

XII SEMINARIO INTERNACIONAL
"Participación ciudadana y economía
social en Iberoamérica: un balance hacia
el tercer milenio" Lima (Perú), 1999

Area 1: Participación ciudadana en los gobiernos
locales y en las naciones.

**TITULO: "CATÁSTROFES NATURALES,
ACCIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACION
CIUDADANA: *El caso de la riada en
Badajoz*"**

AUTORES:

Artemio Baigorri Agoiz
Ramón Fernández Díaz
Leonor Gómez Cabranes
Santiago Cambero Rivero

baigorri@unex.es
ramonfd@unex.es
leonor @unex.es
cambero@yahoo.com

GIESyT- Area de Sociología
Universidad de Extremadura
Facultad de CC. Económicas y Empresariales
Av. Elvas, s/n
06071 Badajoz, ESPAÑA

CATÁSTROFES NATURALES, ACCIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACION CIUDADANA: *El caso de la riada en Badajoz*

1.INTRODUCCION: HACIA UNA SOCIOLOGÍA DE LAS CATÁSTROFES NATURALES

En la madrugada del 5 al 6 de noviembre de 1.997, la provincia de Badajoz sufrió la mayor tromba de agua en un día desde hacía 128 años. La riada que se desencadenó en dos pequeños ríos que apenas suelen llevar caudales dejó un saldo de 27 muertos y un desaparecido, además de 1.200 de familias sin hogar, y cuantiosos daños materiales, valorados en unos 40.000 millones de pesetas (unos 250 millones de dólares). Un total de 169 empresarios autónomos y PYMEs sufrieron daños en sus negocios, en muchos casos hasta el punto de tener que cerrarlos definitivamente.

El fuerte temporal de lluvia y viento, afectó especialmente a las barriadas pacenses de Cerro de Reyes, Matamoros y Pardaleras. Se trata de barrios de clase media-baja, surgidos a partir de los años 50, con la llegada de inmigrantes de origen rural, que se vieron obligados a establecer sus viviendas de autoconstrucción en los márgenes de dos arroyos (Calamón y Rivillas), canalizados a lo largo de las últimas tres décadas. Las zonas más duramente afectadas, en el Cerro de Reyes, se caracterizan por contener algunas de las más importantes bolsas de pobreza y exclusión en la ciudad.

En torno a esta catástrofe, se produjeron diversos fenómenos de interés sociológico, sobre los que ya se ha abierto una línea de investigación en el Área de Sociología de la Universidad de Extremadura (Baigorri, dir., 1999), pero sobre los que quedan numerosos aspectos por analizar. A pesar de que con macabra regularidad, a lo largo de cada década, una ciudad española es devastada parcialmente por las inundaciones (las de Valencia y Bilbao son sin duda las más conocidas en la segunda mitad del siglo XX), todavía no se ha desarrollado una línea de investigación sociológica en España en torno a las catástrofes. Y, a nivel internacional, en la Sociología latina todavía escasean los trabajos en torno a estas cuestiones, a pesar del profundo impacto que las catástrofes naturales están teniendo en las sociedades en desarrollo. Por su parte, en la Sociología de los países más desarrollados se ha iniciado una línea de trabajo sobre torno a la 'sociedad de riesgo' (Beck, 1992; Cohen, 1997) que se circunscribe, sin embargo, al denominado Cambio Climático Global, desatendiendo los aspectos sociológicos de los hitos que marcan el diario acontecer de las fuerzas todavía imprevisibles de la Naturaleza.

Con este trabajo se pretende por tanto abrir una pequeña brecha en la dirección de una Sociología de las Catástrofes Naturales, un campo de estudio que reclama la participación de los sociólogos desde perspectivas bien diversas: la interacción medio ambiente/sociedad; el desarrollo urbano y la ordenación del territorio; la exclusión; las organizaciones; los procesos de comunicación de masas; la participación... En esta comunicación nos hemos centrado en el análisis de los procesos de participación ciudadana, atendiendo en este primer acercamiento al comportamiento y el peso social (medido a través de la opinión pública) de los tres sujetos sociales que en el curso de la adquirieron protagonismo:

- a) Los afectados, para quienes se prefiere en los últimos tiempos la denominación de damnificados.
- b) El conjunto del Estado, formado por los tres niveles de la Administración Pública española (nacional, regional y local).
- c) La Sociedad Civil, entendida como el conjunto de agentes individuales y colectivos que desarrollan acciones públicas en un escalón intermedio entre el individuo (o los grupos primarios) y el Estado. La definición de sociedad civil, ya conceptualizada por Gramsci y Bobbio, es hoy parte de un amplio debate con matices muy diversos, siendo considerada habitualmente como el conjunto de relaciones entre diversos sujetos sociales que actúan en su capacidad privada, pero en función de intereses públicos¹.

2.METODOLOGIA

Se ha realizado un análisis de contenido de las noticias aparecidas en la prensa tanto regional como nacional, a lo largo de cinco meses: concretamente se han analizado 796 documentos entre el 3 de noviembre de 1997 y el 22 de marzo de 1998 (ver Gráfico 0), fecha en que se constituye formalmente una asociación de damnificados.

Tras la creación de una base de datos con todas las noticias, se ha procedido a diseñar una serie de bloques temáticos, haciendo sendas agrupaciones de palabras claves, que corresponden a los ítems que han sido

¹ Para muchos autores la Sociedad Civil no es ni mercado ni Estado, pero la evidencia nos muestra que se halla fuertemente relacionada con estas otras esferas de interacción social; mientras que desde otras perspectivas todo lo relacionado con el mercado se inscribiría plenamente dentro del complejo de Sociedad Civil, atendiendo a su concepción estricta como intermediadora entre los grupos primarios y el Estado.

cuantificados². Los bloques temáticos seleccionados, así como las palabras clave en que se desglosan, son los siguientes:

SOLIDARIDAD (Asociaciones, Ayudar, Ciudadanos, Colegio/s, Empresas, Federación, Jóvenes, Solidaridad, Vecinos)

ONG's (Cáritas, Cruz Roja, Ong's, Protección Civil, Voluntariado)

ACCIONES AFECTADOS (Agradecimiento, Críticas, Polémica, Protestas, Vigilancia)

PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA (Acoger, Alquiler, Cesión, Construir, Derribos, Parcelas, Realojos, Reparar, Terrenos, Viviendas)

INICIATIVAS DE SOLIDARIDAD (Alimentos, Deporte, Festival, Fútbol, Juguetes, Música, Ropa, Teatro, Toros, TV)

AYUDAS FINANCIERAS (Ayudas, A Beneficio, Cheques, Créditos, Cuentas, Dinero, Donar, Fondos, Indemnizaciones, Pro-damnificados, Recaudar, Reparto)

ADMINISTRACIONES (Administraciones, Alcalde/s, Autoridades, Ayuntamiento, Ayuntamientos, Concejala/a, Consejero/s, Consorcio, Delegación, Diputación, Gabinete, Gobierno, Instituciones, Junta, Presidente, Senado, Vicepresidente)

ACTUACIONES OFICIALES (Acuerdo, Aprobar, Coordinación, Medidas, Paliar, Paralizar, Plan)

En suma, se pretende medir la incidencia de cada bloque temático a través de los medios de comunicación social, a lo largo del tiempo, llegando a algunas conclusiones de carácter provisional, dado que los procesos desencadenados por la riada no han concluido aún.

3. LA CATÁSTROFE COMO OBJETO DE ATENCIÓN MEDIÁTICA

Si ha sido posible la realización de este trabajo es porque la riada de Badajoz se convirtió, en los días siguientes al suceso, en objeto de atención prioritaria de todos los medios de comunicación locales, nacionales y aún internacionales. En este sentido, hemos podido medir la evolución de la intensidad con el que tema interesó a la opinión pública, observándose una

² Las dificultades para sistematizar toda la información y definir bloques temáticos plenamente diferenciados pueden percibirse en el solapamiento evidente de algunos de éstos. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la definición de ítems y bloques se ha hecho a partir de las fichas de la base de datos; por tanto, la propia interpretación del sentido de la noticia en el momento de sintetizarla en una ficha introduce determinados sesgos en el contenido. Así y todo, creemos que la clasificación realizada constituye cuanto menos un punto de partida que podrá mejorarse en futuras investigaciones, así como podrá afinarse la metodología utilizada, a partir de la disponibilidad en castellano de los nuevos programas informático de análisis de contenido. En nuestro caso se ha utilizado como instrumento de ayuda el programa Knosys.

interesante cadencia que debería contrastarse con lo sucedido en otros lugares y ocasiones con el fin de establecer una duración e intensidad del suceso³.

Como puede observarse en el Gráfico 0, en realidad la atención prioritaria de los medios de comunicación apenas duró unos veinte días, decayendo luego de forma acelerada. Apenas la llegada de la Navidad, con el despliegue de noticias efectistas sobre las carencias de los damnificados y sobre todo de los niños, permitió remontar débilmente el interés en esos días.

4. LA PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVES DE LA SOLIDARIDAD

De forma inmediata, tras las primeras noticias boca a boca sobre la riada (los sistemas de comunicaciones se colapsaron al inundarse algunos repetidores telefónicos), diversas ONG's (Cáritas, Cruz Roja, Asociaciones de Vecinos, etc.) ponen en marcha un operativo para solicitar, almacenar y repartir ropa, alimentos, mantas, productos higiénicos, etc., que puedan en la medida de lo posible, paliar los efectos de la catástrofe padecida por los afectados (ver Gráfico 10).

Espontáneamente, cientos (y en ocasiones miles) de personas acuden a los barrios afectados y a los centros de acogida para solidarizarse activamente con la prestación personal de servicios a favor de los damnificados, ayuda material, ingresos de donativos monetarios, etc., ya sea de forma organizada a través de estructuras asociativas, o de forma individual. La organización de esta fuerza solidaria estuvo, sin embargo, al cargo tanto de instituciones públicas como privadas: más de 700 miembros de la Policía Nacional y Local, Bomberos, Protección civil y ONG's especializadas en asistencia. En este sentido, puede decirse que, en los primeros días de la tragedia, existe un elevado índice de solidaridad en la Sociedad Civil que complementa a las actuaciones oficiales llevadas a cabo por las Administraciones Públicas, implicadas directamente en las tareas organizativas y de coordinación (ver Gráficos 1-4).

Durante el mes de Noviembre, medio millar de afectados fueron acogidos en un Hospital de la Seguridad Social en desuso por encontrarse en proceso de remodelación (Residencia Perpetuo Socorro), y atendidos por profesionales en materia de sanitaria y psicológica, además de personal voluntario, tanto miembros de ONG's como particulares anónimos. Otros profesionales se brindaron para realizar labores de asesoramiento gratuito, en la realización de trámites diversos. Dato significativo es que el Hospital, tras

³ En la planificación y la programación de campañas de ayuda postcatástrofe, el conocimiento de la perdurabilidad en la opinión pública del impacto es esencial.

casi 10 años cerrado, fue puesto en marcha como centro de acogida en sólo 48 horas por personal profesional y voluntario.

En lo que se refiere a la participación de la Sociedad Civil, cabe señalar cómo las ONG's siempre han adquirido el principal protagonismo en la ayuda solidaria, a tenor de su presencia en la prensa (Gráfico 8), si bien se percibe la presencia de otros colectivos que también colaboraron activamente a favor de los damnificados, como colegios, institutos, vecinos, etc. Pero sobre todo cabe destacar la fuerte presencia de la juventud, que destacó por su implicación directa y voluntaria en distintas labores, ya sea organizada como individualmente (ver Gráfico 8).

No obstante, es extremadamente importante en este punto atender a la secuencia temporal. En el Gráfico 10 podemos observar cómo mientras la sociedad civil 'desorganizada', a menudo a través de ONG's poco conocidas, adquiere el pleno protagonismo en los primeros momentos, así como las organizaciones institucionalizadas orientadas a la atención sanitaria (Cruz Roja), sin embargo hacia finales de Diciembre son las organizaciones fuertemente institucionalizadas, como Cáritas y Protección Civil, las que mantienen la actividad durante los periodos menos emotivos. El voluntariado, por tanto, tan sólo actúa con intensidad durante las primeras semanas siguientes a la catástrofe.

4.1. Iniciativas de Solidaridad

Las muestras y gestos de solidaridad con los damnificados provienen de todo el país, tal y como se transmite en los medios de comunicación social consultados, e incluso llegan ayudas de extremeños residentes en otros países de Europa y América. Desde Comunidades Autónomas y Ayuntamientos foráneos, empresas de alimentación, de suministro de combustible, aseguradoras, medios de comunicación social, ONG's, casas extremeñas en otras Comunidades Autónomas, asociaciones juveniles, asociaciones de vecinos, etc.; hasta la multitud de particulares y voluntarios anónimos (ver Gráfico 9).

Así, las cifras de donativos en las cuentas abierta pro-damnificados se incrementan a diario. Una semana tras la riada, las cuentas de las Cajas de Ahorro extremeñas alcanzan ya la cifra de 340 millones de pesetas (unos dos millones de dólares), procedentes de un total de 35.296 ingresos individuales registrados en las cuentas abiertas en Caja de Badajoz y Caja de Extremadura, a las que hay que sumar otros 492 millones de pesetas (más de tres millones de dólares) recaudados en cinco cuentas corrientes abiertas en otras tantas entidades de crédito bancario (ver Gráfico 11).

Junto a las ayudas económicas a través de donativos, habría que

contabilizar -para estimar el montante de la solidaridad espontánea- el tiempo de trabajo cedido por los voluntarios que dedican su tiempo libre y de ocio a realizar labores de apoyo: más de 300 voluntarios canalizados a través del Servicio de Protección Civil en Badajoz, y en torno a un millar de personas que atendieron altruistamente durante varias semanas a los afectados acogidos en el citado hospital (ver Gráfico 10).

En los días siguientes, se despliega una gran actividad en lo que se refiere a la organización de eventos destinados a recaudar fondos: se realizan partidos de fútbol entre equipos extremeños y algún club de primera división relevante, festivales taurinos con figuras del mundo de toreo, festivales de recogida de juguetes en Navidad, conciertos musicales con artistas de prestigio, tanto en la propia ciudad como a lo largo y ancho de la geografía extremeña, en incluso en otras ciudades del Estado (ver Gráfico 9).

Un mes después de la tragedia, distintas ONG's siguen animando a la sociedad civil a realizar donaciones de alimentos, ropas, productos sanitarios e higiénicos, enseres para el hogar, etc. Según datos aportados por estas entidades sin ánimo de lucro, se habían repartido en dicho periodo 337.250 Kgs. de alimentos, ropas y otros productos de primera necesidad, habiéndose repartido entre el 6 y el 11 de Noviembre unos 22.750 kilos de material humanitario para atender a los damnificados en la antigua Residencia sanitaria Perpetuo Socorro. Con motivo de la época navideña se organizan distintas campañas y eventos de recogida de juguetes, destinados a los niños afectados en Badajoz y sus alrededores. En total, en el periodo navideño se canalizan más de 4.000 juguetes hacia los niños de la barriada afectada, desde distintos puntos de la geografía española, tal y como refleja el repunte solidario cívico (ver Gráfico 9).

Pasado el primer impacto, sin embargo, y una vez atendidas las necesidades más perentorias de la población afectada, estas iniciativas de solidaridad irán decreciendo (ver Gráficos 1-2-3-9), dando paso a otras cuestiones de carácter más estructural.

5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ACTOR PRINCIPAL EN LA RECUPERACIÓN DE LOS DAMNIFICADOS

Los cuatro niveles en que las Administraciones Públicas se distribuyen en España (municipal -cuyas agrupaciones forman las Diputaciones Provinciales-, autonómica -representada por la Junta de Extremadura-y estatal) han concedido diversos paquetes de ayudas con el fin de paliar los efectos de la riada, tanto sobre los damnificados como sobre la propia estructura urbana de Badajoz.

La pertenencia de las Administraciones, por otro lado, a partidos políticos de signo distinto (el Ayuntamiento de Badajoz y el Gobierno del Estado al Partido Popular, principal partido de la derecha española; y la Diputación de Badajoz y la Junta de Extremadura al Partido Socialista, principal partido de la izquierda) ha provocado tanto conflictos, como sinergias positivas. De un lado, en las primeras horas del siniestro llama la atención una cierta descoordinación; sin embargo, en los días siguientes se pone en marcha un proceso de emulación que culminará en una actitud mutua de colaboración y actuación conjunta. De forma que el Gobierno de la nación y el Gobierno autonómico acuerdan compartir al 50% del pago de las ayudas e indemnizaciones de compensación a los afectados.

Tras la aprobación por el Gobierno central, a los dos días de la tragedia, de un programa de créditos subvencionables por importe de 3.000 millones de pesetas, el Gobierno regional califica de caricatura dicha ayuda, por cuanto lo que caracteriza a un damnificado es la incapacidad de responder a un crédito. Asimismo anuncia que realojará a todas las familias damnificadas que no dispongan de una vivienda en la que acogerse, en pisos de alquiler, dotándolos además de una ayuda extraordinaria para amueblamiento y compras de primera necesidad. Y comprometiéndose además a hacerse cargo, si es preciso en solitario, de la construcción de viviendas nuevas para las familias que lo precisen.

La respuesta del Gobierno central será entonces la aprobación de una línea de ayudas a fondo perdido de 10.000 millones de pesetas para arreglar carreteras, acequias, calles y plazas en localidades extremeñas afectadas por el temporal; así como se abre una línea de crédito subvencionable para que los Ayuntamientos extremeños afectados puedan acometer de inmediato obras de infraestructuras necesarias para corregir daños ocasionados por las inundaciones. Por su parte, el Ayuntamiento se compromete también a repartir una pequeña ayuda económica directa a todas las familias afectadas. Por otro lado, el Ayuntamiento firma un convenio con el INEM (Instituto Nacional de Empleo) para la contratación de 780 trabajadores -en su mayoría afectados por la riada que estaban en paro- para reparar los daños ocasionados en la zona.

A partir del momento en que todas las Administraciones se han comprometido en profundidad, la colaboración entre todas ellas ha sido mucho más estrecha, si bien no han sido inexistentes las ocasiones en que los representantes políticos de uno y otro signo han pretendido capitalizar ayudas. Pero, sobre todo, a partir del momento en que se inicia la colaboración entre todas ellas, se pone cada vez más de manifiesto la ventaja de contar con una estructura político-económica basada en el Estado del Bienestar, capaz de responder desde la capacidad pública a un desafío como el que nos ocupa.

Se llega así a la conclusión de que las Administraciones Públicas siempre han desempeñado un papel principal, tal y como se refleja por su peso relativo a lo largo de estos cinco meses de análisis del contenido de la prensa (ver Gráficos 1-2-3-4), actuando la Sociedad Civil en todo momento única y exclusivamente como agente de colaboración⁴.

6. LOS DAMNIFICADOS COMO AGENTES DE SU PROPIO DESTINO

Como ha quedado expuesto, los propios damnificados son, además de objeto de la solidaridad, sujetos en el 'drama' social desencadenado con la riada. Si bien su protagonismo ha sido escaso, dadas las dificultades organizativas tras la dispersión geográfica por la ciudad de las familias, su presencia se ha hecho sentir y ello se percibe al analizar los medios de comunicación.

Tras la catástrofe, los vecinos de las zonas afectadas se coordinaron para realizar distintas tareas de atención urgente en sus barrios (limpieza, desescombro, etc.), siempre en colaboración con instituciones públicas, entidades sin ánimo de lucro y ciudadanos anónimos (ver Gráficos 1-2).

Dos meses después de la riada, estos vecinos se movilizarían de nuevo para crear sus propias patrullas de vigilancia nocturna, compuestas por vecinos que voluntariamente realizan este servicio, con el fin de evitar el saqueo de las viviendas abandonadas⁵. Esta reacción vecinal surge ante la insuficiente presencia policial en un barrio "fantasma" de casas deshabitadas tras la riada (ver Gráfico 12). Las protestas de los damnificados llevarán a la Delegación del Gobierno a aumentar los efectivos policiales, y este repunte de acciones desarrolladas por los mismos afectados queda reflejado en la prensa consultada, a partir de principios del 1998 (ver Gráfico 2-3).

Por lo que se refiere al proceso de realojo de los damnificados, la Federación de Asociaciones de Vecinos de Badajoz, creó una Comisión de Seguimiento, con el objetivo de ser interlocutor ante las Administraciones Públicas implicadas en esta tarea. Serían las Asociaciones de Vecinos de los

⁴ No es posible en este trabajo realizar una valoración de la contribución de cada una de las cuatro Administraciones Públicas implicadas directamente en las tareas organizativas y de coordinación de las actuaciones oficiales, por cuanto la medida de la aparición de los ítems correspondientes (ver Gráficos 5-7) no refleja cuando una u otra Administración es objeto de noticia, de denuncia o de crítica. Sin embargo, una investigación en profundidad de la catástrofe debería incluir ese análisis pormenorizado.

⁵ La imposición por parte de las autoridades del abandono de todas aquellas viviendas que habiendo sido afectadas no eran suficientemente seguras planteó un pequeño conflicto, ya que algunas familias preferían quedarse en sus viviendas, a las que consideraban suficientemente seguras, que instalarse en un piso de alquiler.

barrios afectados, especialmente la del Cerro de Reyes, quienes jugarían un papel principal en todo este proceso organizativo (ver Gráfico 8). De hecho, se convocaron reuniones bilaterales con responsables de instituciones públicas de la ciudad y de la Comunidad Autónoma, asambleas vecinales de carácter informativo, movilizaciones de protesta, etc., con la finalidad de tomar parte en los procesos de toma de decisión relacionados con sus futuras viviendas.

Incluso, se llegó a constituir formalmente la “Asociación Cerro de Reyes de damnificados por la riada del 6 de noviembre”, como entidad con personalidad jurídica propia, que llegó a contar en sus inicios con más de 400 socios, en su mayoría vecinos damnificados por las inundaciones, con el objetivo social de representar y defender de los intereses generales de los afectados ante las Administraciones Públicas implicadas. Sus demandas principales fueron el pago de las ayudas e indemnizaciones⁶ y la vigilancia de las autoridades competentes en la promoción de servicios y acondicionamientos necesarios para el realojo en otras viviendas de nueva construcción.

Tanto ésta como las demás asociaciones de representación vecinal de las barriadas afectadas, han jugado un papel relevante como interlocutores de los damnificados respecto a las Administraciones Públicas, a la hora de determinar el número y la cuantía de las ayudas públicas a recibir por los afectados, proceso de realojo y construcción de nuevas viviendas en las zonas de actuación convenidas, reparto de los donativos monetarios ingresados en cuentas abiertas pro-damnificados, distribución de enseres y otros productos de primera necesidad; y un largo sinfín de asuntos en los que la participación directa o indirecta de los vecinos afectados en esos procesos de toma de decisión ha influido en buena medida (ver Gráfico 8).

7. REALOJO, SOLIDARIDAD Y CIUDAD: EL ESPACIO DEL CONFLICTO

Según las estimaciones oficiales, 1.375 casas fueron dañadas en Badajoz, Valverde de Leganés, Alconchel, Balboa y otras localidades de esta provincia, por los efectos devastadores del temporal y las inundaciones acaecidas en estos días. Por ello, uno de los problemas más urgentes, en un primer momento, fue la acogida de las más de 250 familias que perdieron sus casas en las zonas afectadas por la riada en la ciudad de Badajoz, además de cubrir otras necesidades básicas entre los damnificados como la alimentación y la ropa (ver Gráfico 13).

⁶ Las reclamaciones de dicha asociación, en el sentido de exigir una indemnización por los daños, plantea en sí una interesante cuestión entre el Derecho y la Solidaridad, sobre la que no podemos extendernos en este trabajo.

Después de un período de acogida en la Residencia sanitaria Perpetuo Socorro, estos damnificados fueron realojados progresivamente, fundamentalmente en viviendas de alquiler, costeadas por la Junta de Extremadura, así como un nutrido grupo en viviendas móviles cedidas por el IVIMA (Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid). Un realojo siempre entendido por todas las partes como provisional, por cuanto según se ha señalado desde el primer momento las Administraciones regional y local se han comprometido a construir nuevas viviendas para los damnificados.

Sin embargo, como no podía ser menos dada la importancia de la vivienda, el programa de realojo ha constituido sin lugar a dudas el principal espacio de conflicto, tanto entre las distintas Administraciones como entre éstas y los afectados. Siendo la cuestión de la vivienda un tema en el que la participación de la Sociedad Civil no ha existido.

En un principio, el Ayuntamiento pacense y la Junta de Extremadura llegan a un consenso sobre los terrenos para la construcción de las 1.200 viviendas de realojo, dando comienzo las obras en enero de 1.998, mediante la aplicación de decretos de emergencia conforme a nuestra vigente Ley del Suelo. Estas obras suponen la inversión de unos 12.000 millones de pesetas, planteándose la necesidad de que dicho programa constituya a la vez una ayuda para la economía local, por lo que se potencia la contratación de empresas locales y de la región, así como se pacta con las mismas la contratación como trabajadores de la propia población desempleada de la zona afectada (ver Gráfico 13).

Las instituciones públicas, reunidas en Mérida a las pocas semanas de la catástrofe, apoyan la propuesta de no volver a edificar en la zona inundable, tras estudiarse exhaustivamente los informes técnicos de la Confederación Hidrográfica del Guadiana. Se acuerda derribar unas 500 casas de los barrios afectados en Badajoz, dadas las condiciones de inhabitabilidad que presentan, además de la ubicación de las mismas en zona inundable. También, se decide reparar unas 743 casas, conservables siempre y cuando no se vean afectadas por otro temporal como el del pasado noviembre⁷.

Se crea un consorcio formado por varias Administraciones Públicas (la Sociedad Estatal para la Promoción y Equipamiento del Suelo-SEPES por parte del Gobierno central, la Junta de Extremadura, la Diputación Provincial de Badajoz y el Ayuntamiento), al objeto de buscar suelo urbanizable en donde edificar las nuevas viviendas. El SEPES y la Junta de Extremadura acuerdan

⁷ No obstante, 18 meses de la catástrofe la Confederación Hidrográfica del Guadiana, dependiente del Ministerio de Fomento, todavía no ha iniciado los proyectos que aseguren de forma definitiva la seguridad de la zona frente a otras posibles riadas.

realizar y costear al 50% las viviendas definitivas para el realojo de los damnificados en la ciudad de Badajoz, en las zonas de actuación convenidas entre las Administraciones Públicas implicadas en esta labor, siempre que las administraciones locales (Diputación y sobre todo Ayuntamiento) preparen suelo edificable libre de cargas.

El principal conflicto se manifiesta precisamente en torno al suelo. Ante la insuficiencia y mala ubicación (sólo en barriadas marginadas) del suelo inicialmente ofertado por el Ayuntamiento, la Diputación ofrece una parcela junto al nuevo espacio de desarrollo urbano de la ciudad, allí donde en los últimos años se han concentrado las principales plusvalías urbanísticas, y donde algunas promotores inmobiliarias tienen previsto construir viviendas de alto nivel.

El Ayuntamiento presta inicialmente su apoyo a los sectores inmobiliarios que se sienten 'agredidos' por la ubicación, en su zona futuros, de viviendas de realojo para familias potencialmente procedentes de barriadas marginales; sin embargo, la presión de las Asociaciones de Vecinos de las barriadas afectadas en Badajoz, que se concreta a mediados del mes de febrero en diversas manifestaciones y quejas públicas, obliga finalmente al Ayuntamiento a aceptar las zonas de actuación fijadas por la Junta de Extremadura en función del suelo realmente disponible (ver Gráficos 12-13). Será tras esta intensa polémica cuando finalmente se llegue a un acuerdo institucional de relevancia social, entre las Administraciones Públicas implicadas (SEPES, Junta de Extremadura, Diputación Provincial de Badajoz y Ayuntamiento de Badajoz).

En dicho periodo los damnificados, tanto a través de su asociación como sobre todo a través de las Asociaciones de Vecinos, exponen también sus condiciones para el proceso de realojo, planteando la necesidad de evitar la des-vertebración social de los afectados, así como la necesidad de controlar exhaustivamente la calidad de los materiales en la edificación.

Se crea entonces, en el seno de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Badajoz, una Comisión de Seguimiento con el fin de supervisar los avances y trabajos a realizar en las barriadas afectadas por las inundaciones.

Esta Comisión valoraría muy positivamente, meses más tarde, tanto los espacios consensuados por las instancias públicas para llevar a cabo el realojo, como la previsión de dotación en los proyectos de urbanización de espacios para uso social y deportivo, o la atención prestada a las distintas necesidades, en cuanto al programa de las viviendas, de las diversas tipologías familiares y

socioprofesionales existentes⁸.

8. AVANCE DE CONCLUSIONES

En realidad, como ha quedado de manifiesto, apenas estamos esbozando, con este trabajo, un primer paso hacia el conocimiento de los procesos sociales que intervienen cuando se produce una catástrofe. Hemos investigado apenas un fragmento del cúmulo de interacciones que se producen.

No obstante, los resultados de esta pequeña investigación nos muestran ya en relación a esas situaciones dos hechos:

A) La fuerte presencia de la Sociedad Civil en los primeros momentos de la catástrofe, en una acción guiada por principios de solidaridad, contribuyendo a satisfacer las necesidades primarias y más urgentes de los damnificados. Esta presencia, no obstante, decrece en intensidad con relativa rapidez.

B) El protagonismo que debe asumir el Estado, preferentemente sus instituciones más descentralizadas, en la resolución de los problemas estructurales que se plantean. A medida que los meses pasan, el protagonismo de las diversas Administraciones se hace más patente. Por otro lado, el análisis ha puesto de manifiesto la necesidad de que se produzca una perfecta comunicación entre las distintas Administraciones, para evitar pérdidas de tiempo, errores de planificación y sobre todo conflictos, políticos o ciudadanos.

C) La necesidad de otorgar protagonismo a los propios damnificados, que al pasar de objetos a sujetos, adquieren conciencia de su situación real, de la solidaridad prestada por el conjunto de la sociedad, y pueden con sus críticas contribuir a mejorar los proyectos de realojo, si es el caso, o restauración de las áreas afectadas.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Badajoz, 1999, Dossier de Prensa, Gabinete de Prensa, documento fotocopiado

Baigorri, Artemio, dir. (1999), 'Programas de viviendas para damnificados. Entre el derecho y la solidaridad', Congreso Internacional de Estudiantes UNIV 99, Sevilla,

Beck, U. (1992), *Risk society: Toward a New Modernity*, Sage, Londres

⁸ Las viviendas están empezando a ser entregadas a finales de junio de 1999. Como parte del acuerdo entre las Administraciones, durante la campaña electoral de los comicios celebrados el 13 de Junio (elecciones al Parlamento Europeo, a las Asambleas Regionales y a los Ayuntamientos) ningún partido político hizo referencia a las inundaciones, ni intentó capitalizar en su beneficio las ayudas a los damnificados y los programas de realojo.

- Cambero, S. (1997), *Extremadura, jóvenes de hoy. Alternativa Joven de Extremadura 1993-1996*, Junta de Extremadura, Mérida
- Clemente, M. y Zantalla, Z. (1990), *El documento persuasivo*, Ediciones Deusto, Bilbao
- Cohen, M.J. (1997), 'Risk Society and Ecological Modernization', **Futures**, 29: 105-119
- Lopez-Aranguren, E. (1986), 'El análisis de contenido', en García Ferrando, M., Ibañez, J y Alvira, F., *El análisis de la realidad social*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 365 y ss.
- Pastor, A. (1998), *Sociología del Tercer Sector*, Tecnos, Madrid
- Prieto Lacaci, R. (1998), *Tendencias del asociacionismo juvenil en los años 90*, Instituto de la Juventud, Madrid

ANEXOS

Anexo 1: Tablas

TABLA 1: NÚMERO DE REFERENCIAS POR BLOQUE TEMÁTICO

	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	TOTAL
SOLIDARIDAD 383		140	79	46	19	667
ONGs 150		55	9	7	4	225
ACCIONES AFECTADOS 29		14	21	20	3	87
VIVIENDA 328		108	73	161	29	699
INICIATIVAS 125		58	15	12	9	219
AYUDAS FINANCIERAS 428		181	81	48	26	764
ADMINISTRACIONES 565		112	100	119	27	923
ACCIONES OFICIALES 94		15	17	20	6	152
TOTAL 2102		683	395	433	123	3736

TABLA 2: PESO RELATIVO DE CADA ITEM A LO LARGO DEL TIEMPO

	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	TOTAL
SOLIDARIDAD 57,4%	21,0%	11,8%	6,9%	2,8%	100%	
ONGs 66,7%	24,4%	4,0%	3,1%	1,8%	100%	
ACCIONES AFECTADOS 33,3%	16,1%	24,1%	23,0%	3,4%	100%	
VIVIENDA 46,9%	15,5%	10,4%	23,0%	4,1%	100%	
INICIATIVAS 57,1%	26,5%	6,8%	5,5%	4,1%	100%	
AYUDAS FINANCIERAS 56,0%	23,7%	10,6%	6,3%	3,4%	100%	
ADMINISTRACIONES 61,2%	12,1%	10,8%	12,9%	2,9%	100%	
ACCIONES OFICIALES 61,8%	9,9%	11,2%	13,2%	3,9%	100%	

TABLA 3 : PESO RELATIVO MENSUAL DE LOS ITEMS

	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	TOTAL
SOLIDARIDAD 18,2%	20,5%	20,0%	10,6%	15,4%	17,9%	
ONGs 7,1%	8,1%	2,3%	1,6%	3,3%	6,0%	
ACCIONES AFECTADOS 1,4%	2,0%	5,3%	4,6%	2,4%	2,3%	
VIVIENDA 15,6%	15,8%	18,5%	37,2%	23,6%	18,7%	
INICIATIVAS 5,9%	8,5%	3,8%	2,8%	7,3%	5,9%	
AYUDAS FINANCIERAS 20,4%	26,5%	20,5%	11,1%	21,1%	20,4%	
ADMINISTRACIONES 26,9%	16,4%	25,3%	27,5%	22,0%	24,7%	
ACCIONES OFICIALES 4,5%	2,2%	4,3%	4,6%	4,9%	4,1%	
TOTAL 100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Anexo 2: Gráficos

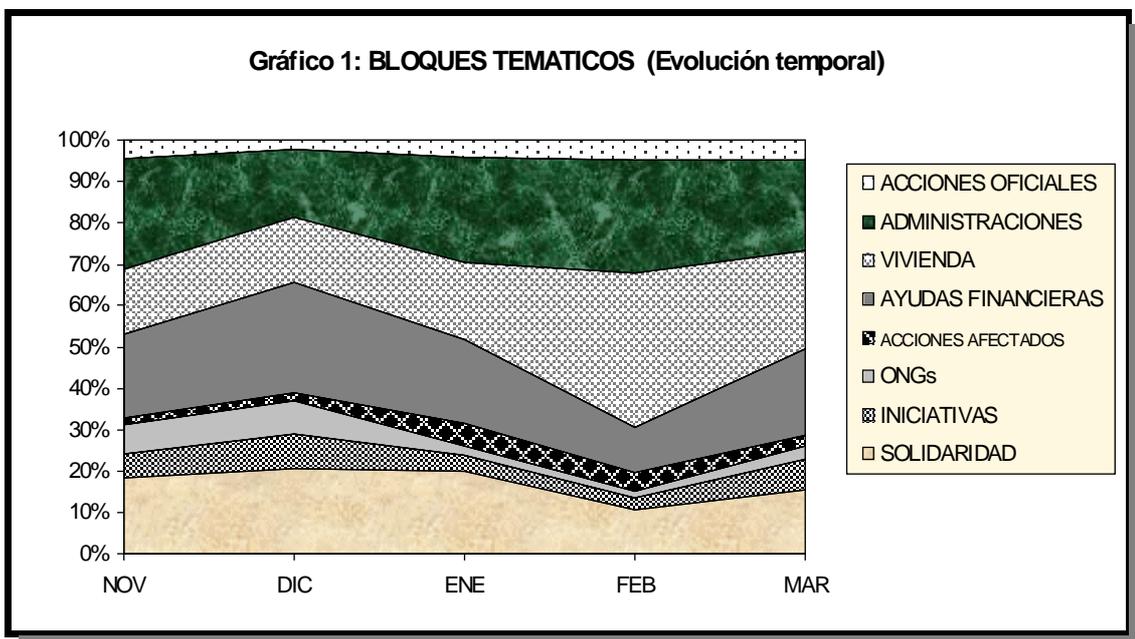
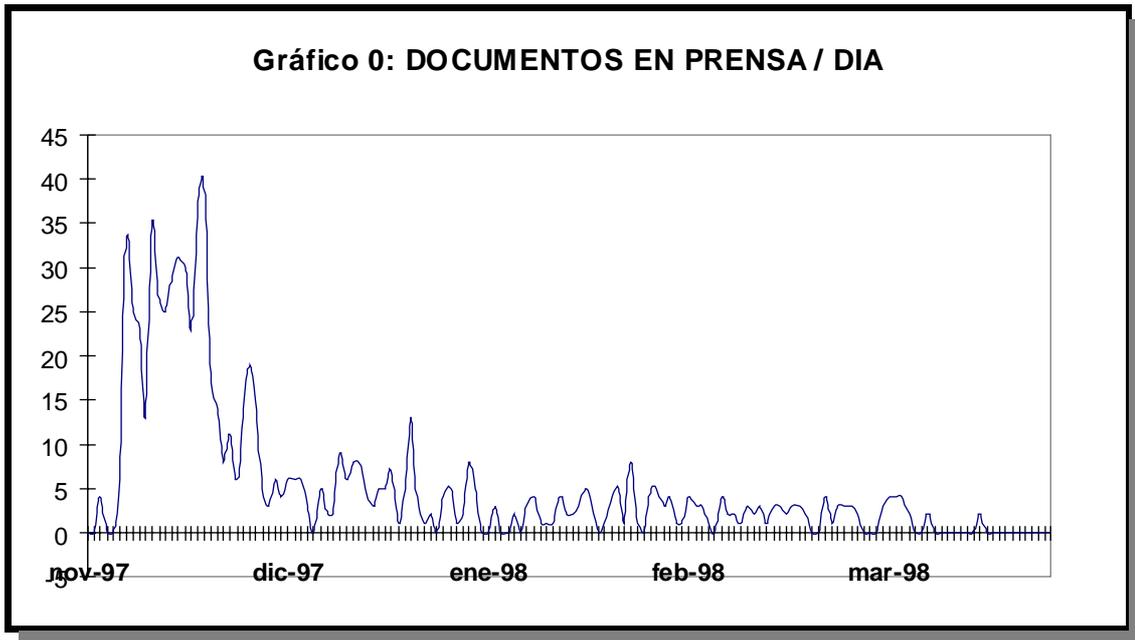


Gráfico 2: PESO RELATIVO DE CADA ITEM A LO LARGO DEL TIEMPO

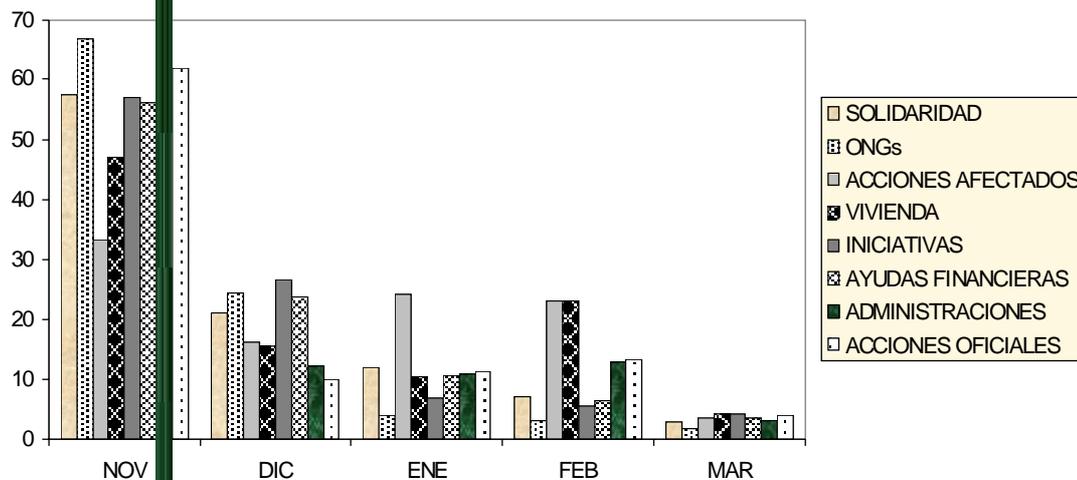


Gráfico 3: PESO RELATIVO MENSUAL DE LOS ITEMS

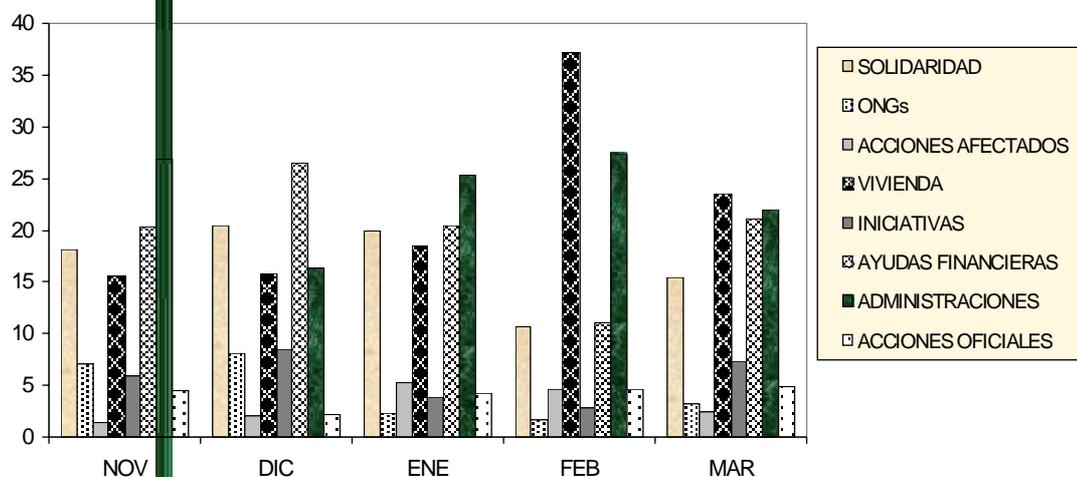


Gráfico 4: SOCIEDAD CIVIL y ADMINISTRACIONES (Evolución temporal)

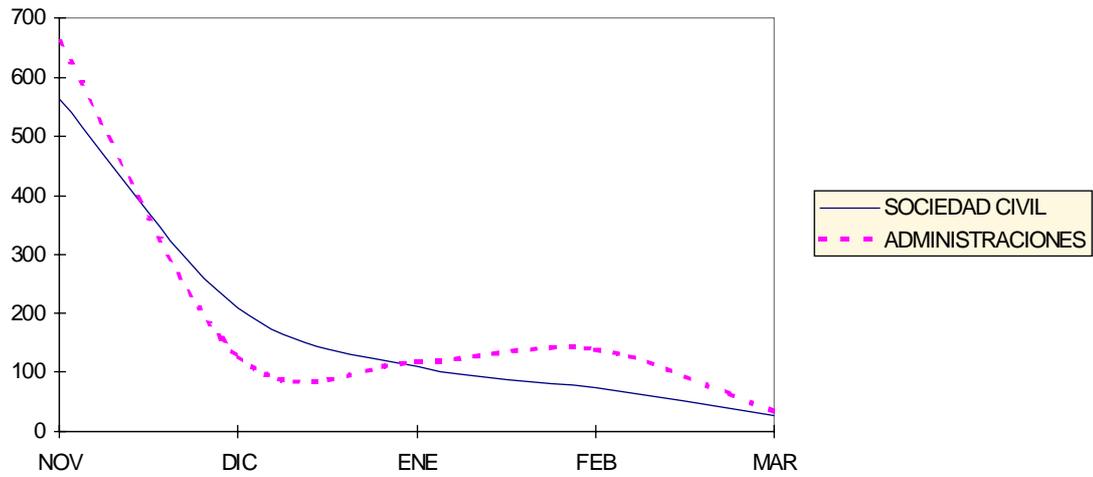


Gráfico 5: ADMINISTRACIONES (Evolución temporal)

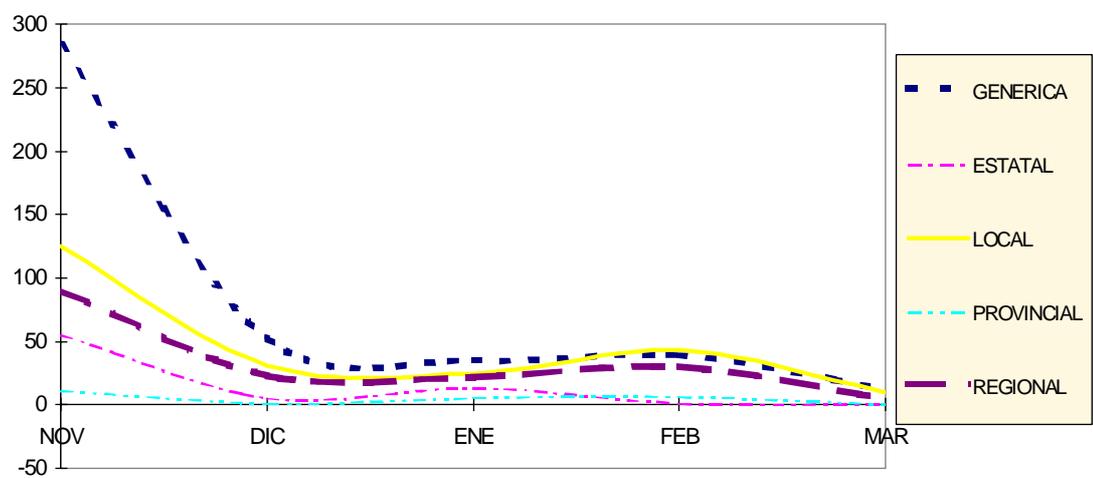


Gráfico 6: ACTUACIONES OFICIALES (Evolución temporal)

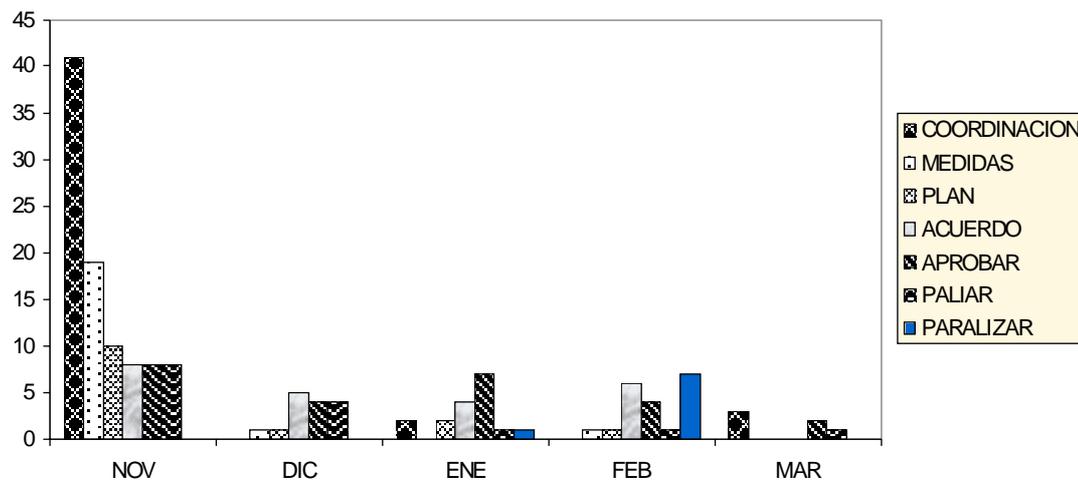


Gráfico 7: ADMINISTRACIONES

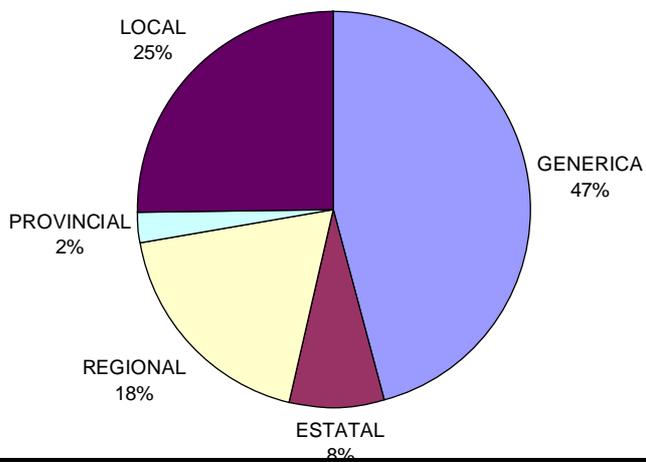


Gráfico 8: SOCIEDAD CIVIL (Evolución temporal)

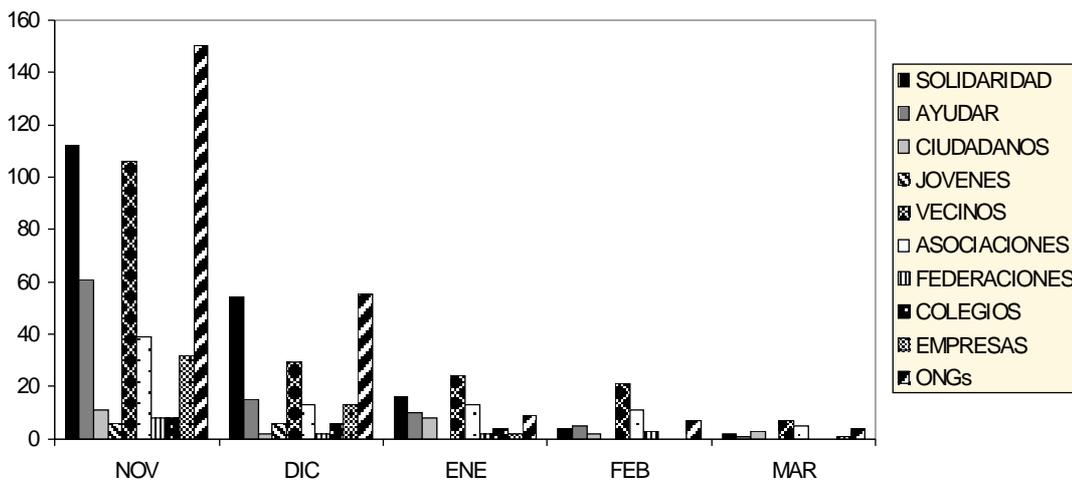


Gráfico 9: INICIATIVAS DE SOLIDARIDAD (Evolución temporal)

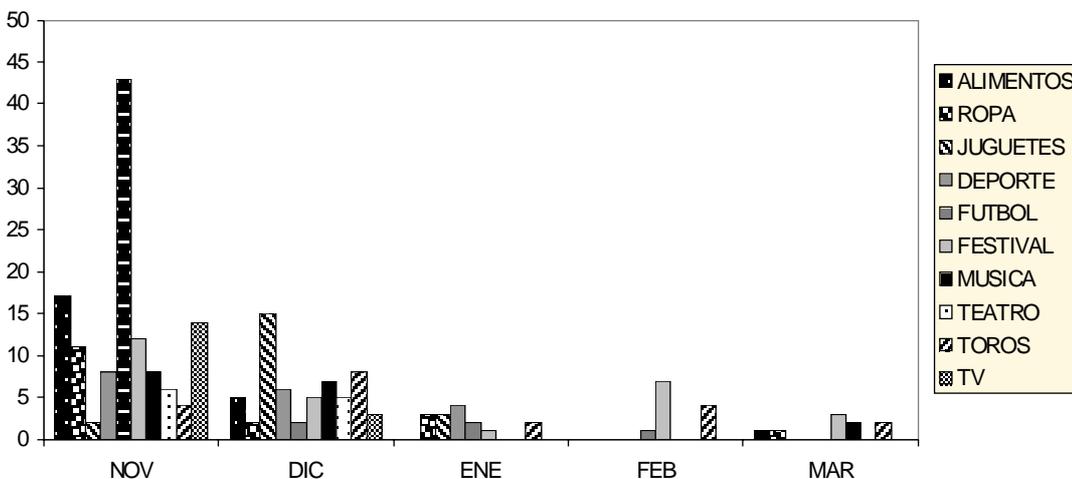


Gráfico 10: ONGs (Evolución temporal)

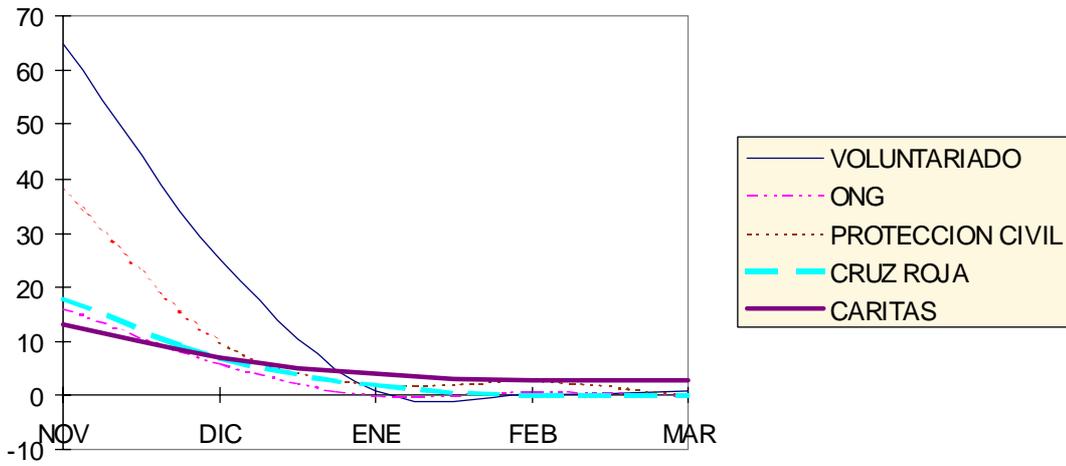


Gráfico 11: AYUDAS FINANCIERAS (Evolución temporal)

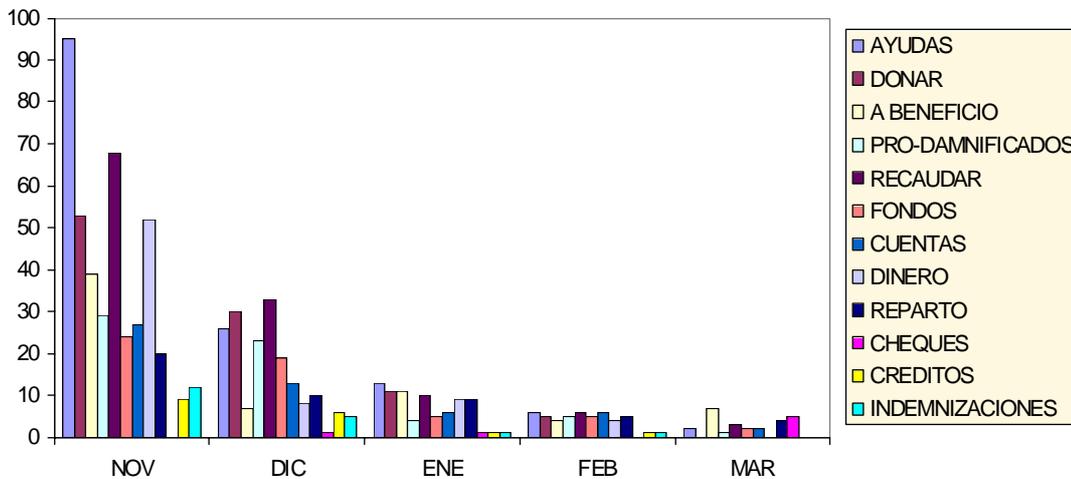


Gráfico 12: ACCIONES DE LOS AFECTADOS (Evolución temporal)

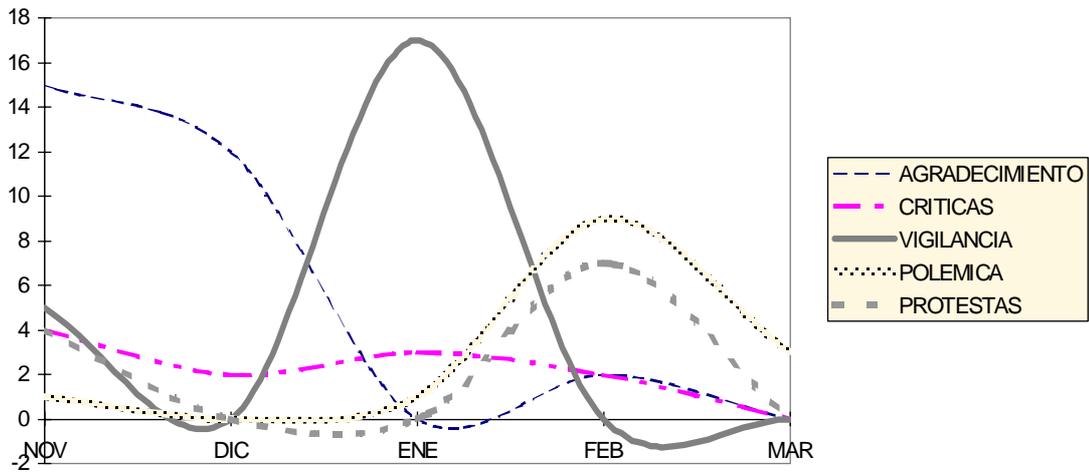


Gráfico 13: PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA (Evolución temporal)

