

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Studij politologije
Kolegij: Upravljanje krizama

Ines Petrošaneć

UPRAVLJANJE KRIZOM: SLUČAJ NEW ORLEANSA TIJEKOM URAGANA KATRINE

Zagreb,
svibanj, 2016.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. PREVENCIJA	3
3. PRIPRAVNOST.....	4
4. REAKCIJA.....	5
5. OPORAVAK I NAUČENE LEKCIJE.....	7
6. ZAKLJUČAK	8

UPRAVLJANJE KRIZOM: SLUČAJ NEW ORLEANSA TIJEKOM URAGANA KATRINE

1. UVOD

Uragan Katrina koji je pogodio SAD-a 2005. jedna je od većih prirodnih katastrofa koje su se dogodile na tom području. Navedeni uragan, između ostalog, pogodio je i grad New Orleans te su pretrpljene teške materijalne štete i ljudske žrtve. Upravljanje krizom popraćeno je kontroverzijama te se postavljaju mnoga pitanja vezana uz djelovanje i odluke nadležnih organa državne vlasti koji su trebali na najbolji način riješiti navedenu krizu. Ovaj esej bavit će se postupcima i mjerama koje su poduzela tijela nadležne vlasti kako bi time spriječili ili barem ublažili posljedice uragana. Identificirat će se akteri uključeni u upravljanju krizom, te njihove uloge. Ukazat će se na pogreške koje su se dogodile prilikom postupanja koje za svoju posljedicu imaju još veće materijalne i ljudske žrtve. Postavlja se pitanje, jesu li nadležna tijela vlasti u svojem postupanju pogriješila u procjeni i odlukama u tijeku navedene krize? Također, utvrdit će se koje su bile pogreške, te ukazati na probleme koji su nastali zbog pogrešno donesenih odluka ili zbog nedostatka donošenja istih. Nadalje, upravo je i cilj na konkretnom primjeru prikazati ulogu vlasti u prevenciji krize, te način njenog djelovanja uslijed eskalacije i završetka uragana, kako bi se na primjeru lošeg upravljanja naučilo izbjegavati takve pogreške. Dakle, u eseju će se kroz upotrebu i analizu literature pokušati dokazati kako je loše upravljanje krizom u slučaju uragana Katrina dovelo do većih i nepotrebnih materijalnih šteta i ljudskih žrtava. Sve navedeno analizirat će se kroz četiri faze upravljanja krizama koje uključuju prevenciju, pripravnost, reakciju i oporavak.

2. PREVENCIJA

Prevenција je prva faza u upravljanju krizom jer pomoću prevencije se mogu ublažiti posljedice krize kroz poduzimanje određenih aktivnosti i predviđanje određenih problema na koje se unaprijed može dati odgovor. Važnost prevencije očituje se i u potrebi „stručnjaka za procjenu rizika koji već duže vrijeme naglašavaju kako bi kreatori politike trebali bazirati svoje odluke na procjeni rizika – mogućnošću odvijanja određenih događaja i posljedica koje bi vjerojatno proizašle iz toga“ (Daniels i dr., 2006: 5). U slučaju New Orleansa, u ovoj fazi vidljivi su mnogi propusti. Postoje upozorenja na nadolazeću krizu od strane FEMA-e (Federal Emergency Management Agency), agencije Ministarstva domovinske sigurnosti. Naime, 2001. godine FEMA je „identificirala tri najizglednije moguće katastrofe koje bi mogle pogoditi SAD: teroristički napadi u New Yorku, katastrofalni potres u San Franciscu i uragan i pucanje nasipa u New Orleansu.“ (Cole i Fellows, 2008: 213). Pokazalo se da je navedena procjena točna jer su „teroristički napadi postali stvarnost u nadolazećim mjesecima, a uništeni New Orleans, nakon četiri godine, 29. kolovoza 2005., također je postao stvarnost“ (Cole i Fellows, 2008: 213). Iz toga proizlazi pitanje, koje mjere su se trebale poduzeti i zašto one nisu poduzete? Bez obzira na upozorenja stručnjaka te na općenito nestabilno područje pogodno takvim prirodnim katastrofama, nisu provedene dostatne mjere prevencije koje su mogle ublažiti posljedice uragana. I prije uragana Katrine, New Orleans su pogodile slične prirodne katastrofe kao „Uragan Betsy, uragan 3. kategorije, koji je poplavio većinu naselja u Orleansu 1965., a 1998. uragan Georges, uragan 2. kategorije, prouzročio je štetu od milijardu dolara i doveo do prve obavezne evakuacije New Orleansa“ (Cole i Fellows, 2008: 215). Svakako je potrebno istaknuti kako je postojala prevencija u vidu sustava nasipa i protupoplavnih zidova, te postojanja određenih planova i procedura u slučaju kriznih situacija. Međutim, postojeća prevencija nije bila dostatna jer je struktura za obranu od poplava bila preslaba s obzirom na veliki rizik od uragana visoke kategorije. Također, u daljnjem tekstu će se utvrditi kako je i administrativni slom u smislu prebacivanja odgovornosti i oklijevanja donošenja odluka predstavljao problem unatoč prethodno utvrđenim procedurama. Dakle, rizik od uragana je bio visok ali unatoč upozoravanju stručnjaka nije se dovoljno radilo na prevenciji. Određena istraživanju su također potvrđivala opasnost ističući kako je „obala Zaljeva suočena sa značajnim rizikom; na primjer, 1998., nakon uragana George, istraživanje provedeno od strane Louisiana State University zaključuje da bi oluja 4. kategorije uništila New Orleans“ (Davis, 2005, cit. prema Cole i Fellows, 2006: 215). U ovoj fazi problem je vidljiv u sustavu nasipa i protupoplavnih

zidova za zaštitu od uragana, čiji problemi sežu još iz 1970-ih i 1980-ih godina. Naime, sustav je bio izrađen „za podnošenje uragana 3. kategorije sa snagom vjetra od 111 do 130 kilometara na sat i poplavni val od 14 metara. Međutim, uragan Katrina je bio uragan 4. kategorije sa vjetrom brzine i do 140 kilometara na sat i poplavnim valom od oko 20 metara, što je uzrokovalo nekoliko puknuća brana“ (Daniels i dr., 2006: 27). Pogreške nadležnih organa vlasti vidljive su u nedostatku financiranja za potrebe sustava zaštite od uragana što upućuje na ignoriranje savjeta stručnjaka te nedostatak iskustva u *cost-benefit* analizama prije izbijanja same krize. Isto potvrđuju i Daniels i dr. (2006: 27) navodeći kako unatoč upozorenjima mnogih stručnjaka „odluke o gradnji brana, čak i za zaštitu od uragana 3. kategorije i investicije u zaštitu od poplava, bile su konstantno odgađane i premalo financirane, te nije bilo snažne namjere za veću investiciju za sprječavanje poplava u slučaju uragana viših kategorija.“ Nedostatak financiranja očituje se kroz nedostatak volje za ulaganjem u strukturu za zaštitu od poplava jer su se financijska sredstva kojima vlast raspolaže alocirala za neke druge potrebe. No, postavlja se pitanje, ako su postojala brojna upozorenja stručnjaka te prethodno iskustvo sa poplavama, ne predstavlja li nedostatak ulaganja u strukturu za obranu od poplava nemar od strane nadležnih vlasti? Smatram da su financijska sredstva trebala biti osigurana od federalne vlasti, ako lokalna nije bila u mogućnosti to financirati. Dakle, vidljivo je kako je nedostatna prevencija zbog nezainteresiranosti tijela lokalne vlasti dovela do većih negativnih posljedica uragana.

3. PRIPRAVNOST

U prethodnom tekstu vidljivo je kako su unatoč upozorenjima i visokom riziku od uragana nedostajale određene akcije u svrhu otklanjanja posljedica uragana. U fazi pripravnosti potrebno je planirati određene odgovore na krizu koje bi također ublažile posljedice kriza i dovele do boljih rezultata. U slučaju New Orleansa, koji je često bio na udaru uragana, vidljivo je da su od strane stručnjaka i agencija postojala upozorenja. Za početak je potrebno spomenuti da su postojale određene vježbe koje su se održavale u svrhu bolje reagiranja u slučaju uragana. FEMA je 2004. godine „zajedno sa drugim agencijama provela vježbu pod nazivom Uragan Pam koja je gotovo predvidjela Katrinu“ (Cole i Fellows, 2008: 216). Međutim, to nije bilo dovoljno za pravovaljanu reakciju na nastalu krizu. Što se tiče upozoravanja, kako je navedeno u prethodnom tekstu, postojala su razna upozorenja stručnjaka koja nažalost nisu potaknula poduzimanje određenih akcija. Prije eskaliranja krize javnost je bila upozorena. To potvrđuje Cole i Fellows (2008: 216) navodeći kako „dokazi pokazuju kako su vlasti kao i stanovnici imali dovoljno ispravnih i relevantnih informacija za

nadolazeću krizu“. Prije izbijanja same krize objavljena su „točna upozorenja za uragan 36 sati prije približavanja obali; prognoza oluje bila je izdana 32 sata prije približavanja obali; u 04:00 h savjetnici su upozorili kako bi neke brane u širem području New Orleansa mogle biti prevladane vodom te su krizni menadžeri i mediji bili upoznati sa mogućnošću pucanja sustava brana ovisno o intenzitetu uragana“ (Cole i Fellows, 2008: 216). Također, tijela nadležne vlasti bila su upozorena. Centar Ministarstva domovinske sigurnosti za infrastrukturu i analizu je „48 sati prije udara Katrine na područje New Orleansa upoznao Bijelu kuću putem e-maila o stanju situacije koja upućuje na to da će nadolazeći uragan imati razorne posljedice za New Orleans – predviđanje koje se ispostavilo iznimno točnim“ (Warrick, 2006, cit.prema Cole i Fellows, 2008: 216). Problem u ovoj fazi očituje se u tome što unatoč pravovremenim obavještavanjem javnosti i tijela nadležne vlasti nisu „vidljive egzaktno informacije o tome koji koraci moraju biti poduzeti kako bi se izbjegao ili smanjio rizik“ (Cole i Fellows, 2008: 217).

4. REAKCIJA

Prije samog udara uragana na područje New Orleansa, bile su poduzete mjere evakuacije. Prilikom evakuacije došlo je određenih problema vezanih uz pristanak i mogućnost stanovnika New Orleansa na evakuaciju. Naime, iako je „približno 90% stanovnika regije New Orleansa bilo ugroženo, pojedinci koji su imali sredstva i resurse za evakuaciju bili su u mogućnosti poslušati upozorenje Nacionalnog Centra za uragane i lokalnih vremenskih prognozera te su bili evakuirani; Međutim, prilikom svake katastrofe približno 10% do 25% pogođenog stanovništva ne želi evakuaciju iako je ona bila pravovremeno naređena“ (Cole i Fellows, 2008: 219). U slučaju New Orleansa „otprilike 70 000 ljudi nije bilo evakuirano; oni koji su bili upućeni u potrebu evakuacije pretpostavljali su da nije obavezna zbog negativnih posljedica (npr. napuštanja kuća, stvari ili kućnih ljubimaca), nejasnih poruka upućenih od službenih osoba, ili nedostatka znanja kako se evakuirati (npr. ako nisu imali auto ili financijska sredstva za odlazak iz područja“ (Guion, Scammon i Borders, 2007, cit. prema Cole i Fellows, 2008:219). Dakle, zbog različitih razloga dio stanovništva nije bio evakuiran što je pridonijelo još većim ljudskim žrtvama uslijed eskalacije uragana.

Nadležna tijela vlasti nisu pružile dobru reakciju na krizu što je utjecalo na velik broj ljudskih i materijalnih gubitaka. Nedovoljna dobra reakcija očituje se kroz činjenicu da su „neki od glavnih problema tijekom odgovara na Katrinu proizašli iz slomova administrativnih elemenata vladinog sustava kriznog menadžmenta“ (Schneider, 2005: 515). U slučaju

katastrofa, u SAD- u postoje određeni procesi i sustav putem kojih se pruža odgovor na nastale krize te taj proces „djeluje postepeno od dna do vrha: počinje na lokalnoj razini, svoj put nastavlja kroz države te se dalje nastavlja na federalnu vlast“ (Schneider, 2005: 515). Problem koji se uočio u New Orleansu počinje na lokalnoj razini. Naime, „odgovor na krizu počeo je usporeno, sa općenitim osjećajem nesigurnosti i nedosljednosti; u Louisiani, lokalne vladine jedinice bile su nadvladane jačinom katastrofe; nisu bile u stanju poduzeti neophodne prve korake“ (Schneider, 2005: 515). Nesnalaženje lokalnih vlasti sa nastalim stanjem prouzrokovalo je „kaos koji je izbio u New Orleansu kada su pukli nasipi“ (Schneider, 2005: 515). Sljedeći akter u procesu reakcije na krizu koji je svojim postupanjem utjecao na pogoršanje posljedica je guverner Louisiane. Problem se očitavao u odbijanju proglašenja izvanrednog stanja te „odbijanju prijedloga Bijele kuće o postavljanju državne vojnih trupa pod nadzor federalne vlade“ (Luo, 2005, cit. prema Schneider, 2005: 515) što je utjecalo na to da „javne agencije nisu bile u stanju stabilizirati lokalne uvjete niti mobilizirati resurse kako bi pružili hitnu pomoć žrtvama, čime su pridonijele nesigurnim uvjetima i općem slomu društvenog poretka“ (Treaster, 2005, cit. prema Schneider, 2005: 515).

Kod odluka Federalne vlasti, kao najviše instance, vidljivi su određeni propusti. On su vezani uz oklijevanje nad preuzimanjem kontrole što potvrđuje i Schneider (2005: 515) navodeći kako „Savezna vlast u početku nije bila voljna istupiti i preuzeti kontrolu nad situacijom te je malo konkretnih aktivnosti poduzeto u periodu koji je uslijedio odmah nakon uragana“. Gradonačelnik New Orleansa zatražio je pomoć tadašnjeg predsjednika Busha međutim „odgovor je uslijedio u obliku obećanja da će pomoći, te također je zamolio ljude za strpljenje budući da će oporavak trajati godinama“ (Schneider, 2005: 515). Vidljivo je kako ne postoji suradnja i koordinacija među različitim razinama vlasti koja je ključan faktor u upravljanju krizama. Nespremnost lokalnih vlasti da se suoči sa posljedicama katastrofe ovolikog opsega te oklijevanje federalne vlasti na pružanje pomoći prouzročilo je katastrofalne posljedice za lokalno stanovništvo. Može se zaključiti kako su „kašnjenja, oklijevanje i konfuzija koju su pokazali službenici vlasti na svim razinama, pogoršali bol, patnju i frustraciju žrtava katastrofe“ (Schneider, 2005: 515). Iako je federalna vlast „mobilizirala vojsku i poslala dodatne zalihe pogođenom području, lokalni uvjeti tek su se počeli stabilizirati pet dana nakon oluje“ (Dao i Kleinfeld, 2005, cit. prema Schneider, 2005: 515).

FEMA je također jedan od važnih aktera za koje su vezane kontroverzije u postupanjima i upravljanju krizom u New Orleansu. Određene izjave čelnika navedene agencije izazvale su negativne reakcije te su pokazale „da su službenici uključeni u proces reakcije učinili vrlo

malo te nisu pridonijeli okruženju ispunjenom pravovremenom odazivu, učinkovitosti i kompetenciji“ (Schneider, 2005: 516). Kao primjer mogu se navesti izjave direktora FEMA-e i ministra domovinske sigurnosti u kojima su naveli kako „nisu bili svjesni teškog stanja u New Orleansu, iako su tada mediji pružili izravne slike i kontinuirani prijenos već nekoliko dana“ (Schneider, 2005: 516). Vidljivo je kako nadležni službenici pokušavaju negirati preuzimanje odgovornost za nastalo stanje.

5. OPORAVAK I NAUČENE LEKCIJE

Vraćanje u stanje koje je prethodilo katastrofi dugotrajan je proces. U slučaju New Orleansa, i godinu dana nakon katastrofe „pravi razmjer uragana Katrina nastavlja se otkrivati i njegove posljedice imaju velik i dalek doseg“ (Guidotti, 2006: 222). Ono što je uslijedilo nakon same katastrofe ostavilo je „stanovništvo zatočeno u bijedi te je pružanje osnovnih usluga propalo“ (Guidotti, 2006: 222). New Orleans, je „zajedno sa većinom obale Zaljeva i dalje devitalizirana, istrošena olupina“ (Guidotti, 2006: 222). Iako je vlada sufinancirala obnavljanje kuća i ponovno nastanjivanje na pogođenom području, javljali su se određeni problemi. Iako je prvotno bilo obećano financiranje smještaja stanovništva, nakon određenog vremena „FEMA je obznanila kako će prestati s podmirenjem troškova hotela za više od 50 000 kućanstava do kraja godine, iako priznaje kako će većina stanovništva, pogotovo u New Orleansu, imati problema s pronalaskom alternativnog smještaja (Daniels i dr., 2006: 16). To uvelike otežava oporavak stanovništva od krize, jer uslijed gubitka imovine i financijskih sredstava, nije moguće vratiti se u prethodno stanje. Unatoč teškom stanju u kojem se New Orleans našao nakon uragana, iz navedene krize mogu se izvući određene lekcije. IPET (Interagency Performance Evaluation Task Force) je svojom analizom utvrdio probleme nastale u navedenoj krizi te se vide pomaci u samom sustavu upravljanja krizom što upućuje na postojanje naučenih lekcija. Prvenstveno, analizom je utvrđeno kako „postoji svojstvena ranjivost u nastanjivanju šireg područja New Orleansa, pogotovo u područjima ispod razine mora te da iako je reparacija poslije uragana Katrine smanjila neke rizike, zbog mogućnosti preplavlivanja nasipa i protupoplavnih zidova, rizik poplavlivanja nikada ne može biti u potpunosti eliminiran zaštitnim strukturama, neovisno o njihovoj veličini i jačini“ (National Research Council, 2009: 25). Međutim, iako ne možemo u potpunosti eliminirati rizike, možemo utjecati na smanjenje istih izgradnjom određenih struktura koje umanjuju negativne posljedice poplava. Upravo zato je utvrđeno da postoji potreba za „proširenu mrežu zaštitnih struktura za osiguravanje zaštite od poplava te buduća konstrukcija takvih struktura u regiji mora biti obavljena uz naglasak na opsežnije i otpornije planove za zaštitu od uragana“

(National Research Council, 2009: 26). Također, ono što se naučilo iz navedene krize odnosi se na nastanjivanje područja New Orleansa koje imaju najveći rizik od poplava. Svakako se radi na politikama koje se tiču „odvraćanja od nastanjivanja u područjima koja su najranjivija za poplave“ (National Research Council, 2009:27). Na taj način se smanjuje rizik za stanovnike i njihova materijalna dobra. Nadalje, lekcije se mogu pronaći u izgradnji infrastrukture „poticanjem prakse podizanja prvih katova zgrada čime bi se kritična privatna i javna infrastruktura ojačala kroz pouzdanu konstrukciju“ (National Research Council, 2009: 28). Također, radi se na planovima evakuacije koji bi uključivali „dugoročne strategije koje poboljšavaju učinkovitost evakuacije, kao što je osiguravanje prostora za smještaj i skrb starijih, bolesnih i nemoćnih osoba“ (National Research Council, 2009: 30).

6. ZAKLJUČAK

Usljed krize nastale zbog uragana Katrine koji je pogodio New Orleans vidljivi su mnogi propusti u procesu upravljanja krizom. U prethodnom tekstu odgovorilo se na početno pitanje te se utvrdilo kako su tijela nadležne vlasti pogriješile u svojim odlukama i postupanju tijekom navedene krize. Zbog nedostatka donošenja kvalitetnih odluka posljedice krize su se uvećale. Uloga vlasti trebala je biti u smanjenju negativnih posljedica i otklanjanju problema nakon krize. Kroz sve četiri faze upravljanja krizom uočeni su propusti. U fazi prevencije očito je kako su tijela državne vlasti ignorirale predviđanja i nalaze stručnjaka o nastanku krize u New Orleansu. Nisu se poduzimale potrebne akcije za prevenciju krize te se nisu ulagala sredstva za održavanje i izgradnju adekvatnog sustava nasipa i protupoplavnih zidova. Zbog nedostatka uvježbanih planova i odgovora na krizu, u fazi pripravnosti, tijela državne vlasti nisu osigurale prethodne postupke i odgovor na krizu prije samog izbijanja. Ključne nadležne osobe prebacivale su odgovornost te nisu bili spremni za upravljanje krizom. Reakcija na samu krizu je karakterizirala nespремnost lokalne vlasti na odgovor. Unatoč molbama za pomoć, federalna razina vlasti odbijala je preuzeti inicijativu i odgovornost što je prouzročilo značajne štete za živote pojedinaca u pogođenom području. Sam oporavak od krize je dugotrajan proces, koji zahtjeva suradnju i pomoć federalne razine, međutim i ovdje su vidljiva oklijevanja u pružanju adekvatne pomoći. Loše upravljanje krizom u slučaju uragana Katrina u New Orleansu dovelo je do katastrofalnih posljedica za lokalno stanovništvo.

Literatura

Daniels, Ronald J., Kettl, Donald F. i Kunreuther Howard (2006) *On risk and disaster: Lessons rom Hurricane Katrina*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press

Cole, Terry W. i Fellows, Kelli L. (2008) Risk Communication Failure: A Case Study of New Orleans and Hurricane Katrina, *Southern Communication Journal* 73(3): 211-228,

Guidotti, Tee L. (2006) Hurricane Katrina: an American tragedy, *Occupational Medicine* 56(4): 222 - 224

Kates, R.W., Colten, C.E., Laska, S. i Leatherman, S.P. (2006) Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A research perspective. *PNAS* 103(40): 14653-14660

Levy, Jason K. i Gopalakrishnan, Chennat (2010) A Policy-Focused Approach to Natural Hazards and Disasters—Towards Disaster Risk Reduction (DRR): Introduction to a Special Issue of the Journal of Natural Resources Policy Research , *Journal of Natural Resources Policy Research* 2(4):317-323

National Research Council (2009) *The New Orleans Hurricane Protection System: Assessing Pre-Katrina Vulnerability and Improving Mitigation and Preparedness*. Washington, DC: The National Academies Press,

Schneider, Sandra K. (2005) Administrative breakdowns in the governmental response to hurricane Katrina. *Public administration review* 65(5): 515-516