



Revista Asia América Latina

ISSN 2524-9347

Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires



Entre la vulnerabilidad y la agencia: Timor-Leste en la competencia geopolítica

Australia-China

GUADALUPE MÉNDEZ

ENTRE LA VULNERABILIDAD y LA AGENCIA: TIMOR-LESTE EN LA COMPETENCIA GEOPOLITICA AUSTRALIA-CHINA

BETWEEN VULNERABILITY AND AGENCY: TIMOR-LESTE IN THE AUSTRALIA-CHINA GEOPOLITICAL COMPETITION

Asia
América Latina

101

Guadalupe Méndez

Universidad del Salvador

g.mendez@usal.edu.ar

RESUMEN: El presente artículo examina la relevancia geopolítica de Timor-Leste en el contexto de la creciente competencia entre Australia y China en el Indo-Pacífico. A pesar de ser un pequeño Estado con recursos materiales limitados, Timor-Leste ocupa una posición geográfica estratégica que le otorga capacidad de influencia en la política regional. A partir de enfoques no tradicionales del poder, el artículo analiza cómo Timor-Leste busca resguardar sus intereses gestionando relaciones asimétricas con dos grandes potencias. Se presta especial atención al papel de los recursos energéticos - en particular el yacimiento de gas *Greater Sunrise* - y de megaproyectos de infraestructura como Tasi Mane, que se han convertido en piezas centrales tanto para la supervivencia económica como para la negociación diplomática. Si bien Australia sigue siendo su principal socio en materia de seguridad y cooperación al desarrollo, la creciente participación de China en infraestructura y su posible inversión en sectores críticos introducen nuevas dinámicas en las decisiones de política exterior de Dili. El estudio sostiene que Timor-Leste ejemplifica cómo los pequeños Estados pueden ejercer agencia al capitalizar la competencia geopolítica, aunque su fragilidad económica estructural podría limitar sus márgenes de maniobra y forzar elecciones difíciles entre preservar la soberanía y asegurar el apoyo externo necesario.

PALABRAS CLAVE: Geopolítica, poder no tradicional, Timor-Leste, Australia, China

ABSTRACT: This article examines the geopolitical relevance of Timor-Leste in the context of intensifying competition between Australia and China in the Indo-Pacific. Despite being a small state with limited material resources, Timor-Leste occupies a strategic geographic position that grants it leverage in regional politics. Drawing on non-traditional approaches to power, the article analyzes how Timor-Leste seeks to safeguard its interests by navigating asymmetrical relationships with two major powers. Particular attention is given to the role of energy resources

- especially the Greater Sunrise gas field - and large-scale infrastructure projects such as Tasi Mane, which have become central to both economic survival and diplomatic bargaining. While Australia remains Timor-Leste's primary security partner and development donor, China's growing involvement in infrastructure and potential investment in critical sectors introduces new dynamics into Dili's foreign policy choices. The study argues that Timor-Leste exemplifies how small states can exercise agency by capitalizing on geopolitical competition, using their vulnerabilities and strategic location as bargaining tools. At the same time, the country faces structural economic fragility that may constrain its room for maneuvering and force difficult choices between preserving sovereignty and securing much-needed external support.

KEYWORDS: Geopolitics, non-traditional power, Timor-Leste, Australia, China

La República Democrática de Timor-Leste alcanzó su independencia en mayo de 2002, convirtiéndose así en uno de los países más jóvenes del mundo. Desde su ingreso a la comunidad internacional, en tanto pequeño Estado con tan solo 14.954 kilómetros cuadrados y menos de un millón y medio de habitantes, Timor-Leste ha tenido que navegar su vida como joven país, gestionando su relación con las potencias regionales de su vecindario. El presente trabajo pone el foco en la relación bilateral de Timor-Leste con dos de ellas: Australia y la República Popular China (en adelante, China).

Existe un importante desequilibrio de poder entre Timor-Leste y las mencionadas potencias, sin embargo, no obstante, esto, el joven país ha optado por evitar el alineamiento exclusivo con uno de los dos poderes en pos de conservar determinado poder de agencia. Asimismo, el contexto de competencia geopolítica entre China y Estados Unidos, y sus respectivos socios, entre los cuales se encuentra Australia, incrementa la relevancia de un pequeño país que carece de recursos tradicionales de poder. Existe, sin embargo, un factor que vuelve a Timor-Leste un actor central en los cálculos estratégicos de Australia: su ubicación geográfica.

Dicho ensayo parte de la hipótesis de que la relación de Timor-Leste vis-à-vis Australia y China es un estudio de caso relevante que permite entender el modo en que un pequeño Estado, marginal en la política internacional, recupera su relevancia frente a dos potencias en el marco específico de la competencia geopolítica en el Indo-Pacífico, utilizando como recurso estratégico a su ubicación vulnerable a la hora de negociar con otros Estados.

Marco teórico y Estado del arte

El presente artículo se apoya en los aportes de autores predominantemente anglosajones que realizan un seguimiento de la política exterior timorense, en particular desde el acercamiento de la nación insular a China. Entre ellos, se destacan quienes ponen el foco en las motivaciones geopolíticas subyacentes a la relación de Timor-Leste tanto con Australia como con China: Parker Novak (2023), con su publicación titulada *Timor-Leste's uncertain future*; Jarryd de Haan (2019), autor de *Chinese and Australian interests in Timor-Leste: at odds or mutually beneficial?*; y Teesta Prakash con Jack Sato, coautores de *Greater Sunrise: Can Timor-Leste play the "China card"?*.

Desde la perspectiva de los teóricos realistas de las Relaciones Internacionales, el poder y la influencia se miden según la posesión de recursos materiales, notablemente la población, el Producto Bruto Interno (PBI), el territorio y los recursos militares de un Estado. Esta definición de poder facilita la cuantificación, y, por consiguiente, la distinción entre las “grandes potencias” y los “pequeños Estados” del sistema internacional. No obstante, dicha forma de entender a los pequeños Estados ha llevado a que los mismos sean considerados débiles, ignorando el poder que pueden ejercer, aún si este está limitado a temas, geografías o relaciones específicas (Long, 2016).

Según Long (2016), el contexto histórico actual favorece a los pequeños Estados, ya que su supervivencia frente a las grandes potencias está resguardada por normas e instituciones. Esto brinda una explicación alternativa a las concepciones tradicionales de poder basadas en recursos y abre la posibilidad de explorar nuevas formas de autonomía e influencia. Sin negar las limitaciones que el poder tradicional puede tener sobre los pequeños Estados, a partir de dicho diagnóstico, Long (2016) desarrolló las tres formas de poder que están al alcance de, y que son particularmente importantes para, los pequeños Estados: el poder particular-intrínseco, el derivado, y el colectivo. Cada categoría tiene su propia base - esto es, el recurso que un actor puede explotar para afectar el comportamiento de otro - y sus propios medios (Branco, 2019).

El poder particular-intrínseco depende de los recursos que posee el pequeño Estado. Si bien muchas veces no cuentan con poderío militar, es posible que tengan otros recursos que sólo se vuelven relevantes en la política internacional mediante su ejercicio. El autor brinda el ejemplo de bases tradicionales de poder, como petróleo y gas, pero también menciona otra fuente de poder particular-intrínseco: una ubicación geográfica estratégica. Branco (2019) sostiene que el concepto de “pivotes geopolíticos”, desarrollado por Zbigniew Brzezinski, se alinea con esta forma de poder, en tanto estos se definen como Estados cuyo poder deriva no de su poder ni de su motivación, sino de su ubicación sensible y de las consecuencias de su ubicación potencialmente vulnerable en el comportamiento de actores geoestratégicos. Si bien en su

teorización original, Brzezinski hacía referencia a la región Euroasiática, este concepto puede aplicarse a otras regiones en las que existe competencia entre grandes potencias (Branco, 2019).

El poder derivado depende de la relación entre un pequeño Estado con una potencia. En las palabras de Handel, “el arte diplomático de los Estados débiles consiste en obtener, comprometer, y manipular, en la medida de lo posible, el poder de otros Estados más poderosos en su propio interés” (1981, como se citó en Long, 2016). Por consiguiente, si se parte de la premisa de que el poder se trata de relaciones sociales, el vínculo entre un pequeño Estado y una potencia podría ser considerado como la base del poder derivado. Sin embargo, el alcance de dicha categoría de poder es limitado, ya que, si bien le ofrece la posibilidad a un pequeño Estado de ampliar su influencia, este queda altamente constreñido por los intereses de la potencia (Branco, 2019).

Finalmente, la base del poder colectivo también se expresa en términos de una relación, pero en este caso entre un pequeño Estado y una asociación de otros pequeños Estados. Este tipo de poder se manifiesta mediante la construcción de coaliciones de Estados que se apoyan entre sí, por lo general en el marco de instituciones. En efecto, estas últimas mejoran la capacidad de los pequeños Estados de influir en los procesos de toma de decisiones, en la medida en que les otorga un lugar en la mesa, y, en muchos casos, un voto, que formalmente vale lo mismo que aquel de una potencia. La participación en instituciones internacionales es, por lo tanto, otro de los medios a disposición de los pequeños Estados para hacer avanzar sus intereses nacionales (Long, 2016).

Desde la perspectiva realista, Timor-Leste, en tanto un país con escasos recursos materiales y militares, clasifica como un pequeño Estado. Sin embargo, esto no explica la influencia que dicho país ejerce en el Indo-Pacífico, y en particular en su relación con dos importantes potencias: la República Popular China y Australia. Por esta razón, el presente análisis se basa en las categorías de poder expuestas por Long (2016), con el fin de tener un entendimiento más acabado de las dinámicas de poder e influencia entre los tres actores mencionados.

La relevancia geopolítica de Timor-Leste

Un primer aspecto clave para valorar la relevancia de Timor-Leste como actor en el Indo-Pacífico radica en una característica intrínseca del país: su posición geográfica. La República Democrática de Timor-Leste se sitúa en la intersección de Asia y el Pacífico Sur, entre dos grandes potencias regionales: al oeste y al norte, limita con Indonesia, que representa la mayor parte de las fronteras terrestres y marítimas; al sudeste, limita con Australia. El documento Força 2020, publicado por el gobierno timorense en 2006 para delinear las pautas estratégicas que guían el desarrollo de las fuerzas armadas nacionales, sostiene

que la posición geográfica del país le podría traer beneficios teniendo en cuenta su relevancia estratégica en el contexto global (Gobierno de Timor-Leste, 2006).

Tal como expresa Parker Novak (2023), la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, que involucra también a sus respectivos aliados y socios, define la región del Indo-Pacífico y, según el autor, vuelve a Timor-Leste un actor fundamental. Esto se explica por la ubicación clave de dicho país, cerca del medio del archipiélago indonesio, un determinante fundamental de la estabilidad del Sudeste Asiático. Asimismo, al norte de la isla de Timor-Leste se encuentran los estrechos de Ombai y de Wetar, cuyas aguas profundas posibilitan el acceso no detectado de submarinos entre el océano Índico y el Pacífico (Novak, 2023). En efecto, al encontrarse en una posición privilegiada para controlar el tránsito de submarinos, en caso de crisis o de guerra, la importancia estratégica del país incrementaría significativamente (Branco, 2019).

El documento *Força 2020* establece que la estructura territorial de Timor-Leste, asentada sobre un archipiélago, vuelve al país vulnerable frente a amenazas por mar y por tierra (Gobierno de Timor-Leste, 2006). De ahí que impedirle a una potencia antagonista el acceso a la nación insular es fundamental, sobre todo para Australia, dado que si Timor-Leste quedara bajo el control de un poder hostil, el país podría ser utilizado para bloquear el acceso de buques australianos al océano Índico. Además, Darwin, la capital del Territorio del Norte de Australia donde se encuentran estacionados aproximadamente 2500 marines estadounidenses, queda a sólo quinientos kilómetros de la isla de Timor. Desde este punto de vista, Timor-Leste representa un pivote geopolítico para Australia (Branco, 2019). El gobierno timorense reconoce su centralidad para dicho país, afirmando en documentos oficiales que Timor-Leste está ubicado en uno de los “arcos de protección” o “cadenas de seguridad” de Australia; es decir que representa una garantía de seguridad en el marco de la defensa del país occidental (Gobierno de Timor-Leste, 2006).

Es fundamental señalar que las preocupaciones de Australia en materia de seguridad respecto de Timor-Leste no son nuevas, ni se originan a partir de la competencia geopolítica con China, sino que son de carácter histórico. En efecto, estas preocupaciones se remontan a varias décadas antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando circulaban rumores sobre un eventual abandono de la isla por parte de Portugal y sobre los planes de Japón de ocupar Timor-Leste. Ante esa posibilidad, Australia envió una pequeña fuerza a Timor Oriental el 17 de diciembre de 1941, con el objetivo declarado de defender la isla de una invasión japonesa. Sin embargo, la motivación de fondo era resguardar a Australia misma, que percibía a Timor como una “puerta de entrada” a su territorio (Branco, 2019).

Esta preocupación por parte de Canberra jamás desapareció y se mantiene hasta la actualidad, así como su intención de mantener a Timor-Leste dentro de su zona de influencia exclusiva. Sin embargo, en el actual contexto

geopolítico, se presenta un nuevo potencial actor hostil: la República Popular China. Esto último condiciona la política exterior australiana, en particular en el ámbito de la defensa.

De este modo, por su mera condición geográfica, siguiendo la clasificación de Long (2016), la República Democrática de Timor-Leste posee una base de poder particular-intrínseco, en la medida en que su ubicación potencialmente vulnerable afecta el comportamiento y la política exterior de otros actores, en particular de Australia.

El estado de la economía timorense

Con un PBI de 2.13 billones de dólares (1.530 dólares per cápita), Timor-Leste cuenta con una de las economías más pequeñas del mundo. Si bien la economía del país ha crecido desde su independencia, esto se debe casi exclusivamente a la obtención de billones de dólares en concepto de impuestos y regalías por la extracción de depósitos de gas y petróleo ubicados en el Mar de Timor. En efecto, el sector petroquímico constituye la gran mayoría del PBI del país, mientras que las transferencias del exterior, la agricultura, el café y el turismo ocupan el resto. Con un índice de pobreza de 41.8%, casi la mitad de la población es pobre, y un tercio de los jóvenes se encuentran desempleados (de Haan, 2019; Novak, 2023; International Monetary Fund, 2024).

En el 2005, se estableció el ‘*Petroleum Fund*’, o Fondo del Petróleo, con el fin de permitirle al gobierno timorense gestionar los ingresos provenientes de los depósitos Bayu-Undan, ubicados en el Mar de Timor, de forma sustentable. Desde aquel año, las ganancias provenientes de proyectos de petróleo y gas son depositados en el fondo y luego invertidos en activos en el extranjero para generar ingresos adicionales. Cada año, el gobierno timorense puede retirar dinero del fondo y destinarlo al presupuesto estatal. El monto retirado por el gobierno es determinado por una pauta denominada *Estimated Sustainable Income*, o Ingreso Sostenible Estimado, cuya finalidad es garantizar que el dinero retirado pueda ser recuperado por los ingresos generados por las inversiones en el extranjero. De este modo, al menos en teoría, el Fondo del Petróleo debería ser capaz de sostenerse incluso en un escenario de agotamiento de los ingresos petroleros (de Haan, 2019).

No obstante, desde 2007, el gobierno timorense ha retirado montos que superan ampliamente lo estipulado por el Ingreso Sostenible Estimado, a la vez que los ingresos al fondo han disminuido debido al agotamiento de las reservas de petróleo y de gas en Bayu-Undan. Esta tendencia es particularmente preocupante teniendo en cuenta que, según la fuente consultada, Timor-Leste es el segundo o tercer país más dependiente del petróleo en el mundo, y que el gobierno estima que los yacimientos petroleros y de gas van a agotarse por completo para 2035. Esto implicaría que, dentro de aproximadamente una

década, el Fondo de Petróleo podría verse vaciado, conllevoando a una potencial catástrofe presupuestaria (de Haan, 2019; Novak, 2023).

Sin embargo, el acuerdo alcanzado en 2018 para determinar la frontera marítima entre Australia y Timor-Leste podría brindarle una nueva fuente de ingresos a la nación asiática, si esta última logra explotar el gas que se encuentra en el yacimiento denominado “*Greater Sunrise*”. Este último, descubierto en 1974 en el Mar de Timor, cuenta con miles de millones de metros cúbicos de gas. Sin embargo, su desarrollo ha estado estancado durante años, primero por las disputas sobre fronteras marítimas, y luego por la cuestión de si el gas debería refinarse en Timor-Leste o en Australia (Novak, 2023).

En relación con el primer punto, el acuerdo de 2018 estableció que el 70% del yacimiento quedaría bajo jurisdicción de Timor-Leste. No obstante, se mantiene un régimen de desarrollo conjunto, mediante el cual ambos Estados comparten el control, la administración, la explotación y los beneficios de los recursos minerales del *Greater Sunrise* hasta su completo agotamiento. Actualmente, los tres socios del *Sunrise Joint Venture* (SJV) son la empresa estatal timorense Timor GAP, la empresa australiana Woodside y la japonesa Osaka Gas, con 56.56%, 33.44% y 10% de participación, respectivamente (Jiménez García-Carriazo, 2018; Woodside Energy, s.f.).

El segundo punto, relativo a la definición de dónde debería refinarse el gas, aún no se ha resuelto. En efecto, el gobierno de Timor-Leste desea que el gas sea refinado en la costa sur de la isla. Su socio y potencial operador de proyecto, la empresa Woodside, sostiene por su parte que un oleoducto a Darwin, la capital del territorio norte de Australia, es la única opción comercialmente viable (Connors, 2022). Esta decisión repercute directamente en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación del *Greater Sunrise*. Si el yacimiento se desarrolla a través de un oleoducto hacia Timor-Leste, Australia recibiría el 30% y Timor-Leste el 70%. En cambio, si el oleoducto se dirige hacia Australia, la proporción sería del 20% para Australia y del 80% para Timor-Leste (Jiménez García-Carriazo, 2018).

Las ambiciones timorense de refinar el gas en el país van de la mano del megaproyecto Tasi Mane, ideado por el gobierno nacional en su Plan de Desarrollo Estratégico 2011-2030. Dicho proyecto apunta a desarrollar tres aglomeraciones industriales e infraestructura interconectada a lo largo de la costa sur de Timor-Leste, con el fin de proveer las instalaciones necesarias para procesar Gas Natural Licuado (GNL) en el país. Desde su lanzamiento, sucesivos gobiernos timorense han defendido el proyecto. El presidente Ramos-Horta incluso llegó a afirmar que el mismo convertiría a Timor-Leste en el próximo Dubái o Singapur (Ingram et al., 2015; Novak, 2023).

Algunos analistas sostienen que refinar el GNL en Timor-Leste le permitiría al país ganar tiempo para empezar a diversificar su economía y reducir su dependencia hacia las importaciones (Connors, 2022). En efecto, sobre todo

a los ojos de las autoridades timorenses, el proyecto Tasi Mane es uno de los únicos recursos que le queda al país para paliar los potencialmente catastróficos efectos del agotamiento de los recursos del Fondo de Petróleo. Esta situación de urgencia vuelve a Timor-Leste más permeable a inversiones extranjeras, y ante la negativa australiana a participar del proyecto, China podría ocupar ese vacío (de Haan, 2019).

La relación bilateral de Timor-Leste con Australia y China

Tanto Australia como China mantienen relaciones de larga data con Timor-Leste, que en la actualidad están fuertemente marcadas por el contexto más amplio de competencia geopolítica entre dichos países en el Indo-Pacífico.

En el caso de Australia, las preocupaciones en materia de seguridad con respecto a la isla de Timor han sido un condicionante fundamental en su relación con Timor-Leste a lo largo de la historia y hasta la actualidad. Los dos últimos Libros Blancos de Defensa australianos, publicados en 2013 y 2016, respectivamente, incluyen a Timor-Leste en sus “Intereses Estratégicos en materia de Defensa” en la medida que se plantea que no es posible proteger a Australia sin tener un vecindario seguro. Dicha región está definida en el Libro Blanco de 2016 como el área que abarca la zona marítima del Sudeste Asiático y el Pacífico Sur, compuesta por Papúa Nueva Guinea, los Estados insulares del Pacífico Sur, y Timor-Leste. El documento señala explícitamente que la presencia de una potencia militar extranjera que intente ampliar su influencia mediante acciones que comprometan la seguridad de los accesos marítimos australianos sería considerada una amenaza para el país (Ministerio de Defensa de Australia, 2016).

El interés estratégico de Australia en asegurar un vecindario seguro se refleja en un objetivo concreto: realizar contribuciones militares efectivas para garantizar la seguridad marítima en el Sudeste Asiático y respaldar a los gobiernos de Papúa Nueva Guinea, Timor-Leste y los Estados insulares del Pacífico Sur en la construcción y el fortalecimiento de sus capacidades de seguridad (Ministerio de Defensa de Australia, 2016).

Dicho objetivo ha sido operacionalizado principalmente mediante el *Defence Cooperation Program* (DCP) entre Australia y Timor-Leste. El propósito central de dicho programa consiste en proveer apoyo continuo al desarrollo de las Fuerzas y el Ministerio de Defensa de Timor-Leste, con el fin de que puedan contribuir al crecimiento y a la estabilidad del país. La asistencia es llevada a cabo por veinticuatro asesores que residen en Timor-Leste. Los métodos de asistencia incluyen tutorías, desarrollo de infraestructura, participación en ejercicios y entrenamientos de las Fuerzas de Defensa de Australia y entrenamiento directo servicio a servicio (Australian Embassy Timor-Leste, s.f.).

También se puede destacar la firma del Acuerdo recíproco de Cooperación en Defensa en 2022, cuyo objetivo consiste en mejorar la capacidad de actuación conjunta de las fuerzas de defensa de ambos países, llevar a cabo ejercicios y entrenamiento, y cooperar en asistencia humanitaria y ayuda ante catástrofes naturales. Aunque este último aún no ha entrado en vigor, denota la importancia que Australia le ha otorgado a la relación con Timor-Leste (Conley Tyler y Booth, 2023). En lo relativo a seguridad marítima, en 2017, Timor-Leste aceptó la donación australiana de dos buques patrulleros de clase Guardian para las Fuerzas de Defensa de Timor-Leste (F-FDTL) bajo el *Pacific Maritime Security Program* (PMSP). Cabe destacar, no obstante, que aún no se ha materializado la entrega de los buques, y esta ha sido reprogramada en varias ocasiones (Australian Embassy Timor-Leste, s.f.).

Dili, por su parte, percibe a Canberra como un proveedor de seguridad que contribuye a preservar su soberanía. En efecto, la fuerza multinacional liderada por Australia, *International Force for East Timor* (INTERFET), desplegó sus tropas en Timor-Leste dos veces frente a importantes crisis de seguridad en el país en 1999 y 2006. Asimismo, Australia ha sido el principal proveedor de equipamiento y de capacitaciones para las Fuerzas de Defensa de Timor-Leste (F-FDTL) (Branco, 2019).

No obstante, el ámbito en el que Australia se destaca frente a cualquier otro actor en Timor-Leste es el de la cooperación para el desarrollo. En efecto, dicho país es el primer donante de ayuda por un margen considerable, aportando más del doble que el segundo país, los Estados Unidos, y por encima de Japón y la Unión Europea (Gobierno de Timor-Leste, 2024). Actualmente, se encuentra vigente el *Australia–Timor-Leste Development Partnership Plan 2025–2030*, que establece como objetivo general promover la prosperidad, estabilidad y resiliencia del joven país. Los cuatro objetivos específicos de dicho plan son los siguientes: apoyo a los servicios esenciales; fomento del crecimiento económico inclusivo y sustentable; promoción de la soberanía, la estabilidad y la resiliencia; y, finalmente, apoyo a todos los timorenses para que prosperen y se desarrollen por igual (DFAT, 2023).

Entre los programas de desarrollo australianos orientados a infraestructura, sobresale el *Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific* (AIFFP), creado en 2018. Su fin consiste en brindar donaciones y préstamos a los Estados del Pacífico y Timor-Leste para financiar o cofinanciar proyectos ligados a infraestructura de energía, agua, transporte, y telecomunicaciones, entre otros. Actualmente, el AIFFP cuenta con dos proyectos activos en Timor-Leste: el primero consiste en asesoramiento para el diseño, fabricación e instalación del primer cable submarino de telecomunicaciones del país, y el segundo, en la renovación de la infraestructura del aeropuerto internacional Presidente Nicolau Lobato (AIFFP, s.f.).

El objetivo central del gobierno australiano es promover la estabilidad en Timor-Leste, con el fin de evitar una potencial crisis de refugiados, darle al gobierno timorense la capacidad de satisfacer sus propias necesidades en materia de seguridad, proteger las rutas de navegación australianas que pasan por aguas timorense, ayudar a defender el acceso norte a Australia, y proteger la Zona Económica Exclusiva australiana. Las donaciones responden, en última instancia, a consideraciones de carácter estratégico (de Haan, 2019).

China, por su parte, fue el primer país en reconocer la declaración de independencia unilateral de Timor-Leste de Portugal el 28 de noviembre de 1975. Tras la anexión del territorio por parte de Indonesia y hasta finales de los años setenta, China apoyó la causa timorense en la ONU y brindó apoyo financiero a los líderes de la resistencia exiliados en Mozambique. Asimismo, la potencia asiática fue el primer Estado en establecer relaciones diplomáticas con Timor-Leste cuando alcanzó su independencia formal el 20 de mayo de 2002 (Branco, 2019; Huang, 2024).

Inmediatamente después de la independencia de Timor-Leste, emulando su experiencia ayudando a pequeños países en desarrollo en África, China proveyó apoyo a la nueva nación, implementando varios programas de cooperación *soft power*. Entre ellos, se puede destacar la construcción de colegios, la provisión de becas y cursos para funcionarios públicos timorense en China, y asistencia en la capacitación de doctores, equipos médicos y policías (Branco, 2019).

En los primeros siete años tras la independencia de Timor-Leste, la ayuda económica de China hacia dicho país se centró en la construcción de edificios gubernamentales en la capital, Dili. Entre 2004 y 2010, el gobierno chino subvencionó la construcción del Palacio Presidencial timorense, del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Defensa y Seguridad, de la sede central de las fuerzas armadas timorense, y de la Embajada timorense en Beijing (Storey, 2009; Soriano, 2019).

En el plano económico-financiero, Timor-Leste no ha solicitado hasta ahora préstamos a China; no obstante, dichos países han firmado una serie de acuerdos bilaterales de comercio y cooperación, incluyendo uno que confiere un mutuo estatus de nación más favorecida (Branco, 2019). Las últimas cifras oficiales disponibles indican que China es el primer destino para las exportaciones timorense, y la segunda fuente más importante de importaciones hacia Timor-Leste (Ministry of Commerce and Industry, 2022).

Un aspecto fundamental a considerar son las inversiones de entidades chinas en Timor-Leste, que han resultado en importantes proyectos de infraestructura ligados a la energía y a la conectividad. En el 2017, Timor-Leste se incorporó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y, desde entonces, más de veinte proyectos han sido firmados en el marco de dicha iniciativa. Entre ellos se destacan la construcción del puerto de Tibar, de la red eléctrica nacional y la

autopista de Suai - una pieza fundamental del megaproyecto Tasi Mane (Novak, 2023; Huang, 2024).

Es importante remarcar que dichos proyectos no son financiados por China, sino que el gobierno de Timor-Leste ha pagado para su ejecución. La mayoría de las empresas chinas han obtenido los contratos dado que ofrecen la realización de los proyectos a costos más bajos que sus competidores; no obstante, varias de las obras demostraron ser de mala calidad. Por ejemplo, el primer tramo de 30 kilómetros la autopista de Suai, construido por COVEC-CRFG a un monto de \$10 millones por kilómetro, se derrumbó durante su primera temporada de lluvias por su pobre diseño (Gomes y Scheiner, 2021).

Beijing y Dili también comparten lazos militares: en 2006, el gobierno timorense adquirió ocho jeeps de combate ligero de un proveedor chino; y en 2008, firmó un contrato de \$25 millones con Poly Technologies, una empresa china con estrechos vínculos con el Ejército Popular de Liberación, para la compra de dos lanchas patrulleras de clase Shanghai para combatir actividades ilícitas en la zona económica exclusiva de Timor-Leste. Esto representa la adquisición de defensa más importante realizada por autoridades timorense hasta la fecha (Branco, 2019). No obstante, a diferencia de Australia, quien proveyó 1,300 soldados a la fuerza multinacional INTERFET durante la crisis de seguridad timorense de 2006, China no intervino (Colville, 2023).

Más recientemente, en septiembre de 2023, China y Timor-Leste elevaron sus vínculos bilaterales a una asociación estratégica integral. A mediados de 2024, ambos países suscribieron una declaración conjunta para profundizar su relación. Este documento establece que Beijing y Dili acordaron intensificar los intercambios entre sus fuerzas militares y policiales en todos los niveles, así como reforzar la cooperación en áreas como la capacitación de personal, la tecnología de equipos, la realización de ejercicios y entrenamientos conjuntos, los asuntos policiales y la aplicación de la ley (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2024).

Al igual que Australia, el interés chino por Timor-Leste desde 1990 en adelante responde a motivaciones estratégicas. En este caso, deben enmarcarse en el ascenso de China como potencia global, lo cual va de la mano de la creación de su esfera de influencia, en particular en el Sudeste asiático y el Pacífico Sur. La frase pronunciada por Loro Horta, actual Embajador timorense en Beijing, resume acertadamente la situación: “Timor-Leste no es una prioridad para China, pero Beijing definitivamente no lo pierde de vista” (como se cita en Branco, 2019, p. 97). No obstante, tal como afirma Branco (2019) las dinámicas geopolíticas podrían cambiar su relación bilateral: de ser sólo un “buen amigo”, Beijing podría pasar a ser el amigo más cercano de Dili.

La competencia geopolítica entre Australia y China

A partir de un análisis de las relaciones de Australia y China con Timor-Leste, Prakash y Sato (2022) argumentan que, si bien el país occidental supera por lejos a la potencia asiática en materia de financiación para el desarrollo en prácticamente todos los sectores, el mero hecho de destinar más recursos económicos que Beijing no implica que Canberra sea el vencedor de la competencia geoeconómica entre ambos países. En efecto, es necesario tener presente la relevancia política del accionar de ambos países a los ojos de las autoridades timorenses: si bien la financiación para el desarrollo australiana tiene como objetivo fomentar el desarrollo humano, esta no atiende las necesidades en materia de infraestructura energética que le serviría como moneda política a Canberra (Prakash y Sato, 2022).

En efecto, las inversiones chinas canalizadas mediante sus empresas estatales, en el sector no petrolero, pero también en el marco del megaproyecto Tasi Mane, han sido cuidadosamente seleccionadas y, según algunos analistas, le aportan mayor valor a Timor-Leste que los proyectos focalizados en el desarrollo humano financiados por Australia (Hernandez, 2023). Esto último se vuelve evidente si se tiene presente el contexto económico que está atravesando Timor-Leste, y el grado de urgencia de la necesidad de diversificar la economía, o, en el corto y mediano plazo, de llevar a la práctica las ambiciones de Tasi Mane para empezar a percibir las ganancias del refinamiento de GNL.

Desde el punto de vista de Canberra, la perspectiva de que Beijing se vuelva la principal fuente de inversión de Tasi Mane genera preocupación. En efecto, una vez completado, el proyecto será responsable de proporcionar la mayoría de los ingresos timorenses. Asimismo, este último también incluye la construcción de un puerto y de infraestructuras de construcción y reparación naval. De esta manera, China podría lograr una influencia desproporcionada no sólo en la economía timorense, sino también en sus asuntos estratégicos o incluso militares, teniendo en cuenta el hecho de que proyectos portuarios existentes a cargo de empresas chinas en otros países de la región le otorgan influencia política y expanden su presencia militar (de Haan, 2019).

Si bien, hasta la fecha, el gobierno chino no ha realizado propuestas concretas con respecto a *Greater Sunrise*, la posibilidad de que esto suceda existe. En efecto, la perspectiva de que Beijing invierta en el megaproyecto Tasi Mane es un elemento fundamental en la política exterior timorense, en tanto le otorga a Dili una “carta” a la hora de negociar con otras potencias, en particular con Australia (Prakash y Sato, 2022). Sucesivos gobiernos en Dili han expresado que están abiertos a diversas fuentes de financiación, tanto por parte de gobiernos occidentales como no-occidentales. En el marco de un discurso en el National Press Club de Australia, hablando sobre inversiones para la explotación de los yacimientos en *Greater Sunrise*, el presidente Ramos-Horta afirmó: “Estamos

buscando socios. Si Australia no desea hacerlo, lo entendemos. En ese caso, hablaremos con los chinos o los kuwaitíes” (citado en Hobson y Jackson, 2024).

El objetivo de este tipo de pronunciamientos es capitalizar la competencia geopolítica y las preocupaciones australianas por lo que perciben como una avanzada china en su “vecindario”, y presionar para que dicho país, a través de Woodside Energy, acepte procesar el GNL en las costas timorenses. La siguiente cita del presidente Ramos-Horta ilustra la estrategia de su país: “Timor-Leste debería formar parte de los intereses estratégicos australianos, ya que deberían querer ver a un Timor-Leste pro-Australia, pro-valores occidentales en su puerta. Entonces, no es filantropía. Esto está en sus intereses económicos y estratégicos” (citado en Coade, 2022).

En este sentido, la estrategia diplomática timorense de intentar capitalizar las preocupaciones australianas puede entenderse como un ejercicio de poder particular-intrínseco, utilizando como base de poder la ubicación geográfica estratégica de la isla. Dicha ubicación, particularmente sensible para Australia, es explotada por las autoridades timorenses para intentar modificar el comportamiento de Canberra en negociaciones que afectan su interés nacional, como es el caso de la explotación de los recursos en *Greater Sunrise*, por ejemplo.

De este modo, la política exterior de Dili también podría ser entendida como una muestra de poder derivado, en la medida en que intenta manipular a otro Estado más poderoso - en este caso, Australia - en favor de sus propios intereses. Sin embargo, aquí queda evidenciado que esta forma de poder tiene importantes limitaciones, ya que aún no se ha definido donde se refinará el GNL extraído de *Greater Sunrise*. No obstante, la presión sobre Canberra podría incrementar en la medida en que el acto de equilibrio que ha mantenido Timor-Leste hasta la fecha potencialmente sucumba ante la fuerza del contexto económico del país (Kingsbury, 2023). Esto podría empujar a las autoridades en Dili a aceptar inversiones chinas bajo condiciones poco favorables, que podrían amenazar la soberanía timorense, a la vez que generarían una importante incomodidad en Australia (Soriano, 2019).

Frente a este escenario, el gobierno australiano deberá evaluar qué priorizar: si ejecutar buenas políticas económicas, evitando el riesgo asociado al refinamiento del GNL en costas timorenses; o buenas políticas geopecónómicas, que potencialmente generen mayores costos comerciales que beneficios, pero permitan hacer avanzar los intereses estratégicos australianos de mantener a Timor-Leste dentro de su zona de influencia exclusiva.

Conclusiones

De acuerdo con las definiciones tradicionales de poder, Timor-Leste se considera un Estado pequeño y débil, dado su limitado acceso a recursos materiales y capacidades militares. No obstante, su ubicación estratégica y

cercanía geográfica con Australia le otorgan una potencial base de poder mediante la cual ampliar su margen de maniobra en sus negociaciones con la mencionada potencia regional.

La posibilidad de una inminente crisis económica y presupuestaria en Timor-Leste es latente, pero el interrogante es si será Australia o China quien asumirá el rol como socio para ayudar a prevenir o remediar dicha situación (Soriano, 2019). Esto último dependerá en gran medida del peso que le otorgarán dichas potencias a consideraciones estratégicas a la hora de determinar los proyectos que llevarán a cabo en Timor-Leste. De ahí que el gobierno timorense - en tanto representante de un pequeño Estado sujeto a una competencia geopolítica entre dos potencias con las que existe un importante desequilibrio de poder - tendrá que diseñar una política exterior que maximice uno de los únicos recursos que posee: su condición de “pivote geopolítico”. De lo contrario, el futuro económico, e incluso político del país, podría verse fuertemente comprometido.

Referencias bibliográficas

- AUSTRALIAN EMBASSY TIMOR-LESTE (S.F.). *Defence Co-Operation*. <https://timorleste.embassy.gov.au/dili/Defence.html>
- BRANCO, B. (2019). Foreign Policies of Small States: Exploring Different Perspectives of Power: The Case of Timor-Leste en Ip Kuai Peng et al. (Eds.), *The challenges, development, and promise of Timor-Leste* (1^a ed., pp. 75-117). City University of Macau.
- COADE, M. (2022). *Ramos-Horta emphasises regional importance of Beijing*. The Mandarin. <https://www.themandarin.com.au/190478-ramos-horta-emphasises-regional-importance-of-beijing/>
- COLVILLE, A. (2023). *In Timor-Leste, China chips away at Australian influence*. The China Project. <https://thechinaproject.com/2023/06/27/in-timor-leste-china-chips-away-at-australian-influence/>
- CONLEY TYLER, M. Y BOOTH, M. (2023). *Australia's vital role in securing Timor-Leste's future*. The Mandarin. <https://www.themandarin.com.au/226796-australias-vital-role-in-securing-timor-lestes-future/>
- CONNORS, E. (2022). East Timor plays the China card in Sunrise gas battle. Australian Financial Review. <https://www.afr.com/world/asia/east-timor-plays-the-china-card-in-sunrise-gas-battle-20220819-p5bb8g>
- DE HAAN, JARRYD (2019). *Chinese and Australian interests in Timor-Leste: at odds or mutually beneficial?* Future Directions International. <https://apo.org.au/organisation/82082>

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE (2023). Australia–Timor-Leste Development Partnership Plan 2025–2030.

<https://www.dfat.gov.au/publications/development/australia-timor-leste-development-partnership-plan-2025-2030>

GOMES, E. Y SCHEINER C. (2021). *Chinese Involvement in Timor-Leste: Myths and facts* [Diapositivas de PowerPoint]. La'o Hamutuk.

GOVERNO DA REPUBLICA DEMOCRATICA DE TIMOR-LESTE (2006). Forca 2020.

<http://www.etan.org/etanpdf/2007/Forca%202020%20-%202007.pdf>

GOVERNO DA REPUBLICA DEMOCRATICA DE TIMOR-LESTE (2024). Aid Transparency Portal. <https://www.aidtransparency.gov.tl/>

HERNANDEZ, K. (2023). *Can a Tiny Country Make a Difference in the Indo-Pacific?* Georgetown Security Studies Review. <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2023/12/28/can-a-tiny-country-make-a-difference-in-the-indo-pacific/comment-page-1/>

HOBSON, P. Y JACKSON, L. (2024). *East Timor talked with Sinopec, other Chinese firms over stalled multi-billion gas project, president says.* Reuters. <https://www.reuters.com/business/energy/east-timor-talked-with-sinopec-other-chinese-firms-over-stalled-multi-billion-2024-10-09/>

HORTA, L. (2007). *Timor-Leste and China: the dragon's newest friend.* (RSIS Commentaries, No. 097). RSIS Commentaries. Singapore: Nanyang Technological University.

HUANG, J. (2024). *China's Engagement with Timor-Leste Amid Geopolitical Tensions.* (RSIS Commentaries, No. 092). RSIS Commentaries. Singapore: Nanyang Technological University.

INGRAM, S., KENT, L. Y MCWILLIAM, A. (2015). Introduction: Building the Nation: Legacies and Challenges for Timor-Leste. En Ingram, S., Kent, L., y McWilliam, A. (Eds.). *A New Era? Timor-Leste after the UN.* ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183q3gn>

INTERNATIONAL MONETARY FUND (s.f.). *Timor-Leste.* <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/TLS>

JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, Á. (2018). El tratado de delimitación entre Timor Oriental y Australia fruto de la conciliación obligatoria. Revista electrónica de estudios internacionales, 11(36).

KINGSBURY, D. (2023). *Timor-Leste's China Relations: Looking for Economic Partners.* Australian Institute of International Affairs. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/timor-lestes-china-relations-looking-for-economic-partners/>

LONG, T. (2016). Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power: Table 1. *International Studies Review*, viw040. doi:10.1093/isr/viw040

- MINISTERIO DE DEFENSA DE AUSTRALIA (2016). Defence White Paper 2016.
<https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/defence-white-paper>
- MINISTRY OF COMMERCE AND INDUSTRY (2022). *Top Export-Import Countries*.
Timor-Leste Trade Information Portal. <https://www.tip.mci.gov.tl/en-gb/site/display/808>
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2024).
Joint Statement between the People's Republic of China and the Democratic Republic of Timor-Leste on Strengthening Comprehensive Strategic Partnership.
https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zxw/202407/t20240730_11462823.html
- NOVAK, P. (2023). *Timor-Leste's uncertain future*. The Lowy Institute.
<https://www.lowyinstitute.org/publications/timor-leste-s-uncertain-future>
- PRAKASH, T. Y SATO, J. (2022). *Greater Sunrise: Can Timor-Leste play the "China card"?*
The Lowy Institute. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/greater-sunrise-can-timor-leste-play-china-card>
- SORIANO, A. (2019). *Is Chinese influence in Timor-Leste cause for concern?* Australian National University.
- STOREY, I. (2009). China's Inroads into East Timor. *China Brief*, 9(6), 7-10.
https://jamestown.org/wp-content/uploads/2009/03/cb_009_6.pdf
- THE AUSTRALIAN INFRASTRUCTURE FINANCING FACILITY FOR THE PACIFIC (s.f.). *Timor-Leste*. <https://www.aiffp.gov.au/investments/country-profiles/timor-leste>
- WOOSIDE ENERGY (s.f.). *Greater Sunrise*. <https://www.woodside.com/what-we-do/developments-and-exploration/greater-sunrise>



Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Universidad de Buenos Aires