11, 19-30.

Internetni viri:

42. A Guide to the Disaster Declaration Process and Federal Disaster Assistance, <http://www.dhs.gov/dhspublic> (09.05.2006).
43. Alpert, Mark (2004) Stormy Weather. Why are Atlantic Hurricanes on the Rise? <http://www.sciam.com/article.cfm> (07.03.2006).
44. Amateur Radio Volunteers Involved in Katrina Recovery, <http://www.arrl.org/news/stories/200/08/30/nc=1> (30.05.2006).
45. A Nation Prepared: Federal Emergency Management Agency Strategic Plan, Fiscal Years 2003-2008, <http://www.mipt.org/pdf/femastrategicplan2003-2008.pdf> (11.05.2006).
46. A Performance Review of FEMA's disaster management activities in response to Hurricane Katrina, http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/OIG_06-32_Mar06.pdf (20.04.2006).
47. Burchfield, Nathan (2005) Statistics suggest race not a factor in Katrina deaths, <http://cnsnews.com/view/nation/archive/200512.htm> (24.07.2006).
48. Busha pravočasno posvarili pred Katrino, <http://www.delo.si/article.print.php?ID=122685> (27.03.2006).
49. Bush: Media had more details on Katrina than gov't, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N28171764.htm> (20.04.2006).
50. Bush zadovoljen z obnovo (2006), http://24ur.com/bin/article_print.php?id=3079414 (29.08.2006).
51. Callimachi, Rukmini (2006) Recovery remains slow year after Katrina, <http://cbsnews.com/stories/2006/08/12/ap/national/main.shtml> (21.08.2006).
52. Carter, Nicole T. (2005) New Orleans levees and floodwalls: Hurricane damage protection, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22238.pdf> (23.05.2006).
53. Coast guard response to hurricane Katrina, http://www.uscg.mil/hq/g-cp/comrel/factfile/factcards/Hurricane_Katrina.htm (18.08.2006).
54. Emphasis on Local Response, <http://www.dhs.gov/dhspublic> (09.05.2006).

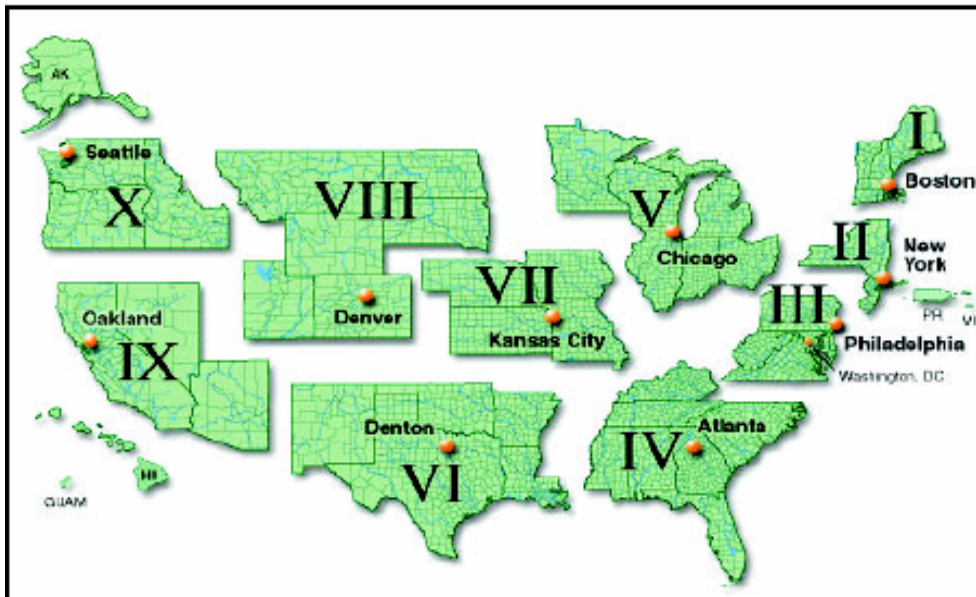
55. Facts about the USA, <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/facts.htm> (15.05.2006).
56. Feds slow, unreliable in Katrina response, <http://www.msnbc.msn.com/id/14428200/> (21.08.2006).
57. FEMA History, <http://www.fema.gov/about/history.shtm> (26.04.2006).
58. Find Family Call Center, <http://www.dhh.louisiana.gov/offices/faq.asp> (30.05.2006).
59. Fischetti, Mark (2005) Protecting against the next Katrina. Wetland mitigate flooding, but are they too damaged in the Gulf? <http://www.sciam.com/article.cfm> (23.05.2006).
60. Forero, Juan, Steven R. Weisman (2005) U.S. Allies, and others, send offers to assistance, <http://www.nytimes.com/2005/09/04/international/americas/offers.html> (30.05.2006).
61. Fussell, Elizabeth (2005) Leaving New Orleans: social stratification, networks, and hurricane evacuation, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Fussell/pf/> (29.07.2006).
62. Garamone, Jim (2005) DoD response began before Katrina made landfall, <http://www.defenselink.mil/news/sep2005.html> (16.05.2006).
63. History: Who Became Part of the Department, <http://www.dhs.gov/dhspublic> (11.05.2006).
64. Hoffman, Ross N. (2004) Controlling Hurricanes: Can hurricanes and other severe tropical storms be moderated or deflected?, <http://www.sciam.com/article.cfm> (23.05.2006).
65. Hurricane, <http://www.fema.gov/hazard/hurricane> (26.04.2006).
66. Hurricane basics, <http://www.nhc.noaa/HAW2/english/basics.shtml> (26.04.2006).
67. Hurricane Katrina, http://www.nasa.gov/vision/earth/lookingatearth/hurricane_2005.html (20.04.2006).
68. Hurricane Katrina: A nation still unprepared. Report of the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, http://www.senate.gov/_files/Katrina/FullReport.pdf (23.05.2006).
69. Hurricane Katrina list of offers from countries participating in the EU mechanism, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do> (30.05.2006).
70. Hurricane quick facts, <http://www.lagic.lsu.edu> (24.06.2006).
71. Hurricanes. Forces of Nature, <http://www.nationalgeographic.com> (07.03.2006).
72. Interagency coordination during Joint Operations, http://www.ndu.edu/itea/storage/101/jp3_8voll.pdf (05.05.2006).
73. Jarvinen, Brian (2006) Storm surge, http://www.nhc.noaa.gov/HAW2/english/storm_surge.shtml (26.04.2006).

74. Katrina Facts,
http://directrelief.org/sections/information_center/newsletter/Katrina_response.pdf
 (24.06.2006).
75. Katrina Photo Gallery, <http://www.katrinadestruction.com> (21.08.2006).
76. Kenneth, Thomas R. (2001) Federalism and the Constitution: Limits on Congressional Power, <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/states/rl30315.pdf> (15.05.2006).
77. Landsea, Chris (2006) Hurricane research division,
<http://www.aoml.noaa.gov/hrd/tcfaq/A1.html> (28.04.2006).
78. Liberman, Joe (2006) Hurricane Katrina: the Defense department's role in the response, http://www.hsgac.senate.gov/_files/020906JILOpen.pdf (18.08.2006).
79. Mills, Donna (2005) 10.000 more Guard troops to support military's hurricane response, <http://www.defenselink.mil/news/aug2005.html> (16.05.2006).
80. Missing children cases from hurricanes resolved, agency says, <http://usatoday.com>
 (21.08.2006).
81. Mission: The world's best coast guard, <http://uscg.mil/g-cp/comrel/factfile/factcards/missions.html> (18.08.2006).
82. Na spletu pogrešani otroci zaradi Katrine, <http://www.rtv slo.si/modload.php>
 (24.07.2006).
83. National Response Plan, <http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/NRPbaseplan.pdf>
 (05.05.2006).
84. National Strategy for Homeland Security,
http://dhs.gov/interweb/assetlibrary/nat_strat_hls.pdf (05.05.2006).
85. Our American Government, <http://unclefed.com/EduStuff/AmGovt/Gvexec.pdf>
 (15.05.2006).
86. Perrow, Charles (2005) Using organizations: the case of FEMA,
<http://understandingkatrina.ssrc.org/Perrow/pf/> (29.07.2006).
87. Photo Gallery, <http://www.illinoisphoto.com> (21.08.2006).
88. President Bush and Clinton announce New Bush-Clinton Katrina Fund Grants,
<http://bushclintonkatrinafund.org> (24.07.2006).
89. Prva obletnica orkana Katrina (2006), <http://www.rtv slo.si/modload.php> (29.08.2006).
90. Robert T. Stafford Disaster Relief in Emergency Assistance Act: Legal Requirements for Federal and State Roles in Declarations of an Emergency or a Major Disaster, CRS Report for Congress, <http://fpc.state.gov/documents/organization/53688.pdf>
 (05.05.2006).

91. Rochell Konigsmark, Anne (2006) Levees not fully ready for hurricane season, <http://usatoday.com> (21.08.2006).
92. Saffir-Simpson Hurricane Scale, <http://www.fema.gov/hazard/hurricane/> (26.04.2006).
93. Smith, Donna (2006) U.S. hurricane response lacked leadership – report, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N01316664.htm> (20.04.2006).
94. State Government, <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/state/index.html> (15.05.2006).
95. Strohm, Chris (2005) DHS failed to use catastrophe response plan in Katrina's wake, <http://www.govexec.com/dailyfed/1005/101805cl.htm> (24.07.2006).
96. The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned, <http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.pdf> (07.03.2006).
97. The National Security Strategy (2002), <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> (05.05.2006).
98. The United States Political System, <http://australianpolitics.com/usa/overview> (15.05.2006).
99. Uganda is latest African donor of relief to hurricane Katrina, <http://usinfo.state.gov/utills.html> (30.05.2006).
100. United States: Hurricane Katrina, Information Bulletin, http://www.ifrc.org/cgi/pdf_appels.pdf (30.05.2006).
101. U.S. hurricane response: Key players, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas> (16.06.2006).
102. U.S. Receives aid offers from around the world, <http://edition.cnn.com/2005/US/09/04/katrina.world.aid> (30.05.2006).
103. Wood, Sarah (2005) DoD leaders report on hurricane response, <http://www.defenselink.mil/news/nov2005.html> (16.05.2006).
104. World mobilises to aid US victims, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetool/news.bbc.co.uk> (30.05.2006).
105. Življenje eno leto po Katrini, <http://www.rtvsl.si/modload.php> (29.08.2006).

PRILOGA

Shema 1: Regionalna razčlenjenost FEMA



Vir: The Federal Response to Hurricane Katrina, 2006: 16.

Shema 2: Beaufortova lestvica moči vetra

Stopnja po Beaufortu	Hitrost vetra v km/h	Oznaka oziroma vrsta vetra
0	pod 1	brezvetrje (mirno ozračje)
1	1-5	sapica
2	6-11	vetrič
3	12-19	šibek veter
4	20-29	zmeren veter
5	30-39	močan veter
6	40-50	hud veter
7	51-61	viharen veter
8	62-72	vihar
9	75-87	močan vihar
10	88-101	hud vihar
11	102-117	orkanski vihar (uničujoč vihar)
12	nad 119	orkan

Vir: prirejeno po Tola (2005: 48) in Lah (1995: 31)

Shema 3: Saffir-Simpsonova lestvica orkanov

Stopnja	Hitrost vetra v km/h	Povzročena škoda	Višina vihar. valov v m
1	119-154	minimalna; poškodbe na drevesih, prometnih znakih	1,2-1,6
2	155-177	zmerna; poškodbe streh, oken in vrat na objektih, podiranje dreves, poplave	1,7-2,5
3	178-209	znatna; ruvanje dreves, poškodbe objektov, poplavljanje v notranjost, poškodbe na cestah	2,6-3,7
4	210-248	velika; uničene strehe, drevesa, močno poškodovane ceste, poplavljeni objekti ob obali, uničene montažne zgradbe	3,8-5,5
5	nad 249	katastrofalna; večina zgradb in cest uničenih, uničena vegetacija, poplavljeni objekti;	nad 5,5

Vir: Saffir-Simpson Hurricane Scale, <http://www.fema.gov/hazard/hurricane/> (26.04.2006).

Shema 4: Orkan Katrina v številkah

Kazalec **Orkan Katrina (23.08.-31.08.2005)**

Jakost orkana ob udaru	četrti (tretji) stopnja*
Največja hitrost vetra	230 km/h
Višina nevihtnega vala	Od 1,2 m do 9 m (Biloxi, Miami)
Površina prizadetega območja	200.000 km ²
Število evakuiranih	700.000-1.000.000**
Število smrtnih žrtev	1.300 – 1.527**
Število uničenih domov	300.000
Ocenjena gospodarska škoda	125-150 milijard ameriških dolarjev
Stroški obnove	Zvezna vlada je odobrila 110 milijard ameriških dolarjev

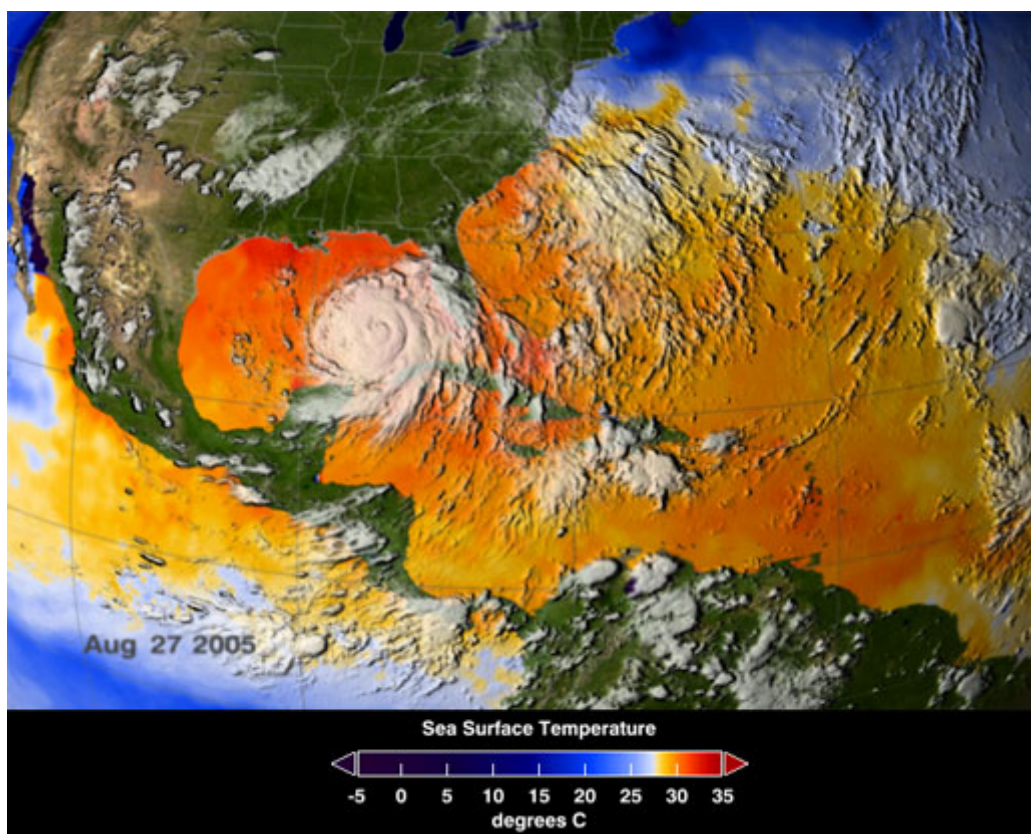
* Orkan Katrina je kopno v bližini New Orleansa dosegel z močjo tretje stopnje, preden je udaril na obalo pa je divjal z močjo četrte stopnje.

** Podatki o številu evakuiranih in številu smrtnih žrtev so zelo različni, zato o natančnem številu ne moremo govoriti z ustrežno stopnjo verodostojnosti. Številko 1.527 smrtnih žrtev navaja poročilo preiskovalne komisije Odbora za domovinsko varnost in vladne zadeve.

Vir: prirejeno po: Hurricane Katrina: A Nation still unprepared; A performance review of FEMA's disaster management activities in response to hurricane Katrina, http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/OIG_06-32_Mar06.pdf (20.04.2006); Katrina Facts,

http://directrelief.org/sections/information_center/newsletter/Katrina_response.pdf
(24.06.2006); Hurricane quick facts, <http://www.lagic.lsu.edu> (24.06.2006).

Slika 1: Satelitski posnetek orkana Katrine



Vir: Hurricane Katrina, http://www.nasa.gov/mission/earth/lookingatearth/hurricane_2005.html
(20.04.2006).

Slika 2: Zračni posnetek poplavljenega New Orleansa.



Vir: Photo Gallery, <http://www.illinoisphoto.com> (21.08.2006).



Slika 3: Uničena telekomunikacijska infrastruktura po orkanu.

(Vir: Photo Gallery, <http://www.illinoisphoto.com> (21.08.2006)).

Slika 4: Iskanje preživelih po orkanu Katrini.



Vir: Photo gallery, <http://www.illinoisphoto.com> (21.08.2006).

Slika 5: Vojaške enote krpajo vrzeli v nasipih.



Vir: Katrina Photo Gallery, <http://www.katrinadestruction.com> (21.08.2006).