

# KOMPLEKSNA KRIZA NA JAPONSKEM LETA 2011

## The 2011 Japan's complex crisis

Marjan Malešič\* UDK 614.8:659.3(52)"2011"

### Povzetek

Članek obravnava kompleksno varnostno krizo, ki se je 11. marca 2011 začela razvijati na Japonskem, in sicer kot posledica potresa, cunamija in jedrske nesreče. Avtor najprej skozi dejstva in številke predstavi vzroke krize in njene razsežnosti, v nadaljevanju pa v luči analitičnih tem, ki jih postavi kognitivno-institucionalni pristop preučevanja, opravi analizo krize ter kriznega upravljanja in vodenja v obravnavanem primeru. Osredotoči se na med seboj povezane in soodvisne analitične teme, kot so priprave na krizo in njena zaznava pri ključnih akterjih, opozarjanje, odzivanje akterjev na krizo, vodenje, odločanje in komuniciranje v krizi. Pozornost je namenjena tudi politično-organizacijskemu sodelovanju in konfliktu, internacionalizaciji krize ter naukom in izkušnjam, ki jih prinaša analizirani primer.

### Abstract

The article examines the complex security crisis that arose in Japan on 11 March 2011 as a consequence of an earthquake, a tsunami and a nuclear accident. Firstly, the causes and magnitude of the crisis are presented in the form of facts and figures, followed by the crisis and crisis management analysis of the case concerned, taking a cognitive-institutional study approach to address analytical topics. The author focuses on interrelated and interdependent analytical topics, such as key actors' preparation for and reception of the crisis, their warning of and response to it, as well as on leadership, decision-making and communication in a crisis. Moreover, attention is also given to political and organisational cooperation and conflict, crisis internationalization and lessons learned from the case study.

## Uvod

Potres 11. marca 2011 na Japonskem in dogodke, ki so mu sledili, lahko brez dvoma označimo za kompleksno varnostno krizo. Ogrožene so bile temeljne družbene vrednote, norme in strukture japonske skupnosti, čas za ukrepanje je bil zelo omejen, sprejemanje odločitev pa je potekalo v negotovih in stresnih razmerah. Tu je še presenečenje, ki ni toliko v tem, da je do potresa prišlo, ampak bolj v njegovi moči, rušilnosti cunamija, ki mu je sledil, in veliki jedrski nesreči, ki sta jo potres in tsunami povzročila.

Znanstveniki, ki se ukvarjajo s kriznim upravljanjem in vodenjem, so že pred desetletjem in več opozarjali, da so sodobne družbe podvržene kompleksni krizi, hkrati pa so napovedali povečanje števila kriz, njihovo intenzivnost in spremenjeno naravo. Krizo so videli kot logično nasprotje vse bolj zapletenih sistemov, ki zaradi tehnoloških, finančnih ali političnih razlogov ne morejo dosegati ustreznih varnostnih standardov. Kriza predstavlja začaran krog, ki je posledica prepletenih vzročno-posledičnih povezav pri njenem nastanku, kar pomeni, da se kriza v

različnih oblikah nenehno sama ustvarja. Velika kriza ima praviloma izrazite mednarodne učinke, saj proces globalizacije tudi na tem področju prinaša vse večjo povezanost in soodvisnost držav, pri tem pa dinamika kriz ne deluje več le v smeri lokalno-globalno, temveč vse bolj tudi v nasprotni smeri, kar pomeni, da se vse bolj ukvarjamo z vprašanjem, kako globalni procesi vplivajo na pojav kriznih razmer v lokalnem okolju, predvsem ko gre za podnebne spremembe, ekonomske in finančne procese ter obvladovanje jedrske energije.

Razvoj dogodkov na Japonskem skoraj v celoti potrjuje našete značilnosti krize, saj je potres povzročil številne požare, zemeljske plazove in cunami, ta pa je ključni vzrok za jedrsko nesrečo in radioaktivno sevanje. Na nekaterih mestih je prišlo tudi do pojava utekočinjenja zemlje, dva dni po potresu pa je izbruhnil vulkan Kiušu, vendar še ni dokazano, ali je izbruh posledica potresa ali gre za naključno sovpadanje obeh pojavov. Vzroki so bili res prepleteni, posledice za ljudi in njihovo blagostanje pa uničujoče in se kažejo na različnih področjih. Japonske policijske oblasti poročajo, da je bilo v krizi 15.844 mrtvih, 5890 ranjenih in 3451 pogrešanih ljudi, več kot pol milijona ljudi je bilo evakuiranih, okoli 300.000 pa jih je ostalo brez strehe nad glavo. Materialna škoda naj bi po ocenah Svetovne banke dosegla do 235 milijard ame-

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

riških dolarjev oziroma do štiri odstotke japonskega bruto družbenega proizvoda, doseženega leta 2010. Porušena in uničena so celotna naselja, industrijske cone, letališča, pristanišča, kmetijske površine, poškodovanih je bilo 2126 cest, 56 mostov in 26 železnic. Porušeni naj bi bilo 45.700 stavb, 144.300 pa poškodovanih, že dva meseca po nesreči so ljudje na najbolj prizadetih območjih odjavili več kot 15.000 vozil, ki so bila uničena. Ogromna in neprecenljiva je tudi škoda na področju kulturne dediščine, saj je bilo uničenih 549 kulturnih spomenikov, med njimi muzejev, arhivov, knjižnic, spominskih obeležij, starih mestnih jeder in gradov. Med uničenimi kulturnimi spomeniki so bili tudi z Unescovega seznama svetovne kulturne dediščine<sup>1</sup>.

Kompleksnost krize na Japonskem se kaže tudi v njenem povezovanju z drugimi družbenimi problemi, pri čemer lahko izpostavimo finančno-gospodarsko krizo, ki neugodno vpliva na možnost obnove stanja po krizi, čeprav Svetovna banka optimistično pričakuje, da bo lahko izvedena v naslednjih petih letih. Krizo dodatno zaostruje prepad med visokimi pričakovanji japonskih državljanov in državljanov glede njihove varnosti in omejenih možnosti oblasti, da jo zagotovijo, kar je posebej očitno ob jedrski nesreči. Zdravje, osebna in kolektivna varnost so vse pomembnejše vrednote, ki jih je v »globalni družbi tveganja«, kot zapiše sociolog Ulrich Beck, vse težje zagotoviti.

## Vzroki krize

Potres se je zgodil 11. marca 2011 ob pacifiški obali v pokrajini Tohoku. Epicenter potresa je bil 70 km vzhodno od polotoka Ošika. Energija se je sprostila 32 kilometrov pod morsko gladino, magnituda potresa pa je bila 9.0. To je bil najmočnejši potres, ki je do zdaj prizadel Japonsko, in eden od petih najmočnejših potresov v svetu po letu 1900, ko so začeli sistematično dokumentirati potrese. Potresu je sledilo več kot tisoč popotresnih sunkov. Potres je otok Honšu pomaknil za 2,4 metra vzhodno, se pravi bližje Severni Ameriki, hkrati pa je Zemljo premaknil z njene osi, po različnih ocenah za od 10 do 25 centimetrov<sup>2</sup>.

Potres je sprožil uničujoči cunami, katerega valovi so v mestu Mijako dosegli največjo ugotovljeno višino 40,5 metra in so po kopnem potovali do 10 km v notranjost, kot je bilo na območju mesta Sendai. Cunami je uničil japonske severne otoke ob pacifiški obali in povzročil večino žrtev obravnavane krize. Širil se je čez Pacifik in dosegel tako ameriško severno (Aljska) kot južno (Čile) obalo, vendar so bili učinki tam razmeroma majhni. V Čilu, ki je 17.000 kilometrov oddaljen od Japonske, so bili valovi

cunami visoki do dva metra. Na Japonskem je največ žrtev povzročila nepričakovano velika količina vodne mase, ki je preplavila in porušila zaščitne pregrade. Vzrok smrti pri žrtvah je bila v več kot 90 odstotkih primerih utopitev zaradi cunami, med žrtvami je bilo največ starejših ljudi, in sicer sta bili skoraj dve tretjini starejših od 60 let in skoraj četrtnina starejših od 70 let<sup>3</sup>.

Cunami je povzročil več jedrskih nesreč, med katerimi je bila najhujša v jedrski elektrarni Fukušima, ki je zahtevala evakuacijo v 20-kilometrskem krogu okoli elektrarne. V treh jedrskih reaktorjih omenjene elektrarne je zaradi nedelovanja hladilnega sistema prišlo do močnih eksplozij. Voda je namreč porušila zaščitne pregrade, poplavila reaktorje in uničila pomožne dizelske električne sisteme, kar je povzročilo eksplozije in radioaktivno sevanje. Oblasti so razglasile izredne razmere, saj je po kolapsu hladilnega sistema radioaktivnost znotraj elektrarne 1000-krat preseгла normalne stopnje sevanja, zunaj elektrarne pa osemkrat. Evakuiranih je bilo več kot 200.000 ljudi. Čeprav to ni najhujša jedrska nesreča v zgodovini – neslavno vodi še vedno jedrska nesreča v Černobilu leta 1986 – pa je ena najbolj zapletenih.

## Analiza krize

Nekateri evropski raziskovalni inštituti smo nedavno razvili kognitivno-institucionalni pristop k preučevanju krize, ki poudarja zaznavne, spoznavne, politične in institucionalne vidike krize ter kriznega upravljanja in vodenja. Gre za večstopenjsko preučevanje obeh fenomenov, ki vsebuje vrsto analitičnih tem, kot so priprave na krizo, opozarjanje nanjo, njena zaznava, odzivanje na krizo, vodenje in odločanje, komuniciranje v krizi, politično-organizacijsko sodelovanje in konflikt, internacionalizacija krize ter nauki in izkušnje. V nadaljevanju bomo na japonsko krizo pogledali v luči naštetih analitičnih tem, pri čemer želimo poudariti, da so te med seboj prepletene in soodvisne.

## Priprave na krizo

Priprave na krizo preučujemo, da bi odgovorili na vprašanje, ali so akterji kriznega upravljanja in vodenja usposobljeni za odziv na krizo, ali imajo izkušnje z njo, ali obstajajo ustrezne strukture in načrti za soočanje s krizo, ali so nanjo pripravljeni psihično. Skratka, ali so ključni akterji kriznega upravljanja in vodenja pripravljeni na krizo, so jo sposobni prepoznati in zmanjšati njene posledice.

<sup>1</sup> Tedanji predsednik japonske vlade Naoto Kan je izjavil, da je to najhujša kriza, ki je prizadela državo po drugi svetovni vojni.

<sup>2</sup> Strokovnjaki ameriške Nasa so izračunali, da je po potresu dan krajši za 1,8 mikrosekunde, kar je pri pripravi vesoljskih plovil za polet, na primer na Mars, zelo pomemben podatek.

<sup>3</sup> Poseben problem je predstavljal pokop mrtvih, saj prevladujoči budistični ritual predvideva sežig posmrtnih ostankov, vendar je število mrtvih presegallo zmogljivosti mrtvašnic in krematorijev, med katerimi so bili tudi razdejani in poškodovani, hkrati pa jim je primanjkovalo kerozina. To je oblasti prisililo, da številne žrtve pokopljejo v množičnih grobovih, z obljubo svojcem, da bodo žrtve kremirane pozneje.

Pripravljenost Japonske na potrese je na zavidljivi ravni, še posebej se je okrepila po velikem potresu leta 1923. Pravila o potresno varni gradnji so zelo stroga in jih večinoma spoštujejo, enako velja za vgradnjo plinskih napeljav, kar je pomembno pri preprečevanju požarov kot sekundarne posledice potresov<sup>4</sup>. Vsako leto oblasti pripravijo vaje za prebivalstvo, v katere je vključenih tudi več kot pol milijona ljudi. Tu je še sodoben sistem zgodnjega opozarjanja na potres (tudi po mobilnih telefonih), ki omogoča takojšnje samozaščitno odzivanje ogroženega prebivalstva, čeprav je časa glede na naravo dogajanja pri potresu zelo malo. Tudi opozorilni sistem pred cunamijem je razvit in omogoča dokaj hitro obveščanje potencialno ogroženih, omeniti pa moramo tudi posebne zaščitne pregrade, ki so jih na Japonskem zgradili ob najbolj ogroženih predelih obale. Leta 2008 je bila pripravljena študija, ki je za jedrsko elektrarno Fukušima predvidevala valove cunamija, visoke več kot deset metrov, vendar so v vodstvu elektrarne menili, da gre za nerealno presojo in so vztrajali pri zaščitnih pregradah, ki so bile visoke nekaj več kot pet metrov. Tokijska družba za električno energijo (TEPCO – Tokyo Electric Power Company) rezultatov študije ni objavila, poročilo pa je Agenciji za jedrsko varnost poslala šele čez tri leta, natančneje štiri dni pred nesrečo<sup>5</sup>. Priprave na jedrsko nesrečo niso bile zadovoljive, v TEPCO so se dogajale celo samovoljne spremembe pri napeljavi vodnega hlajenja, ki je bilo namenjeno delovanju v kriznih razmerah (gre za nadomestno rešitev, če primarni sistem hlajenja ne bi deloval, do česar je, kot smo videli, prišlo v tem primeru). Dogajalo se je celo, da je vodstvo družbe v preteklosti potvarjalo podatke in ni poročalo o incidentih v elektrarni. Leta 2002 so priznali, da so zapise o varnosti prikrojili, tehnični pregledi so bili pomanjkljivi, nekateri ventili niso bili pregledani 11 let, inšpekcija pa ni preverila naprav, povezanih s sistemom hlajenja. Vlada je to dopuščala, saj je znan primer, ko leta 2006 ni upoštevala sklepa sodišča o zaprtju ene izmed jedrskih elektrarn v zahodnem delu Japonske, saj ji je Agencija za jedrsko varnost zagotavljala, da je elektrarna varna.

Mnogi analitiki menijo, da kljub vsem pripravam in načrtom japonska vlada ni bila pripravljena na krizo takih razsežnosti, tako da je bil način delovanja sistema kriznega upravljanja in vodenja predvsem »reakcijski«, torej so ga določali dogodki.

## Opozarjanje na krizo in njena zaznava

Ta analitična tema se ukvarja s subjektivnimi in konstruiranimi vidiki kriznega upravljanja in vodenja, saj se akterji v

krizi odzivajo na podlagi zaznane slike dogodka, ki je lahko pri različnih akterjih različna. Zaznava dogodkov v krizi tudi usmerja pot reševanja krizne situacije, pri čemer je pomembno izpostaviti opozorila psihologov, da dogodek pri ljudeh sproži zaznavo oziroma predstavo o tem, kaj se je zgodilo, temu pa sledi naš odziv. To v bistvu pomeni, da se ljudje na krizo ne odzovemo nujno skladno z dejanskim dogodkom, ampak na podlagi njegove zaznave.

Minuto pred tem, ko so prebivalci Tokia začutili potres, je sistem zgodnjega opozarjanja ob potresu, ki vključuje več kot 1000 seizmometrov, opozoril več milijonov ljudi, da se je zgodil potres, kar je vsekakor rešilo številna življenja. Opozorilo splošni javnosti pa je bilo poslano osem sekund po tem, ko je bil zaznan prvi P-val oziroma 31 sekund po tem, ko se je zgodil potres. Treba je povedati, da je sistem opozarjanja ocenil bistveno manjšo intenzivnost potresa od dejanske. Opozarjanje na cunami je potekalo vsaj 30–40 minut pred udarom vala, nekatere lokalne skupnosti so bile opozorjene že prej, vendar tudi to očitno ni bilo dovolj. Pa tudi ljudje so menili, da so se po prejetem opozorilu, da prihaja cunami, umaknili dovolj globoko v notranjost in visoko, vendar jih je cunami s svojo močjo presenetil. Opozarjanje na jedrsko nesrečo in njene posledice je bilo nepravčasno in nepopolno, saj vlada in TEPCO ogroženim nista bila sposobna oblikovati in posredovati primernih opozoril.

## Odzivanje na krizo, vodenje in odločanje

Zanima nas, kako se akterji odzivajo na krizo, kakšni so stili vodenja, ki jih uporabljajo v krizi. Ali je vodenje operativno, konkretno in osebno ali je simbolično, abstraktno in z distance? Je vodenje hierarhično ali kolegialno? Zanima nas tudi, kakšna je povezava med voditelji in vodenimi. Pomembno vprašanje je tudi, kje in kako se sprejemajo odločitve v zapletenih institucionalnih sistemih: ali jih sprejema posameznik, skupina ali organizacijska mreža? Ali se kritične odločitve sprejemajo na ustrezni ravni odločanja ali pa se delegirajo in sprejemajo na decentraliziran način, ali obstajajo strateške ali operativne skupine na različnih ravneh, ali prihaja do prenosa odločanja navzgor ali navzdol po hierarhični lestvici? Odločilna je tudi hitrost sprejemanja odločitev. Že opredelitev krize kot eno njenih prvin izpostavlja omejen čas, ki je na voljo za sprejemanje odločitev, kar pomeni dodaten pritisk na akterje odločanja. To mora biti hitro in kakovostno, saj vsaka predhodna odločitev omejuje prostor sprejemanja naslednjih odločitev akterjev kriznega upravljanja in vodenja.

Potres, cunami, jedrska nesreča in drugi sekundarni učinki so v japonski družbi med drugim povzročili humanitarno krizo in katastrofalne ekonomske učinke. Preživelim je primanjkovalo hrane, vode, zaklonskih, medicinskih pripomočkov, goriva in drugih življenjskih potrebščin. Japonska vlada je aktivirala civilno zaščito in humanitarne organizacije, mobilizirala oborožene sile, pomagale so tudi številne države in mednarodne organizacije, ki so

<sup>4</sup> Javnomnenjske ankete so pokazale, da se večina prebivalcev Japonske ob potresu bolj boji požarov kot pa posledic rušenja stavb, kar je verjetno tudi posledica zaupanja v potresno varno gradnjo.

<sup>5</sup> Predsednik parlamentarne komisije za jedrsko varnost Haruki Madarame je februarja 2012 izjavil, da japonska pravila o jedrski varnosti ne dosegajo standardov, uveljavljenih po svetu, kar po njegovem mnenju pomeni, da je bila država nepripravljena na jedrsko nesrečo v Fukušimi.

na Japonsko poslale humanitarno pomoč ter iskalne in reševalne enote. Vendar je Japonce šokiralo pretirano birokratsko poslovanje vlade v krizi z nepotrebnimi postopki, preobsežno dokumentacijo in zamudami. Ljudje so imeli občutek, da jih je vlada pustila na cedilu in da ni bila spoštovana t. i. družbena pogodba, saj so japonski državljani sprejeli eno najvišjih davčnih bremen na svetu, med drugim tudi v zameno za varnost, ki naj bi jo zagotovila vlada, rezultat v obravnavani krizi pa je bil skromen. Politiki so se zavedali, da prihaja še en »cunami«, in sicer politični, ki je pomenil odstop mnogih, vključno s predsednikom vlade. V javnosti se je veliko govorilo o odgovornosti in krivdi. Najslabši je bil odziv oblasti na jedrsko nesrečo, med drugim so ukazale spuščanje kontaminirane morske vode, ki so jo uporabljali pri hlajenju reaktorjev, nazaj v morje, kar je sprožilo proteste domačinov ter kitajskih, južnokorejskih in severnokorejskih oblasti.

Vlada in TEPCO sta bila očitno nepripravljena na stopnjujočo se jedrsko katastrofo, katere krivec je bil večinoma »javni mit« o popolni varnosti, ki so ga zagovorniki jedrske energije razvijali desetletja. Cunami takih razsežnosti bi lahko na podlagi študij predvideli, vendar ga niso, ko se je zgodil, pa je nejasnost glede vlog javnih in zasebnih institucij v taki krizi prispevala k slabemu odzivanju na dogodek. To je priznal tudi sedanji premier Jošihiko Noda, ki je marca 2012 izjavil, da vlada mora prevzeti svoj del odgovornosti za nesrečo v Fukušimi. Uradniki so bili po njegovem mnenju zaslepljeni s prepričanjem o tehnološki nezmotljivosti države in pod vtisom mita o varnosti. »Vsak mora prevzeti svoj del bolečine odgovornosti,« je dejal premier. Prejšnji premier Naoto Kan pa je priznal, da je bila država popolnoma nepripravljena na nesrečo v jedrski elektrarni Fukušima, ki sploh ne bi smela biti zgrajena tako blizu morja. Kan je priznal napake oblasti pri ukvarjanju s krizo, vključno s pomanjkljivim komuniciranjem in koordiniranjem med jedrskimi regulatorji, predstavniki distributerjev električne energije in vlado. Tako smernice o varnosti kot krizno upravljanje za take primere morajo biti po krizi temeljito prenovljeni. Napake je identificiral tudi harvardski profesor Ben W. Heineman ml., ki pravi, da je šlo v tem primeru za potencialno katastrofalni tehnološki problem, nepopoln načrt odzivanja na krizo, zavajajoče začetno obveščanje, deljene zasebne in javne pristojnosti ter neučinkovite začetne akcije.

Težave in pomanjkljivosti so se pokazale tudi pri izvajanju evakuacije. Evakuacijska središča so bila največkrat improvizirana, v njih se je pojavljala gripa, higienske razmere so bile slabe, ljudje so bili dehidrirani, primanjkovalo je hrane, goriva, odej. Poleti sta pritisnili visoka vročina in vlaga, ki sta razmere še poslabšali. Oblasti so pomoč razdeljevale na podlagi presoje posebej ustanovljenih komisij in ob upoštevanju podrobnih postopkov delovanja, precej birokratsko torej, kar je povzročalo zamude in jezo pri ljudeh. To še posebej velja za razdeljevanje denarja prizadetim, ki je bil zbran prek humanitarne pomoči, saj so humanitarne organizacije denar nakazale v državni proračun, to pa je povzročilo večmesečno zamudo pri

razdeljevanju denarja prizadetim. Bolje bi bilo, če bi humanitarne organizacije denar nakazale neposredno prizadetim lokalnim skupnostim. V evakuacijskih središčih ali na poti iz njih v bolnišnico naj bi mnogi ljudje umrli (850 smrtnih žrtev je podatek za zgolj štiri prefektore), povečala se je tudi stopnja samomorilnosti. Mnogi ljudje so bili evakuirani po ukazu oblasti, veliko jih je zapustilo dom prostovoljno, spet drugi so se prisilni evakuaciji upirali. Oblast iz evakuiranih (beri: uničenih in izpraznjenih) lokalnih skupnosti je bila prenesena na druga mesta. Žal mnogih japonskih mest in vasi po potresu ne bo več.

Odziv na krizo torej ni bil dovolj povezan in usklajen, prisotnost vodstvenega vakuuma in pomanjkanje usmeritev sta bila več kot očitna. Zaradi velikega števila akterjev kriznega upravljanja (ministrstva, agencije, različne vladne institucije na več ravneh ...) in podvajanja njihovih pristojnosti je bilo koordiniranje zelo težko. Presoja razmer ni bila najboljša, priprave in načrtovanje so bile pomanjkljive, dogajale so se kritične napake v procesu odzivanja na krizo. Fizik Amory Lovins je opozoril na nekaj značilnosti japonske družbe, ki so vplivale na razvoj krize in odzivanje nanjo, med njimi na rigidne birokratske strukture, oklevanje pri pošiljanju slabih novic po hierarhični lestvici navzgor; željo po ohranjanju ugleda, pomanjkanje alternativ v procesu odzivanja na krizo, skrb za ohranjanje sprejemljivosti jedrske energije v javnosti ter hierarhično upravljavsko kulturo, ki je značilna za TEPCO.

## Komuniciranje v krizi

Na splošno gre pri tej analitični temi za odnos med razpoložljivo informacijo, njenim razširjanjem in zaznavo krize. V začetku krize se lahko akterji kriznega upravljanja in vodenja soočijo s pomanjkanjem informacij, na njenem vrhuncu pa običajno pride do njihove preobloženosti z informacijami, kar povzroči t. i. sindrom vratarjev. To je proces selekcije informacij in njihovega razvrščanja po pomenu, pri čemer nekatere informacije postanejo podlaga za sprejemanje odločitev, druge pa ne. Oblasti morajo v krizi razviti tvoren odnos z mediji in javnostjo, v procesu obveščanja morajo biti proaktivne in pravočasne in si ne smejo dovoliti, da padejo v past verodostojnosti.

Japonska televizija in radio, vključno s satelitsko televizijo, sta prekinila svoj običajni program in sta neposredno poročala o razvoju dogodkov med krizo. Tudi druge japonske televizijske postaje so neprekinjeno obveščale o krizi. Vsa opozorila, ki so jih pripravile oblasti, so bila objavljena v petih različnih jezikih: japonsščini, angleščini, mandarinščini, korejščini in portugalščini, saj na Japonskem živijo tudi manjše kitajske, korejske in brazilske skupnosti ter tujci.

Mediji so večinoma sprejeli in širili vladne interpretacije krize, med njimi tudi tisto o jedrski elektrarni Fukušima, pri čemer je šlo za dezinformacije, ki jih je širila Tokijska družba za električno energijo TEPCO. Med številnimi domačimi mediji sta le dva časopisa podvomila v točnost

informacij, ki sta jih zagotavljala vlada in TEPCO. Ker so japonski mediji večinoma sledili vladnim interpretacijam dogodka, so mnogi nižji uradniki in strokovnjaki, ki so bili vključeni v odzivanje na krizo, svojo različico dogajanja zaupali tujim medijem. Slednji so TEPCO kritizirali, predvsem zaradi slabega komuniciranja z javnostjo in improviziranih ukrepov ukvarjanja z jedrsko nesrečo.

Nekateri poročajo, da so komuniciranje v krizi oziroma posredovanje sporočil javnosti japonske oblasti razumele kot vprašanje nacionalne varnosti. Ministrstvo za izobraževanje, kulturo, šport, znanost in tehnologijo je celo priznalo, da ni objavilo veliko podatkov, ki bi se nanašali na radioaktivno sevanje v Fukušimi. Tovrstno zadrževanje informacij je povečevalo jezo v javnosti, njeno nezaupanje v oblast in izgubo verodostojnosti. Komuniciranje vlade z javnostjo je bilo več kot očitno v popolnem nasprotju s tem, kar predlaga teorija, japonski državljani pa so delo vlade na tem področju opisovali z besedami, kot so laž, nesposobnost in izdaja. Japonska policija sicer slovi po svoji strokovnosti, vendar naloge obveščanja javnosti o krizi ni mogla uspešno opraviti, še posebej ne, ko je šlo za obveščanje o ukrepu obvezne evakuacije. Tu bi lahko večjo vlogo opravila Agencija za upravljanje ob nesrečah, predvsem bi morala s strokovnega vidika presoditi objavljanje različnih informacij in tako preprečiti neželene učinke.

Vlada je oblikovala posebno komisijo, ki je ugotovila, da je bilo komuniciranje ob jedrski nesreči slabo in nepravčasno. Profesor tokijske univerze Jotaro Hatamura, ki je komisijo vodil, v poročilu obtožuje tako osrednjo vlado kot TEPCO, ki nista bila sposobna oblikovati in posredovati ustreznih informacij. Problematično je bilo tudi načrtovanje ukrepanja ob nesreči, ki je bilo predvsem posledica podcenjevanja cunamija, saj je bil ta dvakrat višji, kot so v načrtih predvidele oblasti in družba TEPCO.

The Economist je poročal, da so bili reaktorji v Fukušimi stari, da tveganja niso bila nikoli ustrezno ocenjena, upravljavska družba pa je bila slabo urejena in zaposleni niso vedeli, kaj se dogaja. Operaterji so delali napake, predstavniki inšpektorata za varnost so pobegnili, del opreme je odpovedal. Tveganje je bilo podcenjeno, informacije o radioaktivnem sevanju pa so bile nepopolne, tako da so nekatere ljudi evakuirali na še bolj ogrožena območja.

## Politično-organizacijsko sodelovanje in konflikt

Odgovarjamo na vprašanje, ali se akterji v krizi približujejo (konvergirajo) ali oddaljujejo (divergirajo) ali uresničujejo parohialne (omejene) vrednote in gradijo lažno solidarnost med seboj ali se dejavno spoprijemajo s krizo. Kriza je problem, je pa tudi priložnost, zato lahko pride do tekmovanja med akterji in posledično do konfliktov, pride pa lahko tudi do izogibanja odgovornosti. Pomembno vprašanje pri tem je, kakšna je organizacijska kultura akterjev in kakšno je njihovo medsebojno poznavanje.

Neodvisna komisija Pobuda za obnovo Japonske je med drugim ugotovila, da je bil slab odziv akterjev na krizo tudi posledica izgube zaupanja med tedanjim predsednikom vlade, vodjem uprave TEPCO in direktorjem elektrarne, saj so konflikti med njimi povzročili zmedene tokove protislovnih informacij, še posebno v prvih dneh krize.

## Internacionalizacija krize

Pri tej analitični temi izhajamo iz povezanosti in soodvisnosti sodobnega sveta, ki je politična, ekonomska, okoljska in še bi lahko naštevali<sup>6</sup>. Vse krize so lokalne, nekatere to tudi ostanejo, druge imajo regionalni, nacionalni in celo globalni značaj, kot na primer nekatere nalezljive bolezni, velike naravne nesreče, finančne in ekonomske krize, okoljske krize, terorizem, oboroženi spopadi idr. Vse omenjene krize zahtevajo sodelovanje držav, mednarodnih organizacij in drugih subjektov mednarodne skupnosti pri njihovem obvladovanju.

Japonska kriza je delovala prek nacionalnih meja, kar potrjujejo učinki cunamija, povečana stopnja radioaktivnosti zunaj Japonske, dodatni ukrepi jedrske varnosti v Evropski uniji, evakuacija tujcev iz Japonske ter preselitev ali celo zaprtje veleposlaništev nekaterih držav, spremenjene cene nafte in zemeljskega plina, negativna gibanja na finančnih borzah ipd.

Znano je, da ima mednarodna skupnost mehanizme in instrumente, ki jih lahko uporabi ob taki krizi. V okviru Združenih narodov deluje Urad za usklajevanje humanitarnih zadev (OCHA), katerega ključna naloga je zbiranje pomoči ob nesreči in usklajevanje mednarodne humanitarne akcije. Ta mehanizem se je ob krizi na Japonskem sprožil, saj so pri njenem obvladovanju poleg 100.000 pripadnikov japonskih obrambnih sil, okoli 350 zdravstvenih ekip oziroma ekip Rdečega križa in prostovoljcev sodelovale tudi reševalne ekipe drugih držav. Tu so še materialne in finančne oblike mednarodne pomoči, ki jih je Urad usklajeval. Obrobno je bila vključena tudi Mednarodna agencija za jedrsko energijo, in sicer pri merjenju stopnje radioaktivnosti in sodelovanju z Organizacijo za prehrano in kmetijstvo (FAO) pri oceni možnosti sanacije kmetijskih kontaminiranih zemljišč.

Evropska unija ima Urad za humanitarno pomoč (ECHO) in Mehanizem za civilno zaščito (CPM), ki v takih krizah Uniji omogočata posredovanje pomoči prizadetim državam. Mehanizem, v katerem sodelujejo vse države članice in še štiri evropske države, se je na prošnjo japonske vlade sprožil ter usklajeval bodisi materialno bodisi finančno pomoč osemnajstih držav. Prva pošiljka 72 ton pomoči je Japonsko dosegla 25. marca 2011, sledile so še naslednje pošiljke. Evropska unija je na prizorišče nesreče poslala tudi ekipo civilne zaščite, ki je vklju-

<sup>6</sup> Zaradi krize na Japonskem so imeli težave celo v proizvodnji novomeškega Revoza, kjer so morali zaradi pomanjkanja vgradnih avtomobilskih delov začasno opustiti eno delovno izmeno.

čevala strokovnjake za prevoz, logistiko in radioaktivno sevanje.

Nato ima poleg obrambne (vojaške) in političnovarnostne tudi t. i. družbeno razsežnost delovanja, ki vključuje programe s področja znanosti, okolja in civilnega kriznega načrtovanja. Znotraj slednjega delujeta Evroatlantski center za usklajevanje pomoči ob nesreči (EADRCC) in Evroatlantska enota za odzivanje na nesrečo (EADRU). Center opravlja usklajevalno vlogo, enota pa se oblikuje po načelu *ad hoc* iz vojaških in civilnih prvin, ki jih ponudi 50 držav (28 članic Nata in 22 partnerskih držav) Evroatlantskega partnerskega sveta (EAPC) glede na potrebe prizadete države. Mehanizem, ki je v drugačni obliki deloval že od leta 1951, se je od leta 1998 dalje, ko je bil oblikovan EADRCC, sprožil petdesetkrat. Analiza akcij pokaže, da Nato omenjeni mehanizem uporablja predvsem v evroatlantskem prostoru, čeprav opazimo tudi izjeme, med katerimi je najpomembnejša Natova pomoč Pakistanu ob potresu leta 2005. V vsebinskem smislu pa prevladujejo operacije pomoči ob naravnih nesrečah in epidemijah<sup>7</sup>. Mehanizem v obravnavani krizi ni bil sprožen.

Orisani mehanizmi naj bi bili med seboj usklajeni in delujejo po načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da je primarna odgovornost za organiziranje odziva na krizo v državah samih, mednarodna skupnost pa ta prizadevanja dopolnjuje<sup>8</sup>.

V japonskem primeru smo dobili občutek, da država v spoprijemanju s krizo ni dobila dovolj pomoči. Vendar je treba zapisati, da je bila tudi japonska vlada več kot očitno zadržana in selektivna pri sprejemu mednarodne pomoči, saj je v prvi fazi krize kljub ponujeni pomoči 134 držav in 39 mednarodnih organizacij sprejela pomoč le 29 držav in mednarodnih organizacij, kmalu po pojavu krize pa je celo sporočila, da lahko sama zadovolji potrebe prizadetega prebivalstva in da nadaljnja mednarodna pomoč ni potrebna, razen v izjemnih primerih in na posebno prošnjo vlade<sup>9</sup>. Čeprav se torej na prvi pogled zdi, da je bila mednarodna skupnost dokaj pasivna in ni imela dovolj ustreznih virov za pomoč, še posebno ko je šlo za obvladovanje razmer v jedrski elektrarni Fukušima, vidimo, da je sprejem pomoči odvisen tudi od prizadete države, saj ona zaprosi za pomoč in pri tem opredeli prednostne potrebe. Zelo verjetno je v primeru celovite krize na Japonskem zadržano stališče vlade o sprejemu mednarodne pomoči povezano tudi s kulturo razumevanja odgovornosti, priznavanja napak ter sprejemanja poraza v japonski družbi.

<sup>7</sup> Generalni sekretar Nata Anders Fogh Rasmussen na srečanju s študenti Erazmova univerze 31. marca 2011 v Roterdamu sploh ni omenil japonske krize, čeprav je predaval o Natovi pomoči v humanitarni krizi.

<sup>8</sup> Države članice mednarodnih organizacij se same odločajo, ali bodo pomoč ponudile prek skupnih mehanizmov ali samostojno.

<sup>9</sup> Neposredno po nesreči je sedem tisoč ameriških vojakov pomagalo japonski vojski pri iskanju trupel pogrešanih ljudi.

## Nauki in izkušnje

Pri tej analitični temi gre za sposobnost institucije in posameznika, da se iz krize nekaj naučita, da znanje in izkušnje vključita v prihodnje krizno vedenje, torej v načrte, programe usposabljanja in konkretne ukrepe. Po vsaki krizi je nevarnost, da socialna in psihološka dinamika oblikujeta okrnjen kolektiven spomin o krizi, ki popači proces učenja. Zato so nujni čimprejšnja objektivna analiza krize in prenos ugotovitev v razvojne programe ter aktivnosti na področju kriznih priprav.

Japonska vlada je priznala, da ni zapisala ugotovitev vseh pomembnih sestankov med jedrsko krizo v Fukušimi, čeprav so podrobni zapisi ključna sestavina tako kriznega upravljanja kot učenja na primernih ukrepih in napakah. Nekaterih podatkov in informacij oblasti niso delile z drugimi zainteresiranimi akterji, številna elektronska sporočila, ki so jih oblasti prejemale, pa sploh niso bila prebrana in so bila pozneje izbrisana. Hkrati pa je japonska vlada sprejela tudi nekaj ukrepov, ki lahko prispevajo k učenju na podlagi izkušenj iz krize. Ustanovljene so bile različne komisije, med njimi tudi neodvisne, ki poročajo in opozarjajo na napake in pomanjkljivosti odziva na krizo. Jedrska energija zaradi svoje neobvladljivosti, ki jo je še enkrat razkrila nesreča v Fukušimi, postaja v japonski družbi vprašljiva rešitev za zagotavljanje energije. Mnogi, ki so jo podpirali, vključno z nekdanjim japonskim predsednikom vlade, ji zdaj nasprotujejo, saj so nekateri scenariji, ki jih je nakazala omenjena nesreča, naravnost apokaliptični.

## Sklepne misli

Verižni dogodki kot posledica potresa, ki se je 11. marca 2011 zgodil na Japonskem, popolnoma ustrezajo pojmu kompleksna kriza, saj je potresu sledil uničujoči cunami, temu pa jedrska nesreča velikih razsežnosti, če pustimo ob strani še druge učinke, kot so eksplozije plinskih napeljav, požari in zemeljski plazovi. Objektivno gledano je to bila kriza, ki je ni lahko obvladovati, kot običajno v takih primerih pa lahko ugotovimo veliko angažiranost kriznega upravljanja, nesebično požrtvovalnost reševalcev in solidarnost s prizadetimi ljudmi. Kljub temu pa lahko pri odzivanju na krizo opozorimo tudi na nekatere zelo očitne napake. Te so se pojavile že v pripravah na krizo. Odgovorni so namreč zanemarili študijo, ki je napovedovala dvakrat višje valove cunamija, kot so jih v scenariju morebitne nesreče upoštevali v elektrarni, hkrati pa so samovoljno spreminjali načrte nadomestnega reaktorskega hladilnega sistema. Tudi opozarjanje na nevarnost zaradi jedrske nesreče je bilo nepravčasno in nepopolno. Odzivanje na krizo je bilo pretirano birokratsko in zamudno, brez ustreznih alternativ, kar je pri ljudeh ustvarjalo občutek, da jim oblasti ne pomagajo dovolj zavzeto. Prihajalo je tudi do t. i. administrativne regresije, ko so javni uslužbenci dajali prednost lastnim interesom in so zanemarili svoje javno poslanstvo v krizi. Značilno je bilo premalo koordinirano delovanje akterjev

in na trenutke njihovo konfliktno vedenje. Komuniciranje oblasti z javnostjo je bilo problematično, saj so nekatere informacije prikrivale ali jih zadrževale, kar je povečevalo nezaupanje javnosti v oblasti, ki so se ujele v »past verodostojnosti«. Kriza je tako po svojih posledicah kot odzivu nanjo imela mednarodne razsežnosti, vendar je vtis, da japonske oblasti niso povsem izkoristile možnosti pomoči, ki jo je ponujala mednarodna skupnost. To je očitno povezano s kulturo razumevanja odgovornosti v japonski družbi ter z vprašanjem ugleda, priznavanja napak in sprejemanja poraza. Vsi postopki odzivanja na krizo niso bili ustrezno dokumentirani, vendar pa so oblasti med drugim naročile neodvisne preiskave, ki bodo lahko temelj za učenje na izkušnjah krize in podlaga za uspešnejše odzivanje na kompleksno krizo v prihodnje.

### Viri in literatura:

- Alliance Bernstein, Update on the Japanese Earthquake's Impact, March 15, 2011.
- Beck, U., 2008. World at Risk: The New Task of Critical Theory. *Development and Society*, vol. 37. No. 1, 1–21 (June 2008).
- Brändström, A., Malešič, M. (eds.), 2004. *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*. CRISMART, Stockholm.
- Grošelj K., 2006. Razširjena kognitivno-institucionalna analiza kriznega upravljanja in vodenja. V: Malešič, M. (ur.): *Varnost v postmodernidružbi*. FDV, Ljubljana.
- Herman S., 2011. Fatalities, Destruction Litter Japan's Tsunami-hit Northeast Coast. *Voanews.com*. April 2011.
- [http://blogs.hbr.org/cs/2011/03/crisis\\_management\\_failures\\_jap.html](http://blogs.hbr.org/cs/2011/03/crisis_management_failures_jap.html).
- [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/japan\\_earthquake\\_2011.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/japan_earthquake_2011.htm).
- [http://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Police\\_Agency\\_\(Japan\)](http://en.wikipedia.org/wiki/National_Police_Agency_(Japan)).
- <http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/facts-japan-earthquake-tsunami-nuclear.html>.
- <http://news.nationalgeographic.com/news/2011/03/110311-tsunami-facts-japan-earthquake-hawaii/>.
- [http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-03/12/c\\_13773922.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-03/12/c_13773922.htm).
- <http://www.globalissues.org/article/794/japan-earthquake-tsunami-nuclear>.
- <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/13/japan-tsunami-earthquake-power-cuts>.
- IF of RC and RCS: Japan and Pacific: Earthquake and Tsunami. Information Bulletin No. 1, 1–3, (11 March 2011).
- Japan. Earthquake and Tsunami, Situation Report No. 16, 1 April 2011.
- Japan. Earthquake and Tsunami, Situation Report No. 2, 13 March 2011.
- Malešič, M. (ur.), 2004. *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izzivi in priložnosti*. FDV, Ljubljana.
- Rosenthal, U., Boin, A. R., Comfort, L. K., 2001. *Managing Crises: Threats Dilemmas, Opportunities*. Charles C Thomas Publisher Ltd., Springfield.
- Suganuma K., 2011. Recent Trends in Earthquake Disaster Management in Japan. *Quarterly Review* No 19, 91–106 (April 2006).
- The tears of Sanriku. *Joe Blakey.com*.
- USAID. Japan Earthquake and Tsunami, March 13, 2011.
- Yoshida H., A Study of Earthquake Risk in Japan and its Peripheral Problems (internet).