

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Janez Kleč

Krizno komuniciranje v primeru orkana Katrina

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Janez Kleč

Mentor: red. prof. dr. Marjan Malešič

Krizno komuniciranje v primeru orkana Katrina

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Krizno komuniciranje v primeru orkana Katrina

Diplomsko delo obravnava proces komuniciranja med krizo, ki jo je v ZDA leta 2005 povzročil orkan Katrina. Avtor najprej opredeli nekatere ključne pojme kriznega upravljanja, vodenja in komuniciranja ter poda nekaj temeljnih teoretičnih izhodišč. V nadaljevanju izpostavi bistvene značilnosti ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja, kot sta npr. federalizem in decentraliziranost, pojasni vlogo nacionalnega načrta odzivanja ter vlogo sistema upravljanja in vodenja ob nacionalnih kriznih dogodkih NIMS pri izvajanju kriznega komuniciranja ter identificira tiste organizacije znotraj sistema, ki nosijo poglavitno breme pri izvajanju kriznega komuniciranja. Poudari predvsem vlogi nacionalnega komunikacijskega sistema ter zvezne agencije za krizno upravljanje in vodenje. Osrednji del naloge predstavlja študija primera kriznega komuniciranja med orkanom Katrina. Analiza kriznega komuniciranja je v tem poglavju razdeljena na interno krizno komuniciranje, kjer se obravnavajo komunikacijski procesi med akterji kriznega upravljanja in vodenja, ter na komuniciranje z zunanjimi javnostmi, kjer je poseben poudarek namenjen obveščanju prizadete javnosti, delovanju skupnega informacijskega sistema in vlogi množičnih medijev. V sklepnem poglavju avtor izpostavi poglavitne ugotovitve diplomskega dela in z metodo indukcije poskuša oblikovati nekatere splošne zaključke.

Ključne besede: orkan Katrina, krizno komuniciranje, krizno upravljanje in vodenje, interoperabilnost, mediazacija.

Crisis communication in the case of Hurricane Katrina

The thesis discusses the process of crisis communications during the crisis caused by Hurricane Katrina in 2005. The author first defines some key concepts in the field of crisis management and crisis communication, then provides some basic theoretical background for the study of crisis communication and highlights some essential features of the American system of crisis management such as federalism and decentralisation. He proceeds by explaining the role of NRP and NIMS in the implementation of crisis communication and by identifying those organizations within the system bearing the main burden in the implementation of crisis communication. The author puts special emphasis on the importance of the National Communications System and the Federal Emergency Management Agency. The central chapter of the thesis is a case study of crisis communication during Katrina. Analysis of crisis communication in this chapter is divided into two separate sections, one focusing on internal crisis communication and the other on communication with the public. The former pertains to communication processes among crisis responders while the latter deals with crisis communication to the public, role of the media and performance of the Joint Information System. In the final chapter the author highlights key findings of the thesis and attempts to draw some general conclusions.

Key words: Hurricane Katrina, crisis communication, crisis management, interoperability, mediazation.

KAZALO

1	UVOD IN METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	6
2	KRIZNO KOMUNICIRANJE.....	8
2.1	Krize ter krizno upravljanje in vodenje	8
2.2	Teoretična izhodišča za proučevanje kriznega komuniciranja	9
2.2.1	Strategije in taktike kriznega komuniciranja	11
3	SISTEMSKA UREDITEV KRIZNEGA KOMUNICIRANJA V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE	13
3.1	Struktura ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja.....	13
3.2	Podpora internega kriznega komuniciranja	16
3.3	Podpora komuniciranja z zunanjimi javnostmi	17
3.4	Organizacija in značilnosti obveščanja javnosti med krizo.....	19
4	KRIZNO KOMUNICIRANJE MED ORKANOM KATRINA.....	22
4.1	Orkan Katrina	22
4.2	Vpliv orkana na telekomunikacijsko infrastrukturo	23
4.3	Interno krizno komuniciranje	26
4.3.1	Vloga in dejavnost nacionalnega komunikacijskega sistema.....	26
4.3.2	Posledice komunikacijskih težav za krizno odzivanje	28
4.3.2.1	Vpliv pomanjkanja kakovostnih informacij na odločevalski proces.....	30
4.4	Komuniciranje z zunanjimi javnostmi.....	32
4.4.1	Odziv odgovornih na pojav krize	32
4.4.2	Obveščanje prizadete javnosti	35
4.4.2.1	Obveščanje o nevarnosti orkana	35
4.4.2.2	Obveščanje o nevarnosti porušenja nasipov	36
4.4.2.3	Obveščanje o evakuaciji	37
4.4.2.4	Obveščanje ljudi z okvarami vida oz. sluha	40
4.4.2.5	Obveščanje o zdravstvenih tveganjih in ukrepih.....	41
4.4.2.6	Vloga radioamaterjev in svetovnega spleta	42
4.4.3	Značilnosti poročanja medijev	43
4.4.4	Ocena delovanja skupnega informacijskega sistema.....	45
5	SKLEP	47
6	LITERATURA	52

SEZNAM KRATIC

Kratica	Angleško	Slovensko
CDC	Centers for Disease Control and Prevention	Centri za nadzor in preprečevanje bolezni
EAS	Emergency Alert System	Sistem za krizno opozarjanje
ESF	Emergency Support Function	Krizna podporna funkcija
FEMA	Federal Emergency Management Agency	Zvezna agencija za krizno upravljanje in vodenje
GETS	Government Emergency Telecommunications Service	Telekomunikacijske storitve vlade v času krize
IKT	Information communication technology	Informacijsko komunikacijska tehnologija
KUV	/	Krizno upravljanje in vodenje
MERS	Mobile Emergency Response Support	Sistem mobilne logistične podpore za krizno odzivanje
NCS	National Communications System	Nacionalni komunikacijski sistem
NIMS	National Incident Management System	Sistem upravljanja in vodenja ob nacionalnih kriznih dogodkih
NRP	National Response Plan	Nacionalni načrt odzivanja
SHARES	Shared Resources High Frequency Radio Programme	Visokofrekvenčni radioprogram za skupno rabo
TSP	Telecommunications Service Priority	Storitev za določanje prednostnih telekomunikacijskih potreb
USD	United States dollar	Ameriški dolar
WLAN	Wireless Local Area Network	Brezžično lokalno omrežje
WPS	Wireless Priority Service	Storitev za prioritizacijo brezžičnih povezav
ZDA	/	Združene države Amerike

1 UVOD IN METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

V diplomskem delu sem analiziral komuniciranje med krizo, ki jo je leta 2005 v jugovzhodnem delu Združenih držav Amerike povzročil orkan Katrina. Kriza je vzbudila veliko pozornost svetovne javnosti, saj je orkan povzročil izjemno opustošenje v velikem urbanem središču ene najrazvitejših držav sveta. Med pomembnejšimi razlogi, ki so pripomogli k odmevnosti krize, bi lahko izpostavili osuplost ameriške in svetovne javnosti nad nezmožnostjo ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja, da se uspešno sooči z orkanom Katrina. Ena ključnih pomankljivosti odziva na krizo je bilo prav slabo komuniciranje.

Proučevanje kriznega komuniciranja je pomembno zaradi pogosto nevidne, a pomembne vloge, ki jo ima komuniciranje za celoten proces kriznega upravljanja in vodenja. Bistvo komuniciranja je v prenosu informacij od pošiljatelja k enemu ali več prejemnikov. Hiter prenos informacij s prizadetega območja do ključnih odločevalcev v krizi omogoča sprejemanje kakovostnih odločitev. Prenos informacij med različnimi odločevalci znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja omogoča sinergijsko delovanje in s tem optimizacijo aktivnosti. Prenos zanesljivih in točnih informacij zunanjim javnostim pa med prizadetimi zmanjšuje negotovost, omogoča izvajanje ustreznih samozaščitnih ukrepov in preprečuje širjenje zavajajočih informacij, ki bi utegnile negativno vplivati na delovanje kriznega upravljanja in vodenja.

Diplomsko delo je razdeljeno v tri vsebinska in eno sklepno poglavje. V prvem poglavju pojasnujem temeljne pojme in podajam bistvena teoretična izhodišča za proučevanje kriznega komuniciranja. V drugem poglavju sledi pregled nekaterih pomembnejših značilnosti ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja ter opredelitev tistih organizacij, ki so znotraj sistema v največji meri zadolžene za izvajanje kriznega komuniciranja. V tretjem poglavju pa analiziram komuniciranje med samo krizo, pri čemer ločeno obravnavam proces internega kriznega komuniciranja in proces komuniciranja z zunanjimi javnostmi. V sklepnem poglavju sem odgovoril na raziskovalna vprašanja in empirične ugotovitve sintetično povezal s teoretičnimi koncepti.

Za izdelavo diplomskega dela sem uporabil nekatere metode družboslovnega raziskovanja. Pri oblikovanju teoretične osnove za proučevanje kriznega komuniciranja v okviru ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja sem uporabil metodo zbiranja in analize vsebine primarnih in sekundarnih virov, s pomočjo katere sem pridobil tudi potrebne informacije o značilnostih obravnavane krize in delovanju posameznih akterjev kriznega komuniciranja. Z deskriptivno metodo sem opisal potek krize, njene posledice in delovanje ključnih akterjev, analitično metodo pa sem uporabil za smiselno razčlenitev procesa kriznega komuniciranja na interno komuniciranje akterjev kriznega upravljanja in vodenja ter na komuniciranje oblasti z zunanjimi javnostmi. Iz številnih parcialnih ugotovitev sem z metodo indukcije oblikoval splošnejše zaključke in oceno delovanja posameznih akterjev. Zaradi objektivnih omejitev se nisem mogel poslužiti metode družboslovnega intervjuja, ki bi bila sicer ena od bolj uporabnih metod.

Moje raziskovanje so usmerjala naslednja raziskovalna vprašanja:

RV1: Kdo so bili ključni akterji kriznega komuniciranja v proučevanem primeru in kako so opravili svoje naloge?

RV2: Kaj so bile temeljne pomanjkljivosti in kaj dobre prakse kriznega komuniciranja ter kako so vplivale na proces kriznega upravljanja in vodenja?

RV3: Kako je na potek kriznega komuniciranja v tem primeru vplival fenomen mediazacije?

2 KRIZNO KOMUNICIRANJE

Krizno komuniciranje je ena od funkcij kriznega upravljanja in vodenja, zato bom najprej izpostavil nekaj njegovih pomembnejših značilnosti ter nekaj bistvenih lastnosti krize.

2.1 Krize ter krizno upravljanje in vodenje

Vsaka kriza je unikaten dogodek, obenem pa vse krize povezujejo določene skupne lastnosti, ki omogočajo izpeljavo splošnih zakonitosti (Malešič 2004, 11). Številni avtorji so poskušali opredeliti skupne imenovalce kriz, zato je v strokovni literaturi s področja kriznega upravljanja in vodenja mogoče zaslediti raznolike definicije tega pojava.

Dokaj celovito definicijo ponuja Hermann (v Prezelj 2005, 22), ki definira krizo kot »situacijo, ki ogroža visokoprioritetne cilje enote odločanja, omejuje količino časa za odgovor, s svojim pojavom preseneča člane skupine odločanja in vzbuja vtis katastrofalnih oz. pogubnih posledic v primeru neukrepanja«.

Krizno upravljanje in vodenje (v nadaljevanju KUV) je Mortensen opredelil kot skupek operativnih sredstev, namenjenih preprečevanju pojava in razvoja kriz, zmanjševanju vpliva kriz na ljudi in družbene strukture ter optimiziranju naporov za vnovično vzpostavitev normalnosti. KUV praviloma poteka v organizacijskem kaosu, v stresnih razmerah, ob pomanjkanju natančnih informacij in pod pritiskom množičnih medijev (Malešič in drugi 2006, 12).

Coombs (1999, 4–5) je KUV razdeli v štiri temeljne faze: preprečevanje, priprave, izvedba in učenje. V fazi preprečevanja se oblikujejo osnovni koraki za preprečitev krize. V fazi priprav se izdelata načrt KUV ter ugotavlja ranljivost na krizo, izberejo in urijo se krizne skupine, izberejo se govorniki ter pripravi se ustrezen krizni komunikacijski sistem. V fazi izvedbe se sistem KUV sooči z realnostjo kriznih razmer. Vsi elementi sistema so podvrženi simuliranim ali dejanskim kriznim razmeram. Rezultati oz. uspešnost kriznega odziva so pogosto predmet javne pozornosti in vplivajo na ugled organizacije oz. organizacij, ki KUV izvajajo. V zadnji fazi oz. fazi učenja organizacija opravi evalvacijo

lastnega delovanja. V tej fazi se razvija institucionalni spomin, ki povečuje učinkovitost organizacije v prihodnosti pri odzivanju na krizne razmere.

2.2 Teoretična izhodišča za proučevanje kriznega komuniciranja

Raziskave kažejo, da gre pri kriznem komuniciranju za eno od bolj občutljivih funkcij, ki v pomembni meri vpliva na uspešnost celotnega procesa KUV. Komuniciranje je proces izmenjave informacij, ki vedno poteka v socialnem okolju in vzbuja določene reakcije. Lahko je enosmerno ali dvosmerno, individualno ali množično. Slednje je javno in poteka prek množičnih medijev (Malešič in drugi 2006, 10).

Novak (v Malešič in drugi 2006, 17) definira krizno komuniciranje kot »posebno področje odnosov z javnostmi, ki zajema predvidevanje potencialnih kriznih dogodkov, pripravo nanje, reševanje kriz in komuniciranje s prizadetimi in drugimi ključnimi javnostmi organizacije ter pokrizno ocenjevanje ukrepov«. Kathleen Fern - Banks (v Malešič in drugi 2006, 17) pa v svoji definiciji dodatno poudari pomen medijskega komuniciranja, ko pravi, da gre pri kriznem komuniciranju za »verbalno, vizualno in/ali pisno interakcijo med organizacijo in njenimi javnostmi (običajno prek množičnih medijev) pred negativnim dogodkom (krizo), med njim in po njem«.

Podobno, kot lahko proces KUV razčlenimo na več med seboj povezanih dejavnosti, lahko nadalje razčlenimo tudi eno od njegovih funkcij – krizno komuniciranje. Guth in Marsh (2003, 397–407) sta opredelila štiri korake, ki so po njunem mnenju potrebni za učinkovito krizno komuniciranje: ocena tveganja, načrtovanje kriznega komuniciranja, odziv na krizo in okrevanje po krizi. Ocena tveganja vsebuje identificiranje različnih groženj organizaciji, tako splošnih kot specifičnih, ki so posledica določenih unikatnih okoliščin. Načrtovanje kriznega komuniciranja pomeni razvoj komunikacijskih strategij za identificirane grožnje. Dober načrt kriznega komuniciranja je zgolj vodilo, ki se nato prilagaja karakteristikam posameznih kriz. Ne sme torej diktirati kriznega komuniciranja in organizacijskega odziva, temveč mora vsebovati dovolj veliko mero fleksibilnosti. Odziv na krizo zahteva izvedbo strategij, ki smo jih oblikovali v prejšnjem koraku, zato je njegova uspešnost v veliki meri pogojena s kakovostjo odločitev, sprejetih pri oblikovanju načrta. Okrevanje po krizi je

zadnji korak, v katerem mora organizacija izvesti refleksijo lastnega odziva na krizo in iz tega izhajajoče ugotovitve upoštevati pri svojem nadaljnjem delovanju.

Powers (v Malešič in drugi 2006, 17) ponuja razčlenitev kriznega komuniciranja z vidika izvajanja. Tako loči »sposobnost vzpostavitve empatičnega odnosa do javnosti, kompetentnost in verodostojnost komunikatorja sporočil, odkritost, odprtost in poštenost podajanja informacij ter predanost in dostopnost komunikatorja«.

Glede namena kriznega komuniciranja Bernstein (v Malešič in drugi 2006, 17) pravi, da je »namenjeno spremembi zavesti javnosti, večji učinkovitosti upravljanja, informiranju in izobraževanju, vzpostavitvi verodostojnosti in ugleda organizacije, oblikovanju sočutne in solidarne javnosti ter zmanjšanju negotovosti«.

Oblasti z informacijami, predvsem pri odnosu do medijev, ne smejo manipulirati, saj se lahko hitro ujamejo v t. i. past verodostojnosti. Ko organizacija izgubi verodostojnost v očeh javnosti, je njena sposobnost za učinkovito vodenje in upravljanje namreč močno okrnjena (Malešič in drugi 2006, 18). Novak (2000, 146) v zvezi s tem opozarja:

Pri upravljanju organizacijskega ugleda ima bistveno vlogo funkcija strateškega in usmerjenega komuniciranja. Če organizacija želi biti uspešna upravljalka svojega ugleda, mora najti takšne oblike in kombinacije komunikacijskih aktivnosti, ki bodo pomagale ustvarjati želen imidž in ugled. Slabo komuniciranje v krizi lahko škoduje ugledu podjetja (ali katere koli organizacije op. a.), podjetje pa si lahko z dobrimi komunikacijskimi akcijami ugled spet pridobi.

Za ohranjanje verodostojnosti organizacije je izrednega pomena pravočasno in ustrezno razširjanje razpoložljivih informacij. V javnosti kriza sproži informacijsko praznino, ki jo morajo akterji KUV čim hitreje zapolniti z natančnimi informacijami, ki so tudi sicer pogoj za njihovo učinkovito delo. Usposobljenost za zbiranje in obdelavo podatkov je zato ključnega pomena. Porfiriev in Svedin v tem kontekstu poudarjata pomembnost proaktivnega odnosa akterjev KUV do medijev ter odprtosti pri posredovanju informacij javnosti (Malešič in drugi 2006, 18).

Pretok informacij med krizo poteka na treh relacijah: iz kriznega območja do odločevalcev, med samimi odločevalci ter med odločevalci in javnostjo (Malešič 2004, 443).

Mediji pomembno sooblikujejo podobo kriznega dogodka tako pri širši javnosti kot tudi pri akterjih KUV (Malešič in drugi 2006, 10). Ta ugotovitev našo pozornost usmeri k fenomenu mediazacije, pri katerem se izpostavlja pomen zaznave krizne situacije in pomen vloge, ki jo pri oblikovanju te zaznave igrajo množični mediji. Problematično je predvsem razmerje med dejansko in zaznano razsežnostjo krize, ki se lahko občutno razlikujeta. Ko je določena situacija razglašena za krizo, to lahko odločilno vpliva na njen nadaljni razvoj. Nevarnost pri tovrstni karakterizaciji je možnost povzročitve pretirane reakcije, kar lahko vodi do napačnih odločitev oblasti. Po drugi strani pa ima lahko takšno dejanje tudi pozitivne posledice v obliki mobilizacije kriznih norm in pravil ter kolektivne energije, ki so nujni za učinkovito KUV. Kriza je torej v veliki meri odvisna od zaznave: medijska pozornost določa, kaj pojmuje kot krizo. Kot opozarja Quarantelli, pa to seveda ne pomeni, da kriza *de facto* ne obstaja, če ni kot taka prikazana v množičnih medijih (Malešič in drugi 2006, 15–6).

2.2.1 Strategije in taktike kriznega komuniciranja

Uspešno krizno komuniciranje je rezultat dolgoročnega dela v običajnih (nekriznih) razmerah, ki vključuje vzpostavitev dobrega sistema obveščanja in opozarjanja ter izgradnjo dobrih socialnih odnosov, strategij in taktik kriznega komuniciranja. Uspeh komuniciranja pomembno vpliva na uspeh celotnega ukrepanja v krizi (Malešič in drugi 2006, 21).

Kitchen opozarja, da namen odnosov z javnostmi ni vplivanje organizacije na svoje okolje. Odnosi z javnostmi organizaciji zgolj pomagajo zbirati informacije iz okolja in usklajevati njeno delovanje s potrebami javnosti (Kitchen 1997, 110).

Razvijanje dobrih odnosov med akterji KUV in množičnimi mediji, lokalno skupnostjo ter drugimi relevantnimi subjekti v njihovem okolju je obojestransko koristen. Mediji imajo pri tem še posebej pomembno vlogo, saj služijo kot vmesnik za posredovanje sporočil strateškim javnostim organizacije, pri čemer Grunig in Hunt opozarjata, da se v praksi

pogosto pojavlja napačno enačenje medijev z javnostjo. Seveda pa imajo odnosi z mediji zaradi njihove pomembne povezovalne vloge izreden pomen pri izvajanju odnosov z javnostmi. Dobri odnosi z mediji so namreč zagotovilo objavljanja informacij, ki so ključne za razumevanje med organizacijo in njenimi javnostmi (Grunig in Hunt 1995, 43; Grunig in Hunt 1984, 278).

Iz analize procesa kriznega komuniciranja, kot sta jo predstavila Guth in Marsh, je razviden izreden pomen faze načrtovanja kriznega komuniciranja. Bacot, McCabe in Fitzgerald (v Malešič in drugi 2006, 21) so tako opredelili štiri prvine učinkovite strategije komuniciranja. Te prvine so po njihovi oceni: »razširjanje informacij, identificiranje zainteresiranih strank v zvezi z določenim potencialnim dogodkom in navezava neposredne komunikacije z njimi, vzpostavljanje stika s skupnostjo in vzpostavljanje odnosov z množičnimi mediji«.

Pri sami izvedbi komuniciranja so izvajalcem na voljo različni pristopi. Mortensen tako govori o pasivnih in aktivnih taktikah, ki se jih lahko posluži subjekt komuniciranja. V primeru, da izbere pasivno taktiko, svoje komuniciranje z mediji omeji na komunikacijo prek predstavnika za stike z javnostmi. Ob izbiri aktivne taktike pa vodi informativno kampanjo z namenom čim bolj učinkovitega informiranja javnosti. Coombs na drugi strani govori o strategijah (*de facto* taktikah) kriznega komuniciranja, ki jih opredeli na kontinuumu od bolj defenzivnih k bolj prilagodljivim. Defenzivne taktike temeljijo na zanikanju obstoja krize in lastne vpletenosti vanjo, prilagodljive pa sprejemajo odgovornost za krizo in delujejo v smeri čim hitrejše ureditve situacije (Malešič in drugi 2006, 22–3).

Zaradi pomena dobrega kriznega komuniciranja za celoten proces KUV je nujno, da se ključni akterji zavedajo pomanjkljivosti lastnih komunikacijskih zmogljivosti in jih poskušajo odpraviti (Malešič in drugi 2006, 25). Novak (2000, 35) še poudarja, da je kriza preobrat v življenju organizacije, ki predstavlja priložnost za spremembo načina razmišljanja, uvajanje organizacijskih sprememb in revizijo vlog posameznih akterjev.

3 SISTEMSKA UREDITEV KRIZNEGA KOMUNICIRANJA V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE

3.1 Struktura ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja

ZDA so zvezna republika s tripartitno delitvijo oblasti (zakonodajna, izvršilna in sodna veja) in predsedniškim sistemom politične vladavine. Na organiziranost sistema KUV pomembno vpliva federalizem, ki je ena ključnih značilnosti ameriškega političnega sistema. Zvezna vlada ima v ZDA absolutno oblast le na področjih zunanje, obrambne, monetarne in trgovinske politike, medtem ko si oblasti zveznih držav lastijo pravico do avtonomnega ustvarjanja zakonodaje v okviru ustave in vodenja politik na številnih področjih znotraj zveznih držav, lokalne oblasti pa na lokalnem nivoju (U.S. Government Printing Office 2003). Ta delitev oblasti pa v vseh primerih ni izvedena povsem jasno, zato prihaja do prekrivanja pristojnosti in drugih nejasnosti, ki lahko vodijo do zapletov v odnosih med zveznimi in državnimi oblastmi (Kelly 2010, 1).

Zgoraj nakazana delitev odgovornosti oz. pristojnosti med tremi nivoji oblasti v ameriškem federalnem sistemu velja tudi v sistemu KUV. V ZDA se odzivanje na krizni dogodek prične na lokalnem oz. državnem nivoju, medtem ko ima zvezna oblast zgolj podporno vlogo. Razlog za omejitev vloge zvezne oblasti je spoštovanje suverenosti zveznih držav in tudi povsem praktično spoznanje, da lokalne oblasti najbolj razumejo specifične razmere in potrebe v svojem okolju. Sledeč logiki federalizma je ameriški sistem kriznega odzivanja strukturiran od spodaj navzgor in tako predvideva vlogo zveznih oblasti šele na tistih področjih, ki presegajo zmogljivosti nižjih upravnih ravni (The White House 2006, 11). Lokalne oblasti so zadolžene za organizacijo sil za zaščito, reševanje in pomoč¹ na lokalnem nivoju, ki so običajno prve na kraju dogodka. Šele takrat ko razmere presežejo zmožnosti lokalnih oblasti, se krizno odločanje in odzivanje prenese na višji nivo (United States Department of Homeland Security 2005, 1–2).

¹ Npr. policija, gasilske službe, enote medicinske pomoči ipd.

Postopek razglasitve krize ali večje nesreče in oblika ter obseg zvezne pomoči določa t. i. Staffordov zakon². Na njegovi podlagi lahko krizo razglasi zgolj predsednik ZDA, ki to stori na podlagi prošnje guvernerja prizadete zvezne države, razen v primerih kriz, za katere je po zakonu neposredno odgovorna zvezna oblast. Predsednikova razglasitev krize omogoči uporabo zveznih virov za soočanje s kriznimi razmerami, vendar šele, ko so izčrpana sredstva na lokalnem oz. državnem nivoju ali ta ne zadostujejo (Bazan 2005, 1–8).

Pomembno vlogo pri postopku razglasitve krize ima Ministrstvo za domovinsko varnost, saj deluje kot posrednik med guvernerjem zvezne države in predsednikom ZDA. Ministrstvo prošnjo guvernerja za razglasitev kriznih razmer skupaj z lastno analizo stanja posreduje predsedniku ZDA, ki na tej podlagi sprejme svojo odločitev. Staffordov zakon z dopolnili določa Ministrstvo za domovinsko varnost³ kot primarno organizacijo za koordinacijo odziva na nesrečo. Ministrstvo po razglasitvi krize koordinira vse dejavnosti KUV na zveznem nivoju ter za vsako prizadeto državo določi zveznega koordinacijskega uradnika,⁴ katerega naloga je koordinacija ukrepov med akterji zvezne in nižjih upravnih ravni. V bližini prizadetega območja vzpostavi skupni urad,⁵ ki služi kot osrednja točka za koordinacijo aktivnosti KUV pristojnih organov z vseh upravnih nivojev ter zvezni skupni informacijski center, kjer se usklajuje informiranje javnosti o kriznem dogodku. Omenjeno ministrstvo je zadolženo tudi za zagotavljanje podpore na področju komunikacijske in informacijske tehnologije (FEMA 1999).

Zvezna agencija za krizno upravljanje in vodenje (FEMA) je znotraj ministrstva za domovinsko varnost, odkar je leta 2003 postala organ v sestavi ministrstva, osrednja agencija za koordinacijo zveznega odzivanja na nesreče in krize. Pri izvajanju svojega poslanstva tesno sodeluje z oblastmi na vseh treh upravnih nivojih, saj sama nima operativnih zmogljivosti za zagotavljanje pomoči, temveč nastopa zgolj kot upravljalec in koordinator dejavnosti drugih zveznih ministrstev in agencij. Fema s pomočjo desetih

² Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act

³ Pred tem je to vlogo samostojno opravljal FEMA (Federal Emergency Management Agency), ki pa je bila s sprejetjem zakona o domovinski varnosti (Homeland Security Act) leta 2002 priključena ministrstvu, odgovornemu za domovinsko varnost (gl. Prezelj 2005, 183).

⁴ Federal Coordinating Officer

⁵ Joint Field Office

regionalnih in dveh območnih uradov neposredno sodeluje z zveznimi oblastmi pri pripravi na posledice nesreč, pri razvoju programov kriznega odzivanja ter pri skrbi za dejanske potrebe med samo krizo (The White House 2006, 16–7).

Marca leta 2004 je Ministrstvo za domovinsko varnost sprejelo standardiziran pristop h KUV, t. i. sistem upravljanja in vodenja ob nacionalnih kriznih dogodkih (NIMS)⁶, ki je poenotil postopke in procese na zveznem, državnem in lokalnem nivoju, s čimer je bila, vsaj v teoriji, dosežena večja osredotočenost in učinkovitost njihovih dejavnosti ter boljša interoperabilnost različnih akterjev vpletenih v procese KUV. NIMS zajema vse procese v povezavi s KUV; od doktrine, usposabljanja in certificiranja, komunikacijske interoperabilnosti do usklajenega opremljanja ter samega upravljanja in vodenja. Ena od ključnih novosti, ki jih je uvedel NIMS, je Skupni informacijski sistem, katerega poglobitni namen je izboljšanje informiranja javnosti ter poenotenje informacij, ki jih javnosti posredujejo različni akterji. To dosega skozi delovanje skupnih informacijskih centrov (United States Department of Homeland Security 2004a).

Od decembra 2004 do marca 2008 je bil operativna podlaga za usklajeno odzivanje akterjev z različnih nivojev oblasti na vse vrste kriz Nacionalni načrt odzivanja (NRP)⁷, ki določa način medsebojnega usklajevanja zveznih ministrstev in agencij ter njihovo koordinacijo z organi na nižjih upravnih nivojih. Načrt v skladu z NIMS predvideva enotno strukturo vodenja in poveljevanja, ki združuje prizadevanja številnih organizacij, pristojnih za različna področja odziva na krizni dogodek (United States Department of Homeland Security 2004b, 2). Nasledil ga je nacionalni okvir odzivanja, ki je še vedno v veljavi. NRP vsebuje podrobne usmeritve zveznim organom za izvajanje in podporo kriznega komuniciranja v primeru kriz nacionalnega pomena⁸ in vzpostavlja mehanizme za pripravo

⁶ National Incident Management System

⁷ Nacionalni načrt odzivanja (National Response Plan) je bil v veljavi od decembra 2004 do marca 2008, torej tudi v času, ko je ZDA prizadel orkan Katrina. Nasledil ga je nacionalni okvir za odzivanje (National Response Framework).

⁸ NRP opredeljuje krizo kot krizo nacionalnega pomena na podlagi štirih kriterijev (United States Department of Homeland Security 2004b, 4):

- Zvezno ministrstvo ali agencija je na podlagi svojih pooblastil zaprosila za pomoč ministra za domovinsko varnost.
- Kriza presega zmogljivosti akterjev KUV na lokalnem in državnem nivoju, zaradi česar so ustrezne oblasti na lokalnem in državnem nivoju zaprosile za zvezno pomoč.

in izvedbo koordiniranega in neprekinjenega obveščanja javnosti o krizi. V NRP področje kriznega komuniciranja najpodrobneje urejata prilogi, ki zadevata krizni podporni funkciji⁹ ESF 2 in ESF 15, ter priloga, ki pokriva področje podpore odnosov z javnostmi.¹⁰

Podobno institucionalno strukturo kot na zveznem nivoju najdemo tudi v sistemih KUV na ravni posameznih zveznih držav, ki s svojimi agencijami za KUV v primeru večje krize sodelujejo z zveznimi institucijami. Institucije za izvajanje KUV imajo tudi lokalne oblasti.

3.2 Podpora internega kriznega komuniciranja

Področje internega kriznega komuniciranja sodi v okvir krizne podporne funkcije 2 (ESF2). Nacionalni komunikacijski sistem¹¹ je koordinator in primarna agencija za njeno izvajanje. Funkcija ESF 2 usklajuje zvezne ukrepe zagotavljanja začasnih komunikacij za potrebe nacionalne varnosti in krizne pripravljenosti ter obnovo komunikacijske infrastrukture. Poleg tega podpira tudi prizadevanja zveznih ministrstev in agencij za pridobitev in koordinacijo ustreznih telekomunikacijskih storitev, ki jih zagotavljajo telekomunikacijska in IKT podjetja. Upravljanje s telekomunikacijami se izvaja po sistemu od spodaj navzgor, kar pomeni, da se odločanje izvaja na najnižji možni ravni in se na višjo instanco prenese šele takrat, ko so potrebna dodatna sredstva ali obstaja potreba po odločitvah višjih organov. Ministrstvo za domovinsko varnost se za aktivacijo ESF 2 odloči na podlagi poročil lastnega osebja in poročil državnih ter lokalnih oblasti (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF 2).

-
- V odzivu na krizo je intenzivno vpleteno več kot eno zvezno ministrstvo ali agencija.
 - Predsednik ZDA je ministru za domovinsko varnost podelil odgovornost za vodenje odziva na krizo.

⁹ Krizne podporne funkcije (ESF – Emergency Support Function) predstavljajo okvir za koordinacijo zvezne medagencijske pomoči pri odzivu na krize nacionalnega pomena. Vključujejo mehanizme za medsebojno podporo zveznih agencij ter zvezno podporo posameznim zveznim državam. Posamezno krizno podporno funkcijo na podlagi operativnih potreb aktivira nacionalni center za koordinacijo kriznega odziva. Vsaka krizna podpora funkcija zase določa koordinatorja in vodilno ter podporne agencije (United States Department of Homeland Security 2004b).

¹⁰ Public Affairs Support Annex

¹¹ Nacionalni komunikacijski sistem združuje več vladnih agencij z namenom zagotavljanja komunikacijskih zmogljivosti za potrebe kriznega upravljanja in zagotavljanja nacionalne varnosti. Predsednik ZDA George W. Bush je 1. marca 2003 z izvršnim ukazom 13286 nacionalni komunikacijski sistem vključil v sestavo ministrstva za domovinsko varnost (National Communications System 2010a).

Komunikacijske storitve za potrebe KUV se med krizo lahko izvajajo s pomočjo programov nacionalnega komunikacijskega sistema GETS in WPS, ki zagotavljata prednostno obravnavo pomembnih klicev znotraj preobremenjenih komunikacijskih sistemov (National Communications System 2010b; National Communications System 2010č). Poleg omenjenih storitev nacionalni komunikacijski sistem s pomočjo programa TSP zagotavlja prednostno izvajanje popravil kritične telekomunikacijske infrastrukture, ki je potrebna za izvajanje KUV. S programom SHARES pa uporabnikom v skrajnih primerih omogoča komunikacijo z uporabo radijskih komunikacijskih sistemov različnih vladnih agencij (National Communications System 2010c; National Communications System 2010d).

Regionalni upravljalec nacionalnega komunikacijskega sistema v primeru aktivacije ESF 2 opravlja funkcijo zveznega koordinatorja za krizne komunikacije. Je strokovnjak za telekomunikacije, ki med krizo na prizadetem območju deluje kot osrednja kontaktna oseba za koordinacijo zveznih telekomunikacijskih potreb z dejavnostmi telekomunikacijskih podjetij. V sodelovanju z državnim telekomunikacijskim uradnikom zagotavlja, da ne prihaja do konfliktov med zveznimi in državnimi telekomunikacijskimi potrebami (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF 2).

Operativna sestavina nacionalnega komunikacijskega sistema je Nacionalni koordinacijski center za telekomunikacije. V krizi ocenjuje škodo na telekomunikacijski infrastrukturi in potrebe po posebnih storitvah kriznega komuniciranja, določa prednostne naloge, spremlja krizno dogajanje in odziv, izdaja poročila o stanju in koordinira zagotavljanje ter obnavljanje komunikacijskih storitev. Pri pridobivanju informacij o stanju in razvoju dogodkov tesno sodeluje s predstavniki telekomunikacijske industrije (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF2).

3.3 Podpora komuniciranja z zunanjimi javnostmi

Zagotavljanje zvezne podpore pri obveščanju zunanjih javnosti je opredeljeno v sklopu ESF 15. Ministrstvu za domovinsko varnost je v okviru te podporne funkcije namenjena

vloga koordinatorja, vlogo vodilne agencije pa nosi Fema (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF 15).

Namen ESF 15 je usklajevanje prizadevanj zveznih oblasti za zagotavljanje ustrezne podpore zveznim in drugim akterjem KUV pri komuniciranju z zunanjimi javnostmi z namenom, da so slednjim na voljo aktualne, točne in konsistentne informacije. Postopke v sklopu krizne podporne funkcije ESF 15 vodi in aktivira vodja urada za javne zadeve na ministrstvu za domovinsko varnost.¹² Koordinator za ESF 15 obvešča podporna ministrstva in agencije glede potreb po zagotavljanju predstavnikov za izvajanje podpore (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF 15).

Fema kot vodilna agencija zagotavlja zmogljivosti, ki so nujne za izvajanje krizne podporne funkcije ESF 15 (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF 15).

Sistem za krizno opozarjanje (EAS) je javni sistem za opozarjanje, ki zavezuje upravjalce sistemov za kabelsko, satelitsko in radijsko oddajanje, da predsedniku ZDA zagotavljajo zmogljivost za obveščanje javnosti v primeru krize nacionalnega pomena. Za potrebe kriznega obveščanja imajo pravico do uporabe sistema tudi predstavniki državnih in lokalnih oblasti. Pri vzpostavitvi sistema poleg Feme sodelujeta še Zvezna komisija za telekomunikacije in Nacionalna vremenska služba. Predsednik ZDA, ki ima sicer izključno pristojnost za aktivacijo sistema na nacionalnem nivoju, je omenjeno pristojnost prenesel na direktorja Feme. Ta je tako odgovorna za aktivacijo sistema na nacionalnem nivoju, preizkuse sistema in izvajanje vaj. Nacionalna vremenska služba v okviru sistema zagotavlja nujna obvestila o nevarnih vremenskih razmerah (Federal Communications Commission 2010b).

Sistem mobilne logistične podpore za krizno odzivanje (MERS) zagotavlja mobilne telekomunikacijske zmogljivosti in drugo logistično podporo akterjem KUV na prizadetem območju. Na voljo je zveznim, državnim in lokalnim akterjem KUV. V sklopu MERS ima Fema pet oddelkov, ki so strateško razporejeni v petih centrih po državi.

¹² DHS Assistant Secretary for Public Affairs

Telekomunikacijska podpora se izvaja s pomočjo širokega nabora tehničnih sredstev, ki vključujejo sisteme za satelitsko komunikacijo. MERS lahko sočasno zagotavlja telekomunikacijske storitve na več lokacijah in zagotavlja povezljivost tako z javnim telekomunikacijskim sistemom kot tudi z vladnimi telekomunikacijskimi omrežji (FEMA 2010b).

Fema v sodelovanju z lokalnimi upravljalci telekomunikacijskih sistemov med krizo nacionalnega pomena vzpostavi radijsko omrežje,¹³ prek katerega se večkrat dnevno v obliki kratkih pet- do desetminutnih poročil objavljajo uradne informacije v zvezi s kriznim odzivanjem. Namen programa je informirati prebivalce na prizadetem območju o vseh oblikah pomoči, ki so jim na voljo, o vseh relevantnih okoliščinah ter pomirjanje javnosti z zagotovili, da vsi nivoji oblasti izvajajo vse potrebne ukrepe za normalizacijo razmer. Produkcija programa se izvaja v skupnem informacijskem centru, distribucija pa lahko poteka tudi prek omrežja EAS (FEMA 2010a).

Podporna agencija pri izvajanju ESF 15 je Nacionalna agencija za oceane in ozračje, ki vzdržuje vsedrjavno mrežo radijskih postaj,¹⁴ prek katere izvaja neprekinjeno obveščanje o nevarnih vremenskih razmerah in drugih nevarnostih (npr. naravne, industrijske nesreče) ter posreduje druge nujne informacije. Podporo ESF 15 so sicer dolžna zagotavljati vsa zvezna ministrstva in agencije, njihova vključitev pa je odvisna od specifičnih potreb in okoliščin (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga ESF 15).

3.4 Organizacija in značilnosti obveščanja javnosti med krizo

V času krize je (oz. mora biti) glavna prioriteta oblasti zagotavljanje varnosti državljanov. Eden najpomembnejših elementov za doseg tega cilja je zagotavljanje točnih in uporabnih informacij pred, med in po kriznem dogodku. Pravočasno in ustrezno informirani posamezniki se lahko bolje pripravijo na prihajajočo krizo ter se med njenim potekom lažje pravilno odzivajo. S tem se zmanjša število smrtnih žrtev ter obremenitev služb kriznega

¹³ Recovery Radio Network

¹⁴ NOAA Weather Radio

odzivanja (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 27).

Med samo krizo si zvezne, državne in lokalne oblasti v ZDA delijo odgovornost za obveščanje javnosti o kriznem dogodku, čeprav poglavitno odgovornost za informiranje državljanov še vedno nosijo lokalne in državne oblasti, spodbujene k čim tesnejšemu sodelovanju z ministrstvom za domovinsko varnost, ki ima koordinacijsko vlogo pri obveščanju javnosti (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga Public Affairs Support).

Za uspešno obveščanje javnosti je nujen usklajen nastop vseh vpletenih akterjev na različnih nivojih oblasti. NRP to usklajenost zagotavlja prek različnih mehanizmov. Na zveznem nivoju za usklajenost obveščanja skrbi posebna zvezna medagencijska skupina,¹⁵ ki združuje ključna ministrstva in agencije, vključene v KUV. V skupnih informacijskih centrih pa se izvaja operativna koordinacija obveščanja akterjev z vseh upravnih ravni ter neposredno komuniciranje z javnostmi. Sočasno lahko deluje več skupnih komunikacijskih centrov, pri čemer je poglavitnega pomena njihova medsebojna usklajenost, saj se le tako lahko ohranja konsistentnost obveščanja. Med krizo spremljajo poročanje medijev in se na zaznane anomalije čim hitreje odzovejo. NRP predvideva tudi možnost vzpostavitve skupnega virtualnega komunikacijskega centra, ki akterje kriznega komuniciranja povezuje s pomočjo tehničnih sredstev in se uporablja, kadar zaradi geografskih ali drugih omejitev vzpostavitve fizičnega centra ni mogoča. Virtualni center se praviloma vzpostavi za potrebe koordinacije med akterji na zveznem in državnem nivoju, še preden pride do vzpostavitve fizičnega centra oz. centrov (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga Public Affairs Support).

Zmožnost državljanov za prejetje obvestil je med krizo lahko otežena zaradi nedostopnosti oz. nedelovanja tehničnih sredstev, prek katerih poteka obveščanje, ali zaradi telesnih omejitev prejemnikov (okvare sluha, vida). Akterji obveščanja javnosti morajo biti seznanjeni s tovrstnimi okoliščinami in oblikovati kreativne rešitve za

¹⁵ Core Group of Federal Agencies

posredovanje nujnih obvestil. Razumevanje obvestil in drugih informacij o krizi mora biti po določitih NRP zagotovljeno tudi neangleško govorečim prebivalcem (United States Department of Homeland Security 2004b, priloga Public Affairs Support).

4 KRIZNO KOMUNICIRANJE MED ORKANOM KATRINA

4.1 Orkan Katrina

Katrina je bila eden najmočnejših orkanov, ki so prizadeli ZDA v zadnjih 100 letih. Nastala je 23. avgusta 2005 kot tropska depresija nad Mehiškim zalivom in se naslednji dan nad Bahamskim otočjem okrepila v tropsko nevihto. 24. avgusta zvečer je bilo izdano opozorilo o nevarnosti orkana za jugovzhodno Florido, 25. avgusta pa je Katrina kot orkan prve stopnje po Saffir-Simpsonovi lestvici¹⁶ dosegla obalo Floride in se pomikala proti zahodu, kjer se je nad Mehiškim zalivom 28. avgusta okrepila v orkan pete stopnje in se usmerila proti severu (Graumann in drugi 2005, 1–2). Takratni predsednik ZDA George W. Bush je 27. avgusta razglasil izredne razmere v zveznih državah Louisiana, Alabama in Mississippi, dan za tem pa je nacionalni vremenski center izdal svarilo pred potencialno uničujočimi posledicami orkana. Oblasti so v najbolj ogroženih predelih omenjenih zveznih držav pričele izvajati obvezno evakuacijo. Katrina je 29. avgusta dosegla obalo Louisiane ter nadaljevala svojo pot proti severu. Val, ki je nastal zaradi močnih vetrov, je porušil nasipe, ki ločujejo jezero Pontchartrain od New Orleansa, zaradi česar so poplavne vode zajele okrog 80 odstotkov mesta ter nekatere sosednje okraje (Malešič 2006b, 268). Ko je orkan dosegel kopno, se je njegova intenziteta pričela postopno zmanjševati, in tako je bila 29. avgusta zvečer Katrina nad zvezno državo Mississippi prekvalificirana iz orkana v tropsko nevihto, 30. avgusta pa nad zvezno državo Tennessee v tropsko depresijo (Graumann in drugi 2005, 1–3).

Človeške izgube in materialno škodo zaradi divjanja orkana je nemogoče natančno oceniti, zagotovo pa gre za najdražjo naravno nesrečo v zgodovini ZDA (Malešič 2006a, 89). V literaturi se pojavljajo različne ocene povzročene škode, ki pa zaradi različnih metodologij

¹⁶ Saffir-Simpsonova lestvica za merjenje jakosti orkanskih vetrov je razdeljena na pet zaporednih razredov oz. stopenj, ki odražajo moč orkana v določenem trenutku. V splošnem velja, da se z vsako sledečo stopnjo intenziteta orkana poveča za štirikrat. Glavni faktor, ki določa mesto orkana na lestvici, je maksimalna vzdrževana hitrost vetra na standardni meteorološki opazovalni višini 10 m (Schott in drugi, 2009).

niso povsem primerljive.¹⁷ Tudi glede števila smrtnih žrtev ni mogoče navesti povsem zanesljivega podatka. Večina smrti zaradi Katrine je bila zabeleženih v zvezni državi Louisiana, kjer uradni viri navajajo podatek o 1.464 smrtnih žrtvah (Louisiana Department of Health and Hospitals 2006), skupno število vseh smrtnih žrtev pa se giblje okrog števila 1800.

4.2 Vpliv orkana na telekomunikacijsko infrastrukturo

Orkan je na telekomunikacijsko infrastrukturo vplival neposredno in posredno. Orkanski vetrovi so premikali komunikacijske antene izven predvidenih smeri in skupaj z močnim deževjem oteževali popravila in vzdrževanje, kljub temu pa je večji del komunikacijske opreme in infrastrukture vzdržal neposreden udarec orkana. Mnogo večjo težavo so predstavljali posredni učinki orkana, tesno povezani z nekaterimi topografskimi in infrastrukturnimi karakteristikami prizadetega območja. Prav posredni učinki so tista specifična Katrine, ki je potencirala njen učinek na operabilnost komunikacijskih sistemov (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 5–6).

Zaradi orkanskih vetrov in spremljajočih poplav je bilo močno poškodovano elektrodistribucijsko omrežje v vseh prizadetih državah. Radijski in televizijski oddajni stolpi ter dostopne točke WLAN¹⁸ so bili navkljub močnemu vetru ob manjših popravkih praviloma še vedno operativni, a jih zaradi izpada električnega omrežja in nedostopnosti goriva za električne generatorje, ki oddajnikom zagotavljajo električno energijo v primerih odpovedi ali nedostopnosti primarnega energetskega vira, ni bilo mogoče uporabljati. Oskrba z električno energijo sodi med kritične dejavnike pri zagotavljanju operativnosti telekomunikacijskih sistemov, obenem pa je to ena od najranljivejših točk sistema. Praksa je pokazala, da v primerih hujših neviht pogosto prihaja do dolgotrajnejših izpadov oskrbe z

¹⁷ Študija Centra za poslovne in ekonomske raziskave Marshalllove univerze na primer ocenjuje skupno vrednost materialne škode na več kot 150 milijard USD (Burton in Hicks 2005, 1–5).

¹⁸Brezžično lokalno omrežje (ang. Wireless Local Area Network) je omrežje, ki za prenos podatkov med uporabniki uporablja radijsko valovanje. Osnovna gradnika brezžičnih lokalnih omrežij sta dostopna točka in odjemalec oz. postaja. Dostopna točka je krmilna enota, ki skrbi za dodeljevanje zmogljivosti posameznim postajam in hkrati nadzoruje dostop do omrežja. Postaje WLAN so računalniki, dlančniki in druge naprave, opremljene z brezžično mrežno kartico (Albrecht in drugi 2004, 1).

električno energijo. Tega so se zavedali tudi odgovorni na ministrstvu za domovinsko varnost. Nacionalni center za infrastrukturne simulacije in analize¹⁹ omenjenega ministrstva je 27. avgusta 2005 Beli hiši in nekaterim drugim ključnim odločevalcem posredoval poročilo, ki je vsebovalo analizo verjetnih učinkov orkana na širše območje Mehiškega zaliva. V poročilu je bila med drugim podana ocena o vplivu orkana na oskrbo z električno energijo. Po njihovi oceni naj bi orkan povzročil izgubo oskrbe z električno energijo pri 2,6 milijonih odjemalcev, pri čemer na večini prizadetih območij oskrba ne bi bila zagotovljena prej kot v dveh tednih, New Orleans in obalna območja pa bi lahko ostali brez električne energije celo do 16 tednov. Poudarili so tudi, da bodo obnovitvena dela otežena zaradi poplav in različnih fizičnih ovir, ki bi lahko nastale zaradi divjanja orkana (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 166; Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 5–14).

Napovedi analitikov so se v veliki meri uresničile. Vse prizadete države so utpele veliko škodo na elektrodistribucijski in telekomunikacijski infrastrukturi. Orkan je močno prizadel telekomunikacijska omrežja v zveznih državah Louisiana, Mississippi in Alabama, kjer je bilo onesposobljenih prek tri milijone telefonskih povezav, okrog tisoč baznih postaj mobilne telefonije ter osemtrideset klicnih centrov za klic v sili,²⁰ komunikacijske centre policije in gasilcev pa so morali evakuirati zaradi hudih poplav (Miller 2006, 193–5). Električni generatorji, ki predstavljajo sekundarni vir električne energije, niso omogočali neprekinjenega delovanja telekomunikacijskih oddajnikov, ker so zaloge goriva zadostovale le za 24 do 48 ur, v primeru Katrine pa je bil izpad javnega električnega omrežja mnogo daljši. V takšnih razmerah je bila na prizadetem območju pogosto mogoča zgolj komunikacija na taktični ravni z uporabo ročnih radijskih postaj, ki brez ponovnega polnjenja baterije delujejo le 8 do 10 ur. Iz istega razloga je bila omejena tudi uporaba satelitskih telefonov, ki so zaradi manjše odvisnosti od kopenske infrastrukture predstavljali najzanesljivejše komunikacijsko sredstvo. Posledično je bilo na prizadeto območje v času

¹⁹ DHS National Infrastructure Simulation and Analysis Center

²⁰ Klicni centri za klic v sili so v ZDA dostopni prek telefonske številke 911 in so prva kontaktna točka javnosti z odgovornimi službami za javno varnost in medicinsko ter drugo pomoč (Federal Communications Commission 2010a).

krize poslanih prek 20.000 satelitskih telefonov. Tudi pri njihovi uporabi so se sicer pojavljale določene težave, ki pa so bile v največji meri posledica neustrezne usposobljenosti uporabnikov (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 5–14).

Zaradi porušenja nasipov v okolici New Orleansa so nastale poplave, ki so še dodatno otežile dostop servisnih ekip do prizadete infrastrukture, saj so uničile tudi podzemne komunikacijske kable in opremo, ki so do tedaj kljub močnim vetrovom in deževju v veliki meri ostali nepoškodovani. Zaradi kumulativnega učinka vseh posledic divjanja orkana je prišlo do sočasne odpovedi podzemnih in nadzemnih komunikacijskih kanalov, kar je v običajnih pogojih zelo malo verjeten dogodek, na katerega nihče od vpletenih ni bil ustrezno pripravljen. Odpovedi na nekaterih kritičnih vozliščih so povzročile nedelovanje več telekomunikacijskih omrežij na širšem območju. Težave servisnih ekip z dostopom do poškodovane infrastrukture,²¹ pomanjkanje goriva za generatorje, slaba varnostna situacija na prizadetih območjih, pomanjkanje rezervnih delov in servisne opreme na mestih okvar ter nenamerne poškodbe telekomunikacijskih vodov med sanacijskimi aktivnostmi so močno upočasnjevale napore za obnovo telekomunikacij (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 6–17).

Fema je navkljub nezadostni pripravljenosti na učinke Katrine do neke mere predvidela potrebo po predhodni namestitvi kritičnih komponent telekomunikacijskih sistemov na območju, ki ga je ogrožala Katrina. Tako je v državnih kriznih operativnih centrih Louisiane, Alabame in Missisippija namestila komponente sistema MERS za zagotavljanje komunikacijske in druge logistične podpore. Kljub temu pa podpora sistema MERS ni bila zagotovljena na najbolj kritičnem območju, to je v mestu New Orleans (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 168–9). Med Katrino so potrebe po telekomunikacijski in drugi logistični podpori presegale sposobnosti sistema MERS. Težave so se pojavile že zaradi

²¹ Dodatno oviro za popravilo poškodovane infrastrukture in opreme so predstavljale varnostne omejitve dostopa ljudi v prizadeto območje. Omejitve so bile vzpostavljene zaradi objektivnih (ali v nekaterih primerih zgolj percipiranih) varnostnih tveganj, a so v praksi oteževale dostop servisnih ekip iz vseh sektorjev telekomunikacijske industrije do kritične infrastrukture in opreme.

nepravočasne namestitve nekaterih komponent sistema na prizadeto območje. Preden je orkan dosegel kopno, so bili določeni elementi sistema sicer nameščeni v državnih kriznih operativnih centrih in skupnem uradu v mestu Baton Rouge, a ne v zadostnem obsegu. Enota MERS, ki naj bi zagotavljala podporo delovanju skupnega urada,²² dne, 28. avgusta, ko je Katrina kot orkan pete stopnje že dosegla obalo Louisiane, še ni zagotavljala ustrezne ravni podpore. Pomemben del opreme in osebja pa je bil še vedno nameščen v oporišču zračnih sil Barksdale. Ko je orkan dosegel kopno, so močni vetrovi onemogočali mobilnost tehničnih sredstev, nastanjenih na tej lokaciji, zaradi česar so ostala vse do 30. oktobra, ko so se orkanski vetrovi poglobili, neizkoriščena (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 293–4; The White House 2006, 31).

4.3 Interno krizno komuniciranje

4.3.1 Vloga in dejavnost nacionalnega komunikacijskega sistema

Zaradi preobremenjenosti delujočih telekomunikacijskih sistemov so bile med Katrino izrednega pomena storitve za prednostno obravnavo klicev, ki jih akterjem KUV zagotavlja Nacionalni komunikacijski sistem (v nadaljevanju NCS) in uporabnikom omogočajo vzpostavitev zveze v preobremenjenem sistemu. NCS je tako omogočil izvedbo 35.000 klicev z uporabo sistema GETS, ki zagotavlja prednostno obravnavo klicev znotraj stacionarnega telefonskega omrežja, ter uporabnikom zagotovil 4000 specializiranih mobilnih telefonov za uporabo sistema WPS, ki omogoča prioritizacijo klicev v omrežjih mobilne telefonije. S pomočjo programa TSP je NCS telekomunikacijskim podjetjem izdal 1500 nalogov za prednostno izvedbo popravil na kritični telekomunikacijski infrastrukturi na prizadetem območju. Z aktivacijo radijskega omrežja SHARES pa so zagotavljali koordinacijo med različnimi vladnimi agencijami pri izvedbi reševalnih akcij, omogočali izmenjavo informacij med kriznimi operativnimi centri Feme ter koordinirali uporabo radijskih frekvenc med različnimi agencijami. NCS je opravljal vlogo koordinatorja tudi pri delovanju radioamaterjev, ki so se vključili v operacije kriznega upravljanja (Select

²² Joint Field Office

Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 176–7).

NCS, ki je v sklopu ESF 2 zadolžen za koordinacijo komunikacijske podpore akterjem KUV, je bil v primeru Katrine prvič v svoji zgodovini prisiljen popravljati komunikacijske sisteme lokalnih služb kriznega odzivanja. Izkazalo pa se je, da za to ni imel izdelanih ustreznih načrtov. Takratni direktor NCS Peter Fonash je v zaslišanju pred senatno komisijo predstavil presenetljivo kaotično stanje, v katerem se je med Katrino znašla njegova organizacija. Po njegovih besedah on in njegovi podrejeni niso vedeli katere komunikacijske zmogljivosti so bile na voljo v različnih organizacijah na nivoju zvezne oblasti, niti tega, katere zmogljivosti so posamezna ministrstva in agencije dejansko mobilizirale. Celo posamezna zvezna ministrstva, kot na primer Ministrstvo za obrambo, niso imela popolnega pregleda nad razpoložljivostjo in uporabo lastnih sredstev, ker znotraj ministrstev ni obstajal centraliziran sistem nadzora. Brez pregleda stanja komunikacijskih potreb in zmogljivosti, ki so na voljo, NCS ni mogel učinkovito izvajati svojega poslanstva. Razumevanje komunikacijskih potreb je bilo še posebej slabo za mesto New Orleans. Po obstoječem protokolu je sedež NCS tovrstne podatke prejemal šele, ko je bilo njegovo osebje na terenu soočeno s težavami, ki jih ni zmoglo samostojno rešiti. Tak sistem pa ključnim odločevalcem ni omogočal celovitega pregleda nad situacijo (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 292).

NCS je sicer na prizadetem območju namestil veliko potrebne komunikacijske opreme in rešil marsikatero komunikacijsko težavo, vendar pogosto z nekajdnevno zamudo. Nacionalni koordinacijski center za telekomunikacije je med Katrino vzpostavil dežurni center, ki je izvajal 24-urni nadzor, dnevne analize stanja ključnih komunikacijskih sistemov ter koordiniral dejavnosti javnega in zasebnega sektorja s ciljem čim hitrejša obnove komunikacijskih zmogljivosti (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 176). V kasnejših analizah se je izkazalo, da zaradi neustreznega pregleda nad komunikacijskimi potrebami in sredstvi del obstoječih telekomunikacijskih zmogljivosti sploh ni bil izkoriščen oz. je bil izkoriščen kasneje, kot bi bil lahko. Nekaj krivde za zapoznel odziv nacionalnega komunikacijskega sistema leži tudi na predstavnikih lokalnih oblasti in agencij. Direktor NCS-ja je dejal, da ni

vedel za komunikacijske težave v državnem kriznem operativnem centru Louisiane vse do 1. septembra. Guvernerka Louisiane, Kathleen Blanco, je namreč za zvezno pomoč za področje komunikacije zaprosila šele 31. avgusta zvečer, torej dva dni po tem, ko je Katrina že dosegla kopno. Po prejemu njene prošnje se je zvezni koordinator za krizne komunikacije naslednji dan sestal s predstavniki državnih oblasti (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 292–3). Argument direktorja NCS-ja sicer ima določeno težo, kljub temu pa kaže na pomanjkanje iniciative in nesposobnost obvladovanja razmer s strani zveznih organov. NCS bi že v osnovi moral imeti boljši pregled nad razmerami na prizadetem območju, prav tako pa bi lahko samostojno ponudil pomoč akterjem na nivoju zvezne države.

4.3.2 Posledice komunikacijskih težav za krizno odzivanje

Zaradi množične odpovedi elektronskih komunikacij so se lokalni akterji kriznega odzivanja znašli v izredno težki situaciji, saj sta bila centralizirano vodenje in koordinacija dejavnosti na terenu tako rekoč nemogoča, s čimer so bile dejavnosti kriznega odzivanja reducirane na nepovezane in neusklajene napore posameznih skupin. Okrnjena je bila tudi sposobnost hitrega in zanesljivega ugotavljanja ter sledenja razmeram na terenu, kar je omejevalo sposobnost kakovostnega načrtovanja in odločanja (Meeds 2006, 9; Stephan 2007, 43). Katrina je med drugim onespobila več klicnih centrov za klic v sili, ki predstavljajo najpomembnejšo povezavo javnosti s službami za zaščito, reševanje in pomoč, zaradi česar so bili ljudje na teh območjih brez dostopa do služb, ki naj bi jim zagotovile pomoč v krizni situaciji (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 291).

Na najhuje prizadetih območjih ob obali Mehškega zaliva in v New Orleansu je komuniciranje med kriznimi operativnimi centri na terenu potekalo prek ročnega prenašanja pisnih sporočil in neposrednega verbalnega komuniciranja, kar je upočasnilo proces ugotavljanja potreb in posledično tudi odzivanje. Oteženo pa ni bilo zgolj centralizirano zbiranje podatkov, ampak tudi njihov prenos po linijah poveljevanja (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 165–9; Miller 2006, 196-200).

Zaradi obsega in kompleksnosti krize je bil potreben usklajen odziv organizacij z vseh upravnih nivojev ter zasebnega sektorja. V praksi pa se je znova²³ pokazal problem nezadostne interoperabilnosti²⁴ njihovih komunikacijskih sistemov. Pripadniki različnih organizacij so bili tako prisiljeni uporabljati zgolj tri kanale za medsebojno pomoč. Težava je bila še posebej izrazita pri komuniciranju med pripadniki oboroženih sil ter drugimi akterji (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 13; Meeds 2006, 11). Da bi bolje razumeli problem interoperabilnosti komunikacijskih sistemov različnih organizacij, je potrebno poudariti, da se v ZDA sistemi kriznih komunikacij ne upravljajo centralizirano, ampak posamezne občine, okrožja, regije in zvezne države ter seveda oborožene sile upravljajo ločene sisteme. Posledično tudi ni enotnega tehnološkega standarda, kar vodi do težav z interoperabilnostjo. V večini manjših in srednjih kriz taka ureditev ni problematična, v velikih krizah, ki zahtevajo sodelovanje več organizacij, pa lahko pride do hudih težav. Za doseganje interoperabilnosti različnih sistemov je na voljo več tehnoloških rešitev, a so vse povezane z relativno visokimi stroški, in zato pogosto niso na voljo v zadostnem obsegu (Stephan 2007, 43–5).

Ob množičnih odpovedih komunikacijskih sistemov so pomembno vlogo odigrali radioamaterji, ki so s svojim delom podprli delovanje več vladnih in nevladnih organizacij, predvsem Feme in Ameriškega rdečega križa ter tako na nekaterih območjih zagotavljali edino delujočo telekomunikacijo (Weiss, 2005).

Neustrezno načrtovanje zagotavljanja operabilnosti in interoperabilnosti komunikacijskih sistemov ter nezadostno usposabljanje kadrov bi lahko izpostavili kot dejavnika, ki sta odločilno vplivala na obseg in trajanje komunikacijskega mrka. Oblasti in pristojni organi v svojih načrtih večinoma sploh niso predvidevali možnosti popolne odpovedi primarnega komunikacijskega sistema ter niso oblikovali načrtov oz. vzpostavili sistemov, ki bi lahko vsaj v omejenem obsegu nadomestili primarni sistem. Skoraj vse ključne agencije so bile nezadostno opremljene s potrebnimi tehničnimi sredstvi za hitro obnovo komunikacij.

²³ S podobnimi težavami so se akterji KUV srečevali že pri odzivu na teroristični napad 11. 9. 2001.

²⁴ Interoperabilnost je za primer komunikacijskih sistemov definirana kot sposobnost za posredovanje informacij prek glasovnih in podatkovnih povezav v realnem času, vedno kadar je to potrebno (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 174).

Zanašale so se na telekomunikacijska podjetja, ki naj bi v primeru okvar čim hitreje usposobila primarne sisteme. V primeru Katrine bi sicer težko trdili, da je bil odziv komercialnih podjetij neustrezen,²⁵ vendar so bili postopki popravil zaradi izredno težkih operativnih razmer dolgotrajni. Z oblikovanjem ustreznih načrtov in usposabljanjem kadrov²⁶ za uporabo alternativnih tehnologij²⁷ bi se lahko v veliki meri izognili komunikacijskemu mrku, ki ga je povzročila Katrina, procesi KUV pa bi potekali hitreje in učinkoviteje (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 23–4).

4.3.2.1 Vpliv pomanjkanja kakovostnih informacij na odločevalski proces

Zaradi že omenjenih težav je bilo za krizni odziv v primeru Katrine značilno, da so bili ključni odločevalci slabo obveščeni o dejanskem stanju na prizadetem območju. Slab pregled nad razvojem dogodkov je bil eden od razlogov, zaradi katerih je minister za domovinsko varnost Michael Chertoff Katrino razglasil za krizo nacionalnega pomena šele 36 ur po tem, ko je orkan dosegel kopno. Podobno je direktor Feme Michael Brown izvedel, da se ljudje v New Orleansu zbirajo v Kongresnem centru, šele, ko ga je o tem obvestil eden od novinarjev. Fema je kot osrednji koordinator pri zagotavljanju pomoči prizadetim nujno potrebovala informacije o tem, kdo potrebuje pomoč, kje se pomoči potrebni nahajajo, koliko in kakšno pomoč potrebujejo ter kdo to pomoč lahko zagotovi. Pridobivanje potrebnih informacij je poleg komunikacijskih težav oteževalo netočno poročanje o dejanskih potrebah, saj so predstavniki državnih in lokalnih oblasti Femi pogosto posredovali povsem nerealne ocene stanja. Tako sta npr. župan New Orleansa Ray Nagin in guvernerka Louisiane Kathleen Blanco v prvih dneh krize v svojih izjavah močno pretiravala o številu smrtnih žrtev in številu ljudi, ki nujno potrebujejo pomoč. Zaradi tovrstnih poročil in številnih pomislekov v zvezi s prisotnostjo korupcije med lokalnimi

²⁵ Motorola je na primer že 72 ur, preden je Katrina dosegla kopno, mobilizirala prek 300 zaposlenih in okrog 100.000 kosov opreme z namenom podpore uporabnikom. Tudi druga podjetja so v veliki meri ravnala ustrežno in glede na operativne razmere dokaj učinkovito. Še največ težav so imela zaradi oteženega dostopa do poškodovane opreme in infrastrukture ter slabih varnostnih razmer.

²⁶ V nekaterih primerih so bila akterjem KUV sicer na voljo delujoča alternativna komunikacijska sredstva, a jih zaradi neustrezne usposobljenosti niso znali izkoristiti.

²⁷ Primeri tovrstnih nezadostno izkoriščenih tehnologij so satelitski telefoni, dvosmerni pozivniki, sistemi WiFi, mobilne komunikacijske centrale ipd.

oblastni je Fema informacije, prejete s strani teh virov, obravnavala kot nezanesljive. Pomanjkanje informacij je vodilo do številnih slabih Feminih odločitev, ki so ovirale dejavnosti za pomoč prizadetim, namesto da bi jih podpirale. Že v prvem tednu krize je bilo zabeleženih kar nekaj tovrstnih napačnih odločitev: bivalne prikolice za žrtve orkana niso bile dostavljene v Mississippi, bolnišnice niso prejele električnih generatorjev, zavrnjene so bile zahteve po nujno potrebni oskrbi s pitno vodo ter celo ponudbi železniškega podjetja Amtrak in avtobusnega prevoznika Greyhound Bus Lines, ki sta ponujala pomoč pri evakuaciji prebivalcev New Orleansa. O neobveščenosti ključnih odločevalcev priča tudi reakcija direktorja Feme na elektronsko pošto, v kateri so pošiljatelji zahtevali navodila, kam naj dostavijo pošiljko z medicinsko opremo. Navkljub velikim potrebam po medicinski opremi se je direktor Brown na sporočilo odzval šele po štirih dneh, in to tako, da je sporočilo posredoval drugemu uradniku Feme s pripisom »Ali lahko uporabimo te ljudi?« (Sobel in Leeson 2006, 61–4).

Da so imeli predstavniki ključnih organizacij KUV povsem popačeno sliko o realnosti na prizadetem območju, nakazujejo tudi njihove zgodnje ocene odziva na krizo. Minister Chertoff je na primer ocenil uspešnost vladnih ukrepov z besedami: »Ob tej grozni tragediji smo izjemno zadovoljni z odzivom vseh elementov zvezne vlade, vseh naših partnerjev.« (Sobel in Leeson 2006, 66). Tudi predsednik Bush je podal nekaj nerealnih komentarjev o razmerah. Tri dni po začetku krize je, medtem ko je bil še vedno na dopustu v Teksasu, v govoru brezskrbno obljubljal obnovo prizadetih območij. Najbolj pa je odmevala njegova neobjektivna pohvala direktorja Feme v skupnem nastopu pred mediji, od katere se je kasneje sicer distanciral, ko je Femin odziv na krizo označil za nesprejemljiv (Malešič 2006a, 95; Sobel in Leeson 2006, 66). Ta zasuk v percepciji kriznega odziva pa je prišel prepozno in šele, potem ko je bila vlada zaradi šokantnih podob in novic, ki so jih v svet iz prizadetega območja posredovali množični mediji, deležna hudih kritik javnosti.

Kot pojasnjuje Malešič (2006b, 93) so mnogi novinarji, ki so poročali s prizadetega območja, presegli običajno profesionalno distanco in postali del dogajanja ter neposredno vplivali na razvoj dogodkov. Zaradi kolapsa sistema kriznih komunikacij so mediji ponekod ostali edini komunikacijski kanal med žrtvami in oblastmi.

Oblasti so informacije, ki so neposredno vplivale na dejavnosti KUV, prejemale prek množičnih medijev. Poleg pozitivnih učinkov²⁸ teh informacij je potrebno omeniti tudi negativen vpliv medijskega poročanja na odločitve akterjev KUV. Novinarji so namreč pogosto nepreverjene in neresnične informacije prikazovali kot dejstva. Tovrstno poročanje je vplivalo na odločitve nekaterih akterjev, ki so sodelovali v operacijah za pomoč prizadetim. Oblasti so tako zaradi (netočnih) poročil o streljanju na helikopterje reševalnih služb odlašale z napotitvijo reševalcev in gasilcev na nekatera območja. Vozniki tovornjakov s pomočjo za prebivalce si zaradi poročil o katastrofalnih varnostnih razmerah niso upali vstopiti v mesto brez oboroženega spremstva. Celo nacionalna garda se ni približala Kongresnemu centru vse do 2. septembra, saj so želeli pred tem oblikovati dovolj močan kontingent, ki bi zagotovil ustrezno premoč nad nasilnimi izgrezniki (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 169–71; Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 325). Že tako (pre)počasni in neusklajeni napor za normalizacijo razmer in pomoč tistim, ki jih je Katrina najhujše prizadela, so zaradi nepremišljenega medijskega poročanja in zmede med ključnimi odločevalci doživeli dodaten zastoj.

4.4 Komuniciranje z zunanjimi javnostmi

4.4.1 Odziv odgovornih na pojav krize

Že pred pojavom krize je bilo objavljenih več študij, ki so opozarjale na visoko ogroženost območja ob Mehikem zalivu, še zlasti mesta New Orleans, katerega opustošenje zaradi divjanja orkana je Fema že leta 2001 navedla kot eno od treh najbolj verjetnih katastrof, ki bi lahko prizadele ZDA v bližnji prihodnosti. Tudi v dneh neposredno pred pojavom krize so bila ključnim odločevalcem posredovana številna zelo resna opozorila o nevarnosti bližajočega se orkana. Nacionalni center za spremljanje orkanov²⁹ je natančno spremljal krepitev orkana in 36 ur preden je orkan dosegel kopno, izdal ustrezna opozorila. Oblasti so

²⁸ Preko poročanja množičnih medijev so oblasti odkrivala kraje, kamor so se zatekali ljudje, in prejele številne informacije o potrebnih oblikah pomoči.

²⁹ National Hurricane Center

bile seznanjene tudi z možnostjo porušenja nasipov, ki so mesto New Orleans ločevali od jezera Pontchartrain, in posledicami takega dogodka. Leto dni pred Katrino je namreč inženirski korpus ameriške vojske izvedel vajo, v kateri so prikazali učinke porušenja nasipov zaradi divjanja močnega orkana. Nacionalni center za infrastrukturne simulacije in analize ministrstva za domovinsko varnost pa je na večer pred udarom Katrine v Belo hišo posredoval opozorilo o veliki nevarnosti porušenja nasipov in posledičnih poplaval, ki bi lahko ogrozile 100.000 ljudi (Malešič 2006a, 90; Cole in Fellows 2008, 216–22).

Čeprav so bili predstavniki oblasti nedvomno ustrezno obveščeni o nevarnostih, povezanih z orkanom, kot je bila Katrina, so v javnih nastopih med in po krizi poskušali ustvariti povsem drugačno sliko. Z uporabo različnih komunikacijskih strategij oz. taktik so skušali zaščititi lasten ugled in verodostojnost, ki sta bila ogrožena zaradi neučinkovitega odziva. Zanimivo je, da so bili odzivi novinarjev na očitno netočne trditve predstavnikov oblasti pogosto povsem nekritični.

Kulturni teoretik Stuart Hall pojasnjuje tovrstno nekritičnost medijev do predstavnikov oblasti z razlago, da mediji težijo k ohranjanju interesov dominantnih družbenih skupin in na simbolni ravni reproducirajo in utrjujejo aktualni družbeni red in njegove institucije. Podoben pogled ima tudi Chomsky, ki dodaja, da je namen medijev obramba interesov privilegiranih družbenih skupin in prikazovanje manjšin kot kriminalcev in izkoriščevalcev ugodnosti socialnega sistema, saj na tak način družbena elita ohranja svoj dominanten položaj (Voorhees in drugi 2007, 418).

Prevladujoča komunikacijska taktika oblasti je bila taktika »izgovora«, kot jo definira Coombs (v Malešič in drugi 2006, 23), kjer komunikator poskuša oblikovati prepričanje, da se je kriza pojavila neodvisno od subjekta (v tem primeru oblasti), ki torej ne more biti odgovoren za njen pojav. Predsednik Bush je tako 1. septembra v oddaji Good Morning America o nasiph, ki so varovali New Orleans pred poplavi, izjavil: »Mislim, da nihče ni pričakoval, da bodo nasipi popustili.« Voditeljica oddaje je njegovo trditev nekritično sprejela. Še bolj absurden je primer časnika New York Times, ki je naslednji dan v članku na prvi strani prav tako nekritično povzel Bushevo izjavo, in to kljub temu da je isti časnik isti dan objavil članek, v katerem so zapisali, da so bile oblasti seznanjene z nevarnostjo porušenja nasipov. CNN je na svoji spletni strani 5. septembra le objavil članek o trditvi

ministra za domovinsko varnost Chertoffa, da katastrofe ni mogel nihče napovedati, v katerem so poudarili, da so nekateri uradniki na to možnost opozarjali že več let (Media Matters for America 2005).

Uporabljena je bila tudi taktika »popravljanja«, pri kateri komunikator poudarja lastne napore za odpravljanje posledic krize (glej Malešič in drugi 2006, 23). V oddaji Today na televizijski mreži NBC je na primer 2. septembra direktor Feme Michael Brown izjavil, da so ljudem, ki so se zatekli v Kongresni center, zagotovili dovolj hrane, da so vsak dan prejeli vsaj en, če ne celo dva obroka. Izkazalo pa se je, da je bila trditev direktorja Browna neresnična, kar je razkrivalo poročilo NBC-jevega fotoreporteja objavljeno prejšnji dan: »/.../ Ti ljudje so bili enostavno zapuščeni. Nič jim ni bilo ponujeno. Ne voda, ne led, ne hrana, nič, že zadnje štiri dni...« Voditeljica oddaje Katie Couric Brownove izjave kljub temu ni postavila pod vprašaj (Media Matters for America 2005).

Po kritikah odziva zveznih oblasti s strani zveznih držav in lokalnih skupnosti na prizadetem območju so se predstavniki zvezne oblasti poslužili pristopa, ki najbolj spominja na taktiko »napada na tožnika« (glej Malešič in drugi 2006, 23) in »strategijo iskanja širših razlogov za krizo« (glej Novak 2000, 191–5), pri čemer so poskušali krivdo za nastale razmere prenesti na oblasti z nižjih upravnih ravni. Predstavniki zvezne oblasti so zato ves čas poudarjali, da je vloga zveznih oblasti zgolj podporne narave in da primarno odgovornost nosijo lokalne in državne oblasti, ter zamolčali dejstvo, da v skladu z nacionalnim načrtom odzivanja v takšnih situacijah zvezna vlada lahko sama nemudoma ponudi pomoč. V medijih so se vrstile neutemeljene obtožbe na račun guvernerke Blanco in župana Nagina. Washington Post je na primer 3. septembra objavil članek, v katerem je na podlagi navedb neimenovanega visokega predstavnika Busheve administracije obtožil guvernerko Louisiane, da še vedno ni razglasila izrednih razmer, čeprav je slednja to storila že 26. avgusta (Media Matters for America 2005).

4.4.2 Obveščanje prizadete javnosti

4.4.2.1 Obveščanje o nevarnosti orkana

Rezultati študij, ki so opozarjale na veliko ogroženost zveznih držav ob Mehikem zalivu, so bili dostopni tudi širši javnosti. Časnik Times-Picayune, ki je eden najbolj branih dnevnikov na širšem območju New Orleansa, je na primer med 23. in 27. junijem leta 2002 objavil reportažo o vplivu in nevarnostih orkanov za področje New Orleansa, v kateri so navajali tudi ugotovitve omenjenih študij in objavili napoved, da je pojav uničujočega orkana, ki bo opustošil regijo in povzročil katastrofalne poplave, zgolj vprašanje časa (Cole in Fellows 2008, 216).

Analize obveščanja javnosti v dneh pred Katrino so pokazale, da so bile javnosti pravočasno posredovane ključne informacije glede bližajočega se orkana. Točna opozorila o nevarnosti orkana so bila javno objavljena že 36 ur preden je Katrina dosegla kopno, krizni upravljalci in mediji pa so bili obveščeni tudi o nevarnosti porušjenja nasipov v mestu New Orleans. Mediji so med 27. in 29. avgustom z osebjem nacionalnega centra za spremljanje orkanov opravili 471 intervjujev, omenjena ustanova pa je na svoji spletni strani zabeležila prek 900 milijonov obiskov (Cole in Fellows 2008, 216). Dne 28. avgusta je župan New Orleansa Ray Nagin ukazal evakuacijo mesta, pri čemer je poudaril, da je »Katrina orkan, ki so se ga mnogi dolgo bali« (Malešič 2006a, 91). Navkljub pravočasnim³⁰ opozorilom pa se mnogi prebivalci ogroženega območja niso odločili za evakuacijo. V zvezni državi Mississippi je svoje domove zapustila le tretjina ljudi na najbolj ogroženem območju, čeprav so bili pravočasno obveščeni o nevarnosti. Večina tistih, ki se niso pridružili evakuaciji, je kot razlog za svoje ravnanje navedla podcenjevanje resnosti grožnje, ki jo je predstavljala Katrina. Eden od možnih razlogov za tovrstno podcenjevanje je način, na katerega so lokalni mediji posredovali opozorila. V najpopularnejšem dnevnem časopisu v Missisippiju Sun Herald, so nevarnost Katrine namreč pogosto primerjali z orkanom Camille iz leta 1969. Camille se je v zavesti ljudi

³⁰ Poročilo, ki so ga leta 2006 pripravili na univerzi Harvard navaja, da je 90% prebivalstva na ogroženem območju vsaj dan pred udarom orkana vedelo za bližanje orkana, kar jim je vsaj v teoriji omogočalo pravočasno evakuacijo.

tako vzpostavila kot referenca za najslabši možni scenarij. Med precejšnjim deležem prebivalstva pa spomin na Camille ni vzbujal tako velikega strahu, da bi upravičil evakuacijo (Venette 2008, 197–205). Tudi v drugih zveznih državah opozorila niso v celoti dosegla svojega namena, kar bom podrobneje pojasnil v nadaljevanju.

4.4.2.2 Obveščanje o nevarnosti porušenja nasipov

Čeprav je bila nevarnost porušenja nasipov ob udaru močnejšega orkana poznana že dlje časa, so oblasti kljub pozivom stroke odlašale z ukrepi za njihovo utrditev. Seeger (v Cole in Fellows 2008, 218) opozarja, da se v situacijah, kjer ob percepciji velike grožnje ni učinkovitega odziva, javnost pogosto zateka k strategijam izogibanja ali zanikanja obstoja problema. V primeru nasipov v New Orleansu je bila tovrstna reakcija dokaj pogosta. Ljudje so obupali nad neizpolnjenimi obljubami oblasti in se privadili na življenje z nevarnostjo, kar je zmanjšalo odzivnost na opozorila.

Tako mediji kot predstavniki oblasti so o nevarnosti porušenja nasipov javnosti posredovali nejasna in celo nasprotujoča si sporočila, kar je ljudem oteževalo zbiranje informacij oz. pri njih vzbujalo napačen vtis o resnosti grožnje. Strokovnjaki so sicer zelo jasno opozarjali na nevarnost in javnost pozivali k evakuaciji, vendar njihova opozorila med množico nejasnih in nasprotujočih si sporočil niso bila dovolj vidna. Poleg nejasnosti sporočil je na odziv ljudi vplival tudi dokaj brezbrizen odnos, ki se je ustalil med ljudmi in nekaterimi predstavniki oblasti in je nastal kot posledica že omenjene navajenosti na obstoj tveganja (Cole in Fellows 2008, 218–9).

Krivdo za neučinkovito komuniciranje o nevarnosti si delijo odgovorni na vseh treh upravnih nivojih. O porušenju nasipov in posledičnih poplavih, ko je do tega dejansko prišlo, javnosti ni obvestila niti Fema niti državne ali lokalne oblasti. Nicol Andrews, ki je bila v času Katrine namestnica direktorja za stike z javnostjo pri Femi, je v pričanju pred senatno preiskovalno komisijo pojasnila, da v Femi sploh niso razmišljali o tem, da bi posvarili javnost pred nevarnostjo poplav. Tudi državne in lokalne oblasti, ki pri obveščanju javnosti nosijo poglavitno odgovornost, niso opravile svoje naloge, čeprav so imele na voljo sistem EAS, s pomočjo katerega bi javnosti lahko posredovali tako zvočna kot vizualna obvestila na radijske oz. televizijske sprejemnike. To se ni zgodilo, kljub temu

da krizni operativni načrt mesta New Orleans predvideva uporabo sistema EAS kot primarnega načina za obveščanje javnosti. Zaradi neaktivnosti oblasti pri obveščanju javnosti je nastala informacijska praznina, v kateri so se hitro širile netočne in zavajajoče informacije, kar je med ljudi vnašalo zmedo in oteževalo operacije KUV (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 326).

4.4.2.3 Obveščanje o evakuaciji

Ko se ljudje odločajo o evakuaciji, se običajno zanašajo na informacije, ki jim jih posredujejo množični mediji, pri čemer imajo največjo težo informacije predstavnikov oblasti (Burnside in drugi 2007, 728). Baker (1991, 287–310) navaja podatke raziskav o dvanajstih orkanih, ki so prizadeli ZDA med leti 1961 in 1989 ter pokazale, da je način podajanja informacij eden najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na odločitev o evakuaciji. Kadar so oblasti pri obveščanju odločne in učinkovite, se več kot 90 % ljudi na najbolj izpostavljenih območjih odloči za evakuacijo. Jasno navajanje tveganj ima močan mobilizacijski učinek na evakuacijo. Raziskave so pokazale tudi, da splošno znanje o nevarnosti orkana in osebne ter demografske specifikke nimajo bistvenega vpliva na odločevalski proces, velik vpliv pa ima prepričanje o poplavni ogroženosti domov.

Pomembna pa nista zgolj vsebina in način podajanja informacij, ampak tudi mnenje javnosti o avtorjih sporočil. Quarantelli (v Burnside in drugi 2007, 728) poudarja, da so kredibilnost komunikatorja, pogostost obveščanja in specifičnost sporočil pomembni dejavniki pri odločanju ljudi glede evakuacije.

Na odločanje za evakuacijo vpliva tudi etnična pripadnost ljudi. Perry in Lindell (v Burnside in drugi 2007, 729) sta ugotovila, da etnične manjšine v ZDA bolj zaupajo v socialna omrežja, medtem ko belci v večji meri zaupajo informacijam medijev (Burnside in drugi 2007, 729).

Sporočila, ki so pozivala k evakuaciji, so bila v primeru Katrine preveč splošna, nekonsistentna in premalo odločna. Župan New Orleansa Ray Nagin je na dan, ko je Katrina dosegla obalo Louisiane, izdal opozorilo, da se bodo nasipi, ki varujejo mesto, porušili, in ukazal evakuacijo. Guvernerka Louisiane je dodala, da obstaja nevarnost

katastrofalnih poplav, zaradi česar je z ogroženega območja potrebno evakuirati čim več ljudi. Navkljub izredno slabim obetom pa je tiskovno konferenco zaključila z optimistično izjavo, da orkan morda vendarle ne bo neposredno prečkal New Orleansa. Čeprav je njena izjava vsebovala ključne informacije o nevarnosti, je njen neupravičeno optimističen zaključek negativno vplival na percepcijo o resnosti grožnje. Ob besedi evakuacija so se v različnih izjavah odgovornih pogosto pojavljali pridevniki, kot so »previdnostna«, »prostovoljna« in »priporočena«. Župan Nagin je tako najprej »priporočil« evakuacijo in kasneje svojo retoriko nekoliko okrepil, ko je pozval k »prostovoljni evakuaciji«, a temu takoj dodal nasprotujoče sporočilo s pozivom meščanom, naj si pripravijo zaloge vode, baterijskih svetilk in drugih nujnih dobrin, kar seveda ni v skladu z ravnanjem osebe, ki se odloči za evakuacijo. Izjavi guvernerke in župana sta lep primer dvoumnosti sporočil, ki so bila posredovana javnosti. Relativnost grožnje so nakazovala tudi dejanja oblasti, ki resnih opozoril niso podkrepila z ustreznimi dejanji, saj niti lokalne niti državne oblasti³¹ niso izvedle predvidenih evakuacijskih ukrepov za vse prebivalce na ogroženem območju. Prav tako okrožnim oblastem in državljanom niso posredovali navodil za izvedbo evakuacije. Posledično je prišlo do občutnih razlik v učinkovitosti evakuacijskih postopkov med različnimi okraji (Cole in Fellows 2008, 218–9).

V New Orleansu se evakuaciji po lastni odločitvi ali zaradi nezmožnosti ni pridružilo kar 70.000 ljudi. Tisti med njimi, ki so bili seznanjeni z opozorili, jih najpogosteje niso upoštevali, ker so podcenjevali resnost grožnje ali pa zaradi nejasnih sporočil in pomanjkanja zaupanja v oblasti³² evakuacije niso dojemali kot povsem obvezne. Spet drugi preprosto niso vedeli kako ukrepati, ker za to niso prejeli navodil ali pa niso imeli sredstev za izvedbo evakuacije³³. Mestne oblasti so sicer že po orkanu Ivan, ki je leta 2004 ogrožal mesto, pripravile 30.000 videokaset z navodili, da naj ljudje v primeru orkana zapustijo mesto in ne čakajo na odziv oblasti, vendar kasete nikoli niso bile posredovane javnosti (Cole in Fellows 2008, 219–220).

³¹ V mestu New Orleans oz. zvezni državi Louisiana.

³² Nizko zaupanje v predstavnike oblasti (npr. policijo) je bilo zaznано predvsem pri temnopoltih prebivalcih.

³³ Popis prebivalstva v letu 2000 je pokazal, da 27 % gospodinjstev v New Orleansu nima lastnega prevoznega sredstva (Malešič 2006b, 94).

Prepričljivost sporočila je v veliki meri pogojena s kredibilnostjo sporočevalca. Raziskava³⁴ o faktorjih, ki vplivajo na zaupanje in kredibilnost pri kriznem komuniciranju, ki so jo izvedli Peters in kolegi, je pokazala, da so ključni faktorji poštenost, sočutje in izpolnjevanje dolžnosti. Neizpolnjevanje omenjenih kriterijev v primeru Katrine je močno zmanjšalo kredibilnost predstavnikov oblasti (Cole in Fellows 2008, 220–1).

Dejavniki, ki vplivajo na kredibilnost, se med različnimi javnostmi pogosto razlikujejo. V času Katrine so približno dve tretjini vsega prebivalstva v New Orleansu predstavljali temnopolti. Zanje je bil značilen slabši socialni položaj, obenem pa je bilo območje, kjer je prebivala večina revnejše temnopolte populacije, zaradi geografskega položaja podvrženo večjemu tveganju v primeru porušenja nasipov. Raziskave so pokazale, da je za ta segment prebivalstva značilno manjše zaupanje v institucije oblasti, delno tudi zaradi slabih izkušenj v preteklih krizah (Cole in Fellows 2008, 220).

Vpliv pomanjkanja kredibilnosti na učinkovitost kriznega komuniciranja se je pokazal ob odzivu prebivalcev na navodila oblasti tako ob prvotnem izvajanju evakuacije kot tudi ob naknadni evakuaciji po porušenju nasipov. V obeh primerih so oblasti ljudi z ogroženega območja pozvale, naj se zberejo na določenih lokacijah, s katerih so organizirale prevoze do dvorane Superdome in Kongresnega centra. Številni prebivalci niso upoštevali navodil, ker niso zaupali oblastem. Med razlogi za nezaupanje se najpogosteje navajajo prepozen poziv k evakuaciji, dejstvo, da je evakuacijski načrt predvideval nastanitev ljudi na lokacijah znotraj ogroženega območja in ne na bolj varni lokaciji, ter dejstvo, da revnejši prebivalci pogosto niso imeli logističnih zmogljivosti za izvedbo evakuacije, česar oblasti niso upoštevale (Cole in Fellows 2008, 220).

Izjave nekaterih temnopolnih meščanov New Orleansa jasno kažejo na nezaupanje v oblasti: »Nisem mogel zapustiti svoje hiše, imel sem preveč dragocenih stvari. Policiji nisi mogel zaupati, da bodo varovali tvoje imetje, tudi oni so kradli« (Elder in drugi 2007, 126). Nezaupanje je še poglobil občutek rasne diskriminacije, kar odraža naslednja izjava:

³⁴ Peters, Richard G., Vincent T. Covello, David B. McCallum. 1997. *The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study*. New York: Center for Risk Communication.

»(Oblasti) niso poslale avtobusov v naše soseske, ostali so na rednih linijah. V drugih soseskah pa so pobirali ljudi, v belih soseskah ... Župan je v zadnjem trenutku dejal, naj se evakuiramo, ni pa poslal avtobusov ali česar koli.« (Elder in drugi 2007, 126–7).

V številnih pretežno temnopoltih skupnostih v ZDA veliko zaupanje uživajo religiozne institucije, zato je guvernerka Louisiane v komuniciranje glede pomebnosti evakuacije poskušala vključiti lokalne predstavnike verskih skupnosti, vendar kritiki opozarjajo, da je bil ta korak izveden prepozno, da bi bistveno pripomogel k uspešnosti komuniciranja (Cole in Fellows 2008, 222).

Zaključimo lahko, da sta bila v primeru Katrine problematična tako vsebina in prezentacija sporočil kot tudi kredibilnost sporočevalcev, kar je neizogibno vodilo do neučinkovitosti kriznega komuniciranja.

4.4.2.4 Obveščanje ljudi z okvarami vida oz. sluha

Veliko težav se je pojavilo tudi pri obveščanju ljudi z okvarami vida in sluha ter neangleško govorečih prebivalcev. Razmere med divjanjem orkana in po njem so ponekod onemogočale delovanje najprimernejših komunikacijskih sredstev, zaradi visokih temperatur in vlažnosti zraka pa je bila zmanjšana tudi učinkovitost slušnih aparatov. Posledično mnogo ljudi s posebnimi potrebami ni prejelo obvestil o evakuacijskih postopkih in drugih kritičnih informacij. Čeprav medijske organizacije v ZDA na območjih z velikim deležem neangleško govorečih prebivalcev pogosto objavljajo pomembne informacije tudi v tujem jeziku (običajno španskem), je praksa v primeru Katrine izpostavila nekatere pomanjkljivosti na tem področju. Osebe, ki zagotavlja omenjene storitve (predvsem v primeru lokalnih medijev), zaradi evakuacije pogosto ni bilo na voljo. Zabeleženi so bili celo primeri, ko so logotipi medijskih organizacij prekrivali pisna obvestila v tujem jeziku oz. podobo tolmača za znakovni jezik. Tudi komunikacijske zmogljivosti v zakloniščih in drugih objektih, kamor se je zatekalo prebivalstvo, praviloma niso bile prilagojene za ljudi s posebnimi potrebami (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 29–30).

4.4.2.5 Obveščanje o zdravstvenih tveganjih in ukrepih

CDC³⁵ je zvezna agencija, ki deluje v okviru ministrstva za zdravstvo in je med drugim zadolžena za razširjanje informacij o zdravstvenih tveganjih (Centers for Disease Control and Prevention 2010). V primeru Katrine je CDC aktiviral svoj sistem za krizno komuniciranje, ki ga sestavljajo strokovnjaki za komuniciranje in odnose z javnostmi. Njihova naloga je zagotavljati kakovostno in konsistentno obveščanje javnosti o zdravstvenih tveganjih in potrebnih zaščitnih ukrepih. CDC je zaradi izkušenj s predhodnimi orkani posedoval veliko znanja o oblikovanju in razširjanju sporočil v zvezi z zdravstvenimi tveganji, ki so značilna za okoliščine ob divjanjih orkanov, zaradi česar je bil na Katrino relativno dobro pripravljen. Kljub temu pa se je v primeru Katrine soočil z nekaterimi edinstvenimi izzivi, saj zaradi obsega škode ni bilo mogoče uporabljati nekaterih najučinkovitejših metod razširjanja informacij (Vanderford in drugi 2007, 10).

Leta 2005, še pred pričetkom sezone orkanov, je CDC opravil evalvacijo in posodobitev smernic za varovanje zdravja v primeru orkanov in poplav, kar so objavili tudi na svoji spletni strani. Med tematikami, ki so jih obravnavale omenjene smernice, so bile zajete priprave na orkan, preprečevanje utopitev, varnost pitne vode in hrane, preprečevanje zastrupitve z ogljikovim monoksidom itd. CDC je več let analiziral ciljne javnosti za tovrstna sporočila in temu prilagodil obliko in vsebino sporočil, ki so tako bolje odražala kulturne, izobrazbene in druge specifične ciljne javnosti. Pri tem so upoštevali različne stopnje pismenosti potencialnih žrtev orkana in sporočila prevedli v sedem tujih jezikov. Razvili so tudi številna partnerstva z drugimi organizacijami v javnem in zasebnem sektorju, s čimer so povečali lastno kredibilnost v očeh ciljne javnosti in okrepili svojo podobo zanesljivega vira informacij s področja varovanja zdravja (Vanderford in drugi 2007, 11–5).

Med pripravami na orkan so predstavniki oblasti in množičnim medijem že vnaprej pripravili in posredovali zdravstvena opozorila in pomembne informacije, saj so tako želeli

³⁵ Centers for Disease Control and Prevention

pospešiti njihovo posredovanje ciljni javnosti v primeru krize in se izogniti morebitnim zastojem obveščanja zaradi izpada električnega omrežja (Vanderford in drugi 2007, 11).

Komuniciranje z javnostjo je bilo med krizo oteženo tako zaradi tehničnih težav, povezanih z izpadom električnega omrežja, kot tudi zaradi razpada ustaljenih socialnih omrežij, skozi katera so se informacije širile med ljudmi. CDC se je zaradi težavnih okoliščin pri razširjanju informacij posluževal nekaterih inovativnih metod. V sodelovanju z državnimi in lokalnimi oblastmi so identificirali lokacije, kjer so se ljudje najpogosteje zadrževali ter se oskrbovali s pitno vodo in drugimi nujnimi dobrinami. Na te lokacije so napotili svoje osebje, ki je razširjalo informacije o varovanju zdravja. Pri širjenju informacij se je CDC povezal s številnimi nevladnimi³⁶ in verskimi organizacijami, s čimer je povečal svojo distribucijsko mrežo in hitreje pridobival informacije o razmerah na terenu. Obliko sporočil so prilagodili specifikam ciljne javnosti, za katero je bila v primeru Katrine značilna relativno nizka stopnja pismenosti³⁷. Pisna sporočila so zato poenostavili ter jih v nekaterih primerih celo prevedli v slike in piktograme z mednarodnimi simboli. Poleg tipičnih zdravstvenih sporočil so oblikovali gradiva za premagovanje težav, povezanih s specifičnimi okoliščinami, s katerimi so bile soočene žrtve Katrine, npr. priporočila za premagovanje stresa, soočanje z nasiljem, samomori itd. Prilagodili so tudi format sporočil. Tako so oblikovali sporočila, ki so jih lahko obešali na kljuko vrat, ter informativne letake, podobne igralnim kartam, ki so jih ljudje lahko nosili v žepih (Vanderford in drugi 2007, 13–7).

4.4.2.6 Vloga radioamaterjev in svetovnega spleta

Pomembno vlogo pri obveščanju javnosti so odigrali radioamaterji, ki so zagotavljali 24-urno podporo različnim vladnim agencijam, kriznim operativnim centrom, Rdečemu križu in drugim humanitarnim organizacijam, bolnišnicam ter evakuacijskim centrom. Še posebej pomemben prispevek radioamaterjev je bilo vzpostavljanje stikov med ločenimi svojci (Weiss, 2005). S tem namenom so radioamaterji delovali na letališčih v Louisiani in Teksasu ter v zatočiščih Rdečega križa v Missisippiju, Alabami in na Floridi, kjer so

³⁶ Npr. ameriški Rdeči križ.

³⁷ V Louisiani kar 28 % prebivalcev sodi v najnižjo od petih stopenj pismenosti.

popisovali evakuirance in o njihovem stanju obveščali njihove družine (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina 2006, 177).

Ob preobremenjenosti oblasti so pomembno vlogo pri iskanju pogrešanih odigrali mediji in posamezniki, ki so oblikovali številne spletne strani, namenjene iskanju pogrešanih oseb. Tovrstne strani so mnogim predstavljale zadnje upanje, saj oblasti niso imele pravega pregleda nad razmerami (Sullivan in Femia, 2005). Zvezna vlada in organi državnih ter lokalnih oblasti so na spletnih straneh objavili kontaktne podatke centrov in organizacij, ki so ljudem nudile pomoč pri iskanju pogrešanih, ter podatke o različnih oblikah pomoči, ki so bile prizadetim na voljo (USA.gov 2010; Louisiana Department of Health and Hospitals 2010).

V dveh tednih po pričetku krize je delovalo že več kot 60 strani, pri čemer je Fema na svoji spletni strani objavila povezave do dvajsetih. Med njimi so bile strani Rdečega križa, obalne straže ipd. Svoje spletne strani, namenjene iskanju pogrešanih, so vzpostavile tudi nekatere večje medijske hiše, kot sta CNN in MSNBC, in pomembni lokalni oz. regionalni mediji, kot sta Times-Picayune in Sun Herald, ter celo nekateri tuji mediji, npr. britanski BBC. Glavnino spletnih strani pa so oblikovali in vzdrževali posamezniki in spletni mediji, kot npr. Craigslist. Kljub najboljšim namenom in številnim uspehom so imele omenjene strani nekatere resne pomankljivosti. Šlo je namreč za povsem spontano in neusklajeno delovanje številnih posameznikov z različnimi nivoji znanja in izkušenj, kar je vodilo v fragmentiranost, podvajanje in pogosto neaktualnost podatkov na spletnih straneh, saj večina strani ni omogočala sledenja uspešnih združitvev pogrešanih s svojci. Iskanje pogrešanih po številnih spletnih bazah podatkov je bilo zato zamudno, naporno in nezanesljivo (Palser 2005, 86).

4.4.3 Značilnosti poročanja medijev

Množični mediji so bili v primeru Katrine glavni kanal za prenos informacij s prizadetega območja. Zaradi svoje vloge so pomembno vplivali na podobo o krizi tako pri splošni javnosti kot tudi pri predstavnikih oblasti. Prek medijskih poročil je domača ter svetovna javnost tako rekoč »v živo« spremljala potek krize in kaotičnost kriznega odziva. Mediji so

ob neučinkovitosti oblasti odigrali zelo konstruktivno vlogo, saj so predstavljali pogosto edini stik prizadetih s svetom. Posredovali so jim pomembna obvestila o evakuacijskih postopkih in poteku krize ter pogosto s posredovanjem informacij o lokacijah pogrešanih oseb omogočali izvajanje reševalnih operacij in združevanje ločenih svojcev. Po drugi strani pa je medijsko poročanje zaznamoval senzacionalizem in stereotipiziranje, predvsem o temnopoltih žrtvah krize, ter nekritično povzemanje zavajajočih in netočnih izjav predstavnikov oblasti. Mediji so med poročanjem z območja, ki ga je prizadela Katrina, pretirano poudarjali obseg kriminala in brezvladja ter zapostavljali pozitivne reakcije ljudi na krizo (Malešič 2006a, 93; Voorhees in drugi 2007, 416–9).

Analiza poročanja medijske hiše Fox News o Katrini, ki sta jo opravila Hoskins in O'Loughlin, razkriva še nekatere značilnosti medijskega poročanja med omenjeno krizo. Ena pglavitnih značilnosti televizijskega poročanja je bilo sočasno posredovanje nasprotujočih si informacij, kar je pri občinstvu ustvarjalo zmedo. Tako so novinarji Fox News na primer zatrjevali, da oblasti izvajajo vse potrebne ukrepe in imajo situacijo pod nadzorom, ob tem pa so sočasno na zaslonu predvajali podobe kaotičnih razmer na prizadetem območju. Razlog za tovrstno zmedo avtorja pripisujeta dejstvu, da so mediji ob spremljanju aktualnih dogodkov prisiljeni ustvarjati zgodbo, še preden lahko temeljito analizirajo situacijo. Ključni adut komercialnih medijev je namreč prav neposrednost, ki gledalcu daje občutek, da je del dogajanja. Tako se ohranja njegovo pozornost, zato ves čas poudarjajo, da gre za »prenos v živo«, za »razburljiv razvoj dogodkov« in pozivajo gledalca, naj še naprej spremlja dogajanje. Velika frekventnost medijskih poročil ustvarja težave tudi za predstavnike oblasti, saj mediji nanje nenehno pritiskajo in zahtevajo vedno nove analize stanja in podatke o napredku reševalnih operacij. Ob tem pa sočasno predvajajo posnetke dogajanja (aktualne ali neaktualne), ki lahko nasprotujejo njihovim izjavam in jih s tem diskreditirajo (Hoskins in O'Loughlin 2007, 69–71).

Fox News je v svojem poročanju o Katrini posredno povezoval nastanek te krize z drugimi varnostnimi problemi, s čimer so pri gledalcih še povečali občutek negotovosti in strahu. Tako so se na primer ob predvajanju posnetkov opustošenja zaradi divjanja orkana na dnu zaslona izpisovale novice o ptičji gripi, povečanju stopnje ogroženosti zaradi terorizma, tragični nesreči v Bagdadu ipd. Ob tem so predvajali še izjavo predsednika Busha, ki je

prav tako povezal aktualno krizo z drugimi varnostnimi izzivi, s čimer je omenjena medijska hiša namerno ali nenamerno utrdila določeno politično interpretacijo krize (Hoskins in O'Loughlin 2007, 72). V primeru Katrine tako lahko govorimo o pojavu mediazacije krize. Mediji so z uporabo različnih tehnik konstruirali novo »realnost«, ki se je od dejanske bolj ali manj razlikovala, in jo predstavili širši javnosti kot objektivno dejstvo.

4.4.4 Ocena delovanja skupnega informacijskega sistema

Po nacionalnem načrtu odzivanja je Ministrstvo za domovinsko varnost oz. natančneje Fema dolžna izvajati nadzor nad poročanjem množičnih medijev in drugimi oblikami obveščanja javnosti. Na zaznane netočne in zavajajoče informacije se mora čim hitreje odzvati, kar naj bi dosegla s pomočjo skupnega informacijskega sistema oz. njegovih operativnih komponent skupnih informacijskih centrov. Kljub temu pa primarno odgovornost za obveščanje javnosti nosijo oblasti zveznih držav. Tako je bil v zvezni državi Louisiana za organizacijo obveščanja javnosti v prvi vrsti odgovoren državni urad za domovinsko varnost in krizno pripravljenost, ki bi moral vzpostaviti državni skupni informacijski center. Ta bi moral v skladu z načrtom kriznega odzivanja omenjene zvezne države vključevati tudi komunikacijske aktivnosti na zveznem nivoju, s pomočjo katerih bi zagotavljali usklajenost obveščanja z integracijo vseh akterjev v skupni informacijski sistem. Tovrstni center pa v Louisiani sploh ni bil vzpostavljen. Državne oblasti so v bivalni prikolici v prestolnici Baton Rouge oblikovale samo manjši informacijski center, ki pa ni sodeloval z akterji na zveznem nivoju. Guvernerka Louisiane je tako večji del septembra prirejala ločene tiskovne konference in ni sodelovala v skupnem informacijskem sistemu. Podobno slabo so svoje naloge opravili tudi akterji na zvezni ravni, saj je bil zvezni skupni informacijski center vzpostavljen šele 6. septembra, torej kar 9 dni po tem, ko je orkan že dosegel obalo Louisiane (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2006, 323–5; Public Information Officer 2010).

Navkljub nedelovanju skupnega informacijskega sistema so bili lokalnim, državnim in zveznim akterjem KUV na voljo še nekateri drugi mehanizmi, prek katerih bi javnosti lahko posredovali nujno potrebne informacije in se odzvali na neustrezno medijsko

poročanje, vendar tudi ti niso bili v celoti izkoriščeni. Verjetno najpomembnejši tovrstni mehanizem je sistem za krizno opozarjanje EAS. Medtem ko so določene vladne agencije, na primer Nacionalna vremenska služba, uporabljale EAS za posredovanje pomembnih informacij, se ga državne in lokalne oblasti niso posluževale v zadostni meri. Prek omenjenega sistema bi lahko državljanom posredovale verodostojne informacije ter se izognile zmedi, ki je nastala zaradi pomanjkanja kakovostnih informacij in senzacionalističnih poročil komercialnih medijev. Na ta način bi povečali učinkovitost samozaščitnih ukrepov prebivalstva in naporov kriznega upravljanja (Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks 2006, 27–30).

5 SKLEP

Kako uspešno se nek sistem spoprime s krizno situacijo, je v veliki meri odvisno od ravnanj ključnih odločevalcev znotraj sistema. Moje prvo raziskovalno vprašanje je bilo zato usmerjeno v identifikacijo tistih organizacij oz. akterjev, ki v ameriškem sistemu kriznega upravljanja in vodenja izvajajo najpomembnejše aktivnosti na področju kriznega komuniciranja, in v evalvacijo njihovega delovanja v proučevanem primeru. Kot tovrstne akterje sem opredelil najvišje predstavnike izvršilne veje oblasti na vseh treh političnopravnih nivojih ter Ministrstvo za domovinsko varnost, znotraj katerega imata še posebej pomembno vlogo Nacionalni komunikacijski sistem in Zvezna agencija za krizno upravljanje in vodenje.

Odziv ključnih akterjev bi v večini primerov lahko označil kot neustrezen oz. pomanjkljiv. Pri delovanju nacionalnega komunikacijskega sistema in Feme so se pokazale velike pomanjkljivosti na področju načrtovanja in sposobnosti hitrega prilagajanja v negotovih razmerah. Obe organizaciji sta se izkazali kot pretirano birokratski in slabo vodeni. Njuno delovanje je do neke mere sicer res oteževala federalna ureditev ZDA, čeprav se zdi, da je bila ta pogosto bolj izgovor kot dejanska ovira za delovanje, saj bi obe organizaciji lahko aktivneje pristopili k reševanju komunikacijskih težav in ne zgolj pasivno čakali na uradne pozive zveznih držav. Predstavniki zveznih oblasti, ki so bili ob neučinkovitosti kriznega odziva soočeni z vse glasnejšimi kritikami javnosti, so svojo verodostojnost in ugled poskušali zaščititi z uporabo pretežno defenzivnih taktik kriznega komuniciranja. V javnih nastopih so se tudi s pomočjo očitno neresničnih izjav poskušali otresti odgovornosti za slab odziv ter krivdo prenesti na državne ter lokalne oblasti. Ob tem so se ujeli v tako imenovano past verodostojnosti in posledično dosegli ravno nasproten učinek od zelenega. Med predstavniki državih in lokalnih oblasti sta najvidnejši vlogi odigrala guvernerka Louisiane Kathleen Blanco in župan New Orleansa Ray Nagin. Oba sta bila deležna številnih neutemeljenih obtožb zveznih oblasti in nekaterih medijev, čemur pa je potrebno dodati, da sta tudi dejansko zagrešila nekaj hudih napak. Poglavitni napaki Blancove sta bili prepozna prošnja za zvezno pomoč na področju kriznih komunikacij ter nesodelovanje z zveznimi akterji v skupnem informacijskem sistemu. Župan Nagin pa je v svojih izjavah

močno pretiraval glede obsega škode in števila žrtev Katrine ter prek medijev širil lažne informacije o domnevnih grozodejstvih, ki naj bi se dogajala v mestu, predvsem v centrih, kjer se je zbiralo največ žrtev orkana. S tem je med ljudmi in tudi nekaterimi akterji KUV širil nepotreben strah in zaviral operacije za pomoč prizadetim.

Drugo raziskovalno vprašanje je bilo usmerjeno v analizo temeljnih pomanjkljivosti in dobrih praks kriznega komuniciranja v proučevanem primeru ter njihovega vpliva na KUV. Množična odpoved telekomunikacijskih sistemov in težave z interoperabilnostjo delujočih sistemov sta vodila do kroničnega pomanjkanja informacij znotraj sistema KUV, kar je odločevalce prisililo v sprejemanje odločitev na podlagi nepopolnih ter pogosto napačnih informacij. V takih razmerah je razumljivo prihajalo do napak, ki so negativno vplivale na proces KUV.

Ob odpovedi primarnih telekomunikacijskih sistemov so se pokazale pomanjkljivosti v načrtovanju, saj organizacije pogosto niso predvidele potrebe po zagotavljanju alternativnih telekomunikacijskih zmogljivosti, niti niso usposabljele svojih kadrov za njihovo uporabo, s čimer bi lahko »komunikacijski mrk« znatno omejili. Nezdostna interoperabilnost telekomunikacijskih sistemov številnih akterjev KUV, vključenih v odziv na krizo tovrstnega obsega, je posledica neusklajenega načrtovanja kot posledice decentraliziranosti odločanja v federalni ureditvi ZDA, ki se odraža tudi v sistemu KUV. Avtonomen razvoj posameznih organizacij ima številne prednosti, vendar potreba po tehnični kompatibilnosti telekomunikacijskih sistemov zahteva večjo usklajenost, ki bi bila najlažje dosežena z okrepitevijo vloge zveznih institucij.

Komuniciranje z zunanjimi javnostmi je bilo v primeru Katrine verjetno najšibkejša točka kriznega komuniciranja. Slabosti na tem področju so v marsičem, a ne v celoti, izhajale iz težav internega kriznega komuniciranja. Ker oblasti niso imele dobrega pregleda nad razvojem dogodkov, javnost med krizo ni bila vedno pravočasno in ustrezno obveščena, kljub temu pa bi večino relevantnih informacij oblasti lahko posredovale hitreje in učinkoviteje.

Za obveščanje javnosti o nevarnostih Katrine, predvsem o nevarnosti porušenja nasipov, ki so New Orleans varovali pred poplavami, ter obveščanje o evakuaciji, sta bili značilni

nejasnost in kontradiktornost sporočil ter neprepričljivost predstavnikov oblasti. Ti niso uživali zaupanja pomembnega dela javnosti, delno tudi zato, ker svojih besed niso podkrepili z ustreznimi dejanji. Na kredibilnost oblasti je negativno vplival tudi občutek rasne diskriminacije pri temnopoltih prebivalcih, ki so pogosto naseljevali najbolj ogrožena območja. Zaradi neustreznega komuniciranja se občuten delež ogrožene populacije ni odzval pozivom k evakuaciji, kar je močno povečalo človeški davek Katrine. Obveščanje ljudi z okvarami vida in sluha je bilo oteženo predvsem zaradi tehničnih težav, do katerih je prišlo zaradi pomankljivega načrtovanja. Lokacije, ki so nudile zavetje žrtvam Katrine, praviloma niso imele ustrezne opreme, ki bi temu izredno ranljivemu segmentu populacije omogočala sprejemanje informacij, pogosto pa temu niso bila prilagojena niti sama sporočila. Obveščanje javnosti o zdravstvenem tveganju in s tem povezanih ukrepov bi lahko uvrstili med uspehe kriznega komuniciranja v proučevanem primeru, predvsem po zaslugi bogatih izkušenj in kakovostnega dolgoročnega dela CDC, ki je poznal specifične potrebe ciljne javnosti in pri razširjanju sporočil pokazal veliko mero prilagodljivosti in inovativnosti. Med dobrimi praksami lahko izpostavimo tudi delovanje radioamaterjev, ki so s svojim znanjem podprli izvajanje operacij KUV in odigrali pomembno vlogo pri iskanju pogrešanih oseb. Ob radioamaterjih je potrebno omeniti še številne posameznike in organizacije, ki so na spletu oblikovali baze podatkov, namenjene iskanju pogrešanih oseb. Navkljub nekaterim tehničnim in organizacijskim pomankljivostim so njihovi naporii privedli do številnih uspešnih združitvev svojcev.

Fenomen mediazacije krize je bil predmet tretjega raziskovalnega vprašanja. Mediji so v primeru Katrine odigrali pomembno vlogo pri oblikovanju podobe o krizi tako pri širši javnosti kot tudi pri predstavnikih oblasti, k čemur je izdatno pripomogel kolaps sistema kriznih komunikacij. Vpliv medijsko oblikovane percepcije krize je težko enoznačno oceniti. Zagotovo je širjenje neresničnih senzacionalističnih poročil negativno vplivalo tako na delovanje akterjev kriznega upravljanja in vodenja, ki so zaradi zavajajočih informacij opuščali ali upočasnili nekatere pomembne operacije, kot tudi na prebivalce prizadetih območij, ki so imeli zaradi neustreznih informacij popačeno sliko o dogajanju v njihovem okolju. Po drugi strani pa je medijsko prikazovanje opustošenja in človeškega trpljenja pomagalo oblikovati solidarno javnost tako v ZDA kot drugod po svetu.

Obsežna reorganizacija sistema KUV po terorističnih napadih na ZDA leta 2001 je preusmerila pozornost ključnih odločevalcev na tako imenovane »nove« grožnje, predvsem grožnjo terorizma ter do neke mere zapostavila druge grožnje, kot so naravne nesreče. Tudi zaradi tega oblasti navkljub številnim opozorilom stroke o nevarnosti močnejšega orkana za območje Mehškega zaliva niso izvedle potrebnih zaščitnih ukrepov za zmanjšanje nevarnosti (npr. utrjevanje nasipov) oz. ustrezno informirale prebivalstva o resnosti grožnje, kar je ob nastopu krize omejilo učinkovitost kriznega komuniciranja.

Za krizno komuniciranje v primeru orkana Katrina sta bili značilni pretirana pasivnost in defenzivnost ključnih akterjev, ki so bili slabo pripravljeni na krizo in v težavnih okoliščinah ob redkih izjemah niso pokazali zadostne mere prilagodljivosti. Zaradi težav z internimi komunikacijami, pomanjkanjem kredibilnosti pri delu javnosti, premajhni odločnosti pri komuniciranju, neizkoriščenja vseh obstoječih komunikacijskih kanalov ter zaradi neupoštevanja določil nacionalnega načrta odzivanja, akterji KUV prizadeti javnosti niso bili sposobni zagotoviti potrebnih informacij, v odnosu do množičnih medijev pa ne vzpostaviti proaktivnega odnosa, ki bi jim omogočal nadzor nad oblikovanjem in distribucijo informacij. Nekonsistentno in pomanjkljivo obveščanje prizadete javnosti ter slab pretok informacij znotraj sistema KUV so pogosto negativno vplivali na učinkovitost operacij kriznega odzivanja ter povečevali negotovost, kar je v nasprotju z namenom kriznega komuniciranja. Oblasti niso bile sposobne zapolniti informacijske praznine, ki je nastala ob pojavu krize, zaradi česar so vodilno vlogo pri informiranju javnosti (pogosto pa tudi predstavnikov oblasti) prevzeli množični mediji. Zaradi tržne logike, ki usmerja delovanje sodobnih medijev, je bila kakovost tovrstnih informacij nemalokrat podrejena njihovi odmevnosti. Zaznati je bilo tudi pomanjkanje kritičnosti večjega dela ameriških medijev do izjav predstavnikov zveznih oblasti, ki so se v javnih nastopih poskušali izogniti odgovornosti za neučinkovitost kriznega odziva. Tovrstno vedenje medijev potrjuje trditve nekaterih kulturnih teoretikov, ki opozarjajo, da mediji težijo k ohranjanju interesov dominantnih družbenih skupin oz. aktualnega družbenega reda ter njegovih institucij. Navkljub temu pa je očitna nezmožnost sistema KUV, da se sooči s posledicami Katrine v javnosti vzbudila dovolj ogorčenja, da je bil resno načet ugled nekaterih najbolj izpostavljenih posameznikov in organizacij znotraj sistema KUV, predvsem Feme ter

predsednika Busha. Zmedeno in pogosto manipulativno krizno komuniciranje omenjenih subjektov ni bistveno pripomoglo k ohranitvi oz. obnovi njihovega ugleda.

Božidar Novak je v svojem priročniku za krizno komuniciranje zapisal, da je kriza preobrat v življenju organizacije, saj ji ponuja priložnost za spremembo načina razmišljanja, uvajanje organizacijskih sprememb in revizijo vlog posameznih akterjev (Novak 2000, 35). Katrina je sistemu kriznega upravljanja in vodenja v ZDA vsekakor ponudila tovrstno priložnost, kako učinkovite bodo uvedene spremembe pa bo pokazala šele naslednja velika kriza.

6 LITERATURA

1. Albreht, Klemen, Rudolf Sušnik, Jaka Sodnik in Sašo Tomažič. 2004. *WLAN – brezžična lokalna omrežja*. Ljubljana: Fakulteta za elektrotehniko. Dostopno prek: http://www.lkn.fe.uni-lj.si/vaje/KK/vaje/WLAN/WLAN_Albreht_Susnik_Sodnik.pdf (16. julij 2010).
2. Baker, Earl. J. 1991. Hurricane Evacuation Behavior. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 9 (2). Dostopno prek: <http://www.bama.ua.edu/~jcsenkbeil/gy4570/Baker%2091%20evacuation.pdf> (9. september 2010).
3. Bazan, Elizabeth B. 2005. *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act: Legal Requirements for Federal and State Roles in Declaration of an Emergency or a Major Disaster*. Dostopno prek: <http://fpc.state.gov/documents/organization/53688.pdf> (16. maj 2010).
4. Burnside, Randolph, DeMond Shondell Miller in Jason D. Rivera. 2007. The impact of information and risk perception on the hurricane evacuation decision-making of greater New Orleans residents. *Sociological Spectrum* 27 (6). Dostopno prek: <http://www.informaworld.com/smpp/section?content=a782470339&fulltext=713240928> (7. september 2010).
5. Burton, L. Mark in Michael J. Hicks. 2005. *Hurricane Katrina: Preliminary Estimates of Commercial and Public Sector Damages*. Dostopno prek: <http://www.bama.ua.edu/~jcsenkbeil/gy4570/Katrina-economic%20damage.pdf> (7. avgust 2010).
6. Centers for Disease Control and Prevention. 2010. *CDC Vision for the 21st Century*. Dostopno prek: <http://www.cdc.gov/about/organization/mission.htm> (8. september 2010).
7. Cole, Terry W. in Kelli L. Fellows. 2008. Risk Communication Failure: A Case Study of New Orleans and Hurricane Katrina. *Southern Communication Journal* 73

- (3). Dostopno prek: http://pdfserve.informaworld.com/6129__795105966.pdf (8. september 2010).
8. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. 2006. *Hurricane Katrina: A nation still unprepared*. Washington: U.S. Government Printing Office.
9. Coombs, Timothy W. 1999. *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. London: SAGE Publications, Inc.
10. Elder, Keith, Sudha Xirasagar, Nancy Miller, Shelly Ann Bowen, Sandra Glover in Crystal Piper. 2007. African Americans' Decisions Not to Evacuate New Orleans Before Hurricane Katrina: A Qualitative Study. *American Journal of Public Health* 97 (1). Dostopno prek: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1854973/pdf/0970124.pdf> (6. september 2010).
11. Federal Communications Commission. 2010a. *9-1-1 Call Centers/PSAPs*. Dostopno prek: <http://www.fcc.gov/pshs/psaps.html> (15. julij 2010).
12. --- 2010b. *Emergency Alert System*. Dostopno prek: <http://www.fcc.gov/pshs/services/eas/> (21. julij 2010).
13. FEMA. 1999. *Federal Response Plan*. Dostopno prek: <http://biotech.law.lsu.edu/blaw/FEMA/frpfull.pdf> (11. maj 2010).
14. ---2010a. *Broadcast Operations*. Dostopno prek: http://www.fema.gov/pao/fema_media.shtm (21. julij 2010).
15. ---2010b. *Mobile Operations Capability Guide for Emergency Managers and Planners*. Dostopno prek: <http://www.fema.gov/emergency/mers/index.shtm> (23. julij 2010).
16. Graumann, Axel, Tamara Houston, Jay Lawrimore, David Levinson, Neal Lott, Scott Stephens in Wuertz David. 2005. *Hurricane Katrina. A Climatological Perspective*. Asheville, NC. US Department of Commerce NOAA/NESDIS. Dostopno prek: <http://www.ncdc.noaa.gov/oa/reports/tech-report-200501z.pdf> (7. avgust 2010).

17. Grunig, James E. in Todd Hunt. 1984. *Managing Public relations*. Forth Worth: Holt, Rinehart and Winston.
18. Guth, David W. in Charles Marsh. 2003. *Public Relations: A values-driven approach*. Boston: Pearson Education, Inc.
19. Hoskins, Andrew in Ben O'Loughlin. 2007. *Television and Terror: Conflicting Times and the Crisis of News Discourse*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
20. Hunt, Todd in James E. Grunig. 1995. *Tehnike odnosov z javnostmi*. Ljubljana: DZS.
21. Independent Panel Reviewing the Impact of Hurricane Katrina on Communications Networks. 2006. *Report and Recommendations to the Federal Communications Comission*. Washington: Federal Communications Commission.
22. Karl, D. Stephan. 2007. We've got to talk: Emergency Communications and Engineering Ethics. *Technology and Society magazine* 26 (3). Dostopno prek: <http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=4300966&isnumber=4300949> (9. junij 2010).
23. Kelly, Martin. 2010. *Overview of United States Government and Politics*. Dostopno prek: <http://americanhistory.about.com/od/governmentandpolitics/a/amgovoverview.htm> (2. marec 2010).
24. Kitchen, J. Philip. 1997. *Public Relations; Principles and Practice*. London: International Thomson Business Press.
25. Louisiana Department of Health and Hospitals. 2006. *Reports of Missing and Deceased*. Dostopno prek: <http://www.dhh.louisiana.gov/offices/page.asp?ID=192&Detail=5248> (12. september 2010).
26. Louisiana Department of Health and Hospitals. 2010. *Louisiana Family Assistance*. Dostopno prek: <http://www.dhh.louisiana.gov/offices/?ID=303> (15. avgust 2010).

27. Malešič, Marjan. 2004. *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. ---, Sandra Bašič Hrvat in Marko Polič. 2006. *Komuniciranje v krizi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. --- 2006a. Krizno upravljanje in vodenje v ZDA: Orkan Katrina. V *Varnost v postmoderni družbi*, ur. Marjan Malešič, 89–101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. --- 2006b. Odzivanje na nesrečo v ZDA: Orkan Katrina. *Ujma*, št. 20, 267–274
31. Media Matters for America. 2005. *Media provide forums for administration officials and conservatives to spread falsehoods about hurricane relief efforts*. Dostopno prek: <http://mediamatters.org/research/200509080002> (10. september 2010).
32. Meeds, Heather K. 2006. *Communication challenges during incidents of national significance: A lesson from hurricane Katrina*. Dostopno prek: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA448607&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (11. avgust 2010).
33. Miller, Robert. 2006. *Hurricane Katrina: Communications & Infrastructure Impacts*. Dostopno prek: <http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/Hurricane%20Katrina%20Communications%20&%20Infrastructure%20Impacts.pdf> (12. avgust 2010).
34. National Communications System. 2010a. *Background and History of the NCS*. Dostopno prek: <http://www.ncs.gov/about.html> (11. maj 2010).
35. --- 2010b. *GETS Program Information*. Dostopno prek: http://gets.ncs.gov/program_info.html (21. julij 2010).
36. --- 2010c. *Shared Resources High Frequency Radio Program*. Dostopno prek: http://ncs.gov/shares/program_info.html (21. julij 2010).

37. --- 2010č. *Wireless Priority Service*. Dostopno prek: <http://wps.ncs.gov/> (21. julij 2010).
38. --- 2010d. *Telecommunications Service Priority*. Dostopno prek: <http://tsp.ncs.gov/> (21. julij 2010).
39. Novak, Božidar. 2000. *Krizno komuniciranje in upravljanje nevarnosti: priročnik za krizne odnose z javnostmi v praksi*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
40. Palser, Barb. 2005. *Online Search and Rescue*. Dostopno prek: <http://www.ajr.org/Article.asp?id=3974> (12. september 2010).
41. Prezelj, Iztok. 2005. *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. Public Information Officer. 2010. *The Need for Establishing A JIC*. Dostopno prek: <http://www.publicinformationofficer.com/JIC.html> (18. avgust 2010).
43. Schott Timothy, Chris Landsea, Gene Hafele, Jeffery Lorens, Arthur Taylor, Harvey Thurm in Walt Zaleski. 2009. *The Saffir-Simpson Hurricane Wind Scale*. Dostopno prek: <http://www.nhc.noaa.gov/pdf/sshws.pdf> (7. avgust 2010).
44. Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina. 2006. *A Failure of Initiative*. Washington: U.S. Government Printing Office.
45. Sobel, Russel, S. in Peter T. Leeson. 2006. *Government's response to Hurricane Katrina: A public choice analysis*. Dostopno prek: <http://www.springerlink.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/m1256tp8h34232k6/fulltext.pdf> (11. september 2010).
46. Sullivan, Bob in Will Femia. 2005. *Web sites help lost loved ones find each other*. Dostopno prek: <http://www.msnbc.msn.com/id/9146348/> (15. avgust 2010).
47. The White House. 2006. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Dostopno prek: <http://library.stmarytx.edu/acadlib/edocs/katrinawh.pdf> (19. avgust 2010).

48. U.S. Government Printing Office. 2003. *Exclusive Powers of the National Government and State Governments*. Dostopno prek: <http://bensguide.gpo.gov/9-12/government/federalism2.html> (2. marec 2010).
49. United States Department of Homeland Security. 2004a. *National Incident Management System*. Dostopno prek: http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0363.shtm (11. maj 2010).
50. --- 2004b. *National Response Plan*. Dostopno prek: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nrp/nrp.pdf> (23. maj 2010).
51. --- 2005. *National response plan fact sheet*. Dostopno prek: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NRP_FactSheet_2005.pdf (23. maj 2010).
52. USA.gov. 2010. *Hurricane Recovery*. Dostopno prek: http://www.usa.gov/Citizen/Topics/PublicSafety/Hurricane_Katrina_Recovery.shtm 1 (15. avgust 2010).
53. Vanderford, Marsha L., Teresa Nastoff, Jana L. Telfer in Sandra E. Bonzo. 2007. Emergency Communication Challenges in Response to Hurricane Katrina: Lessons from the Centers for Disease Control and Prevention. *Journal of Applied Communication Research* 35 (1). Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=17&sid=6693db3d-8a3f-4051-8d8a-1691b8a9027a%40sessionmgr4> (7. september 2010).
54. Venette, Steven. 2008. Risk as an Inherent Element in the Study of Crisis Communication. *Southern Communication Journal* 73 (3). Dostopno prek: http://pdfserve.informaworld.com/749301__795106068.pdf (6. september 2010).
55. Voorhees, Courte C.W., John Vick in Douglas D. Perkins. 2007. 'Came Hell and High Water': The Intersection of Hurricane Katrina, the News Media, Race and Poverty. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 17 (6). Dostopno prek: <http://people.vanderbilt.edu/~douglas.d.perkins/VoorheesVickPerkins.2007.HurricaneKatrinaNewsMediaRacePoverty.JCASP.pdf> (11. september 2010).

56. Weiss, Todd R. 2005. *Ham radio volunteers help re-establish communications after Katrina*. Dostopno prek:
http://www.computerworld.com/s/article/104418/Ham_radio_volunteers_help_re_establish_communications_after_Katrina?taxonomyId=83&pageNumber=1 (22. avgust 2010).