

Aspectos relacionados con los seguros

Como Antigua y Barbuda son en general más vulnerables a los huracanes el grueso de los seguros que contratan sus habitantes es contra huracanes e incendios. El resultado neto fue que muchas personas y establecimientos no estaban cubiertos frente a los daños provocados por sismos, e incluso aquellos que lo estaban tenían pólizas por montos muy bajos. Los edificios del gobierno estaban también en general insuficientemente asegurados, lo que se demuestra en el cuadro 2, y por lo tanto no cabe esperar que el gobierno reciba una indemnización importante por concepto de seguros. Con todo, los informes preliminares sobre el monto de los seguros comprometidos dan una cifra aproximada a los 20 millones de dólares. Inevitablemente en la mayoría de los casos las indemnizaciones no alcanzarán a cubrir los costos de las reparaciones, que en el sector privado tendrán que ser sufragados fundamentalmente por el empresario y el propietario de la vivienda. Habría una posibilidad de que las reparaciones del puerto de gran calado y de la refinería de petróleo pudieran efectuarse con cargo a los seguros comprometidos. Sin embargo, la rehabilitación o reemplazo de los bienes del sector público tendrá que recaer necesariamente en el gobierno central.^{8/}

^{8/} Si se acepta como válida la estimación de que el monto de los seguros comprometidos es del orden de 20 millones de dólares, entonces una vez deducidos los seguros que cubren los servicios de utilidad pública (incluido el puerto), las propiedades gubernamentales y la refinería de petróleo, quedaría una suma de 10 millones de dólares correspondiente a los seguros del resto de la economía. Esto significaría que el daño total a la infraestructura de la economía oscilaría entre 25 y 30 millones de dólares a precios de octubre de 1974. Sin embargo, no puede hacerse un cálculo exacto hasta que se establezca el monto de las pólizas.

EVALUACION

Antecedentes económicos pertinentes

Se estima en términos muy aproximados que el costo total de los daños, expresados exclusivamente en función del capital, es del orden de 20 millones de dólares. En esto, el aspecto más crítico corresponde a la alteración de la infraestructura gubernamental y los graves daños sufridos por los lugares históricos y culturales. En esencia el desquiciamiento administrativo y organizativo del gobierno atribuible directamente al sismo no es menos trascendental. Por ejemplo, la pérdida de prácticamente el 50% de las oficinas del gobierno central, junto con la falta de acceso a los archivos fundamentales gran parte de los cuales no ha sido aún recuperada de los edificios dañados, ha causado severas restricciones en los servicios administrativos. Esto acarrea inevitablemente una reducción considerable de la eficiencia de diversas actividades debido a que el funcionamiento adecuado de los departamentos claves del gobierno ha quedado interrumpido.

La naturaleza y magnitud de los daños tiene que enmarcarse dentro del contexto del tamaño del país, la escala y naturaleza de sus operaciones económicas, y los límites de su capacidad financiera tanto en el sector público como en el sector privado. Si se tiene presente que Antigua y Barbuda tiene actualmente una población de 70 000 habitantes, unos 17 000 hogares y viviendas, un sector público con un presupuesto total de 38 millones de dólares que hasta el año 1973 había sido deficitario en gastos corrientes, una economía orientada principalmente al sector externo con una dependencia considerable del turismo, resulta evidente que la magnitud de los daños y el costo de la rehabilitación y reconstrucción constituyen una carga abrumadora.

Para tener una idea más cabal de la cuantía de los daños sufridos por Antigua y Barbuda, es preciso referirse a las circunstancias que determinan el potencial de desarrollo económico. Asimismo, hay que tener presente que Antigua y Barbuda es uno de los países relativame

/menos desarroll

menos desarrollados de la comunidad del Caribe con un ingreso por habitante de apenas 380 dólares de los Estados Unidos. Además, la disparidad de la distribución del ingreso significa que un gran sector de la población tiene un nivel de vida inferior al promedio nacional. El sector turístico, del que depende principalmente la economía, aporta aproximadamente el 40% del producto bruto, y de esta cifra un 90% está en manos de las empresas transnacionales.^{9/}

Cuadro 4
ANTIGUA Y BARBUDA: PRODUCTO INTERNO BRUTO AL COSTO
VIGENTE DE LOS FACTORES
(Millones de dólares del Caribe Oriental)

	Antigua y Barbuda				
	1967	1968 _{a/}	1971 _{a/}	1972 _{b/}	1973 _{c/}
Agricultura de exportación	0.2	0.2	-2.0	0.5	... <u>c/</u>
Otras actividades agrícolas, ganadería y pesquería	0.8	0.9	1.1	1.2	... <u>c/</u>
Minería y manufacturas	1.2	1.4	1.5	1.6	... <u>c/</u>
Construcción	9.0	9.7	10.5	11.5	... <u>c/</u>
Distribución	4.4	4.9	7.3	8.8	... <u>c/</u>
Gobierno	7.3	6.5	6.0	7.2	... <u>c/</u>
Otras (Hoteles)	11.4 (4.5)	13.8 (5.6)	20.6 (9.5)	22.4 (10.3)	... <u>c/</u>
<u>Total</u>	<u>34.1</u>	<u>37.3</u>	<u>49.2</u>	<u>53.2</u>	<u>(60.00)</u>

Fuente: 1967: Economic Survey and Projections, julio de 1969 British Development Division in the Caribbean, Ministry of Overseas Development (UK); 1968, 1971 y 1972: estimaciones de la CEPAL.

Nota: El redondeo de las cifras puede alterar la exactitud de los totales.

a/ Provisional.

b/ Estimaciones de la CEPAL.

c/ No se dispone de datos.

9/ Calculado sobre la base de unidades camas existentes en los hoteles de propiedad nacional expresado como proporción total. Expresado en función del porcentaje de inversiones en hoteles el porcentaje de propiedad extranjera sería mayor - tal vez superior al 95%.

/La dependencia

La dependencia del sector externo ha tenido una influencia decisiva sobre el desarrollo económico en los últimos años. Durante el período comprendido entre 1970 y 1974 la tasa de crecimiento ha dependido sobre todo de los azares del comercio turístico. Como lo

Cuadro 5
ANTIGUA Y BARBUDA: ALGUNOS DATOS SOBRE EL TURISMO

	1970	1971	1972	1973 _{a/}	1974 _{a/}
Albergue para turistas (número de camas)	2 182	2 130	2 334	... <u>b/</u>	... <u>b/</u>
Número de turistas (según duración de la estada)	65 369	67 637	72 328	72 786	(73 100)
Pernoctaron	14 530	17 283	17 040	17 266	... <u>b/</u>
Menos de una semana	22 808	22 535	22 036	20 728	... <u>b/</u>
Más de una semana	26 257	26 249	31 064	33 011	... <u>b/</u>
Gastos estimados (en millones de dólares del Caribe Oriental)	31.2	... <u>b/</u>	... <u>b/</u>	... <u>b/</u>	(45.0)
Tasa de crecimiento de las visitas turísticas (%)	6.7	3.5	6.9	0.6	(0.004)

a/ Cifra de llegadas hasta el 10 de diciembre de 1974. Gastos estimados correspondientes a 1974 preparados por la CEPAL.

b/ No se dispone de datos.

Cuadro 6
ANTIGUA Y BARBUDA: INGRESOS CORRIENTES^{1/}
(Derechos, impuestos y gravámenes
en miles de dólares)

	1972	1973	1974
Derechos de importación	5 405	6 150	7 000
Derechos de exportación	4	5	-
Impuestos al consumo	2 694	2 640	3 350
Impuestos a la renta	4 745	4 500	5 400
Otros impuestos, gravámenes, etc.	10 252	14 451	8 570
<u>Total</u>	<u>23 100</u>	<u>27 866</u>	<u>24 320</u>

1/ Estimaciones revisadas.

/demuestran las

demuestran las cifras del cuadro 5 el crecimiento turístico ya se había detenido en 1973 debido a la situación monetaria. En líneas generales es difícil que se mantenga la tasa de crecimiento reciente de 8% del producto nacional bruto a precios corrientes frente a la actual coyuntura internacional, sobre todo debido a los aumentos de precios, la menor disponibilidad de alimentos importados para el sector turístico, y las restricciones que ha experimentado el transporte aéreo internacional como resultado de la crisis de combustibles. Respecto a esto último, el reordenamiento de los itinerarios aéreos ha significado que algunos vuelos no hacen escala en Antigua, y en consecuencia, esto afecta la afluencia de visitantes.

Incluso antes del sismo la situación del balance de pagos era un problema serio para la economía de Antigua y Barbuda. Esto se indica en el cuadro 10. En el sector comercial la mayor demanda de bienes de capital e insumos generada por el crecimiento del turismo se ha visto acompañada por la declinación de la industria azucarera con la consiguiente disminución de los ingresos provenientes de este producto. Además, hubo un gran incremento de las importaciones para el consumo interno debido en parte a la sequía que se prolongó desde 1972 hasta 1974. Por estas razones aunque ha incrementado el nivel de gastos en el sector turismo (lo que se evidencia en el mayor número de turistas y en el incremento de la estada promedio), había todavía un déficit en la cuenta corriente del país. Durante 1974 la situación del balance de pagos se deteriorará aún más. Las cifras preliminares correspondientes a 1974 señalan un incremento de las importaciones superior a 10 millones de dólares al valor actual, en tanto que el incremento de las exportaciones superará apenas los 2 millones de dólares.

Es preciso señalar que en el sector fiscal el déficit presupuestario estimado ha venido creciendo constantemente año tras año hasta alcanzar aproximadamente la suma de 11 millones de dólares en 1973. en un presupuesto total de 39 millones de dólares en 1973. El gobierno central ha mantenido a raya esta situación más que nada a través de mayores economías; con todo, conviene recordar que fue necesario recurrir a préstamos externos para cubrir una parte importante

/de los

de los gastos en desarrollo, teniendo como lastre una deuda nacional de 22 millones de dólares. Además, cabe señalar que las alzas de precio de los bienes importados y la rigidez de la oferta de los artículos de primera necesidad agravaron aún más las presiones inflacionarias en 1974, y provocaron un alza estimada del índice del costo de vida para el primer semestre del año superior al 10% comparada con igual período del año precedente.

Cuadro 7

ANTIGUA Y BARBUDA: GASTOS E INGRESOS DEL GOBIERNO
1970-1973 (REAL)

(En miles de dólares del Caribe Oriental)

Año	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Balance corriente	Gastos de capital	Gastos totales
1970	19 990	20 833	-845	1 200	22 265
1971	21 632	22 248	-616	750	23 048
1972	23 161	22 854	+307	878	23 732
1973	24 848	23 718	+1 130	1 111	24 829

Fuente: División de estadística del gobierno.

Cuadro 8

ANTIGUA Y BARBUDA: MOVIMIENTO DEL INDICE
DEL COSTO DE VIDA

	Todos los artículos	Alimentos y bebidas	Vivienda y servicios de utilidad pública	Vestuario y accesorios	Transporte	Gastos domésticos y varios
1 enero 1969	100	100	100	100	100	100
1 enero 1970	106	107	106	112	100	103
1 enero 1971	116	118	114	120	107	115
1 enero 1972	126	129	122	141	113	122
1 enero 1973	141	154	128	156	120	127
1 enero 1974	172	196	147	175	150	148
1 abril 1974	178	206	148	180	150	158
1 julio 1974	183	206	151	186	173	179

Fuente: Índice del costo de vida, 1969-1974, División de Estadística, Ministerio de Planificación, Desarrollo y Relaciones Exteriores, Antigua.

Por consiguiente, en el tercer trimestre de 1974 la economía de Antigua y Barbuda necesitaba:

- i) Acelerar el crecimiento de la producción y estimular una mejor redistribución del ingreso que beneficiará sobre todo a los sectores más desposeídos;
- ii) mejorar las deficiencias estructurales del sector externo características de un país en desarrollo del Caribe, pero agravadas por factores determinados por la situación internacional. Se preveía un aumento del déficit del balance de pagos debido a la adinamia del sector exportador y al alza general de precios de los bienes importados;

/iii) corregir

- iii) corregir el déficit financiero del gobierno central que continuaba siendo motivo de preocupación pese a las medidas adoptadas para reducirlo; y
- iv) hallar los medios de impedir la aceleración de la inflación provocada fundamentalmente por factores externos.

Evaluación general

No es fácil evaluar los efectos directos del sismo sobre la economía del país, y una simple cuantificación de su repercusión sobre la tasa de crecimiento no refleja en modo alguno la multiplicidad de formas en que afecta el futuro crecimiento potencial de la economía. Hay que tener en cuenta factores como la magnitud de los daños en el sector habitacional, el efecto inmediato sobre el empleo, y la necesidad de asignar una parte importante del ahorro interno y de los flujos de capital extranjero a reponer los bienes de capital perdidos durante el terremoto. Todo esto provocará inevitablemente un reajuste del programa de desarrollo, sobre todo una ejecución más lenta de los proyectos orientados a estimular la producción.

Toda cuantificación de las pérdidas abarca varios conceptos. En primer lugar, los cálculos más optimistas sobre las pérdidas totales de bienes superan la cifra de 20 millones de dólares; en segundo lugar, el desastre causó una baja violenta de la producción particularmente de la refinación de petróleo, lo que ha significado una reducción importante del crecimiento del producto en comparación con lo que se habría obtenido si el desastre no hubiera ocurrido. El déficit de crecimiento se manifestará tanto en 1974 como en 1975. La pérdida de producción refinadora ocasionará asimismo reducciones en el sector público debido a que la compañía petrolera dejará de pagar regalías equivalentes a un monto de 1 800 000 dólares anuales. A esto se suma el incremento de la cuenta de importaciones para mantener el abastecimiento de algunos derivados del petróleo. No se trata simplemente de presentar una evaluación estricta de los efectos globales del fenómeno sobre la economía de Antigua y Barbuda en el futuro inmediato, sino más bien de presentar un análisis que brinde una idea de la magnitud relativa de sus efectos, y de las necesidades del país en términos de inversión y de asistencia financiera.

/El ef'

El efecto del sismo se torna claro si se tiene en cuenta que el sector público, que fue el más castigado, ha venido proporcionando una dinámica importante a la actividad económica de Antigua y Barbuda, lo que se demuestra en la clasificación deliberada de los gastos corrientes que figuran en el cuadro 9. Esto es incluso más serio en vista de la función que desempeña el gobierno para solucionar el creciente desequilibrio externo que se veía agravado por las presiones inflacionarias que ya habían sido relativamente elevadas el año anterior. Además está el menor crecimiento real de los diversos sectores de servicios que ya está previsto para 1974, derivado del cierre parcial de algunas actividades industriales y comerciales, sumado a la pérdida de existencias y materiales atribuibles al sismo. La concentración tanto del sector público como del sector privado en la rehabilitación repercutirá necesariamente sobre el nivel esperado de desarrollo que se preveía podría alcanzarse en 1975.

Las pérdidas estimadas superan largamente el nivel anual de la inversión interna bruta total de la economía. De hecho los indicadores disponibles del PIB sugieren que la pérdida de bienes de capital atribuibles directamente al sismo equivaldrían a tres años de inversión interna fija al costo corriente de los factores a precios de 1974. Expresado en función de las pérdidas sufridas por el sector gubernamental el reemplazo se aproxima a cinco veces la tasa anual de nuevas inversiones públicas fijas. Estas comparaciones cualitativas brindan una idea mejor sobre la magnitud de las pérdidas que ha sufrido el país. Aparte del hecho de que los valores analizados hasta ahora representan las pérdidas sufridas, hay otros problemas relativos a los bienes nacionales que afectarían el desarrollo futuro de la economía; por ejemplo, la suma magnitud del verdadero daño sufrido tendrá un efecto especial sobre la estructura financiera de las diversas categorías de agentes económicos. Los bancos y las empresas acreedores de las víctimas del sismo tendrán que programar a mayor plazo la recaudación de las sumas adeudadas. De igual forma, los empresarios tendrán que encarar el problema de que los gastos por concepto de reparación y rehabilitación mermarán su capital de operaciones y

/restringirán el

restringirán el nivel de sus operaciones en 1975. Todos los sectores de la economía se han visto afectados en mayor o menor grado y es difícil prever algún crecimiento económico interno real en 1974 y 1975, comparado con 1973.

Cuadro 9

ANTIGUA Y BARBUDA: GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO
CLASIFICACION DELIBERADA

(En miles de dólares del Caribe Oriental)

	Reales 1969	Reales 1970	Reales 1971	Reales 1972	Reales 1973
Servicios económicos	8 186	9 776	11 463	11 812	10 943
Servicios públicos, generales y defensa	5 382	5 840	5 301	5 168	5 954
Educación	1 724	2 151	2 280	2 483	3 005
Salud	1 496	1 854	1 916	2 009	2 335
Seguridad social y servicios de bienestar	200	226	176	246	255
Vivienda y servicios comunitarios	667	986	1 112	1 136	1 226
<u>Total</u>	<u>17 655</u>	<u>20 833</u>	<u>22 248</u>	<u>22 854</u>	<u>23 718</u>

Fuente: División de Estadística del gobierno.

El sector externo

Ya antes del terremoto la situación económica en lo que toca al balance de pagos se estaba deteriorando debido al aumento general de los precios de las mercancías importadas, al mayor costo de los servicios importados y al alza del precio del crudo. Por otra parte, pese al leve incremento previsto en el sector turismo, 10/ se estimaba

10/ Teniendo en cuenta el impacto negativo ocasionado por el fracaso de la Court Line que afecta las actividades del hotel y línea aérea que ésta posee en Antigua.

/que en

que en 1974 el saldo deudor en cuenta corriente alcanzaría aproximadamente a 10 millones de dólares del Caribe Oriental. El déficit en cuenta corriente disminuiría las reservas monetarias del país incluso en el supuesto de que se produjese una afluencia neta de capital extranjero. Los efectos del terremoto han empeorado las perspectivas del balance de pagos tanto para 1974 como para 1975. En el cuarto trimestre de 1974 y al menos en los dos primeros trimestres de 1975 disminuiría la exportación de bienes y servicios en comparación con el cuarto trimestre de 1973 y los dos primeros trimestres de 1974. Por otra parte, ya se nota el aumento de la importación de bienes y servicios, incluso sin tener en cuenta el incremento a que dará lugar el reemplazo de bienes de capital, que comenzará a notarse en 1975.

Es posible que para detener el aumento de las importaciones sea preciso adoptar medidas para mantener divisas disponibles para adquirir los productos más imprescindibles para la población, para el desarrollo y para las necesidades de la reconstrucción. Será preciso limitar la adquisición de productos importados no esenciales. Los mayores efectos del terremoto en el balance de pagos se sentirán en 1975 y 1976 ya que se estima que para entonces aumentarán todavía más las importaciones destinadas a satisfacer las necesidades de insumos y bienes de capital esenciales que en definitiva aumentarán las exigencias adicionales de recursos financieros externos tanto del sector público como del privado.

Cuadro 10

ANTIGUA Y BARBUDA: BALANCE DE PAGOS^{a/}
(Millones de dólares del Caribe Oriental)

	Cuenta corriente				
	1969	1970	1971	1972	1973
1. Entradas					
a) Exportación de mercancías fob	17.9	26.0	34.7	36.3	41.0
b) Bienes y servicios adquiridos en el país por no residentes	33.0	39.5	42.5	49.0	55.0
c) Transferencias corrientes netas desde el exterior	3.5	5.5	9.0	7.8	8.5
<u>Total entradas corrientes</u>	<u>54.4</u>	<u>71.0</u>	<u>86.2</u>	<u>93.1</u>	<u>104.5</u>
2. Pagos					
a) Importación de mercancías cif	57.2	72.6	83.0	99.3	109.2
b) Gastos de residentes en el extranjero	3.0	3.7	3.8	3.9	4.0
<u>Total pagos</u>	<u>60.2</u>	<u>76.3</u>	<u>86.8</u>	<u>103.2</u>	<u>113.2</u>
3. Excedente (+) Déficit (-) en cuenta corriente					
a) Visible (1a-2a)	(-)39.3	(-)46.6	(-)55.3	(-)63.0	(-)68.2
b) Invisible (1b+1c-2b)	(+)36.9	(+)41.3	(+)45.7	(+)52.9	(+)59.5
c) Neto (3a+3b)	(-) 2.4	(-) 5.3	(-) 9.6	(-)10.1	(-) 8.7

Fuente: División de Estadísticas del gobierno.

a/ Cifras provisionales.

/El sector

El sector público

La posición financiera del sector público había mejorado notablemente a través de los esfuerzos del gobierno por racionalizar los gastos públicos y poner mayor énfasis en los gastos de capital. Las medidas adoptadas se tradujeron en una reducción sostenida del déficit fiscal global para llegara equilibrar el déficit del gobierno central en 1973, lo que resulta evidente del análisis de las cifras que aparecen en el cuadro 7.11/ Uno de los factores principales que impulsaron a adoptar esta política fue el elevado nivel de gastos por concepto de amortización de la deuda pública con base en el presupuesto anual.12/ Uno de los elementos fundamentales del mecanismo ideado para reducir estos gastos fue transferir a la dependencia de los servicios de utilidad pública y a la de puertos la responsabilidad básica por los préstamos relacionados con sus actividades, los que debían reembolsarse con sus propios ingresos. En estas circunstancias, el hecho de que deban hacerse asignaciones presupuestarias especiales para gastos corrientes y de capital con el fin de hacer frente a los problemas inmediatos ocasionados por el terremoto significará retroceder a la situación presupuestaria anterior.

Las estimaciones revisadas de las entradas y gastos del gobierno central para 1974, que estaban en preparación al redactarse el presente documento daban 24.5 millones de dólares del Caribe Oriental correspondiente a entradas por concepto de impuestos y honorarios, suma inferior a la obtenida en 1973 y sustancialmente más baja que la prevista en las estimaciones aprobadas. En lo que toca a los gastos

11/ El déficit neto que se obtiene al compensar los gastos de capital con los saldos del presupuesto periódico, que aparece en el cuadro 7, alcanza a (en miles de dólares del Caribe Oriental):

<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
16 803	20 241	22 489	22 038	19 114

12/ La magnitud de la deuda pública (principalmente préstamos extranjeros) que reflejan los presupuestos fue la siguiente: (en miles de dólares del Caribe Oriental):

<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
16 803	20 241	22 489	22 038	19 114

/corrientes aún

corrientes aún no se disponía del total de lo ya gastado por el gobierno central por concepto de mayores costos de mantenimiento de edificios, alquiler de locales y reparaciones a instalaciones optativas transitorias. Sin embargo, el alcance del problema queda de manifiesto por el hecho de que lo asignado por el Departamento de Obras Públicas para gasto de mantenimiento de emergencia en los meses de noviembre y diciembre de 1974 sumaba 200 mil dólares del Caribe Oriental, es decir la mitad de lo que se gasta normalmente en todo el año para mantener los edificios del gobierno.

En los primeros meses de 1975 los principales gastos corresponderán a reacondicionamiento transitorio para reubicar oficinas; a partir de entonces la atención se centrará principalmente en la rehabilitación definitiva y en la reconstrucción. Los gastos destinados a reacondicionamiento, al programa de desarrollo y las necesidades impostergables de la administración pública global hacen imposible evitar un incremento de los gastos en 1975 y 1976, a lo que habrá que agregar los fondos adicionales necesarios para hacer frente a las alzas de precios. Por otra parte, siempre disminuirán las entradas como consecuencia del terremoto. Aparte de que se obtendrán menos ingresos por concepto de regalías, lo más probable es que haya otras bajas en las empresas y organismos autónomos ya que las dificultades financieras ocasionadas por el terremoto disminuirán el ritmo de actividad lo que se traducirá en menos ingresos. En síntesis, a juzgar por los elementos de juicio disponibles las perspectivas son de que en 1975 y 1976 el presupuesto fiscal periódico acusará déficit.

Aparte del incremento de los gastos de mantenimiento de los edificios públicos y de la reconstrucción de oficinas públicas, se incurrirá en gastos para reubicar familias de bajos ingresos. Un programa de rehabilitación y reconstrucción que sólo comprenda estos aspectos y abarque de 1975 a 1977, y basándose en que el aumento anual

de los precios llegue a 20%, significaría duplicar los gastos del presupuesto de capital. Hay que tener en cuenta que, a partir de esta hipótesis, no se cargaría al presupuesto del gobierno central suma alguna para la rehabilitación del puerto, los servicios de utilidad pública o los lugares de interés histórico o cultural;^{13/} que el gobierno no prestaría asistencia para reacondicionar o reconstruir bienes de la comunidad (por ejemplo, iglesias) ni propiedades subaseguradas; y que las empresas comerciales tendrían que resolver sus propios problemas.

Como lo más probable es que en 1975 y 1976 no aumentarán gran cosa las entradas por concepto de impuestos, incluso con un programa mínimo como éste será inevitable recurrir al financiamiento mediante préstamos para las obras de reconstrucción. La situación podría paliarse en menor o mayor medida con donaciones del extranjero y préstamos en condiciones concesionarias. En la medida en que el gobierno tenga que recurrir a los préstamos, en vista de que la carga de la deuda pública ya es onerosa habrá que tomar precauciones al programar los pagos para que no constituyan una carga intolerable dentro de un solo año financiero.

El sector monetario y financiero

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto varios elementos del panorama monetario que deberán confrontar Antigua y Barbuda en 1975. Ante todo, en vista del déficit global que se prevé en el balance de pagos, el sector externo seguirá siendo un factor de absorción, situación que sólo se aliviará en la medida en que pueda lograrse una mayor afluencia de fondos del extranjero. Segundo, en lo que toca a las fuentes internas, la labor de rehabilitación que exige el terremoto aumentará las necesidades de crédito, las que se determinarán por las necesidades inmediatas originadas por la

^{13/} Salvo el edificio de la Corte Suprema.

reparación y reconstrucción de capital físico destruido o dañado. Sin embargo, hay que revisar estas necesidades de crédito interno a la luz del nivel actual de las tasas de interés. En noviembre de 1974 los bancos comerciales pagaban 11% de interés por los depósitos fijos y cobraban 14% por los préstamos, en tanto que el interés preferencial de los créditos era de aproximadamente 12%. En esta difícil situación monetaria, al empresario local le resultará sumamente difícil movilizar la liquidez con el fin de efectuar reparaciones en su local y reemplazar las existencias perdidas en el terremoto. El problema no será tan grave para las empresas que pueden obtener financiamiento de sus casas matrices en el extranjero. Tercero, como se señaló, en 1973 aumentaron las presiones inflacionarias en Antigua y Barbuda particularmente debido al rápido aumento del precio de los bienes y servicios importados y a la falta de elasticidad de la oferta interna de algunos productos. En 1974 se acentuaron los factores que dieron lugar a las alzas de precios de 1973 y lo más probable es que en 1975 se mantenga la rápida aceleración de los precios que aparece en el cuadro 8, de tal manera que será preciso adoptar algunas medidas para combatir las presiones inflacionarias.

A juzgar por la evidencia disponible se llega forzosamente a la conclusión de que incluso si se pudiese actuar con óptima eficiencia y rapidez y se dispusiese de medios para hacerlo, Antigua y Barbuda necesitarían un plazo mínimo de algunos años para poder reparar los perjuicios ocasionados por el terremoto y restablecer la organización administrativa fundamental.

COOPERACION DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La acción necesaria

Como se dijo, el terremoto ocasionó grandes daños materiales y además perturbó transitoriamente la capacidad productiva de Antigua y Barbuda. Los efectos más graves del sismo se concentran precisamente en las zonas que han estado suministrando el elemento dinámico de las actividades económicas del país. Este hecho obligará al país a hacer gastos imprevistos para reponer y rehabilitar en vez de aumentar los bienes de capital existentes cuyo costo de reemplazo a menudo es muy superior al valor original de los bienes destruidos o dañados. Por otra parte, la capacidad de la economía de financiar tales gastos, tanto con base en el ahorro interno como en las entradas del sector externo, se verá seriamente limitada al menos en los próximos dos o tres años. Además, a menos que se adopte un amplio programa de reconstrucción pública y financiamiento del desarrollo, existe el peligro de que continúen las perturbaciones. Así, pues en el plano global se necesitan con urgencia ante todo apoyo sustancial para el balance de pagos del país y apoyo financiero al sector público. Segundo, la respuesta que dé el país en lo que toca a la reparación de los daños causados por el terremoto no debe entorpecer el esfuerzo del desarrollo económico que se estaba haciendo. En otras palabras Antigua y Barbuda deben coordinar sus necesidades de reconstrucción y sus planes y programas de desarrollo, si bien tal coordinación no debería exigir necesariamente cambios fundamentales en la estrategia de desarrollo. Para la comunidad internacional esto significa que para hacer frente a la situación se necesitaría asistencia adicional y, no asistencia que reemplace aquella destinada a promover el plan de desarrollo.

El gobierno ha resuelto establecer varias etapas de actividad de acuerdo con las necesidades concretas de los sectores, es decir, el enfoque de rehabilitación y reconstrucción de las viviendas de bajo costo exigirá actividades distintas de las que deberán realizarse en el caso de los servicios de utilidad pública y del sector público. Sin embargo, es preciso que todas estas actividades se realicen simultáneamente y se complementen.

/Durante la

Durante la etapa de reparación y reconstrucción el sistema de financiamiento requerirá fondos externos obtenidos en condiciones concesionarias. Es posible que se requieran varias líneas de crédito para reparar y reconstruir servicios de utilidad pública, viviendas y edificios públicos, es decir, fundamentalmente los sectores de la economía cuya reparación atañe en cierta medida directamente al sector público. Esto incluye la apremiante necesidad de restablecer la infraestructura sanitaria que existía antes del terremoto. En lo que toca a la vivienda, habría que recurrir a préstamos externos en condiciones concesionarias para reparar y reconstruir viviendas rurales y urbanas, particularmente para los grupos de ingresos bajos y medios que no estaban asegurados.

El volumen de fondos necesarios unido a los niveles de insumo neto de capital que el país ha estado movilizandó en los últimos años agravarían considerablemente el ya grave problema del servicio de la deuda externa a menos que se otorgue nuevo financiamiento en condiciones verdaderamente favorables desde el punto de vista de amortización, plazos de gracia y tasas de interés. Esta condición es inherente a la naturaleza misma de la situación. Las dificultades que confrontará el sector público y en especial el gobierno central como consecuencia del terremoto justifican ampliamente la elaboración de un plan de asistencia financiera directa y en todo caso que se elimine la condición gradicional de contribuciones locales de contrapartida a los préstamos externos, en los casos en que éstos se aplicarían normalmente. En otras palabras, se estima que los préstamos que se resuelva conceder a Antigua y Barbuda en los próximos años deberían otorgarse en condiciones concesionarias y abarcar el costo total de los proyectos o programas por financiar.

Difícilmente puede exagerarse la urgencia con que Antigua y Barbuda necesitan que aumente la corriente de asistencia financiera externa. No sólo es imperativo comenzar de inmediato las labores de rehabilitación sino que durante un tiempo el debilitamiento del sector externo será crítico. De acuerdo con esta conclusión se formulan las siguientes recomendaciones concretas:

/i) Conviene

- i) Conviene recanalizar los recursos de algunos préstamos concedidos antes del terremoto, para que el país pueda disponer de ellos de inmediato. Esto incluiría los préstamos para proyectos ya negociados con la División de desarrollo del Reino Unido, la Agencia canadiense para el desarrollo internacional y el Banco de Desarrollo del Caribe.
- ii) Los organismos de financiamiento deberían otorgar préstamos en condiciones especiales a Antigua y Barbuda, en consonancia con la naturaleza del hecho acaecido que exigirá que modifiquen los métodos y el mecanismo normal para evaluar y aprobar las solicitudes de préstamos.
En vista de la pesada carga financiera que debe soportar el gobierno de Antigua y Barbuda, sería lamentable que los donantes de ayuda consideren fundamental exigirle que realice los prolongados trámites que normalmente van envueltos en la negociación y conclusión de una operación crediticia.
- iii) Se sugiere que, en la medida en que ello sea posible, los organismos financieros suscriban préstamos para programas con Antigua y Barbuda, principalmente para evitar las demoras que entraña generalmente la preparación y aprobación de los proyectos específicos.

Asimismo, hay que señalar que la movilización del volumen de asistencia financiera y en las condiciones que corresponden a las necesidades de la economía de Antigua y Barbuda como consecuencia del terremoto de octubre de 1974, quizá requiera además un mecanismo especial que coordine las actividades para movilizar, canalizar y absorber recursos externos. Como es natural, correspondería al gobierno decidir cuáles son los mecanismos que estima más apropiados para estos fines.

No es necesario esperar que se haya elaborado un plan global de reconstrucción que asigne prioridades a los proyectos y programas o los clasifique según su importancia. Inevitablemente al gobierno le corresponde la responsabilidad en la selección y combinación de las fuentes individuales de asistencia externa. Entre los esfuerzos de rehabilitación necesarios se cuenta el de restablecer y fortalecer la capacidad administrativa de los servicios gubernamentales que se han visto más gravemente afectados por el sismo.

/La ayuda

La ayuda propia interna

No debe pensarse que Antigua y Barbuda se han mantenido pasivamente a la espera de que llegue la asistencia. Los primeros estudios de la ayuda prestada en la catástrofe revelaron que las víctimas estaban dispuestas a participar en los esfuerzos de reparación y reconstrucción. Ya se ha removido la mayor parte de los escombros pero todavía hay que demoler algunas estructuras peligrosas. El Comité de acción para el terremoto promovió la emisión de una serie especial de sellos postales que hasta la fecha ha rendido 60 mil dólares del Caribe Oriental, que se han destinado a reubicar a los que habían perdido sus hogares.^{14/} Este esfuerzo inicial ha comenzado poniendo énfasis en el reemplazo de viviendas de valor inferior a 10 mil dólares del Caribe Oriental y hasta ahora consiste en proporcionar estructuras de madera de dos y tres dormitorios. Estas se entregan a las familias fundamentalmente en calidad de préstamo y las condiciones se determinan en cada caso de acuerdo con la capacidad de pago. Además, CADEC ha utilizado los fondos de que dispone para adquirir materiales de construcción y ha estimulado a los constructores especializados a que, trabajando en equipo, presten sus servicios a tarifas sustancialmente reducidas para la construcción de viviendas de madera similares. Pese a estos esfuerzos aún se necesitan 30 unidades para resolver el problema de los que quedaron sin hogar.^{15/}

La asistencia externa ya identificada

Los británicos se contaron entre los primeros en expresar el deseo de ayudar al gobierno de Antigua y Barbuda. Como resultado de ello se han proporcionado andamios de acero y se ha construido un edificio

^{14/} Categoría i) del cuadro 1. El Comité de acción también ha emprendido otras iniciativas incluida la creación, en los bancos comerciales, del Fondo de ayuda para el terremoto.

^{15/} Los llamados a prestar asistencia hechos por el gobierno indicaban que la provisión de materiales de construcción y de algunas casas prefabricadas ayudaría a aliviar la situación.

para oficinas con el fin de reubicar a algunas de las dependencias del gobierno que se vieron obligadas a evacuar sus respectivos locales. Aún no se sabía a ciencia cierta la superficie total que proporcionaría el edificio mencionado, ni hasta qué punto cubriría las necesidades de espacio originadas por el terremoto.

En lo que toca a las organizaciones intergubernamentales del Caribe, la vigesimoctava reunión de la Junta Directiva del Banco de Desarrollo del Caribe acordó otorgar un préstamo de un millón de dólares a Antigua y Barbuda para la rehabilitación de viviendas.^{16/} Este préstamo establece una línea de crédito para el Banco de Desarrollo de Antigua y Barbuda con el fin de facilitar el otorgamiento de préstamos a los propietarios de viviendas para la reparación de los daños causados por el terremoto. Este préstamo del Banco de Desarrollo del Caribe basado en la revisión de una lista de 368 casos cubre poco menos de la mitad de las viviendas dañadas en esta categoría.^{17/}

Otras fuentes potenciales de ayuda

De lo anterior se deduce que, no obstante ciertos avances en lo que toca la rehabilitación de viviendas, aún queda mucho por hacer y el gobierno de Antigua y Barbuda no está en condiciones de hacerlo por sí solo debido a las limitaciones financieras. Otra posibilidad sería que los donantes de asistencia acepten que se utilicen los fondos destinados a proyectos de asistencia técnica negociados antes del terremoto. Como se dijo, tal aceptación se sujetaría al compromiso de devolver los fondos, a fin de que no se vean obstaculizados los proyectos de desarrollo. Inevitablemente la asistencia de esta naturaleza se destinaría a las necesidades del sector público.

^{16/} 22 de noviembre de 1974.

^{17/} Categoría ii) del cuadro 1. El préstamo otorgado, que se destina a las familias cuyos ingresos son inferiores a 65 dólares del Caribe Oriental semanales se divide en dos partes: medio millón al 4% y medio millón al 7 1/4%, que deberán volver a prestarse al 6% y al 9 1/4% respectivamente. La parte del préstamo que paga intereses más bajos se destinará a las casas cuyo valor máximo sea de 10 mil dólares con un tope de 500 dólares para préstamos a particulares. En el caso de la parte del préstamo que paga mayor interés no se ha fijado un máximo de valor a la vivienda pero los préstamos a particulares no pasarían de mil quinientos dólares en cada caso.

En lo que toca al sector privado,^{18/} obviamente es preciso que los pequeños empresarios tengan acceso a los fondos aportados en condiciones concesionarias, los que podrían canalizarse adecuadamente a través del Banco de Desarrollo de Antigua y Barbuda. Esta es una materia en que los gobiernos amigos y las instituciones financieras podrían prestar valioso apoyo. Tal acción también debería tener en cuenta la necesidad de préstamos para reparar las viviendas de la categoría de ingresos medianos en los casos en que la indemnización que pague el seguro no cubra los costos. Las compañías de seguros mismas podrían desempeñar un papel sumamente útil reteniendo una mayor proporción de sus fondos para inversión en Antigua y Barbuda.

El financiamiento para la rehabilitación y reconstrucción de bienes comunitarios presenta dificultades aún mayores. En Antigua y Barbuda no existe un fondo nacional para la conservación de sitios históricos y culturales. Pese a que seguramente las iglesias recibirán cierta ayuda de sus filiales en el extranjero, no puede presumirse que ésta será de la magnitud requerida como para realizar las obras de restauración necesarias. Es posible que sea necesario recurrir a fundaciones internacionales que se interesen por la conservación de lugares históricos.

COMENTARIO FINAL

Al finalizar el presente informe parece adecuado formular algunos comentarios sobre las medidas preventivas. Como se dijo, gran parte de la edificación de Antigua y Barbuda, particularmente los edificios públicos, son del tipo de bloques de piedra caliza unidos con hormigón (a menudo cal) y sin refuerzo estructural interno. Este es particularmente el caso de los edificios construidos el siglo pasado. La estabilidad de esta clase de edificios depende de que se mantengan "a plomo".

^{18/} La falta de información fidedigna sobre las reclamaciones presentadas a las compañías de seguros impidió hacer estimaciones análogas a las que se hicieron para las viviendas de bajos ingresos y el sector público.

Cuando como consecuencia del terremoto las secciones verticales perdieron su perpendicular la labor de rehabilitación será fundamentalmente de reconstrucción. Lo más probable es que en tales casos haya que utilizar nuevas técnicas de ingeniería aunque se conserven el aspecto y la fachada.

La mayoría de las grandes estructuras dañadas por el terremoto eran de bloques de piedra caliza tradicionales; 19/ y esto también se aplica a la mayoría de las viviendas privadas que fueron demolidas. Además, podría estimarse que la mayoría de las viviendas dañadas no se ajusta a algunas normas de construcción comúnmente aplicadas en otros países. No deja de ser significativo que durante las réplicas que se produjeron en las semanas posteriores al terremoto la reacción de la gente era abandonar los edificios de piedra y amontonarse en los de madera. El factor fundamental es que las construcciones que sufrieron peores daños fueron aquellas que no tenían refuerzos anti-sísmicos.

Hay que observar que en Antigua y Barbuda no se ha promulgado una ordenanza de construcción. Como es posible que vuelvan a producirse terremotos, hay obvia necesidad de contar con una ordenanza de esta naturaleza que asegure el cumplimiento de normas más exigentes en esta materia como medida preventiva fundamental.

Sin embargo, no hay que interpretar esto como el abandono de los bloques de piedra caliza para la construcción y su sustitución por bloques de cemento o por madera. La piedra caliza es el único material de construcción propio de Antigua y Barbuda, puesto que no hay bosques que proporcionen madera, ni una fábrica que elabore cemento 20/ tales materiales hay que importarlos y al aumentar su utilización aumenta la dependencia del sector externo.

19/ A manera de ejemplo puede citarse la Catedral de San Juan, la cárcel, el edificio de la Corte Suprema, la Tesorería, el Ministerio de Seguridad Nacional, el edificio de la Secretaría del MCOO y la mayoría de las iglesias.

20/ Hay una planta de cemento que se dedica principalmente al ensacado.

Así, pues, la transición del uso de la piedra caliza al uso de la madera y el cemento para la construcción no sólo constituye una pérdida cultural sino en cierta medida una pérdida en lo que toca a la autosuficiencia. Lo que se necesita es utilizar más material nacional de acuerdo con normas de construcción más adecuadas. Obviamente se necesita un nivel más alto de aplicación de la tecnología (que el comprobado en el siglo pasado), que combinaría la técnica de bloques de construcción con refuerzos estructurales adecuados. Alternativamente, deberían descubrirse otras formas de aplicar los materiales de construcción locales.

Asimismo, hay que observar que en muchísimos casos se agravarbn los daños causados en los edificios recién construidos debido a la costumbre de volver a construir sobre los cimientos antiguos de las construcciones tradicionales. Al aplicar un ordenanza de construcción también habrá que prestar atención a este aspecto.

Anexo I

RESOLUCION 345 (AC.67)

El Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina,

Recordando las resoluciones 2816 (XXVI) y 2959 (XXVII) de la Asamblea General, sobre la asistencia en casos de desastres naturales,

Tomando nota de la declaración del representante de Antigua sobre el catastrófico terremoto que se produjo en ese país el 8 de octubre de 1974,

Tomando nota asimismo de las declaraciones formuladas por los Gobiernos de los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina a ese respecto,

1. Invita a los Gobiernos de los Estados miembros de la Comisión y al Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre a prestar ayuda de emergencia al Gobierno y al pueblo de Antigua;

2. Pide al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina que, en cooperación con la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, envíe inmediatamente una misión a Antigua para que evalúe los daños causados a ese país y presente propuestas apropiadas para ayudar a Antigua a recuperarse de los efectos del desastre;

3. Pide también al Secretario Ejecutivo de la Comisión que haga distribuir el informe de la misión de evaluación entre los Gobiernos de los Estados miembros y a los organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;

4. Invita al Secretario Ejecutivo a que informe a la Comisión sobre la aplicación de la presente resolución, en su décimo sexto período de sesiones, que se celebrará en mayo de 1975.

Anexo II

REUBICACION DE EMERGENCIA DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES

<u>Dependencia u Oficina</u>	<u>Ubicación Transitoria</u>	<u>Observaciones</u>
Parlamento	Sala de Conferencias Hotel Michael's Mount	Hay que pagar alquiler
Servicios de Salubridad:		
Salubridad pública (enfermería)	Nuevo mercado de pescado	
Oficina del funcionario médico principal	Ministerio de educación	
Dispensario	Parte utilizable del Centro de Salud	
Salubridad pública (inspección)	Patio y galpones del Centro de Salud	
Ministerio de Seguridad Nacional, Asuntos Legales y Trabajo	Edificio de Brown y Cía.	Hay que pagar alquiler
Tesorería	Convent Hall	
Secretaría del MCCO a/	Habitaciones del Hotel Michael's Mount	Hay que pagar alquiler
Imprenta del Gobierno	Almacenes de la Reina	
Corte Suprema y Registro Civil	Tribunales inferiores	
Tribunales inferiores	Cuartel de Policía	
Biblioteca Pública	(P.E. Hall)	
Cárcel	Construcción provisional en el mismo recinto	

a/ Se trasladará a Dutchman's Bay cuando se hayan realizado las reparaciones inmediatas que se necesitan.

Anexo III

ANTIGUA Y BARBUDA

(Fuente: Censos de 1970)

Número de personas 64 794

Estimaciones de la población a mediados del año:

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
64.475	65.845	67.245	68.675	70.1357

Número de familias y unidades de vivienda 15 405

Promedio de personas por familia 4.2

Viviendas según año de construcción:

	<u>Número</u>	<u>Porcentaje</u>
Antes de 1940	2 131	13.9
1940-1949	1 487	9.7
1950-1954	2 776	13.0
1955-1959	2 068	13.4
1960-1964	2 868	18.6
1965-marzo de 1970	3 622	23.5
Sin especificar	453	2.9
	<u>15 405</u>	<u>100.0</u>

Distribución de las viviendas ocupadas según material de los muros exteriores:

	<u>Abril 1970</u>		<u>Abril 1960</u>
	<u>Números</u>	<u>Porcen- taje</u>	<u>Porcen- taje</u>
Bloques de concreto	2 552	16.6	8.1
Madera	11 760	76.3	84.6
Piedra	357	2.3	4.1
Ladrillo	47	0.3	1.3
Sin especificar	689	4.5	1.9
	<u>15 405</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

DRAFT

MEETING OF REGIONAL NURSING BODY

**REPORT ON
CONSULTATION ON THE ROLE OF
NURSING STAFF IN MASS CASUALTY MANAGEMENT
ANTIGUA, MAY 25 - 27, 1994
(Funded by the Eastern Caribbean Disaster Project)
Maria Barker, Nurse Advisor
PAHO/WHO**

Thirty-six nursing personnel from Antigua, the British Virgin Islands, Dominica, Grenada, Saint Lucia, St. Kitts and Nevis and St. Vincent and the Grenadines met in Antigua May 25 - 27, 1994, to examine the Role of the Nurse in Mass Casualty Management in the Eastern Caribbean countries and to formulate recommendations and strategies to improve this role.

The participants of the meeting included Chief Nursing Officers, Principal Nursing Officers, Tutors, Matrons, Casualty Department Nurses, representatives from the General Nursing Council and Regional Nurses Associations.

The Workshop covered topics such as "Pre-Hospital and Hospital Management of Mass Casualties" and "Introduction to Mass Casualty Management System". Group work and a desktop simulation exercise were important methodologies used in coming to the consensus that the role of nursing staff in Mass Casualty Management is currently poorly defined and special skills needed are lacking among staff. It was also recognized that training in Mass Casualty Management should be institutionalized as a post-basic course with certification, since the nurse must possess medical and nursing skills if he/she is to function at the required level as a member of the Disaster Preparedness and Mass Casualty Management Team.

RECOMMENDATIONS

1. Ministries of Health should approach UWI, Barbados and the Disaster Preparedness Project PAHO/WHO to develop, support and institutionalize a post-basic certified course for nurses working in Accident and Emergency Departments and Tutors in Mass Casualty Management similar to the course that Caribbean Physicians attend annually in Barbados.
2. Accident and Emergency Departments, playing a key role in Mass Casualty Management should be classified as specialized areas and staffed with a core of nurses trained in Emergency Care and Mass Casualty Management to allow coverage of, at least, one nurse with these skills on each shift, including the night shift.
3. The General Nursing Council in each country should update its regulations by 1995 to include the expanded role of the nurse in Hospital and Pre-Hospital Mass Casualty Management, and maintain a list of trained persons, since necessary skills will encompass medical and nursing activities, such as intravenous therapy, advanced life support systems and intubation.
4. Principal Nursing Tutors in Schools of Nursing should review and update the module/unit on Disaster Preparedness to include Mass Casualty Management, activity with support from PAHO/WHO by October 1994.
5. Ministries of Health must ensure that trained nursing personnel participate in the development of protocols for Pre-Hospital and Hospital Mass Casualty Management by 1995.