

ODZIVANJE NA NESREČO V ZDA: ORKAN KATRINA

Disaster response in the USA: Hurricane Katrina

Marjan Malešič * UDK 316.77:551.515.2(73)

Povzetek Abstract

Avtor v članku govori o orkanu Katrina, ki je 29. avgusta 2005 prizadel ameriške zvezne države ob Mehiskem zalivu, predvsem Louisiana in Misisipi in analizira odzivanje ameriških oblasti na krizo, ki jo je orkan povzročil. Na kratko opisuje ameriški sistem kriznega upravljanja in vodenja in opozori na ključne pomanjkljivosti in težave pri njegovem odzivanju na orkan Katrina, pri čemer izpostavi neučinkovito vodenje, slabo koordiniranje, pomanjkljivo načrtovanje, komunikacijsko praznino, počasen in pasiven odziv na krizo ter izogibanje odgovornosti. Avtor predstavi tudi nekaj bistvenih predlogov, ki jih ameriški strokovnjaki in politiki ob analizi krize ponujajo kot rešitev za izboljšanje sistema kriznega upravljanja in vodenja in v tem smislu odzivanja na nesrečo. Predlagajo večjo centralizacijo sistema in večjo vlogo oboroženih sil v njem, kar sproža resne ustavne in zakonske pomisleke, zato radikalnih in hitrih reform na tem področju ni pričakovati. V zaključku članka avtor opredeli stične točke med orkanom Katrina in ameriško 'vojno proti terorizmu' in ugotovi, da slednja v veliki meri negativno vpliva na učinkovito odzivanje ameriških oblasti na druge vire ogrožanja, tudi na naravne nesreče.

The author presents Hurricane Katrina, which affected American federal states beside the Bay of Mexico on 29 August 2005, above all Louisiana and Mississippi, and analyses the response of the American authorities to the crisis that the hurricane caused. He briefly describes the American system of crisis management and leadership and draws attention to some key deficiencies and difficulties in responding to Hurricane Katrina, in which he highlights ineffective leadership, poor coordination, a lack of planning, a communication gap, slow and passive response to the crisis and avoidance of responsibility. The author also presents some essential proposals which American professionals and politicians, having analysed the crisis, offer as solutions for improving the system of crisis management and leadership and, in this context, disaster response. The proposals are mainly directed at greater centralisation of the system and a more highly stressed role of the armed forces in it, but this gives rise to serious constitutional and legal considerations, so radical and fast reforms in this area cannot be expected. In the conclusion, the author identifies some interfaces between Hurricane Katrina and the American »war on terror« and finds that the latter to a large extent negatively influences an effective response of the American authorities to other sources of threat, including natural disasters.

Uvod

V letu 2005 so v ZDA zabeležili sezono orkanov, ki je presegla številne dotedanje rekorde, med katerimi izstopa število imenovanih neurij (angleško named storms), ki jih je bilo 27: dotlej rekordno je bilo leto 1933 z 21 imenovanimi neurji. Orkanov je bilo v letu 2005 petnajst, kar prekaša rekord iz leta 1969, ko jih je bilo dvanajst. Prvič se je v

ZDA zgodilo, da so bili v enem letu kar trije orkani najvišje, pete stopnje, med njimi tudi Katrina, ki je hkrati orkan s povzročeno največjo materialno škodo v zgodovini ZDA, v višini okoli 80 milijard ameriških dolarjev. Smrtnih žrtev je bilo približno 1300¹, kar na srečo ne dosega dotedanjega rekorda iz leta 1900, ko je orkan Galveston po različnih ocenah povzročil od šest do dvanajst tisoč smrtnih žrtev. Prav tako se je prvič zgodilo, da so štirje največji orkani udarili na obalo ZDA, med njimi tudi Katrina, ki je z močjo četrte stopnje 29. avgusta 2005 prizadela predvsem obalo Louisiane in Misisipija (www.weather.com, 6. april 2005).

* Dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, marjan.malesic@guest.arnes.si

¹ Podatki o smrtnih žrtvah in škodi so zelo različni, veliko je še vedno pogrešanih ljudi, zato je o natančnih številkah težko govoriti z ustrežno stopnjo verodostojnosti.

Orkan Katrina se je oblikoval 23. avgusta 2005 nad Bahamskimi otoki. Južno Florido je 27. avgusta prečkal kot zmeren orkan prve stopnje, v Mehiskem zalivu pa

se je nenadno okreplil v orkan pete stopnje, medtem ko je na obalo udaril kot orkan četrte, ponekod tudi tretje stopnje². Po znanih podatkih je bila Katrina zelo verjetno največji orkan te moči, ki se je približal obali ZDA. Val, ki ga je s sabo prinesel orkan, je povzročil veliko ali celo katastrofalno škodo na obalah Louisiane, Misisipija, tudi Alabame, nekaterih drugih zveznih držav in celo Kube. Val je s svojo uničevalno močjo porušil nasipe, ki ločujejo jezero Pontchartrain od New Orleansa, poplavlil okoli 80 odstotkov mesta in veliko območje sosednjih okrajev. Škodo je hkrati povzročal tudi močan veter, ki je divjal še globlje v notranjosti države³.

V članku bomo z analizo izbranih analitičnih tem, ki zanimajo predvsem strokovnjake za krizno upravljanje in vodenje in še posebej strokovno javnost, ki se ukvarja s celovitim obvladovanjem naravnih nesreč, opozorili na težave in pomanjkljivosti ob ravnanju ameriških oblasti v zvezi z orkanom Katrino. Obenem bomo predstavili ključne ideje, ki jih v želji po izboljšanju ameriškega sistema kriznega upravljanja in vodenja ponujajo strokovnjaki in politiki. Te ideje so večja centralizacija odzivanja na veliko krizo, tudi brez soglasja zveznih držav in lokalnih skupnosti, in povečanje vloge ameriške vojske pri obvladovanju notranjih kriz.

Priprave na orkan Katrina

Nacionalni center za spremljanje orkanov (NHC – National Hurricane Center) je napovedal in opazoval krepitev orkana, vendar opozorila niso bila posredovana na ustrezen način oziroma niso v celoti zalegla. Predsednik George W. Bush je 27. avgusta razglasil izredne razmere v Louisiani, Alabami in Misisipiju, dan pozneje pa je nacionalni vremenski center (NWC – National Weather Center) izdal obvestilo, ki je napovedovalo 'uničujoče posledice', ki jih bo prinesel orkan Katrina. Obласти so začele izvajati ukrep obvezne evakuacije, ki je zajela velika območja jugovzhodne Louisiane ter obalni predel Misisipija in Alabame. Do nedelje, 28. avgusta, je bil na evakuiranih območjih zaprt večji del infrastrukture, vključno z jedrsko elektrarno Waterford, pa tudi vlaki na teh območjih niso več vozili.

V New Orleansu so že 26. avgusta obravnavali možnost kataklizmičnega dogodka, saj so računalniške simulacije mesto postavljale v središče verjetnega udara orkana, z vsemi njegovimi posledicami, še posebej, ker 80 odstotkov mestnega območja leži pod gladino morja.



Slika 1. Pogled na orkan Katrina (foto: Jeff Schmaltz, MODIS Rapid Response Team, NASA/GSFC)

Figure 1. View of the hurricane Katrina (photo: Jeff Schmaltz, MODIS Rapid Response Team, NASA/GSFC)

Uradniki, zadolženi za krizno upravljanje in vodenje, so se bali, da bi val lahko presegl višino nasipov, ki varujejo mesto, in ga poplavlil (www.news.nationalgeographic.com, 29. avgust 2005). Tveganje je bilo izjemno veliko, saj so prejšnje študije zvezne agencije za krizno upravljanje in vodenje (FEMA – Federal Emergency Management Agency) in inženirskega korpusa kopenske vojske (Army Corps of Engineers) opozorile, da bi neposreden udar orkana na New Orleans povzročil velike poplave, s številnimi smrtnimi žrtvami zaradi utopitve, različnih bolezni in dehidracije, do katere bi prišlo, ko bi se narasle vode začele umikati iz mesta. Kot navaja Davis (2005), je zaradi omenjenih študij FEMA že leta 2001 oznanila, da je poplavljenje New Orleansa ena od treh najverjetnejših katastrof z uničujočimi posledicami v ZDA. Drugi dve sta bili močan potres v Kaliforniji in teroristični napad na Manhattan.

28. avgusta ob 10. uri je župan mesta New Orleans, Ray Nagin, ko je zvedel, da je Katrina dosegla moč pete stopnje, ukazal obvezno evakuacijo mesta in sicer z besedami, da je 'Katrina orkan, ki so se ga mnogi dolgo bali' (www.foxnews.com, 29. avgust 2005). Mestna oblast je pripravila več 'zatočišč v sili' za prebivalce mesta, ki se ne bi mogli pravočasno umakniti z ogroženega območja.

² Kot pravi Davis (2005), se je tropska nevihta Katrina med štiridnevnim prečkanjem Mehškega zaliva prelevila v orkan 5. stopnje, saj je vsrkala ogromno količino energije, zbrane v nenavadno toplih vodah zaliva, saj je bila temperatura morja 3 stopinje Celzija nad normalno avgustovsko temperaturo.

³ Najvišja hitrost vetra, preden je udaril na obalo, je bila 280 kilometrov na uro, medtem ko je na kopnem dosegel hitrost do 205 kilometrov na uro.

Načrt za evakuacijo zvezne države Louisiane je sredstva za evakuacijo prepustil posameznikom, okrajnim oblastem in zasebnim prevoznikom, vendar se je izkazalo, da razpoložljivih prevoznih zmogljivosti ni bilo dovolj. Končna posledica tega dejstva je bila, da več sto tisoč prebivalcev New Orleansa in turistov ni moglo zapustiti mesta, ki je v času nesreče imelo 1,3 milijona prebivalcev.

29. avgusta je val, ki ga je povzročil orkan Katrina, na več mestih prebil nasip okoli New Orleansa in prek predrte drenaže in navigacijskih kanalov poplavlil večji del mesta. Orkan je zajel tudi druga območja ob Mehikiškem zalivu, tako da je bilo prizadetih 233.000 kvadratnih kilometrov ozemlja, kar je primerljivo z ozemljem skoraj celotne Velike Britanije. V nesreči je umrlo več kakor tisoč ljudi, še več je pogrešanih. Materialno škodo ocenjujejo na okoli 80 milijard ameriških dolarjev, v kar ni všteta posredna škoda v igralnicah, turizmu in gozdarstvu. Prav tako ni všteta brezposelnost, ki je prizadela prebivalce, posredno pa tudi lokalne in zvezne oblasti, ki bodo zaradi zmanjšane ekonomske dejavnosti pobrale bistveno manj davkov. Tri milijone ljudi je bilo zaradi orkana nekaj časa brez električne energije. Minister za domovinsko varnost Michael Chertoff je nesrečo opisal kot 'najverjetneje najhujšo nesrečo ali bolje skupek nesreč v zgodovini ZDA' (www.transcripts.cnn.com, 3. september 2005).

Nesreča naj bi po poročanju medijev privedla tudi do nepopisnega plenjenja trgovin, kraje avtomobilov, umorov, tatvin in celo posilstev, o čemer pa natančni podatki niso dostopni. Oblasti Louisiane so na prizadeta območja poslale več tisoč vojakov, predvsem pripadnikov nacionalne garde in policistov, ki so bili dobro oboroženi in so imeli pooblastilo za uporabo strelnega orožja. Guvernerka Louisiane Kathleen Blanco je izjavila, kar je posredovala tudi televizija Slovenija: 'Oni [vojaki] imajo puške M-16, ki so pripravljene na strel. Ti vojaki vedo, kako streljati in ubiti in pričakujem, da bodo to znanje uporabili' (www.abcnews.go.com, 13. september 2005).

Ukrepanje v krizi

FEMA je že pred orkanom izvedla določene ukrepe, med njimi logistično oskrbo ogroženih območij, pripravljala je reševalne ekipe in ekipe pogrebnikov, ki so razpolagali s tovornjaki-hladilniki za prevoz trupel. Oblikovala se je tudi mreža prostovoljcev, ki so pomagali prizadetim prebivalcem Louisiane, še posebej na območjih, na katera so se prizadeti pred orkanom zatekli. Severno vojaško poveljstvo ZDA (United States Northern Command) je 28. avgusta oblikovalo združeno namensko silo (JTF – Joint Task Force) 'Katrina', ki je bila nameščena v vojaškem taboru Shelby v Misisipiju in je imela za nalogo izvajati

vojaško poveljevanje na kraju samem. Poveljnik je bil general Russel Honore. Vpoklicani so bili tudi prostovoljci civilnih letalskih sil in obalne straže.

V skladu z zvezno zakonodajo je predsednik Bush ministru za domovinsko varnost Chertoffu ukazal, naj koordinira odzivanje na nesrečo na zvezni ravni. Chertoff je Michaela D. Browna, direktorja FEMA, imenoval za zveznega uradnika, ki bo vodil namestitev vseh zveznih sil in koordiniral njihovo delovanje na območju obale Mehikiškega zaliva. To pa ni bilo dovolj, saj so zaradi pomanjkljivega ukrepanja v krizi vsi ključni akterji kriznega upravljanja in vodenja v ZDA, vključno z zgoraj imenovanimi, doživeli veliko kritik, predvsem zaradi neustreznega načrtovanja in koordiniranja. Po enem tednu so Browna poklicali nazaj v Washington, zamenjal pa ga je viceadmiral Thad W. Allen, ki je tako postal vodja reševalne operacije. Brown je tri dni po odpoklicu s prizadetega območja odstopil. Pozneje so prepisi poročanja na najvišji ravni pokazali, da sta bila Bush in Chertoff en teden pred orkanom obveščena o nevarnosti rušenja zaščitnih nasipov v New Orleansu (www.telegraph.co.uk, 3. februar 2006).

Dan po nesreči, 30. avgusta, je Chertoff prevzel vodenje zveznih, državnih in lokalnih operacij, pri čemer se je skliceval na nacionalni načrt za odzivanje (NRP – National Response Plan), ki zvezni vladi dovoljuje začetek reševalnih operacij ob katastrofalnih dogodkih, četudi še ni jasne ocene razmer.

Z nesrečo so se ukvarjali tudi na ravni prizadetih in drugih zveznih držav. Slednje so predvsem ponujale zatočišče za prizadete ljudi, ki so se morali evakuirati. Mestne oblasti v New Orleansu niso ustrezno poskrbele za varnost, predvsem revnih, bolnih in onemoglih someščanov, čeprav je leto poprej močan orkan 'Ivan' za las zgrešil mesto. Kakor pravi Davis (2005), so mestne oblasti po orkanu Ivan pripravile video kaseto (ki pa je sploh niso razdelili prebivalcem mesta), na kateri ljudi pozivajo, naj ob novem orkanu ne čakajo na posredovanje mestne uprave, države ali rdečega križa, ampak naj takoj odidejo.

Zelo solidarno se je ob nesreči odzvala mednarodna skupnost. Prizadetim v nesreči je pomoč ponudilo prek sedemdeset držav, ki so zagotovile finančno pomoč⁴, prevozna sredstva, mobilne bivalne zmogljivosti, pomoč v materialu in reševalnih ekipah.

Vloga množičnih občil v krizi

Kakor je značilno za večino kriz, so tudi to nesrečo budno spremljala množična občila. Značilnost poročanja z območja nesreče je bila, da so mnogi novinarji postali del dogajanja v krizi in niso zgolj poročali o tem, kaj se je dogajalo. Zaradi zloma večine komunikacijskih sredstev, so poročevalci s terena v več primerih postali edini posredniki za komuniciranje med žrtvami in oblastmi. Slednje so delovale na podlagi televizijskih in radijskih poročil, ki so odkrivala mesta, na katera so se zatekli

⁴ Največja država donatorica finančne pomoči je bila Kuvajt, ki je prispeval pol milijarde ameriških dolarjev, sledil pa je Katar s 100 milijoni dolarjev. Druge države so zagotovile do pet milijonov dolarjev finančne pomoči.



Sliki 2 in 3. Posledice orkana Katrina
Figure 2 and 3. Consequences of the hurricane Katrina

prizadeti ljudje⁵. Množična občila, predvsem svetovni splet, so omogočala ljudem, da so prepoznali kraje, kjer so bili njihovi najbližji, ki so jih pogrešali. Veliko je bilo primerov uspešnega združevanja družin na podlagi medijskih informacij.

Kljub pozitivni splošni podobi delovanja množičnih občil v krizi, je treba poudariti, da so novinarji velikokrat nasledili različnim govoricam in jih objavljali kot preverjena dejstva,

posebej glede domnevno bistveno povečane stopnje kriminala, ki pa po znanih podatkih naj ne bi bila tako dramatično visoka, kakor so poročala množična občila.

Ko so v New Orleansu nadzor prevzeli vojska in reševalne službe, so bila množična občila pri svojem poročanju omejena. Predvsem jim FEMA, domnevno zaradi pomanjkanja prostora, ni več dovolila spremljati reševalne ekipe, ki so delovale zunaj centra mesta, hkrati pa ni dovolila snemati človeških trupel. Množična občila so se [uspešno] pritožila na Zvezno sodišče, saj so menila, da gre za omejevanje prvega amandmaja k ameriški ustavi, ki govori o svobodi tiska, zato je FEMA morala svojo zahtevo umakniti in novinarje zgolj prositi, naj trupel ne fotografirajo. Vojaki in policisti so nekaterim novinarjem, ki se na prošnjo niso odzvali, celo grozili z orožjem in jim odvzeli fotografske zapise. Nekatera prevozna sredstva novinarjev so vojaške oblasti celo označile z napisi TV oziroma PRESS, kar se običajno dogaja na vojnem območju.

Kritika odzivanja oblasti na krizo

Kritika oblasti zaradi neučinkovitega odzivanja na orkan Katrino se je nanašala na slabo upravljanje in pomanjkljivo vodenje, največ kritik pa je bil deležen zapoznel odziv na poplave v New Orleansu. Kritiko so spodbujala televizijska poročila, ki so prikazovala vidno pretresene politične voditelje ter prizadete ljudi, ki so ostali v New Orleansu in so bili brez vode, hrane in zatočišča, da ne omenjamo prizorov velikega števila trupel, izčrpanih ljudi in nasilja v dneh, ko je bil orkan že mimo.

Nezadovoljstvo z zveznimi oblastmi, tudi s predsednikom Bushem, z državno in lokalno oblastjo, je veljalo tudi splošnejšim vprašanjem ameriške javne politike na področju kriznega upravljanja in vodenja nasploh, okoljske politike, rasne politike in socialno-ekonomske politike, zlasti revščine in brezposelnosti.

Veliko kritike so oblasti pozele že zaradi evakuacije, ki je bila prepozno ukazana, poleg tega pa niso bila zagotovljena sredstva za njeno izvedbo, čeprav je FEMA leto dni pred nesrečo lokalnim oblastem obljubila pomoč pri evakuaciji. Ljudje so bili v glavnem prepuščeni sami sebi, kljub temu, da je popis prebivalstva v letu 2000 pokazal, da 27 % gospodinjstev v New Orleansu oziroma 120.000 ljudi nima lastnega prevoznega sredstva (www.news.bbc.co.uk). Tisti, ki se niso mogli evakuirati, so se zatekli v zatočišča, kjer naj bi bila zagotovljena pomoč tri dni za 15.000 ljudi. Ta pomoč je res bila zagotovljena, ampak ljudi, ki se niso mogli evakuirati in so šli v zatočišča, je bilo bistveno več, poleg tega pa so zvezno pomoč, ki jo je zagotovila FEMA, zadrževali zunaj mesta do 2. septembra.

Odziv na nesrečo je bil prav tako deležen veliko kritik. Veliko je bilo vprašanj, kje je bila nacionalna garda, da

⁵ V primeru Convention Centra v New Orleansu sta novinarja TV hiše Fox News s solznimi očmi prosila oblasti, naj ljudem v tem centru pomagajo ali pa jim omogočijo odhod (www.ifilm.com).

bi pomagala pri iskanju in reševanju preživelih in pri preprečevanju pljenja. Velik del nacionalne garde prizadetih držav (v primeru Louisiane več kakor tretjina sil in skoraj vsa uporabna oprema in tehnika) je bil v Iraku. Druge zvezne države, ki bi nacionalno gardo lahko ponudile v pomoč, so čakale na uradni zahtevek, ki pa ga ni bilo, vsaj ne pravočasno. Redna vojska sprva sploh ni bila angažirana, čeprav je guvernerka Blanco že 27. avgusta, torej dva dni preden je Katrina dosegla obalo, uradno zahtevala od predsednika države, naj v Louisiani razglasi izredne razmere, kar je on tudi storil in to je bila pravna podlaga za angažiranje zveznih civilnih in vojaških zmogljivosti za sodelovanje ob nesreči (gl. Stafford Act v nadaljevanju).

Predsednik Bush je bil med orkanom Katrina na dopustu v Teksasu, kjer so ga televizijske kamere posnele, ko je igral na svojo novo kitaro⁶. Predsednika so kritizirali, ker ni prekinil dopusta, ker je imel tri dni po nesreči zelo brezskrben govor, ker je lahkotno in nerealno obljubljal obnovo prizadetih območij ipd⁷. Resne kritike je bil predsednik deležen tudi iz tujine, saj je namestnik britanskega predsednika vlade John Prescott naravni pojav v Mehiki zalivu neposredno povezal z dejstvom, da se ZDA upirajo podpisu kyotskega sporazuma o zaščiti okolja. Podpredsedniku Dicku Cheneyu so očitali, da je vplival na distributerje električne energije in s tem dosegel, da niso zagotovili energije bolnišnicam, ampak zasebni naftni družbi Colonial Pipes. V teoriji kriznega

upravljanja in vodenja takšno vedenje javnih funkcionarjev, ko zanemarijo javne koristi in delujejo v zasebnem interesu, imenujemo 'administrativna regresija'. Drugi kritiki so težko verjeli, da se je nesreča s takšnimi posledicami zgodila v razviti zahodni državi, saj je kazalo, kakor da Američani niso imeli načrtov za zaščito in evakuacijo, ko pa je do nesreče prišlo, je bila koordinacija odzivanja nanjo zelo slaba.

Za ministrstvo za domovinsko varnost (Department of Homeland Security) in ministra Chertoffa je bil orkan Katrina prva resna preizkušnja, potem ko so leta 2003 FEMA priključili temu ministrstvu. Odziv na nesrečo je bil po mnenju množičnih občil in nekaterih politikov slab, predvsem kar zadeva vodenje in koordiniranje. Ključne pomanjkljivosti so bile naslednje: neustrezno načrtovanje, počasen in pasiven odziv, izmikanje odgovornosti, čemur v teoriji pravimo 'strateško izogibanje'⁸. Ravnanje ministra in predsednika države, ki si je omislil oblikovanje 'namenskih sil', je bilo tudi v nasprotju z nacionalnim načrtom za odzivanje in prejšnjimi predsedniškimi direktivami, ki ministru omogočajo brez dodatnih predsednikovih ukazov nuditi zvezno pomoč lokalnim oblastem v nesreči, ki presega njihove zaščitno-reševalne zmogljivosti.

V okviru ministrstva za domovinsko varnost so analitiki kritizirali tudi FEMA in njenega direktorja Browna, ki sta bila počasna, birokratska in neučinkovita⁹. Odziv FEMA na nesrečo je zaznamovalo zmedeno vodenje, zastareli ali neustrezni načrti in neizkušeno oziroma premalo usposobljeno osebje, ki se je ukvarjalo z orkanom (www.news.yahoo.com, 6. april 2006). Očitno je tudi bilo, da se novo vodstvo FEMA ni veliko naučilo iz preteklih izkušenj z orkani, ki so prizadeli ZDA. Zvezne države so bile prizadetemu območju pripravljene ponuditi veliko pomoči, vendar niso prejele zahtevka, Brown pa je celo pozval gasilske in reševalne ekipe, naj ne nudijo pomoči in naj čakajo, da bodo 'prejeli zahtevek in bodo zakonito nameščeni skladno s potrebami državnih in lokalnih oblasti ter sporazumi o medsebojni pomoči' (www.fema.gov). FEMA je bila zaradi komunikacijskih težav slabo informirana, saj je na primer Brown moral priznati, da je o množici prizadetih ljudi, ki so se zatekli v Convention Center v New Orleansu, zvedel šele tri dni po nesreči in to iz množičnih občil¹⁰. Podobno je bilo z vodenjem o razmerah na stadionu Superdome, kjer so bili ljudje nekaj dni brez hrane, vode in električne energije (www.cnn.com)¹¹.

FEMA je kritik deležna tudi danes, več kakor pol leta po nesreči, saj se ogromno ljudi ne more vrniti na svoje domove, okoli 2000 ljudi pa je še vedno pogrešanih¹². Kakor rečeno, je 9. septembra Chertoff Browna umaknil s prizadetega območja, Brown pa je tri dni pozneje odstopil kot direktor FEMA oziroma kot državni sekretar 'za krizne priprave in odzivanje' (Emergency Preparedness and Response) na ministrstvu za domovinsko varnost.

Nekateri politiki, med njimi senator Joe Liberman, so zaradi neučinkovitega delovanja v krizi celo pozvali

⁶ Za ameriške 'bloggerje' je bil to izziv, saj so oblikovali rubriko z naslovom 'Ameriški cesar: Neron igra na gosli, medtem ko Rim gori'.

⁷ Nekateri hudomušneži so zaradi predsednikovega vedenja v krizi poplavljenega območja New Orleansa z veliko mero sarkazma poimenovali Lake George (Davis 2005).

⁸ Analitikom ni jasno, zakaj je Chertoff čakal 36 ur, da je orkan Katrina razglasil za nesrečo nacionalnega pomena in zakaj ni začel usmerjati zveznega odziva na krizo že 27. avgusta, ko je nacionalni center za spremljanje orkanov predvidel, da bo Katrina uničujoče zajela obalo Mehikiškega zaliva v 48 urah?

⁹ FEMA se mora odzvati na vsako nesrečo, ki se zgodi na območju ZDA, če območje nesreče predsednik države razglasi za območje zvezne nesreče (federal disaster area) ali če predsednik na tem območju na zahtevo guvernerja zvezne države, razglasi izredne razmere.

¹⁰ Množična občila so Brownu očitala, da se še peti dan po nesreči FEMA ni odločila za dostavljanje nujne pomoči iz zraka, tako kakor na primer v Banda Aceh v Indoneziji med cunamijem decembra 2004, ko so pomoč iz zraka zagotovili že v dveh dneh.

¹¹ Chertoff je osuplemu novinarju nacionalnega radia še 2. septembra razlagal, da gre pri prizorih obupa in zmede na stadionu Superdome, ki so jih prikazovale TV postaje, zgolj za 'nepomembne govornice' (Davis, 2005).

¹² Resnici na ljubo je treba povedati, da je bila doslej FEMA pri pokrizni obnovi razmer relativno uspešna. O tem govorijo tudi številke, objavljene na njeni spletni strani (www.fema.gov): FEMA je pomagala okoli 800.000 prebivalcem Louisiane, opravila je okoli milijon in pol pregledov stavb, poskrbela je za odstranitev 38 milijonov kubičnih metrov ruševin, finančna pomoč prizadetemu območju presega 25 milijard ameriških dolarjev, ipd.

ameriški senat, naj FEMA izločijo iz ministrstva za domovinsko varnost, saj naj bi tak organizacijski položaj agencijo oviral pri učinkovitem odzivanju na krizo. Menil je, da bi morali FEMA razpustiti in jo organizacijsko na novo vzpostaviti.

Domača javnost je bila prav tako kritična do kriznega upravljanja in vodenja ob orkanu Katrina, saj je dobra polovica vprašanih krivdo za nastale razmere pripisovala oblastem. Gallupova anketa, izvedena 5. in 6. septembra 2005, namreč kaže, da je 38 % javnosti menilo, da se ne more nikogar kriviti za probleme v New Orleansu, 25 % jih je krivilo lokalne oblasti in oblasti zvezne države, 18 % jih je menilo, da so najbolj odgovorne zvezne agencije, 13 % pa jih je največjo odgovornost pripisalo predsedniku Bushu, medtem ko 6 % vprašanih o tem ni imelo mnenja. Po rezultatih ankete je več kakor 70 % vprašanih menilo, da je bil odgovor oblasti na krizo neustrezen in prepočasen [www.cnn.com].

Učenje na napakah: premislek o učinkovitem delovanju v krizi

Orkan Katrina je poleg žrtev in materialne škode oblastem prinesel tudi veliko kritike zaradi neučinkovitega delovanja. Že nekaj tednov po nesreči so nekateri zvezni uradniki in senatorji v svojih analizah poudarjali potrebo po federalizaciji (beri: centralizaciji) odziva na krizo (ne glede na njen vzrok) in se zavzemali za večjo vlogo vojske pri izvajanju operacij, tudi brez soglasja oblasti zveznih držav in lokalnih oblasti. Gre za občutljivo ustavno in zakonsko zadevo, zato taki predlogi o prevzemanju pristojnosti zveznih na račun lokalnih oblasti ne morejo biti enostavno izvedljivi.

Orkan Katrina je razkril pomanjkanje ustreznega poveljevanja in nadzora na vseh ravneh izvajanja oblasti in opozoril na neučinkovitost nacionalnega načrta za odzivanje na krizo, predvsem zaradi njegove neustreznosti ob dveh nesrečah hkrati (orkan in posledično poplave)¹³. Viceadmiral Allen je menil, da je potreben nov način ukrepanja v krizi in da bodo oblasti morale oblikovati nova merila o tem, kdaj in kako različne agencije ukrepajo ob nesreči (Strom, 2005). Zvezne oblasti bi morale imeti možnost, da uporabijo več virov in zmogljivosti še pred nesrečo ali nemudoma po presenetljivem dogodku,

četudi oblasti zveznih držav ali lokalnih oblasti take pomoči ne zahtevajo. Zvezne oblasti bi po njegovem mnenju morale imeti možnost predhodne namestitve enot, da bi ob nesreči zmanjšale reakcijski čas. Tako bi šlo za centralizacijo brez nujnih posvetovanj z zveznimi državami, ki jih zahteva sedanja zakonodaja.

Veliko je bilo tudi izjav v prid proceduralno enostavnejšemu in hitrejšemu angažiranju zvezne vojske ob nesreči. Kitfield (2005) se na primer sprašuje: 'Kje je bila konjenica'? Ko so reševalci nosili trupla iz domov za ostarele, bolnišnic, športnih in kongresnih centrov, so se mnogi skupaj z županom New Orleansa Naginom spraševali, kako je mogoče, da država, ki lahko v relativno kratkem času po svetu premika celotne flote in letalonosilke, ne more rešiti ljudi na lastnem ozemlju.

Čeprav ukrepanje ob nesreči v ZDA ni primarna naloga obrambnega ministrstva, se je ob velikih nesrečah ali zlomu civilnih oblasti dežela že večkrat oprla na vojsko kot na zadnjega rešitelja. To se je na primer zgodilo tudi ob orkanih Camille leta 1969 in Andrew 1992, ob potresu v San Franciscu leta 1989, tudi med državljskimi (rasnimi) nemiri v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Še posebej se je taka praksa utrdila ob terorističnem napadu na ZDA septembra 2001. Po njem je namreč prišlo do največje reorganizacije tega področja: vlada je ustanovila velikansko ministrstvo za domovinsko varnost, Pentagon pa je oblikoval t. i. severno vojaško poveljstvo ZDA, oboje pa naj bi prispevalo k obrambi in odzivu na katastrofalne dogodke oziroma v vladnem žargonu 'dogodke, ki imajo posledice za vso državo'.

Preiskave po orkanu Katrina so pokazale, da je bil odziv ministrstva za domovinsko varnost in vojske zelo počasen. Med množičnim kaosom, kakor Kitfield (prav tam) imenuje razmere, tudi 'najboljša vojska na svetu' ni mogla takoj in hkrati preprečiti plenjenja, vzpostaviti reda, zagotoviti velikih količin dobrin in popraviti hudo poškodovane infrastrukture na območju, ki je bilo podobno vojnemu območju¹⁴.

Počasnost odzivanja na nesrečo je bila posledica pomanjkanja domišljije pri načrtovanju ukrepov, čeprav je bila ranljivost New Orleansa dobro dokumentirana in tudi grožnja je bila znana. Ključni akterji kriznega upravljanja in vodenja so se medsebojno obtoževali za nastale razmere. Zvezne oblasti so krivile župana mesta, ki mu ni uspelo evakuirati 125.000 meščanov, ki niso imeli lastnega prevoza, in zato, ker je obvezno evakuacijo odredil še 24 ur pred udarom Katrine na obalo. Guvernerja Louisiane in Misisipija sta nacionalno gardo vpoklicala še nekaj dni pred nesrečo in sta podcenila resnost grožnje, saj sta vpoklicala zgolj 8000 mož, po strokovnih ocenah pa bi jih potrebovala osemkrat več. Uradniki v prizadetih zveznih državah pa so bili besni, ker je predsednik Bush hotel centralizirati reševanje, njegovi sodelavci so se namreč hoteli pogajati o 'organizacijski shemi', medtem ko so v Louisiani potrebovali konkretno pomoč: vojake, helikopterje, hrano, vodo idr. Podobno zgodbo je razkril

¹³ Viceadmiral Allen, ki je vodil operacijo okrevanja v New Orleansu, je govoril celo o nesreči kot o terorističnem napadu, ki ga je izvedla mati narava!?

¹⁴ James Carafano, strokovnjak za domovinsko varnost iz konzervativne Heritage Foundation, si je privoščil celo neslano primerjavo s cunamijem, ki je decembra 2004 prizadel jugovzhodno Azijo, in ugotovil, da je bil ameriški odgovor na orkan Katrina zelo dober, ker je bilo žrtev bistveno manj kakor v Aziji. Po njegovem mnenju je bila Katrina jedrska bomba, le brez gobastega oblaka in radioaktivnega sevanja!?

župan New Orleansa Nagin, ki se je pritoževal nad spopadom za različne pristojnosti med predstavniki zveznih, državnih in lokalnih oblasti.

Po mnenju nekaterih strokovnjakov bi morale zvezne oblasti sprejeti dejstvo, da domovinska varnost in reševanje ob nesreči temeljita na deljeni odgovornosti, na načelu delovanja od spodaj navzgor (od lokalnih prek državnih do zveznih oblasti). Če bi želeli na tem področju poenostaviti verigo poveljevanja in na vrh piramide postaviti enega človeka, bi morali najprej centralizirati policijo, gasilce in druge reševalce. To pa bi že poseglo v ustavo in federalni sistem, kakršnega imajo v ZDA od leta 1776.

Severno vojaško poveljstvo ZDA je ob orkanu Katrina po mnenju Kitfielda (prav tam) brez 'posebnih zahtev in jasnih usmeritev' ministrstva za domovinsko varnost in FEMA zavzelo preveč pasivno držo. Nekaj sredstev in sil je poveljstvo sicer predvidelo za namestitev na ogroženem območju, vendar pa bi večina le-teh na prizorišče prišla več dni po udaru Katrine. Ta zadržanost naj bi bila posledica instinkta in urjenja vojaških poveljnikov, skladno s katerima morajo pri notranjih operacijah ostati v ozadju in imeti zgolj podporno vlogo. Ta zadržanost je predvidena tudi s posebnim zakonom (Posse Comitatus Act) iz leta 1878, ki aktivni vojski prepoveduje izvajanje policijskih nalog (law enforcement functions) znotraj ZDA, kar pa ne velja za enote nacionalne garde in obalne straže, kadar jim poveljujejo pristojni organi znotraj zveznih držav. To v bistvu pomeni, da guverner zvezne države v takih primerih lahko uporabi nacionalno gardo¹⁵. Omeniti je treba še t. i. Staffordov zakon (Stafford Disaster Relief Act), ki pravi, da predsednik države ne more razglasiti nesreče (ali izrednih razmer) v zvezni državi, če ga za to ne prosi guverner, ki mora ob tem priložiti informacijo o nesreči ali drugem kriznem dogodku, in o ukrepih, ki jih je sam sprejel, da bi jo obvladal (gl. več o tem v Lujan 1997)¹⁶.

Nekateri strokovnjaki menijo, da je bil problem angažiranja vojske ob orkanu Katrina povezan tudi z dvojno vlogo obrambnega ministra Donalda Rumsfelda in visokih vojaških poveljnikov, ki naloge na področju domovinske varnosti in pomoči ob nesrečah vidijo kot nedobrodošlo odlivanje sil in denarja iz projekta 'vojna proti terorizmu'. Brez smernic iz Kongresa in Bele hiše je Pentagon zelo ozko opredelil domovinsko varnost, in sicer kot obrambo pred napadom iz tujine, medtem ko je svojo vlogo pri odzivanju na nesreče omejil na podporo

civilnim oblastem iz ozadja, kar seveda narekuje pasivnost oziroma zadržanost. Rumsfeld je med drugim zahteval, da gredo vsi zahtevki ministrstva za domovinsko varnost severnemu vojaškemu poveljstvu najprej v urad ministra za obrambo, kar je poveljstvu onemogočalo vzpostavitev neposrednih in tvornih odnosov z župani večjih mest in guvernerji zveznih držav.

Na operativni ravni je bila največja ovira hitrejšemu vojaškemu odzivanju na orkan Katrina skoraj popolno uničenje komunikacijske mreže na obali Mehliškega zaliva. Komunikacijska praznina, ki je nastala, je v veliki meri zapletla delovanje po vojaški doktrini, ki predvideva centralizirano poveljevanje in decentralizirane operacije. Vojaki so med seboj na taktični ravni sicer lahko komunicirali, niso pa imeli zvez z višjimi poveljstvi, policijo, gasilci, žrtvami na terenu in civilnimi oblastmi. Vojaški poveljniki nenadoma niso mogli razporejati sil, sredstev in logistične oskrbe, saj niso vedeli, kje je potreba največja. V krizi, polni čustev in adrenalina, je to sprožilo veliko vprašanj o tem, kdo je sploh poveljeval v reševalni operaciji ob orkanu Katrini.

Sklepne misli

Izkušnja z orkanom Katrina je bila za ministrstvo za domovinsko varnost in njegovo agencijo za krizno upravljanje in vodenje (FEMA) še toliko bolj boleča, ker je ministrstvu skladno s predsedniško direktivo marca 2004 uspelo objaviti sistem vodenja in upravljanja ob nacionalnih kriznih dogodkih (NIMS – National Incident Management System), ki naj bi zagotovil vseobsegajoč nacionalni pristop h kriznemu upravljanju in naj bi bil uporaben na vseh ravneh izvajanja oblasti in na različnih družbenih področjih. Zveznim, državnim in lokalnim oblastem naj bi zagotovil učinkovite priprave, preprečevanje, odzivanje in okrevanje ob notranjih krizah, ne glede na njihov vzrok, obseg in stopnjo raznolikosti (www.fema.gov). Sistem je uvedel standarde, protokole in postopke za povečanje učinkovitosti delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Posegel je na področja poveljevanja in upravljanja, priprav, upravljanja virov, komunikacijskega in informacijskega upravljanja, podpornih tehnologij ter sprotnega upravljanja in vzdrževanja. Že bežna analiza delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja ob orkanu Katrina, razkrije, da praktično nobena od naštetih prvin novega sistema ni delovala zadovoljivo, kar je bil velik funkcionalni poraz za novo ameriško doktrino kriznega upravljanja in vodenja, čeprav analiza kaže, da so bile težave odzivanja na krizo bolj subjektivne kakor doktrinarne ali proceduralne.

To potrjuje tudi dejstvo, da je bila FEMA, kakor pravi Davis (2005), 'eden od biserov Clintonove administracije', saj so njeno delovanje ob poplavah Misisipija leta 1993, ob potresu v Los Angelesu 1994 in ob drugih večjih nesrečah, vsi analitiki, politiki in javnost hvalili. Ko so leta 2001 FEMA prevzeli na tem področju neizkušeni republikanci, so ukinili glavne programe za preprečevanje

¹⁵ Do 4. septembra, se pravi šest dni po udaru Katrine, je bilo na prizadetem območju angažiranih 35.000 pripadnikov nacionalne garde in obalne straže, medtem ko jih je bilo do 11. septembra angažiranih že 50.000, tem pa se je pridružilo še 20.000 pripadnikov redne vojske.

¹⁶ Zanimiva je ugotovitev, da so podobno razpravo o vlogi vojske v reševanju in pomoči ob veliki nesreči v ZDA imeli že po orkanu Andrew, ki je leta 1992 uničujoče prizadel južno Florido (Lujan, 1997).

poplav in ujm, leta 2003 pa so FEMA vključili v ministrstvo za domovinsko varnost in FEMA je postopno izgubljala samostojnost delovanja, omejevala svoje dotlej relativno široke pristojnosti, krčila proračun in se na koncu 'slepo uklonila enostranskim ciljem boja proti terorizmu' (prav tam).

Analiza odzivanja ameriških oblasti na krizo, ki jo je povzročil orkan Katrina, kaže, da očitno obstaja obratno sorazmerje med gorečnostjo ameriške administracije v 'vojni proti terorizmu' in njeno sposobnostjo obvladovanja drugih virov ogrožanja ameriške družbe. To je vidno na ravni zaznavanja ogroženosti, ki v ospredje postavlja možnost terorističnega napada na ZDA in strah pred državami, ki domnevno podpirajo terorizem, hkrati pa zanemarjajo bolj otipljive, vsakdanje vire ogrožanja, ki zmanjšujejo varnost Američanov, med njimi tudi naravne nesreče.

Analiza prav tako kaže, da so ameriški obrambni minister in visoki vojaški poveljniki dvomili glede angažiranja obrambnih (vojaških) virov pri obvladovanju orkana Katrine, saj so menili, da to pomeni nepotrebno odlivanje virov v vojni proti terorizmu. Še več, pomemben del nacionalne garde (vojaki, sredstva in oprema) prizadetih držav Louisiane, Misipipija in Alabame je bil angažiran v Iraku, torej v 'vojni proti terorizmu', čeprav bi jih guvernerji teh držav nujno potrebovali pri spopadu z naravno nesrečo, kar tudi je v njihovi pristojnosti.

Nenazadnje je povezava med vojno proti terorizmu in orkanom Katrino vidna tudi v dejstvu, da se zasebne gospodarske družbe, ki so vključene v povojno obnovo Iraka, zdaj pojavljajo v prizadetih ameriških zveznih državah in izvajajo pokrizno obnovo. To so družbe Blackwater Security, Haliburton, Shaw Corporation, Bechtel in druge, ki so se specializirale za pridobivanje velikih zaslužkov v t. i. 'katastrofnem kapitalizmu'. Inženirskim enotam v New Orleansu poveljuje isti častnik, ki je bil zadolžen za nadzor javnih del že v Iraku (Davis 2005). In čisto na koncu, iz nekaterih izjav skrajno konzervativnih ameriških ideologov, predstavljenih v analizi, lahko razberemo, da jim je obremenjenost z 'vojno proti terorizmu' zameglila sposobnost trezne presoje o vzrokih, posledicah in obvladovanju orkana Katrine.

Viri in literatura

1. Davis, M., 2005. Škandal v New Orleansu. *Le Monde Diplomatique* (slovenska izdaja), Oktober, str 30–31.
2. Kitfield, J., 2005. Poor communications slowed military's hurricane response. *GovExec. Daily Briefing* September 19.
3. Lujan, T. R., 1997. Legal Aspects of Domestic Employment of the Army. *Parameters*, Autumn, str. 83–97.
4. Strohm, C., 2005. Officials consider quicker federalization, use of military in disaster response. *GovExec. Daily Briefing*, September 20.
5. www.fema.gov
6. www.news.yahoo.com
7. www.cnn.com
8. www.weather.com
9. www.news.nationalgeographic.com
10. www.foxnews.com
11. www.transcripts.cnn.com
12. www.telegraph.co.uk
13. www.ifilm.com
14. www.news.bbc.co.uk