

ДУГОРОЧАН УТИЦАЈ КАТАСТРОФА НА ДРУШТВЕНУ ЗАЈЕДНИЦУ - ИСКУСТВО ИЗ ПРАКСЕ, ЊУ ОРЛЕАНС, ЛУИЗИЈАНА

*Весела Радовић¹, Драган Карабасић²,
rvesela@tulane.edu*

РЕЗИМЕ

Појава било које катастрофе са собом носи опасности по заједницу у којој се догодила. Након катастрофе последице могу бити дугорочне по друштвену заједницу. Време за њихову санацију је дуже што су последице биле озбиљније. Годинама након било које од њих потребне су инвестиције у инфраструктуру, психо-социјалну помоћ, враћање становништва и опстанак на територији која је била оштећена или потпуно уништена. Након урагана Катрина и Рита у Њу Орлеансу и Луизијани припремљени су планови оправка који су укључивали финансирање пројеката обнове инфраструктуре, објеката становања, рестаурацији обалског подручја и други непходним активностима. Сви елементи опоравка су укључивали транспарентност и идентичан третман грађана у фази опоравка.

Колико су последице урагана Катрина и Рита видљиве данас, годинама након највеће природне катастрофе у историји Америке. Колико је био успешан процес опоравка? Докле се стигло у примени безбеднијих начина изградње објеката становања и јавних објеката? Колико су унапређени планови заштите становништва и евакуације? Осим последица катастрофалног урагана, сада је присутна нова опасност, у овој изузетно угроженој области. Након експлозије нафтне платформе у дубини Мексичког залива, нова опасност отежава опоравак који је у току.

Кључне речи: ванредна ситуација, катастрофа, одговор на катастрофу, опоравак, последице

LONG-TERM INFLUENCE OF DISASTERS ON COMMUNITIES – EXPERIENCE FROM PRACTICE, NEW ORLEANS, LOUISIANA

ABSTRACT

Existence of any kind of emergency situation brings with it many dangers for the community in which it happens. When emergency situations are qualified as disasters, consequences are long-term for the community as a whole. The time necessary for mitigation is longer if consequences are more serious. Years after a hurricane, flood, earthquake or any other disaster there is a need for investment in infrastructure, psycho-social help, returning of population and survival in the territory which has been damaged or completely destroyed. After Hurricanes Katrina and Rita in the city of New Orleans and the entire state of Louisiana, recovery plans were prepared which included pri-

¹ *Универзитет ЕДУКОНС, Факултет заштите животне средине, улица Радомира Путника бб, 21208
Сремска Каменица, Србија*

² *Висока техничка школа струковних студија у Новом Саду, 21000 Нови Сад, Школска 1, Србија*

criticisms regarding financing in infrastructure, housing, restoration of coastal areas and other necessary activities. Long-Term Community Recovery Plans included transparency and equal treatment of citizens at every step of this process.

How much are the consequences of hurricanes Katrina and Rita in New Orleans visible today, years after the greatest natural disasters in the history of America? How successful is the recovery process? How successful is the implementation of safer building methods in housing and constructing of public objects? How much have the plans for protection and evacuation of population been improved?

Despite many previous consequences from catastrophic hurricanes, there is a new danger threatening this vulnerable territory. After the explosion of the oil rig in the Gulf the recovery process is even more difficult.

Key words: emergency situation, disaster, response on disaster, recovery, consequences

1. УВОД

У разматрању утицаја природних катастрофа на друштвену заједницу важни су многи фактори: географски, утицај глобалних климатских промена, угроженост и њој супротна резистентност заједнице, као и начини политичког и институционалног одговора на катастрофу. Многе области у свету су уважавањем ових фактора дефинисане као посебно угрожене. Такве области су у сталном ризику, услед места на коме се налазе, али и због недовољно развијених система заштите становништва и животне средине, и израженим социјално-економским стресом и недовољним капацитетима за адаптацију.³

Свака катастрофа има утицај на будућност друштва у коме се догодила. Фазе управљања катастрофама су јасно дефинисане без строге временске поделе.⁴ Искуство у многим земљама у којима се катастрофа десила је показало да је фаза опоравка у смислу будућности друштва једна од најмање уважаваних након свих дешавања. Из тог разлога друштвена заједница се често, месецима и годинама након катастрофе сама суочава са проблемима најразличитијих врста који су последице ранијих дешавања. Многи чиниоци утичу на опоравак а неки од најчешћих проблема који се у процесу дешавају могу се условно поделити у три категорије:

- Прва је категорија неразумевања новонасталих околности где се подлеже жељи да се град и територија обнове на начин који је претходно самој катастрофи. Многи актери у овом процесу не разумевајући промене могу донети значајне одлуке без реално утемељених анализа са терена;
- Други је проблем изражен у људској неразумности да се често, раније стечена искуства у другим заједницама, чак и када су она веома корисна и лако доступна, занемарују и пренебрегавају у жељи за јединственим приступом и личном потребом да се уради нешто ново, на начин примерен искључиво заједници којој припадамо. Када се грешке понове и догоди нова несрећа, последице су драстичније;
- Трећи проблем је да се у свакој друштвеној заједници локалне власти у сарадњи са одговорним службама баве више изразом планова евакуације и збрињавања становништва (што је разумљиво), али након тога,

³ <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>

⁴ В. Радовић, *Концепт управљања ризиком од природних катастрофа у туристичкој привреди Србије, Пословна економија, година 4, број 1, стр 65 до 74, Сремска Каменица, 2010.*

изостају планови како становнике у подручје погођено катастрофом вратити када се нормализују услови за њихов живот и рад.

За процес који омогућава успешан опоравак и смањење дугорочних последица катастрофе потребно је много залагања најодговорнијих актера на свим нивоима, од националног до локалног, као и сваког појединца у различитим областима живота и рада. Статистички подаци показују да је опоравак све скупљи, и у САД за последњих десет година трошкови опоравка након катастрофа су просечно расли 16 милиона долара годишње.⁵

Табела 1.: Износ буџета утрошеног за опоравак након катастрофа у САД

Период	Буџет [\$]
1989.-1998.	22,6 милијарди
1999.-2008.	38,5 милијарди

Такође је с обзиром на енормне последице деловања катастрофа и буџет ФЕМЕ са 5,5 милијарди у 2001. години, порастао на 21,6 милијарди у 2008. години. Последице катастрофа нису погубне искључиво за територију на којој се катастрофа догодила, већ утичу и на националну економију у целини јасном бројком од 38,5 милијарди долара годишње.

Значајна питања која утичу на опоравак друштва су степен уништења у катастрофи која се догодила, степен превенције заједнице пре катастрофе, начин финансирања и доступност капитала након дешавања, оштећење стамбеног фонда, начин комуникације и координације међу учесницима, односи између актера, било да се ради о институционалним или ван-институционалним капацитетима и као најважније стрпљење, зато што се последице катастрофа нигде не могу једноставно и брзо отклонити.

Да би опоравак текао на што ефикаснији начин потребно је већ у фази превентивних активности инкорпорирати циљеве које је потребно остварити у фази опоравка, прогнозирајући краткотрајне и могуће дугорочне последице. У многим државама у САД се овакви начини рада примењују са значајним успехом.⁶

2. ШТА СЕ ДОГОДИЛО У ЊУ ОРЛЕАНСУ?

Питање како и шта се десило да се Њу Орлеанс у августу 2005. године нађе у катастрофи каква се виђа у тзв. Земљама трећег света, а неочекиваној у такозваној највећој светској сили⁷ тражи одговор и данас у САД и свету.

Њу Орлеанс је град који се налази испод нивоа мора, окружен са свих страна водом, на северу је река Мисисипи и језеро Пончартреин, са истока је језеро Борн а јужно Мексички залив. Ради специфичности терена град је у сталној опасности од поплава од свог настанка до данас, што је и био разлог да се од истих заштити изузетно сложеним системом заштите од поплава. Нажалост потпун отказ овог заштитног система имао је за последицу страдање становништва и поплаву 80% територије гра-

⁵ *Како успешан опоравак треба да изгледа-упутство* издато од стране Business Civic Leadership Center BCLC *The Anatomy of Long Term Community Disaster* www.uschamber.com/bclc/programs/disaster/alesch_anatomy.htm

⁶ *Неки од сајмова:* www.scribd.com/doc/9711655/Disaster-Recovery-Handbook [www.sandiego.gov/ fireandems/safety/recov.shtml](http://www.sandiego.gov/fireandems/safety/recov.shtml)

⁷ *Речи генерала: у book Survival Lt.General Russel L. Honore with Ron Martez* Atria books NY 2009

да.8 Штета нанета разорним утицајем ветра и поплава у урагану Катрина, до тада незапамћена у историји САД је процењена на 96 милијарди долара.⁹ Након урагана Катрина и ураган Рита се септембра обрушио на Њу Орлеанс.

Ураган је започео 23. августа 2005. када је објављено да је формирана тропска депресија 12. Већ наредног дана 24. августа тропска депресија је ојачала и прешавши у тропску олују добила име Катрина, као једанасета именована олуја те 2005. године у сезони урагана.¹⁰ Ураган Катрина се из олује категорије 4 развио у олују категорије 5 за време шесточасовног периода у недељу 28. августа када градоначелник објављује обавезну евакуацију. У таквим условима је започела евакуација становништва, иако су сви актери имали сазнање о јачини олује 56 часова пре него што се ураган сручио на град.¹¹ Без обзира што су касније анализе показале да се 92% становника евакуисало пре другог удара урагана на град¹² као и увек огроман број сиромашних и немоћних је остао у њему. Статистика је показала да је проценат сиромашних у граду био скоро два пута већи у односу на проценат утврђен у САД (у Њу Орлеансу 24%, у САД 13,3%). Становници су покушавали да нађу спас у импровизованим склоништима попут Стадиона, Сајамског простора али су се услови погоршавали свакодневно, без икаквог одговора надлежних на стравична дешавања. Недеља кризе је почела 29. августа и трајала до 5. септембра а стравичне сцене страдања становништва у нехуманим условима су приказиване у медијима широм света.

Агенције за одговарајуће реговање у Њу Орлеансу су претрпеле огромна оштећења објеката и људства, а недостатак снабдевања електричном енергијом је изазвао потпун распад свих система укључујући и безбедносне у граду и околини. Комуникациони системи нису били у функцији, осим могућности слања текстуалних порука у неким деловима угрожене територије. Ниједан од 38 центара за хитно реаговање (позив на број 911), није био у могућности да прихвати позиве грађана у опасности. Службе реаговања су се нашле у ситуацији да нису могли да одговоре захтевима хитне медицинске помоћи, збрињавања становника, гашења пожара а забележен је висок пораст криминалних активности.

Након свега слањем војних јединица, на чијем челу се налазио генерал Р. Хоноре, САД су се суочиле са извршавањем највеће акције потраге и спасавања становништва на сопственој територији у одговору на највећу националну природну катастрофу у историји САД. У евакуацији становништва учествовале су трупе Националне гарде из 13 америчких држава, које су започеле са операцијом тек пет дана након урагана. Системска слабост националног система приправности у области одговора, опоравка и реконструкције била је евидентна и следећих дана и месеци у граду, изазвавши талас критика рада агенција и служби на федералном, државном и локалном нивоу. Ова реакција, оцењена од стране јавности и академске заједнице, као закаснела реакција савезних органа, као и целокупан одговор надлежних била је

⁸ *Hurricane protection system in New Orleans, report by American Society of civil engineers*

⁹ <http://www.bea.gov/bea/faq/national/2005q3hurricanes.pdf> (процена се односила на податке доступне до 21. децембра 2005.)

¹⁰ *Document Climatologically Perspective, Katrina Tropical Cyclone Report, 3 and 9.*

¹¹ *The last National Hurricane Center Advisory on August 26 issued at 11 PM*

¹² *Governor K. Blanco, written statement for a hearing on Hurricane Katrina: Preparedness and response by the State of Louisiana, on December 14, 2005, submitted to U.S. House Select Committee to Investigate the Preparation for Hurricane Katrina, 109th Congress, 1st session.*

предмет критике и расправе пред Америчким Конгресом. Ова катастрофа је показала јасну везу између политичке подршке и брзог одговора на катастрофу.¹³

У урагану Катрина је страдало 1.296 особа, расељено је 1,4 милиона становника, а за два дана догодила се педесетогодишња ерозија обалног подручја. Ураган Катрина је уништио многе резиденцијалне области, за становање је било онеспособљено 300.000 стамбених јединица.¹⁴ У Њу Орлеансу је директно и индиректно од последица урагана остало без посла 400.000 људи.

Најкритичнији изазови за време урагана Катрина и Рита били су неадекватна национална приправност, недостатак комуникација, логистике и непланирана евакуација, затим начин вршења спасавања и потраге, као и проблеми јавне безбедности, хитне медицинске помоћи и збрињавања становништва, али и недостатак свести и превентивних активности у целини.

Последице су након свега биле катастрофалне и одразиле су се у свакој сфери друштвеног живота: статистика их је мерила бројем разорених породица, уништених јавних објеката, променама у локалној и регионалној економији, у величини и структури популације, и другим подацима.

3. ОПОРАВАК НАКОН УРАГАНА КАТРИНА И РИТА

Након свега што се догодило, лекција је научена и много тога се променило. Успешан процес опоравка кренуо је од најважнијег. Рашчишћавање терена је био приоритет, као један од најзначајних услова за нормализацију живота у граду али и психолошки мотив становништву да обнова креће одмах након што се вода повукла са улица. Приступ становништва капиталу неопходном за обнову кућа, али и власницима капитала за обнову делатности је значајан фактор који се појавио након тога. Кренуло се са рестаурацијом објеката највећих послодаваца у граду, међу којима су били и објекти значајних универзитета, попут Тулана, Лојоле, Ксавијера као и Делгадо колеџа. Обнова стамбених јединица у време када је већина запослених у јавним службама била збринута на крузерима који су послужили као привремен смештај, као и у приколицама које је ФЕМА доставила била је такође ургентан посао. Без обзира што су стамбене јединице и послови који доносе доходак важни за почетак опоравка живота у граду, социјалне услуге су везивни материјал у друштву, ради чега је њихово реструктурирање кренуло упоредо. Обданишта, школе, болнице, геронтолошке установе, ватрогасне и полицијске станице, апотеке, продавнице, ресторани тражили су начина за почетак рада.

У процесу опоравка важно је да су надлежни схватили потребу да се истовремено крене путем опоравка и развоја, градећи инфраструктуру која ће бити отпорна на будућа дешавања, затим вршећи анализу и имплементацију нових начина изградње безбеднијих објеката у најугроженијим областима и привлачење нових врста индустрија каквих раније није било у граду.

Градска влада у Њу Орлеансу успоставила је нову безбедносну организацију, у ново-опремљеним просторијама. Креиран је и Градски Евакуациони план за категорије становништва које се не могу евакуисати самостално и који је практи-

¹³ <http://www.hoover.org/publications/policyreview/3402076.html> FEMA after Katrina, Patrick Roberts, Policy Review No 137 June-July 2006

¹⁴ Statement of Secretary of the Department of Homeland Security, on February 15 2006 written paper prepared for 109. Congress, second session

чно проверен за време урагана Густав.¹⁵ Успостављен је ефикасан комуникациони систем у случају опасности између грађана и служби реговања. Парохије су почеле да креирају и реализују сопствене планове реаговања у случају опасности уз сарадњу свих заинтересованих заједница, без обзира на многобројне разлике.

Након урагана започело се са различитим моделима помоћи становништву које се вратило у град. Многобројне хуманитарне организације из целе Америке и дијаспоре стигле су у град. Једна од оних која је својим деловањем добила огроман публицитет била је организација *Make it Right*, чији је један од оснивача и главни донатор познати глумац Бред Пит.¹⁶ Он је лично донирао већи део новца за изградњу кућа у четврти која је потпуно уништена и као таква постала синоним страдања становника Њу Орлеанса, *Lower Ninth Ward*. Ова организација је иницирала изградњу ултра-модерних кућа, потпуно „*environmental friendly*“, уз примену свих принципа тзв. „зелене градње.“¹⁷ Гради се 150 оваквих стамбених јединица које изгледају као архитектонско чудо у области која још увек очекује повратак осталих друштвених садржаја. Пратећи овај пример Министарство становања је доделило кредит у износу од 30 милиона долара за 500-700 стамбених јединица, које су делимичне копије оваквог начина градње.

Неопходна помоћ се додељивала за индивидуална домаћинства и за послодавце, уз задовољавање одређених критеријума. У зависности од тога на шта се помоћ односи њу су додељивале различите институције. Ниско-каматни кредити су додељивани становницима у циљу куповине неопходних ствари, трошкова становања, лечења, погребна, за медицинске трошкове, али и бизнисменима и пољопривредницима како би што пре кренули са радом, отварањем радних места на којима би људи почели да привређују.¹⁸

Социјалне услуге су знатно побољшане у виду клиника које пружају менталну подршку¹⁹, а водеће организације у хуманитарним активностима су биле Амерички црвени крст, Волонтери активни у катастрофама и друге хуманитарне организације које су изнеле огроман терет опоравка града након урагана.²⁰ Њихов рад је био изузетно тежак у условима када је готово половина популације отишла из града, а у град се доселили многи други који су у процесу опоравка видели шансу за успех. Подаци су показали да је децембра 2008. укупан број становника у граду достигао 74% од броја становника пре урагана.²¹ Процес опоравка наравно траје још увек, нарочито у деловима града који су били готово потпуно униш-

¹⁵ По подацима градских служби евакуација је била изузетно успешна, евакуисано је приближно 97% становника Њу Орлеанса, извршена 24 Августа 2008

¹⁶ <http://www.makeitrightnola.org>

¹⁷ Издава је књига о овом пројекту, доступна на www.amazon.com *Architecture in Times of Need: Make It Right Rebuilding New Orleans, Lower Ninth Ward, author Kristin Feireiss with a Contribution by Brad Pitt*

¹⁸ FEMA - Државни програм јавне помоћи, Програм помоћи Америчког црвеног крста и многи други

¹⁹ Забележен је драстичан пораст различитих психолошких поремећаја у заједници након катастрофе, нарочито код жена и младих

²⁰ Након свих дешавања приступило се озбиљном планирању обуке волонтера у катастрофама као једне од функција подрике у катастрофама одговорним службама, више у *National Response Framework, section Emergency Support Function, страна 29.*

²¹ J.Knight, M. VanLandingham, Tulane University, research presented at the Applied Demography Conference, San Antonio, TX, January 10-12, 2010

тени као што су Џеферсон парохија и Доња девета четврт у којима је већина кућа потпуно уништена.

Након свега што се догодило на нивоу државе у целини догодили су се најважнији помаци; учињени су у развоју националног система управљања ванредним ситуацијама на свим нивоима: савезном, државном локалном и у приватном сектору. У САД је јануара 2008. усвојен Национални оквир одговора на катастрофу који је базни документ и описује доктрину, улогу и одговорности актера, организације које реагују и планирање захтева који се требају постићи ефективним националним одговором на било који инцидент који се догоди.²² Такође је успостављен и Национални систем управљања инцидентом којим се обезбеђује стандардна командна и руководећа структура у одговору на опасност.²³

Овај систем обезбеђује континуирани национални образац применљив на свим нивоима у превенцији, одговору, и ублажавању ефекта ванредног догађаја без обзира на његов узрок, локацију и сложеност.

Већина ангажованих у фази опоравка имала је жељу да се он убрза и заврши што пре, али је ипак било и отежавајућих фактора у реализацији. Као најгори проблем који се појављује након несреће у многим деловима света, корупција није изостала у Њу Орлеансу. Од износа помоћи долара, много тога потрошено је на волшебан начин ради чега се кренуло у оштар обрачун са прекршиоцима закона²⁴. Држава Луизијана је заузела неславно прво место по корупцији у САД и самим тим је ефикаснија реализација опоравка успорена.²⁵

4. ЗАКЉУЧАК

Након сваке ванредне ситуације, тј. катастрофе пут опоравка је тежак и дуготрајан. Успешан процес опоравка захтева ангажман многих да би се омогућио повратак становника у раније место пребивалишта и стварање услова за њихов неометан живот и рад. Све предузете мере почев од отклањања смећа до израде регионалног плана опоравка, затварања неопходне финансијске конструкције да се усвојен план реализује, до обнове објеката, инфраструктуре, јавних зграда али и привлачења нових инвестиција и повратак становништва учиниле су да Њу Орлеанс након Катрине и даље представља омиљену дестинацију туриста из читавог света привлачећи их својим јединственим изгледом и духом. Без обзира на све пут до коначног опоравка још увек траје.

Магичног рецепта за опоравак једноставно нема, зато што је свака друштвена заједница јединствена по својим карактеристикама, планирању будућих активности и начину реализације. Етика и пожртвовање, континуиран рад и снага закона у борби против свих негативних појава након ње, а нарочито против корупције су неки од фактора који фазу опоравка друштвене заједнице чине лакшом и ефикаснијом. Применом позитивних искустава свака друштвена заједница може остварити значајнији степен безбедности, зато што је најбржи опоравак онај за чијим постојањем нема потребе.

²² Овај документ је доступан на NRF Resource Center <http://www.fema.gov/NRF>

²³ Ибид

²⁴ http://www.fbi.gov/page2/sept09/katrina_090109.html

²⁵ www.corporatecrimereporter.com

5. ЛІТЕРАТУРА

1. ***: *Greater New Orleans Community data Center* <http://www.gnocdc.org>
2. Winterfeldt, Detlof von. *Using Risk and Decision Analysis to Protect New Orleans Against Future Hurricanes*. On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina. Daniels, Ronald J. et al Philadelphia: U Wohlstetter, John. Katrina: The Sounds of Communications Silence. Discovery Institute. 22 Sept. 2005.
3. ***: *United States. Cong. Senate. A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*. 15 Feb. 2006. 109th Cong. 2nd sess. Washington: U.S. Gov. Printing Office, 2006
4. Knabb, Richard D., Jamie R. Rhome, Daniel P. Brown. December 20.2005, updated 10 August, 2006. *Tropical Cyclone Report: Hurricane Katrina: 23-30 August 2005.pdf* National Hurricane Center
5. United States. Cong. Senate. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. *Hurricane Katrina: Managing Law Enforcement and Communications In A Catastrophe. Hearing*. 6 Feb. 2006. 109th Cong. 2nd sess. Washington: U.S. Gov. Printing Office, 2007.
6. Landphair Julette, "The Forgotten People of New Orleans": Community, Vulnerability and the Lower Ninth Ward, *Journal of American History*, 94 (December 2007) pgs 837-845
7. De Vita Carol J. Elaine Morley. *Charting Civil Society*, A series by the Center on Nonprofits and Philanthropy No 17 August 2007 Providing Long Term Services After Major Disasters
8. ***: *US Census Bureau, Census 2000 File 3 SF3*
9. ***: *United States. Cong. Senate. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Hurricane Katrina: The Defense Department's Role in the Response*. 9 Feb. 2006. 109th Cong. 2nd sess. Washington: U.S. Gov. Printing Office, 2007
10. ***: *United States. Cong. Senate. Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Hurricane Katrina: Roles of U.S. Department of Homeland Security and Federal Emergency Management Agency Leadership. Hearing*. 10 Feb. 2006. 109th Cong. 2nd sess. Washington: U.S. Gov. Printing Office, 2007
11. Kapucu, Naim. *Examining the National Response Plan in Response to a Catastrophic Disaster: Hurricane Katrina in 2005*. *International Journal of Mass Emergencies and Disaster*. Vol 24. No. 2 August 2006: p(271-300).
12. Cowen, Deborah. *Containing Insecurity: Logistic Space, U.S. Port Cities, and the "War on Terror"*. *Disrupted Cities: When Infrastructure Fails*. Graham, Stephen. New York: Routledge, 2010. P(69-83).
13. Bea, Keith. *Organization and Mission of the Emergency Preparedness and Response Directorate. Federal Disaster Programs and Hurricane Katrina*. Syzerhans, Douglas D. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2006. P(39-98).
14. ***: www.nola.com/newslogs/breakingtp/index.sst?/mtlogs/nola_times-Picayune/archives/2005_08_30.html