

<https://doi.org/10.24201/eaa.v57i3.2785>

La maldición de los recursos en Timor-Leste

The Resource Curse in Timor-Leste

CHARLES SCHEINER

La'o Hamutuk. Instituto de Monitoreo y Análisis del Desarrollo de Timor-Leste, Timor-Leste

Resumen: Tras recuperar la independencia en 2002, Timor-Leste estableció un riguroso sistema de gestión de los ingresos y las actividades relacionadas con el petróleo y el gas basado en las mejores prácticas internacionales. Con esto los encargados de formular las políticas esperaban proteger a la pequeña nación de la “maldición de los recursos” que afecta a los países que dependen de la exportación de riquezas no renovables. En cinco años, las exportaciones de petróleo estaban financiando 85% del presupuesto estatal y representaban 75% del PIB. En 2022, con sus reservas conocidas de petróleo y gas casi agotadas, Timor-Leste ha avanzado poco en la diversificación para transitar a una economía sustentable. Este artículo examina lo sucedido e intenta explicar por qué las medidas legales y estructurales bien intencionadas no fueron suficientes para evitar la “paradoja de la abundancia”.

Recepción: 31 de julio de 2021. / Aceptación: 1 de marzo de 2022.

D.R. © 2022. Estudios de Asia y África
Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar (CC BY-NC-ND) 4.0 Internacional

Palabras clave: Timor-Leste; Timor Oriental; economía; maldición de los recursos; petróleo y gas.

Abstract: After Timor-Leste restored independence in 2002, the new nation established a rigorous system to manage oil and gas revenues and activities, based on international best practice. Policymakers hoped that it would protect the small nation from the ‘resource curse’ which afflicts countries that depend on exporting non-renewable wealth. Within five years, petroleum exports were financing 85% of the state budget and comprised 75% of GDP. By 2021, with its known oil and gas reserves nearly depleted, Timor-Leste has made little progress toward diversifying into a sustainable economy or alleviating poverty and malnutrition. This paper explores what happened, and try to explain why well-intentioned legal and structural measures were not sufficient to avert the ‘paradox of plenty.’

Keywords: Timor-Leste; East Timor; economics; resource curse; oil and gas.

Introducción

En 1975, con apoyo de Estados Unidos, Australia y otros, Indonesia invadió y ocupó brutalmente la pequeña colonia portuguesa vecina de Timor-Leste. Aunque las reservas submarinas de petróleo y gas fueron uno de los factores que motivaron el intento de anexión y la consiguiente catástrofe humanitaria, ese elemento de la maldición de los recursos queda fuera del alcance de este artículo, que explorará las repercusiones de la dependencia del petróleo y el gas en la República Democrática de Timor-Leste, soberana desde 2002.

Poco después de que Timor-Leste recuperara su independencia, la nueva nación estableció un estricto sistema legal para gestionar las actividades y los ingresos del petróleo y el gas. Con base en las mejores prácticas internacionales e informado de las experiencias de otros estados, el país esperaba evitar la maldición de los recursos que aflige a muchos territorios don-

de su extracción es parte sustancial de la economía. Esta “paradoja de la abundancia” hace que los habitantes de países con grandes reservas de recursos no renovables a menudo tengan una calidad de vida inferior a la de los que carecen de esa riqueza. Aunque varias docenas de naciones poseen mayores existencias de petróleo y gas que Timor-Leste, el pequeño país apenas contaba con otra economía y esperaba utilizar las ganancias inesperadas de los activos no renovables para impulsar su desarrollo.

La maldición de los recursos, a veces llamada “enfermedad holandesa”, se ha descrito desde diversas perspectivas, como la macroeconómica, la de los derechos humanos, la de los conflictos, la política, la de la gobernanza, la presupuestaria y la psicológica (Karl 1997; Collier 2010; Ross 2018; Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007; Barma et al. 2012; Barma 2021). En este artículo no se trata de deconstruirla analíticamente, sino que se utiliza el término de forma más amplia para incluir los resultados negativos relacionados con la dependencia de la exportación de recursos extractivos no renovables. En lugar del enfoque académico de Timor-Leste adoptado por algunos investigadores (John, Papayrakis y Tasciotti 2020; Lundahl y Sjöholm 2019), este trabajo se basa principalmente en fuentes primarias y observaciones de primera mano.

Los legisladores y la sociedad civil de Timor-Leste fueron conscientes de esa maldición desde el principio. Un artículo argumentativo del gobierno llamó al petróleo “excremento del diablo” y señaló que “en muchos países productores de petróleo se asocia con acontecimientos negativos, como la pobreza [...], los conflictos [...], la corrupción y la falta de representatividad del gobierno” (Ministério do Planeamento e Finanças 2004). Una organización no gubernamental respondió que

esta descripción de la maldición [...] no menciona algunas de las peores manifestaciones del ‘excremento del diablo’. Casi todos los países que dependen de los ingresos del petróleo experimentan precios artificialmente altos, la sustitución de artículos de producción local por impor-

taciones y el abandono de los sectores no petroleros de la economía (La'o Hamutuk 2004).

En 2005, mientras Timor-Leste promulgaba sus sistemas para convertirlos en ley, el dinero comenzó a fluir por la producción de petróleo y gas en alta mar. Alcanzó su punto máximo siete años después, y a finales de 2021 había alcanzado un total de 23 831 millones de dólares, una gran cantidad para un país con sólo 1.3 millones de ciudadanos y un PIB anual no petrolero de 1 620 millones de dólares. El país hizo muchas cosas bien, pero, a medida que sus yacimientos se van agotando, se enfrenta a importantes obstáculos en la transición hacia una economía sustentable.

En las siguientes secciones se considerarán tres fases de la historia petrolera de Timor-Leste: la creación de regímenes y el inicio de la extracción de petróleo, el aumento de los ingresos y las expectativas, y el declive desde el pico de producción. Para cada periodo, se analizará la contratación, la gestión de los ingresos y la gobernanza. En conclusión, se examinará lo que ha funcionado y lo que no, y algunas de las razones.

Comenzar en un buen lugar

Timor-Leste creó sus sistemas de gestión del petróleo antes de que comenzara su propia producción a gran escala. Sus ciudadanos, tras haber vivido siglos de colonialismo y ocupación militar extranjera, y una brutal guerra de 24 años por la independencia, valoraban mucho la paz, la soberanía y su nueva democracia constitucional. Aunque el frágil contexto posconflicto y poscolonial exacerbó algunos de los problemas relacionados con la dependencia de los recursos, la gente estaba decidida a seguir adelante.

Tras dos años de administración transitoria a cargo de la Organización de las Naciones Unidas, el país fue bendecido con buena voluntad y asesores internacionales. La nación no

tenía deuda externa y la corrupción local era insignificante. Las reservas conocidas de petróleo y gas estaban lejos de la costa, lo que minimizaba el impacto en las comunidades y el medio ambiente.

En este prometedor contexto, el primer gobierno constitucional de Timor-Leste, dirigido por el primer ministro Mari Alkatiri, estableció lo que se esperaba que fuera un régimen de regulación petrolera y financiera seguro y duradero “en beneficio de las generaciones actuales y futuras”. A finales de 2005 incluía lo siguiente: los contratos de producción compartida con las compañías petroleras internacionales utilizarían un modelo común, con licitaciones públicas, contratos publicados y sin bonos de firma u otras cuotas especiales que crearan mecanismos de favoritismo o corrupción. Todos los proyectos tendrían la misma norma fiscal¹ (RDTL 2005b; La’o Hamutuk 2005, 2022b).

Los ingresos que recibe Timor-Leste de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas van directamente a un fondo soberano llamado Fondo Petrolero, basado en el modelo noruego. Este Fondo es gestionado de modo independiente por el Banco Central e invierte en cientos de instrumentos financieros negociables en el extranjero. Los retiros del Fondo cubrirían el “déficit fiscal no petrolero” en el presupuesto del Estado, y el Fondo estaba destinado a estabilizar los gastos, amortiguando las fluctuaciones de los precios y la producción del petróleo.

Los intereses y los dividendos de las inversiones del Fondo Petrolero se reinvierten en el mismo, y el dinero sólo puede retirarse con autorización parlamentaria. Una norma de ingreso sustentable estimado (ISE) limita los retiros a 3% del saldo del Fondo sumado al valor ajustado a la inflación de los ingresos esperados de los proyectos petroleros con planes de desarrollo aprobados. Se confiaba en que este modelo de ingresos perma-

¹ Lamentablemente, los contratos de los dos campos más grandes, firmados en 2003 para sustituir los acuerdos ilegales de la época de la ocupación, no estaban sujetos a estas normas.

nentes fuera sustentable a perpetuidad, aunque se permiten retiros excepcionales de más del ISE si el Parlamento acepta la justificación del gobierno de que son para los intereses a largo plazo de Timor-Leste.

Como salvaguarda adicional, el Fondo Petrolero no puede utilizarse como garantía para obtener préstamos (RDTL 2005a). Aunque los prestamistas internacionales alentaron el endeudamiento para cubrir el “déficit financiero” previsto, ya que temían que los ingresos del petróleo llegaran con demasiada lentitud para pagar el aparato estatal y el desarrollo económico, el gobierno se negó a hacerlo.

En 2003, el primer ministro compareció ante la conferencia fundacional de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) en Londres (Alkatiri 2003). El Fondo Petrolero se creó, entonces, para ser un modelo internacional de transparencia y publicaba informes periódicos sobre sus ingresos, gastos e inversiones (La’o Hamutuk 2022c; Banco Central de Timor-Leste 2022).

El gobierno promulgó normas de contenido local con la esperanza de que los futuros puestos de trabajo y las subcontrataciones en la industria petrolera ayudaran a apuntalar la economía de Timor-Leste, aunque los realistas no esperaban que esto fuera significativo (La’o Hamutuk 2008).

Durante algunos años, muchas cosas funcionaron bien

La producción de petróleo y gas de Timor-Leste y los precios mundiales de la energía se dispararon después de 2005, y los ingresos anuales del país por este rubro fueron mucho más altos de lo esperado, al superar los 2 000 millones de dólares en 2008 y alcanzar un máximo de 3 293 millones de dólares en 2012, casi tres veces el PIB no petrolero (véase la figura 1).

En 2005-2006, Timor-Leste independiente celebró sus primeras rondas de concesión de nuevos contratos de petróleo y gas y adjudicó seis contratos de producción compartida me-

diente una licitación pública transparente (La'o Hamutuk 2006a, 2006b).

La gestión del Fondo Petrolero siguió el espíritu y la letra de las normas establecidas. Como se invirtió íntegramente en bonos emitidos por gobiernos extranjeros, fue el único fondo soberano del mundo que no perdió valor en la crisis financiera mundial de 2008. Los gestores evitaron las decisiones de inversión con poca visión de futuro y mantuvieron una cartera diversa.

Puesto que los ingresos petroleros superaron las expectativas, la brecha financiera nunca se abrió. El Estado comenzó a pedir préstamos en 2012, pero la deuda externa ascendía a menos de 100 millones de dólares a finales de 2017 (aunque se habían firmado acuerdos de préstamo por un total de 400 millones de dólares).

En 2010, Timor-Leste fue el tercer país del mundo en obtener la certificación de cumplimiento de la EITI al publicar reportes anuales. La Autoridad Nacional del Petróleo, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas informaron regularmente sobre los ingresos del petróleo y las inversiones del Fondo Petrolero, y crearon sitios web sobre adquisiciones y ejecución presupuestaria. Revenue Watch (2010, 16) comparó 41 países ricos en recursos naturales en materia de gobernanza, y Timor-Leste ocupó el puesto 12, el mejor del Sudeste Asiático.

En 2011, Timor-Leste creó una empresa petrolera estatal, TimorGAP, E.P., para que el gobierno pudiera participar en empresas conjuntas y sentarse a ambos lados de la mesa de negociaciones. Aunque era menos transparente y tenía un mandato más amplio de lo que algunos recomendaban, sus actividades eran limitadas (TimorGAP 2020; La'o Hamutuk 2007, 2022d).

Aumentan los ingresos y la impaciencia

Tras los disturbios civiles y el retorno a la precaria estabilidad, los votantes timorenses eligieron un nuevo gobierno en 2007.

Con el primer ministro Xanana Gusmão, el nuevo gobierno adoptó un ambicioso Plan Nacional de Desarrollo Estratégico 2011-2030. Prometió utilizar el dinero del petróleo para transformar a Timor-Leste en un país de ingresos moderados a altos. Sin embargo, el plan era aspiracional, sin cálculo de costos ni detalles.

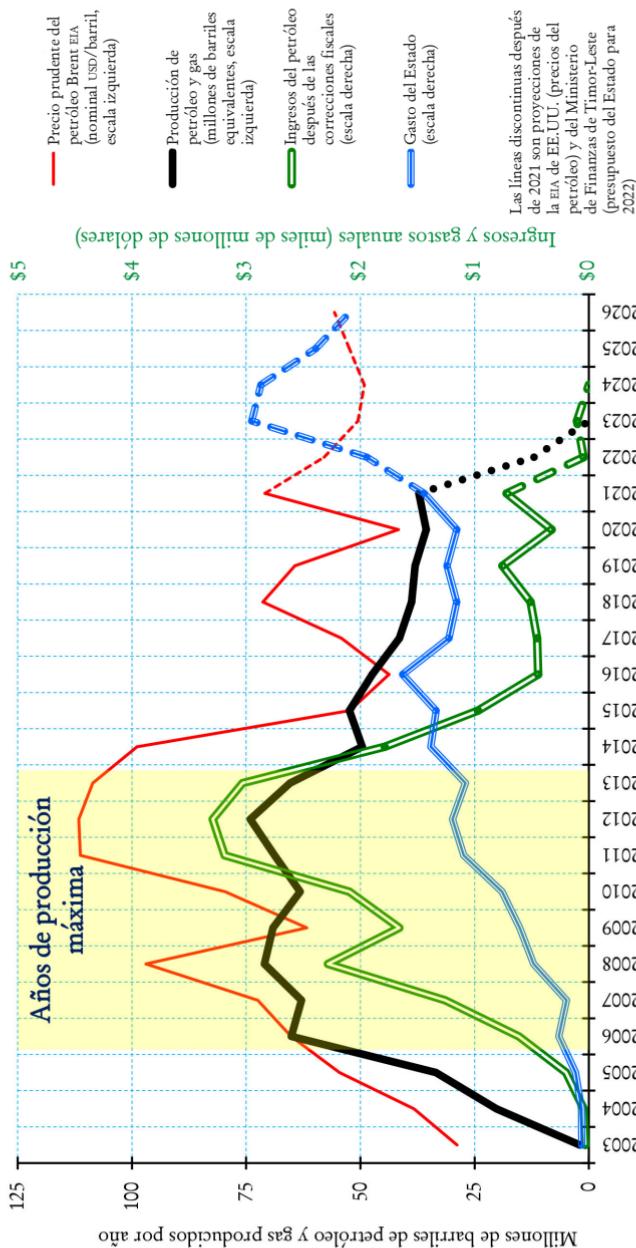
Las empresas petroleras hicieron investigaciones sísmicas y perforaron pozos de prueba en las zonas contratadas en 2006, pero en 2019 ninguna había encontrado petróleo o gas comercialmente viable, y todas excepto una habían sido abandonadas. Entre 2006 y 2019 no se celebraron rondas de licitaciones públicas para nuevas exploraciones.

A partir de 2008, los dirigentes del gobierno prestaron menos atención a la gobernanza y más al gasto de dinero. Con unos ingresos anuales por petróleo y gas que superaban los mil millones de dólares, pensaron que el presupuesto del Estado era demasiado bajo. El gasto gubernamental aumentó rápidamente y pasó de 191 millones de dólares anuales de 2005 a 2007, a 1 124 millones de dólares anuales de 2011 a 2013. Gran parte del gasto se destinó a infraestructura física, especialmente carreteras nacionales, centrales eléctricas y líneas de transmisión.

Cuando Indonesia destruyó el sistema eléctrico en 1999, “le dio” a Timor-Leste la oportunidad de construir una infraestructura eléctrica moderna, renovable y descentralizada con energía solar y eólica generada en todo el país. En su lugar, los responsables optaron por un diseño del siglo XIX —plantas centralizadas alimentadas con petróleo y una red nacional— cuya construcción costó más del doble y sólo llega a tres cuartos de la población (La’o Hamutuk 2017). Cada año se gastan 75 millones de dólares de dinero público en la importación de combustible, lo que abre vías de negocio legítimas y corruptas (Tribunal de Recurso 2021b).

Además, el gobierno gastó para “comprar la paz” y pagó generosas pensiones a los veteranos de la lucha por la independencia e indemnizó a los afectados por los disturbios de 2006.

FIGURA 1. Precios del petróleo, producción, ingresos y gastos del Estado



Fuentes: Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais 2022; EIA 2021, 2022; Ministério das Finanças 2022a.

Sin embargo, como muestra la figura 1, la producción de petróleo disminuyó después de 2012 y los ingresos petroleros cayeron rápidamente, aunque el presupuesto estatal siguió aumentando durante los cuatro años siguientes.

Los retiros del Fondo Petrolero pagaron casi todo el gasto estatal en aumento, y superaron el ISE en todos los años, excepto en 2013, cuando se arrastraron 690 millones de dólares en retiros no gastados del año anterior. Durante 2010-2015, se retiraron más de 6 101 millones de dólares del Fondo Petrolero, 54% más que el ISE, para financiar 89% de los gastos del Estado. Aunque el gobierno justificó formalmente los insostenibles niveles de retiros, no explicó por qué cada año era excepcional.

No obstante, gracias al aumento de los precios del petróleo y a los rendimientos favorables de las inversiones, el saldo del Fondo Petrolero pasó de 2 086 millones de dólares en 2007 a 16 539 millones en 2014. Los ingresos del petróleo comenzaron a disminuir después de 2012, aunque los no petroleros (nacionales) seguían siendo suficientes para financiar aproximadamente la quinta parte del presupuesto del Estado. Su ejercicio era con frecuencia inferior a los créditos, y el “superávit” financiado por el Fondo Petrolero se trasladaba de un año a otro.

En 2011, luego de una amplia consulta pública, el gobierno convenció al Parlamento de que revisara la Ley del Fondo del Petróleo. Debilitaron la directriz de gasto del ISE, buscaron mayores rendimientos al cambiar las inversiones de bonos a acciones más arriesgadas y permitieron que 10% del Fondo se utilizara como garantía para préstamos. En 2014, 40% del Fondo estaba invertido en el volátil mercado bursátil mundial.

La situación actual

Timor-Leste es hoy en día un país pacífico y democrático con un Estado de derecho. Ha tenido cuatro cambios constitucionales de gobierno. Ninguna potencia extranjera ha intervenido

militarmente y los conflictos políticos internos se resuelven sin violencia. La práctica democrática prospera y la población disfruta de sus derechos civiles y políticos. Todos los casos de corrupción identificados han sido inferiores a 20 millones de dólares; muchos de los autores han sido juzgados y condenados. En comparación con los demás Estados frágiles del grupo g7+ que inició Timor-Leste, el país se encuentra excepcionalmente bien.

Los indicadores internacionales de gobernanza sitúan al país en la media del mundo, aunque mejor que la mayoría de los países del Sudeste Asiático o en situación de posconflicto. Algunos, como el Índice de Percepción de la Corrupción, muestran una mejora lenta pero constante (Transparency International 2022), mientras que otros, como el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, las Variedades de la Democracia y el Índice de Transformación Bertelsmann, revelan un ligero descenso en los últimos años (Economist Intelligence Unit 2022; Alizada et al. 2021; Bertelsmann Stiftung 2022). Con el dinero del petróleo todavía disponible, el país es una democracia estable y mediana.

Al tratarse de un gobierno pequeño, sin experiencia y con muchos dólares, Timor-Leste atrae a los estafadores, aunque han salido a la luz algunos casos de corrupción multimillonarios. En 2009, la ficticia Asian Champ Investment Company le ofreció beneficios a Timor-Leste a cambio de una inversión de 1200 millones de dólares del Fondo del Petróleo. El Banco Central y la Junta Asesora de Inversiones comprobaron que la oferta era demasiado buena para ser verdad e impidieron la estafa. No obstante, su principal partido timorense sigue ocupando un puesto clave, y su director malasio acaba de firmar un acuerdo para construir un importante centro turístico en Timor-Leste (La’o Hamutuk 2012; RDTL 2021).

En 2009, Noruega contrató al nigeriano-estadounidense Bobby Boye como asesor fiscal en materia de petróleo en el Ministerio de Finanzas de Timor-Leste, donde se ganó la con-

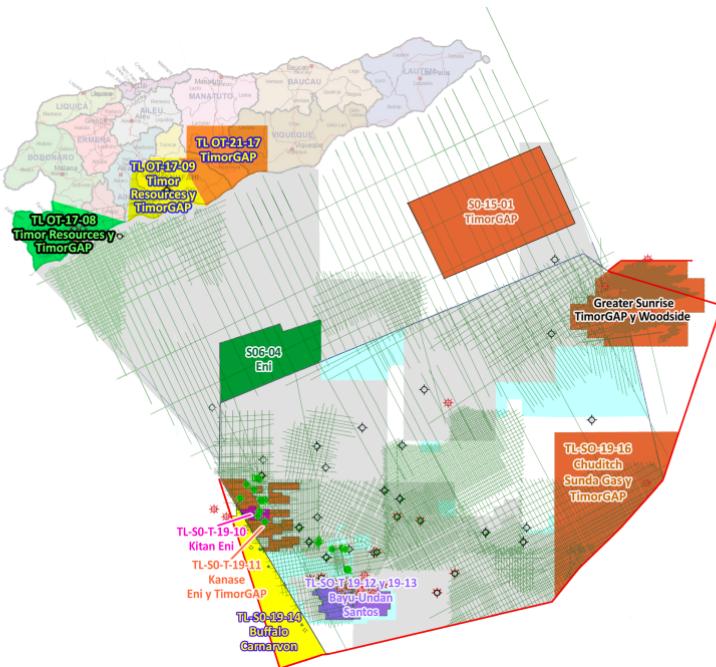
fianza acusando (falsamente) a las empresas petroleras de hacer trampa en sus impuestos. A continuación, Boye convenció al Ministerio para que pagara millones de dólares a su inexistente bufete de abogados, y fue entonces declarado culpable de fraude en Estados Unidos y encarcelado durante más de cinco años. Su asesoramiento fiscal incorrecto dio lugar a prolongadas negociaciones, y Timor-Leste tuvo que devolver más de 250 millones de dólares a las empresas (La'o Hamutuk 2021c, 2021d). Los reembolsos no se hicieron a través del presupuesto del Estado, sino de forma menos transparente al deducirlos de los ingresos del petróleo.

Aunque una creciente clase media en la capital se ha beneficiado del gasto público, poco ha cambiado para la mayoría rural y agrícola empobrecida. La mayoría de los objetivos intermedios del Plan Estratégico de Desarrollo 2011-2030 no se han cumplido, y acaba de iniciarse una evaluación y revisión del plan que debió haberse realizado desde hace mucho tiempo.

Desde las rondas de licitación de 2006, se han adjudicado tres contratos de exploración de petróleo y gas en la costa y tres en el mar, todos sin licitación pública. Timor-Leste tiene un siglo de historia de prospección petrolífera y la mayoría de las empresas creen que es poco probable que haya yacimientos comercialmente viables por descubrir. Por ello, la inexperta compañía petrolera nacional TimorGAP, a veces en asociación con pequeñas empresas que nunca han emprendido un proyecto exitoso de petróleo y gas, forma parte de los contratos posteriores a 2006 (La'o Hamutuk 2022b). En 2019 se abrió una nueva licitación pública que, tras ser prorrogada en dos ocasiones, aún no ha concluido, aunque una docena de empresas han precalificado.

La única reserva significativa de petróleo y gas verificada es el yacimiento submarino Greater Sunrise, descubierto en 1974. La zona se comparte con Australia y fue objeto de una amarga y prolongada disputa de límites marítimos que se resolvió en 2019. El desarrollo de Sunrise esperó a que se resol-

FIGURA 2. Contratos de exploración de petróleo y gas pasados y presentes



Nota: Las zonas ligeramente sombreadas fueron contratadas en 2006 o antes, pero en ninguna se encontraron reservas comercialmente viables y todas fueron abandonadas. Las líneas verdes sombreadas muestran la exploración sísmica. Los círculos pequeños son pozos de prueba perforados anteriormente. La línea roja de la parte inferior derecha es la frontera marítima con Australia de 2019.

Fuentes: Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais 2018; La’o Hamutuk 2020.

viera la frontera y sigue estancado porque muchos en Timor-Leste insisten en que el gas sea conducido a la costa sur de Timor-Leste para su licuefacción y exportación, y nadie financiará esa opción.

En mayo de 2018, cuando las cambiantes coaliciones políticas retrasaron la promulgación del presupuesto estatal de 2018, el gobierno retiró 70 millones de dólares del Fondo

Petrolero sin autorización parlamentaria. Este acto, probablemente ilegal, no fue impugnado en los tribunales, pero todos los retiros posteriores han solicitado y recibido la aprobación del Parlamento.

En 2018-2019, el gobierno propuso revisar las leyes del Fondo y de Actividades Petroleras para debilitar la directriz del ISE, permitir que 5% del Fondo Petrolero se invirtiera en operaciones petroleras nacionales (antes sólo se podía invertir en instrumentos financieros fuera del país), reducir la supervisión judicial de los contratos del sector petrolero y exigir a las empresas petroleras que operan en Timor-Leste que utilizaran prácticas menos económicas. A pesar de la oposición de algunos diputados, del presidente y de los tribunales, muchas de estas enmiendas se promulgaron, lo que permitió que el Fondo Petrolero se “invirtiera” en Greater Sunrise (Scheiner 2020).

Como ConocoPhillips y Shell, socios de la empresa conjunta Sunrise, creían que un oleoducto a Timor-Leste no era comercialmente óptimo, vendieron su participación de 56.7% del proyecto Sunrise a TimorGAP en 2019 por 650 millones de dólares, que fueron prestados por el Fondo Petrolero. Esto no estaba en el presupuesto del Estado y, al haber crecido hasta más de 733 millones de dólares con los intereses acumulados, ahora es una de las inversiones del Fondo del Petróleo, aunque no es negociable y puede que nunca se devuelva (La’o Hamutuk 2021f). Los reembolsos anuales (más de 100 millones de dólares al año) no vencerán hasta 2027.

A mediados de 2020, Woodside Petroleum, socio de la empresa conjunta Sunrise, reconoció que el proyecto podría no desarrollarse nunca y lo revaluó a cero (Evans 2020). Meses después, los auditores de TimorGAP les dijeron que rebajaran el valor de su participación a cero. Aunque el Ministerio de Finanzas incorporó esta revaluación cuando calculó el ISE para el presupuesto estatal de 2022 (Ministério das Finanças 2022a, libro final 1, 49), el Banco Central sigue incluyendo el préstamo de Sunrise sin haberlo puesto en cero en el balance del Fondo Petrolero (Banco Central de Timor-Leste 2022). Esta

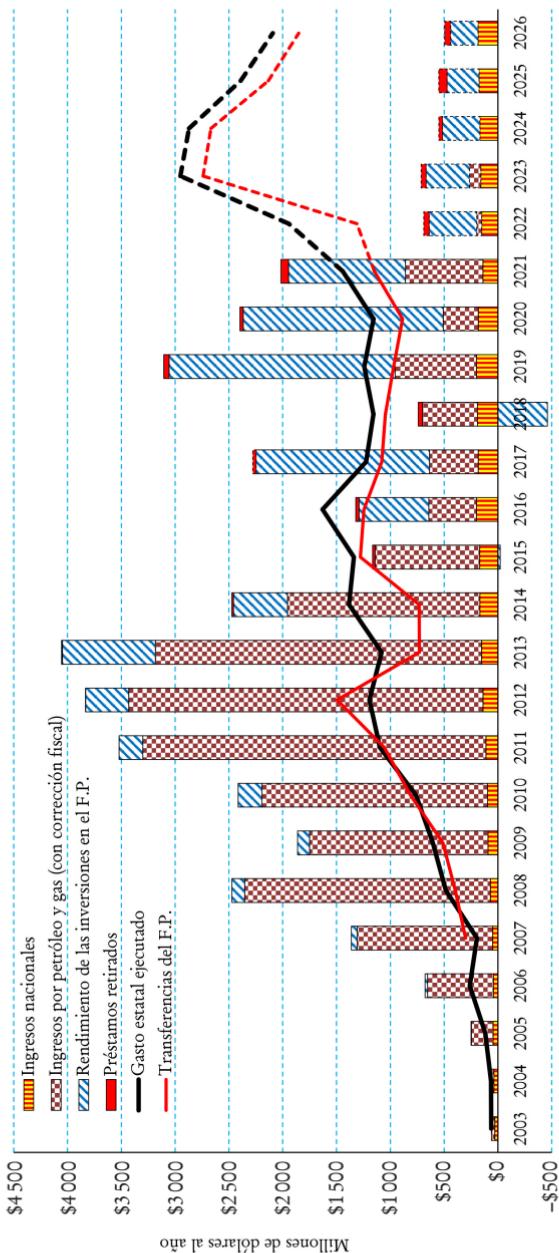
confusión retrasó los informes anuales de 2020 de TimorGAP y del Fondo Petrolero (que es responsabilidad del Ministerio de Finanzas), violaciones legales que el Tribunal de Cuentas lamentó al revisar las cuentas del Estado para 2020 (Tribunal de Recurso 2021a, 13). A finales de febrero de 2022, los informes aún no se habían publicado.

Los ingresos del petróleo cayeron drásticamente después de su pico de 2012, y, como muestra la figura 3, Timor-Leste probablemente ya ha recibido más de 99% de los ingresos totales que obtendrá de Bayu-Undan y de los dos campos más pequeños que han estado en producción. Aunque la conversión de otras reservas de petróleo en efectivo podría proporcionar ingresos adicionales, su existencia está lejos de ser segura.

A mediados de 2021, la empresa Santos hizo las primeras perforaciones en Timor-Leste en cuatro años: tres pozos de producción de relleno en el yacimiento casi agotado de Bayu-Undan que pueden prolongar su vida uno o dos años más y que a pesar de no haber aumentado significativamente la producción, han ralentizado su inevitable declive. El aumento de los precios mundiales del petróleo incrementó los ingresos y Santos, operador de Bayu-Undan y de su planta de licuación de gas natural vinculada a Australia, recibió los mayores beneficios: la prolongación de la producción de Bayu-Undan retráserá su desmantelamiento y mantendrá la planta de licuación de gas natural en funcionamiento hasta que los yacimientos aún no desarrollados en Australia puedan suministrarle gas de alimentación (Santos 2022).

Una pequeña empresa australiana, Carnarvon, perforó un pozo de prueba en el yacimiento marino de Buffalo a finales de 2021, pero los resultados no fueron comercialmente viables. Se discuten otros proyectos especulativos, y algunos podrían surgir de la actual ronda de licitaciones, pero son demasiado inciertos para estimar los resultados. No obstante, si el relleno de Bayu-Undan y los proyectos terrestres previstos alcanzan los optimistas objetivos de sus proponentes, podrían aportar al tesoro público unos 1 000 millones de dólares, menos

FIGURA 3. Ingresos del Estado (incluido el Fondo Petrolero)



Nota: Las líneas discontinuas y las barras después de 2021 son proyecciones del Ministerio de Finanzas.

Fuente: Ministério das Finanças 2022a, livro 1 y años anteriores.

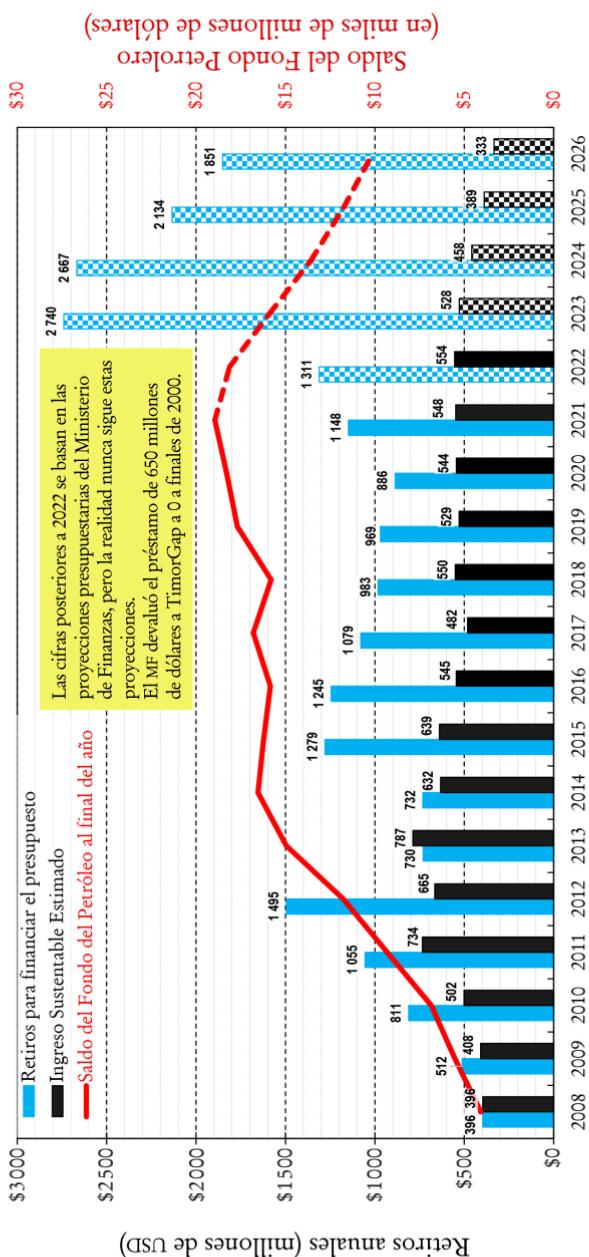
de lo que Timor-Leste recibió en un solo trimestre en 2012, suficiente para cubrir seis meses de gastos del Estado (Scheiner 2021, 16).

En agosto de 2021, el saldo del Fondo Petrolero de Timor-Leste, impulsado por la lenta ejecución del presupuesto y el inexplicable entusiasmo de los mercados financieros, alcanzó un máximo histórico de 19713 millones de dólares (incluyendo el préstamo de Sunrise). Desde su creación hasta finales de 2021, ha recibido 23 831 millones de dólares en ingresos del petróleo y 3 818 millones de dólares en intereses y dividendos de sus inversiones, y el valor no realizado de las inversiones ha aumentado a 5 619 millones de dólares. El gobierno ha retirado 13 619 millones de dólares del Fondo (muy por encima del ISE, que ascendió a 8 261 millones de dólares), que pagaron 87% del gasto estatal.

A finales de 2021 se habían recibido 243 millones de dólares en préstamos extranjeros de los 559 millones contratados (Ministério das Finanças 2022a), y se esperan más acuerdos de préstamo en breve (IMF 2021). El servicio de la deuda consume alrededor de 0.6% del presupuesto del Estado, pero se duplicará en 2023 al expirar los períodos de gracia.

Como es posible que los proyectos Sunrise y Tasi Mane de TimorGAP nunca se lleven a cabo y que sus otros contratos de producción compartida produzcan ingresos poco sustanciales, la compañía petrolera nacional está buscando una misión. Además de operar estaciones de servicio al por menor, la petrolera estatal se convertirá en el principal importador de diésel para las plantas de energía. Aunque apenas ha producido ingresos, la subvención de TimorGAP con cargo al presupuesto estatal se cuadruplicó en 2021, hasta 66 millones de dólares. Cuando el gobierno propuso reducirla a 35 millones de dólares para 2022, el ministro de Petróleo y Minería convenció al Parlamento de añadir 27 millones más. Estos subsidios se otorgan a través de transferencias públicas de pago único, por lo que el presupuesto no especifica cómo se utilizará el dinero y se ejecutan al 100 por ciento.

FIGURA 4. Retiros históricos y planeados, y saldo del Fondo Petrolero



Nota: En esta gráfica (así como para el ISE), la inversión en Greater Sunrise se revaluó a cero al final de 2020.

Fuentes: Minisiterio das Finanças 2022a, libro 1 Ley de Presupuestos; RDTL 2022a; Banco Central de Timor-Leste 2022.

FIGURA 5. Subvención estatal a la empresa petrolera nacional TimorGAP



Fuentes: TimorGAP 2020 y años anteriores; Ministério das Finanças 2022b.

Las leyes de transparencia siguen en vigor, aunque pocas personas utilizan o entienden la información publicada y cada vez es más difícil acceder a los datos. El fuerte compromiso inicial de Timor-Leste con la EITI y la transparencia de los contratos se ha debilitado y su certificación se suspendió brevemente en 2017. El sitio web local de la EITI ha cerrado y el informe más reciente es de 2018. El país no mejoró en la Encuesta de Presupuesto Abierto entre 2015 y 2019, aunque la mayoría de los países del Sudeste Asiático sí lo hicieron (International Budget Partnership 2020). Su clasificación mundial en el Índice de Gobernanza de los Recursos cayó del puesto 12 en 2010 al 43 en 2017 (Revenue Watch 2010; Natural Resource Governance Institute 2017).

En 2022, Timor-Leste adoptó un nuevo proceso basado en la presupuestación por programas (RDTL 2022b; La’o Hamutuk 2022a). Algunos aspectos pueden mejorar la planificación y la supervisión, pero la nueva ley exige menos transparencia que antes, lo que crea oportunidades y desafíos para que los ciudadanos participen en el proceso presupuestario. Aunque se elaboró con el asesoramiento de numerosos especialistas inter-

nacionales en gestión de finanzas públicas, el nuevo sistema no aborda las cuestiones fundamentales analizadas en este artículo y no reconoce las características únicas de la dependencia de las exportaciones de petróleo de Timor-Leste.

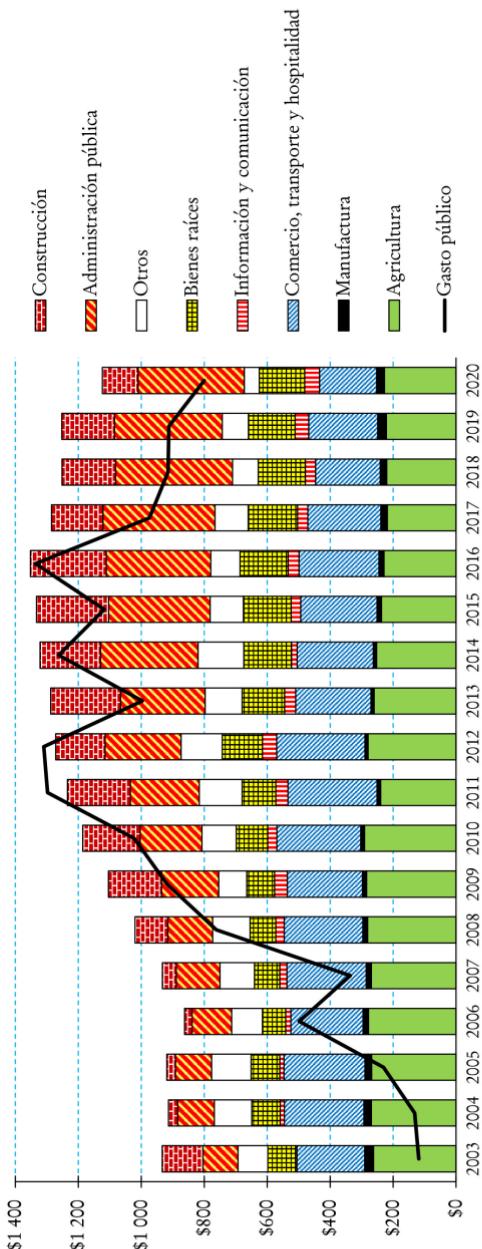
Debido a que el presupuesto del Estado se sustenta en los ingresos del petróleo y la inversión, el resto del desarrollo económico ha sido limitado y toda la economía depende del gasto del Estado. Asimismo, aunque cerca de la mitad de los 16 000 millones de dólares gastados por el Estado en 2008-2021 salieron del país para pagar bienes y servicios importados, el resto ha sido el principal motor del PIB “no petrolero”, que ascendió a 17 000 millones de dólares durante esos 14 años (véase la figura 6). Los dos segmentos superiores, financiados casi en su totalidad por el gasto estatal, determinan el ascenso y el descenso del PIB; los sectores productivos están prácticamente estancados (DGE 2021; IMF 2021).

El dinero del Fondo Petrolero tiene un efecto rentista. Muchos empresarios buscan rentas (normalmente contratos con el gobierno) en lugar de invertir en actividades comerciales productivas. Fuera del amplio sector de la agricultura de subsistencia, aproximadamente la mitad de la mano de obra formal de Timor-Leste trabaja para el Estado o para contratistas pagados por el Estado. El empleo en el sector privado se ha reducido desde 2014 (DGE 2019), aunque la población en edad de trabajar está creciendo rápidamente. El pico de la explosión de la natalidad de la posguerra acaba de entrar en la fuerza laboral (UNDP 2018).

Hacia dónde se dirige Timor-Leste

Como la exportación de la riqueza petrolera ha financiado a Timor-Leste durante casi una generación, la mayoría de los políticos y los ciudadanos esperan seguir convirtiendo los activos no renovables en dinero en efectivo para siempre, y niegan que esto sea imposible. Esta “maldición de los recursos” política

FIGURA 6. Contribuciones sectoriales al PIB per cápita no petroero
 (precios constantes de 2015, enfoque de producción)



Fuente: DGE 2021.

y psicológica ha impedido llevar a cabo cambios difíciles en la política que son esenciales para evitar el colapso económico.

La gente no quiere reconocer que su calidad de vida podría empeorar mucho. Aunque el país sigue padeciendo una elevada pobreza monetaria y multidimensional y una gran desnutrición, los ingresos del petróleo impulsaron su Índice de Desarrollo Humano desde 2002 hasta 2010, cuando ocupaba el puesto 128 (de 189 naciones). En 2020, su clasificación había descendido hasta el puesto 141 (UNDP 2020), y desde 2015 descendió aún más que todos los países, excepto Venezuela y Yemen. Con una atención inadecuada a la educación, la salud y la diversificación económica, el declive podría empeorar.

Debido a la ocupación indonesia, no se perforó ningún pozo de petróleo o gas en tierra en Timor-Leste entre 1972 y octubre de 2021, cuando la nueva empresa privada australiana Timor Resources perforó el pozo de prueba de Feto Kmaus. La empresa aún no ha anunciado los resultados y está perforando otros dos en 2022. Sin embargo, su estimación optimista de la reserva total equivale a cinco meses de producción de Bayu-Undan en su punto máximo.

Los defensores del petróleo en la industria y los gobiernos se están uniendo a la presión global por el “cero neto” en las emisiones de gases de efecto invernadero para ecologizar o evitar las consecuencias climáticas de la continua extracción de combustibles fósiles. En Timor-Leste, Santos quiere utilizar el yacimiento Bayu-Undan, que pronto se agotará, para almacenar el dióxido de carbono liberado por la extracción de gas natural de los yacimientos de gran intensidad de carbono de Australia. Aunque el proyecto de captación y almacenamiento de carbono captará todo el CO₂ que se liberará de estas reservas, podría proporcionar una cobertura normativa y de relaciones públicas a las empresas, así como algunos ingresos a Timor-Leste. La sociedad civil timorense lo llama “colonialismo del carbono” (Evans 2022; Robert 2022; La’o Hamutuk 2021e; Santos 2022).

Los funcionarios de Timor-Leste también esperan obtener grandes ingresos de la minería, aunque la actual consiste

en la recogida de arena y grava para proyectos locales de construcción. Les gustaría reabrir las canteras de mármol que funcionaron durante los períodos portugués e indonesio, única extracción de minerales rentable en la historia del país. En 2021 se promulgó un Código Minero, y el gobierno está creando una Compañía Minera Nacional y un Fondo de Minerales, con lo que alimenta el espejismo de que la minería podría ser tan lucrativa como el petróleo (La'o Hamutuk 2021b).

Los retiros del Fondo Petrolero ignoran sistemáticamente la directriz de sustentabilidad, y a menudo exceden lo que el gobierno puede gastar. Durante el periodo 2015-2021, las extracciones fueron, en promedio, de más del doble del ISE, y el gobierno espera sacar más de cinco veces el ISE durante el periodo 2023-2026 (Ministério das Finanças 2022a, libro del Presupuesto 1). En 2021, el Ministerio de Finanzas segmentó el Fondo Petrolero en carteras de “liquidez” y “crecimiento” para permitir inversiones más arriesgadas, al tiempo que se protegía una cuarta parte del fondo en instrumentos de bajo riesgo, a corto plazo y de baja rentabilidad (Ministério das Finanças 2021a, 2021b, 2022a).

Durante varios años, las proyecciones independientes (Scheiner 2015; La'o Hamutuk 2015), que los funcionarios aceptan ahora como plausibles (Ministério das Finanças 2022a, libro 1, figuras 17 y 18), han estimado que el Fondo Petrolero puede quedar vacío en 10 años. Un modelo del Ministerio valora gravemente “una caída de 77% en el gasto [estatal] en más de dos años (2030-2032), al pasar de 2 600 millones de dólares a 600 millones de dólares” (Ministério das Finanças 2022a, libro 1, 60).

Las políticas se siguen basando en la fe ciega de que el dinero del petróleo continuará sosteniendo indefinidamente al país, como lo ha hecho hasta ahora. Los presupuestos del Estado y los proyectos futuros se aprueban sin tener en cuenta las fuentes de financiamiento, el servicio de la deuda futura, el mantenimiento o los gastos relacionados a mediano y largo plazos. El Fondo Petrolero es visto como un recurso inagotable.

Muchas personas, según el ejemplo del ex primer ministro Xanana Gusmão, prevén que el yacimiento de gas y petróleo no desarrollado de Greater Sunrise forme parte del Proyecto Tasi Mane. Este megaproyecto en la costa sur incluirá una refinería de petróleo, una planta de licuación de gas natural, gasoductos en el mar y oleoductos en tierra, una base de suministro para proyectos petroleros en el mar, una autopista, aeropuertos y nuevas ciudades. Su construcción costará entre 15 000 y 20 000 millones de dólares, aunque la rentabilidad financiera es dudosa y no se ha presentado ningún inversionista (La'o Hamutuk 2019). Hasta la fecha, Timor-Leste ha gastado 1 231 millones de dólares en él, la mitad de los cuales se usaron para comprar una participación mayoritaria en la empresa conjunta Sunrise; con el resto se construyó un aeropuerto y parte de la autopista, ambos de mala calidad y raramente utilizados.

Muchos análisis del Proyecto Tasi Mane y Greater Sunrise han exagerado sus beneficios para justificar el gasto. Pasan por alto los costos de oportunidad perdidos de Tasi Mane —y descartan otros sectores económicos que podrían crear muchos más ingresos, empleos y subcontratos para los timorenses—, aunque invertir dinero en la producción de café de Timor-Leste generaría seis veces más empleos y crecimiento del PIB por dólar que invertir en el Proyecto Tasi Mane (Inder y Qu 2019).

A mediados de 2020, el primer ministro Taur Matan Ruak nombró nuevos responsables del Ministerio de Petróleo y Minerales, la Autoridad Nacional de Petróleo y Minerales, y TimorGAP. Aunque los nuevos dirigentes prometieron que Greater Sunrise y Tasi Mane se reevaluarían porque los estudios anteriores estaban sesgados, la presión política y pública ha mantenido las cosas en la misma dirección y no se han realizado nuevos estudios.

FIGURA 7: Dinero gastado, presupuestado y requerido para construir el Proyecto Tasi Mane (millones de USD)

Componente	Ubicación	Estatus	Gastado hasta 2021	Presupuestado para 2022	Presupuestado 2023-2026	Costo total de capital estimado	Porcentaje presupuestado
Aeropuerto	Suai	Construido	78	3	7	100	88%
Base de suministros	Suai	Licitación pendiente	52	2	747	900	89%
Autopista	Suai-Faulkai	Construida en su mayor parte	303	3	14	340	94%
Autopista	Fatukai-Beaú	No iniciada	3	2	20	1320	2%
Aeropuerto	Viqueque	No iniciado	-	-	-	75	0%
Refinería de petróleo y oleoproductos	Betano	Pendiente de diseño	5	-	6	1500	1%
Gasoducto, planta de GNL y puerto	Sunrise-Beaú	Pendiente de diseño, buscando financiación	51	-	21	6000	1%
57% de participación en Greater Sunrise Joint Venture	En el mar	Presado directamente del Fondo Petrolero	650	-	-	650	100%
57% de los gastos de capital de Sunrise	En el mar	Pendiente de diseño, buscando financiación	-	-	-	6840	0%
Costo administrativo y otros costos	Dili	En curso	90	58	-	500	30%
Total			1231	67	815	18225	12%

Nota: Este cuadro no incluye los 561 millones por pagar por concepto de interés sobre el préstamo por la venta de Greater Sunrise.

Fuente: Ministério das Finanças 2022a, 2022b; TimorGAP 2020; Tribunal de Recurso 2021a.

Algunas señales de precaución

El análisis sistemático de las fuerzas, el pensamiento y las razones que han llevado a Timor-Leste a un inminente precipicio fiscal está fuera del alcance de este documento. Sin embargo, a continuación se exponen algunos acontecimientos, acciones y factores que han conducido a esta situación.

Como se ha descrito, el presupuesto y la economía del Estado dependen de las rentas del petróleo. Como el dinero ha estado disponible, las personas y las organizaciones (incluido el gobierno) que necesitan algo prefieren comprarlo que construirlo. Se importan muchas cosas, incluso bienes esenciales que podrían haberse producido localmente, lo que ha provocado un déficit comercial anual de casi mil millones de dólares.

El dinero se gasta más fácilmente en unas cosas que en otras, y se considera la solución a todos los problemas. Las personas con buenos contactos acuden a escuelas y hospitales en el extranjero (a menudo pagados por el Estado), mientras que los sistemas locales de educación y de salud siguen infrafinanciados y son deficientes. En 2022, Timor-Leste asignó alrededor de 12% de su presupuesto estatal a la salud y la educación (La’o Hamutuk 2022a), menos de la mitad de lo que se considera una buena práctica en los países en desarrollo (UNDP 2011, 123).

Es más fácil pagar a una empresa extranjera para que construya una gran infraestructura que desarrollar la capacidad local y descentralizada para atender las necesidades de las comunidades en materia de carreteras rurales o suministro de agua. Los mayores gastos se han destinado a la construcción de carreteras nacionales, sistemas eléctricos, puertos y aeropuertos, que benefician desproporcionadamente a las pequeñas clases altas y medias, no a la mayoría rural pobre. Se presta poca atención a la gestión, el diseño y la calidad de la construcción o el mantenimiento continuo (World Bank 2021).

Desde la ocupación indonesia, la superempresa estadounidense del petróleo ConocoPhillips ha sido la mayor inver-

sionista en Timor-Leste y ha cosechado miles de millones de dólares del yacimiento Bayu-Undan, que también proporcionaba ingresos a Timor-Leste. Sin embargo, los directivos de la empresa se disgustaron con Timor-Leste tras las acusaciones infundadas de evasión fiscal y se marcharon. Entre 2018 y 2019, vendieron sus intereses en Bayu-Undan y Greater Sunrise a Santos y TimorGAP.

La expansión de las inversiones del Fondo Petrolero en el volátil mercado bursátil mundial hizo que los rendimientos fluctuaran, y el Fondo perdió dinero en 2015 y 2018 (La'o Hamutuk 2022c; Banco Central de Timor-Leste 2022). Aunque los asesores extranjeros que promueven esta diversificación hablaron de una perspectiva de inversión a largo plazo, la mayoría de los políticos, responsables de los presupuestos anuales y que se enfrentan a los votantes cada cinco años, tienen un horizonte de planificación más corto (Ryan-Kane 2010, 8-11; La'o Hamutuk 2010, 3-4).

Lecciones que se pueden aprender

Aunque puede ser demasiado tarde para que Timor-Leste evite el “precipicio fiscal” cuando se agote el Fondo Petrolero, no lo es para reducir la gravedad y la duración de sus efectos. Al abordar este reto, puede ser útil identificar algunos factores subyacentes que han llevado al país a este punto, especialmente aquellos que no se previeron cuando Timor-Leste creó su régimen de gobernanza del petróleo hace 17 años. En retrospectiva, muchos parecen obvios.

Todo lo que se legisla puede ser revisado. En su presentación de 2004 sobre el proyecto de Ley del Fondo Petrolero, una organización no gubernamental destacó la necesidad de contar con leyes sólidas para proteger el derecho de nacimiento de los recursos de la nación “de hipotéticas instituciones e individuos malintencionados y corruptos”, y animó “al gobierno actual a establecer estructuras que protejan al pueblo de Timor-

Leste, independientemente de quién esté en el poder en el futuro” (La’o Hamutuk 2004, 8-9). En retrospectiva, esto puede ser imposible en una sociedad democrática, porque incluso un sistema legal a prueba de filtraciones puede ser perforado por leyes posteriores.

La gobernanza democrática va en contra de la planificación estratégica a largo plazo. Los políticos sólo pueden permanecer en el poder si ganan las próximas elecciones, por lo que la prioridad es proporcionar beneficios visibles inmediatos. Esta política de “anticipación”, que consiste en gastar de forma insostenible en previsión del desarrollo futuro, ayuda a ganar las elecciones, pero ahorrar dinero o invertir en recursos humanos, que produciría mejores resultados a largo plazo, no lo hace.

Una economía rentista es adictiva. Cuando uno puede recibir dinero sin hacer ningún trabajo, es tentador no trabajar y actuar como si el dinero fuera a seguir entrando. A todo el mundo le gustaría financiar su gobierno y su economía para siempre convirtiendo la riqueza subterránea y submarina en dólares. Aunque este tesoro finito enterrado se agotará inevitablemente, muchos se dejan seducir por la fantasía de que los depósitos de petróleo o los minerales no desarrollados seguirán proporcionando dinero, incluso cuando la geología, la investigación, los informes de las empresas a los reguladores y los inversionistas potenciales digan lo contrario.

Este factor se ve agravado por los limitados conocimientos numéricos y científicos de los políticos y los ciudadanos, de los cuales muy pocos han tenido una educación formal de calidad. Aunque algunos proyectos de petróleo y gas (como Bayu-Undan) producen decenas de miles de millones de dólares en ingresos, la mayoría son mucho más pequeños, y más de la mitad de los pozos de prueba en todo el mundo no encuentran depósitos comercialmente viables (Westwood Global Energy, 2019).

La extracción y el procesamiento del petróleo prácticamente no cuentan con trabajadores o subcontratistas timorenses, y

sus efectos en la economía local son insignificantes. En esta industria altamente automatizada y de gran intensidad de capital, las petroleras prefabrican los principales componentes en instalaciones especializadas en el extranjero. Aunque algunos trabajadores timorenses realizan trabajos manuales durante la construcción o la instalación, hay muy pocos puestos permanentes para trabajadores medianamente o poco calificados.

Las empresas privadas toman decisiones para maximizar sus beneficios. Aunque un proyecto petrolero comercialmente viable puede beneficiar tanto a una empresa como al Estado, los inversores legítimos y las compañías petroleras optan por los proyectos más rentables. Además, no les gusta tratar con gobiernos a los que perciben como poco razonables, como demostró la experiencia fiscal de ConocoPhillips (véase la página 502). Otras empresas o inversionistas, tal vez con menos experiencia o con una agenda oculta, pueden llegar para llenar el espacio... o no. Aunque China aún no se ha aprovechado de la vulnerabilidad de Timor-Leste, a algunos políticos y periodistas occidentales les preocupa que pueda hacerlo (La’o Hamutuk 2021a).

La exitosa lucha por la independencia dejó un complejo legado. En 1999, Timor-Leste expulsó a los ocupantes indonesios y desafió a los “expertos” del mundo que les dijeron que nunca lo conseguirían. En 2018 volvieron a trascender el consejo de los “expertos”, al coaccionar a Australia para que aceptara una frontera marítima justa. Algunos líderes timorenses, especialmente los veteranos de la lucha por la independencia, creen ahora que pueden lograr cualquier cosa, sin importar las realidades físicas o económicas.

Aunque el primer ministro que guió la creación del régimen petrolero era un tecnócrata que había estado en el exilio durante la ocupación indonesia, sus sucesores eran líderes de la resistencia clandestina, con habilidades diferentes a las necesarias para la gobernanza democrática. (Cuando te escondes de un ejército de ocupación asesino, no puedes practicar la transparencia,

realizar consultas públicas, investigar a fondo o considerar la sustentabilidad a largo plazo. Debes decidir por ti mismo en quién confiar). Los atributos de un comandante de guerrilla no se adaptan bien a la gestión de un Estado pacífico, pero la mayoría de los votantes elegirán héroes nacionales mientras éstos busquen el poder.

Con la excepción de unos pocos que se exiliaron, hasta 2002 ningún timorense había vivido bajo un gobierno que pretendiera siquiera escuchar a sus ciudadanos o servir al interés público. Después de crear su propio Estado democrático, los líderes políticos y los ciudadanos tuvieron que desaprender las habilidades para resistir a la dictadura y aprender las prácticas cívicas básicas: formar coaliciones, ejercer presión, crear consenso, buscar la opinión del público, escuchar a personas de diferentes orígenes o partidos y tomar decisiones basadas en “qué” y no en “quién”. Aunque se han logrado algunos avances, las conexiones y las animosidades históricas y personales siguen pesando más que la evidencia en las decisiones políticas.

Una consecuencia de la guerra prolongada es el trauma generalizado. Durante más de dos décadas, la mayoría de la gente vivió cada día con el temor bien fundado de que un soldado indonesio fuera a matarlos o torturarlos, a secuestrar a su familia o a quemar su casa y su granja. En un entorno así, no tiene mucho sentido hacer planes para el año que viene: lo único que se puede hacer es sobrevivir hasta mañana. Estas lecciones son difíciles de desaprender, y el “desarrollo sustentable para beneficiar a las generaciones actuales y futuras” suena más como un cliché que como una posibilidad.

Tras desalojar la ocupación indonesia, Timor-Leste se vio inundado de asesores internacionales. Muchos de ellos percibieron el país como una *tabula rasa* (quizá porque oyeron hablar del país por primera vez en 1999), e ignoraron las habilidades, la experiencia, las necesidades y la cultura de los timorenses. Años más tarde, la atención internacional se trasladó a otra parte y los asesores menos calificados obtuvieron puestos

de trabajo en Timor-Leste. Eventualmente, los funcionarios timorenses perdieron el respeto por la experiencia y comenzaron a preguntarse si alguien sabía realmente lo que estaba haciendo. Los funcionarios timorenses con escasa formación y experiencia creían que podían hacerlo tan bien como los “expertos” extranjeros, y a menudo ignoraron o rechazaron consejos bien fundamentados.

Debido a que Timor-Leste logró la independencia nacional y una frontera marítima desafiando la sabiduría convencional, algunos esperan superar las probabilidades de nuevo mediante el desarrollo de proyectos petroleros que otros dicen que no son comercialmente viables.

Aunque los timorenses consiguieron por fin un acuerdo fronterizo favorable con Australia, el petróleo y el gas se han convertido en un grito de guerra patriótico. Los políticos señalan que “Australia consiguió el oleoducto Bayu-Undan, así que es justo que Timor-Leste consiga el de Sunrise”, pero no tienen en cuenta los costos, los beneficios y los riesgos económicos, sociales y medioambientales de las distintas opciones. El gasoducto submarino se llama *kadoras*, palabra en tetun para designar una tubería de bambú que lleva el agua vital a una casa o una granja, y mucha gente lo considera un beneficio igualmente indudable. El *kadoras* se convierte en un objetivo en sí mismo, en lugar de una opción para la forma más lucrativa, segura y fiable de procesar y vender el gas.

Conclusión

Aunque la dependencia del petróleo no es la única causa de los problemas de Timor-Leste, el dinero fácil y las tentaciones que provocó tienen consecuencias duraderas. La transición de una economía rentista es muy difícil.

Los principales factores que guíen las orientaciones políticas deben ser científicos y comerciales, basados en hechos y pruebas. Cuando las prioridades patrióticas, políticas, polé-

micas, psicológicas o partidistas dominan las decisiones, éstas suelen ser subóptimas, lo que conduce a la pérdida de oportunidades o al despilfarro de recursos públicos.

Además de aprender de la experiencia, la dinámica de Timor-Leste está cambiando. Más de la mitad de sus habitantes nacieron después del fin del dominio indonesio en 1999. Algunos han tenido mejores oportunidades de educación y exposición internacional que sus mayores, y tienen el privilegio de sopesar los impactos en sus hijos y sus nietos al tomar decisiones. Pero el cambio generacional y la recuperación del estrés postraumático pueden tomar más tiempo del que durará la limitada riqueza extractiva.

Aunque Timor-Leste empezó con muchas ventajas, las mejores prácticas de gobierno y gestión de los ingresos no han sido suficientes para evitar las inminentes consecuencias calamitosas de la adicción al dinero del petróleo y el gas. Su experiencia demuestra que muchos factores de un Estado joven, posconflicto y rentista pueden desbordar las medidas bien diseñadas para apoyar unas finanzas sustentables y la rendición de cuentas. ♦

Traducción del inglés:
YOLANDA A. GONZÁLEZ GÓMEZ

Referencias

Se hace referencia a muchos documentos tanto en los sitios web oficiales como en los de La'o Hamutuk, ya que los primeros no siempre funcionan o perduran. Se accedió a todos ellos en febrero de 2022 o posteriormente.

ALIZADA, Nazifa, Rowan Cole, Lisa Gastaldi, Sandra Grahn, Sebastian Hellmeier, Palina Kolvani, Jean Lachapelle, Anna Lührmann, Sraphine F. Maerz, Shreeya Pillai y Staffan I. Lindberg. 2021. *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. Gotemburgo:

- University of Gothenburg y V-Dem Institute. http://v-dem.net/democracy_reports.html
- ALKATRI, Mari. 2003. "Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) London Conference, 17 June 2003. Statement by H.E. Prime Minister Mari Alkatiri". <https://www.laohamutuk.org/Oil/EITI/03AlkatiriEITI.htm>
- Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais. 2018. "Interactive Map" (mapa interactivo de las áreas de contrato del mar de Timor). <https://web.anpm.tl/webs/anptlweb.nsf/pgLafaekMap>
- Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais. 2022. "ANP: JPDA Production, Barrels of Oil Equivalent (BOE)" (datos de producción e ingresos de la JPDA). <https://web01.anpm.tl/webs/anptlweb.nsf/pgLafaekDataGasListHTML> o www.anpm.tl/publish-what-you-pay/ o <http://web01.anpm.tl/webs/anptlweb.nsf/pgLafaekActivityList?openview&RestrictToCategory=Feb-2022>
- Banco Central de Timor-Leste. 2022. Informes anuales, trimestrales y mensuales del Fondo Petrolero. <https://www.bancocentral.tl/en/go/publications-key-report-petroleum-fund-report>
- BARMA, Naazneen. 2021. "Do Petroleum Rents Fuel Conflict in Developing Countries? A Case Study of Political Instability in Timor-Leste". *Energy Research & Social Science* 75. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102018>
- BARMA, Naazneen, Kai Kaiser, Tuan Minh Le y Lorena Viñuela. 2012. *Rents to Riches?: The Political Economy of Natural Resource Led Development*. Washington, D.C.: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/2381>
- Bertelsmann Stiftung. 2022. *BTI 2022 Country Report – Timor-Leste*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://bti-project.org/en/reports/country-report/TLS>
- COLLIER, Paul. 2010. "The Political Economy of Natural Resources". *Social Research* 77 (4): 1105-1132. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:5c649dfd-7738-4178-a1ee-1e0d151c3741>
- DGE (Direcção Geral de Estatística, República Democrática de Timor-Leste). 2019. *Business Activity Survey 2018*. Dili: Direcção Geral de Estatística Timor-Leste-Ministério das Finanças. https://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2019/12/FINAL_Publication-BAS2018-English.pdf o <https://www.laohamutuk.org/DVD/DGS/BAS2018en.pdf>

- DGE (Direcção Geral de Estatística, República Democrática de Timor-Leste). 2021. *Timor-Leste National Accounts 2000-2020*. Dili: Direcção-Geral de Estatística-Ministério das Finanças de Timor-Leste. https://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2020/10/Timor-Leste-National-Accounts-2000-2019-Versaun-Final_201008.pdf o <https://www.laohamutuk.org/DVD/DGS/NatlAccts2020en.pdf>
- Economist Intelligence Unit. 2022. *Democracy Index 2021*. Londres: The Economist Intelligence Unit Limited. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- EIA (U.S. Energy Information Administration). 2021. *Annual Energy Outlook 2021*. Washington, D.C.: EIA. <https://www.eia.gov/forecasts/aeo/>
- EIA (U.S. Energy Information Administration). 2022. *Short-term Energy Outlook*. (Pronóstico de febrero de 2022). Washington, D.C.: EIA. <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>
- EVANS, Damon. 2020. "Sunset at East Timor's Greater Sunrise LNG after Woodside Write-down". *Energy Voice*, 22 de julio de 2020. <https://www.energyvoice.com/oilandgas/asia/254153/sunset-at-east-timors-greater-sunrise-lng-after-woodside-write-down/>
- EVANS, Damon. 2022. "East Timor NGO Hits out at Santos' Carbon Storage Plans for Barossa LNG". *Energy Voice*, 15 de febrero de 2022. <https://www.energyvoice.com/oilandgas/asia/387738/east-timor-ngo-hits-out-at-santos-carbon-storage-plans-for-barossa-lng/>
- HUMPHREYS, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph E. Stiglitz. 2007. *Escaping the Resource Curse*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- IMF (International Monetary Fund). 2021. *Democratic Republic of Timor-Leste: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Timor-Leste*. Country Report 2021/152. Washington, D.C.: IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/14/Timor-Leste-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-462155>
- INDER, Brett y Nan Qu. 2019. *Coffee in Timor-Leste: What Do We Know? What Can We Do?* Monash University Research Briefs on Timor-Leste (RB-TL1). Melbourne: Monash University. <https://doi.org/10.24201/eaa.v57i3.2785>

- drive.google.com/file/d/1oMufKgFvLVGPjvfPOPSiFK1pOzWthK1j
- International Budget Partnership. 2020. “Open Budget Survey 2019: Timor-Leste”. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/timor-leste>
- JOHN, Samuel, Elissaios Papyrakis y Luca Tasciotti. 2020. “Is There a Resource Curse in Timor-Leste? A Critical Review of Recent Evidence”. *Development Studies Research* 7 (1): 141-152. <https://doi.org/10.1080/21665095.2020.1816189>
- KARL, Terry Lynn. 1997. *Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA: University of California Press.
- LA’O HAMUTUK. 2004. “Submission to the Petroleum Fund Steering Group, Ministry of Planning and Finance, regarding the Public Consultation Discussion Paper on Establishing a Petroleum Fund for Timor-Leste”. 5 de diciembre de 2004. <https://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/Consult/LH%20PetFund%20submission.pdf>
- LA’O HAMUTUK. 2005. “Enactment of Timor-Leste Petroleum Regime”. Agosto de 2004-agosto de 2005. <http://www.laohamutuk.org/Oil/PetRegime/05PetrolActPassage.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2006a. “Press Releases and Articles about TSDA 2006 Bidding Round”. <http://www.laohamutuk.org/OilWeb/JPDA/TSDAbidround06/JPDABidRound2006.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2006b. “Timor-Leste First Licensing Round, 2005-6”. <http://www.laohamutuk.org/OilWeb/RDTLdocs/Licensing/Licensing06.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2007. “Second Submission to the Ministry of Natural Resources, Minerals and Energy Policy from La’o Hamutuk Regarding the Legislative Package on Reorganizing Petroleum Industry Activities in Timor-Leste”. 27 de julio de 2007. <http://www.laohamutuk.org/Oil/PetRegime/Restruc/07RestructLHSub2Jul07.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2008. *Sunrise LNG in Timor-Leste: Dreams, Realities and Challenges*. Dili: Timor-Leste Institute for Reconstruction Monitoring and Analysis. <https://www.laohamutuk.org/Oil/LNG/LNGReport.pdf>
- LA’O HAMUTUK. 2010. “Submission to the Ministry of Finance regarding the Proposed Revision of the Petroleum Fund Law”. 5 de noviembre de 2010. <https://www.laohamutuk.org/>

- org/Oil/PetFund/revision/LHSubRevPFLaw5Nov2010En.pdf
- LA’O HAMUTUK. 2012. “Trying to Scam a Billion from the Petroleum Fund”. Última actualización: 11 de julio de 2012. <https://www.lao-hamutuk.org/Oil/PetFund/ACI/10AsianChampInvestment.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2015. “How Long Will the Petroleum Fund Carry Timor-Leste?”. Última actualización: 23 de junio de 2015. <http://www.laohamutuk.org/econ/model/13PFSustainability.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2017. “Power Plant and National Electrical Grid 2011-17. Mega-project o Mega-problem”. Última actualización: 11 de septiembre de 2017. <https://www.laohamutuk.org/Oil/Power/2011/11PowerPlant2011.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2019. “South Coast Petroleum Infrastructure Project”. Última actualización: 2 de abril de 2019. <http://www.laohamutuk.org/Oil/TasiMane/11TasiMane.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2020. “2016-2020: Compulsory Conciliation Leads to a Maritime Boundary Treaty between Australia and Timor-Leste”. Última actualización: 18 de junio de 2020. <http://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/18ConcilTreaty.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2021a. “Chinese Involvement in Timor-Leste: Myths and Facts”, 28 de octubre de 2021. <https://www.laohamutuk.org/econ/ChinaInTLMisereorOctober2021en.pdf>
- LA’O HAMUTUK. 2021b. “Creating a Mining Code for Timor-Leste”. Última actualización: 5 de julio de 2021. <http://www.laohamutuk.org/Oil/Mining/17MiningLaw.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2021c. “Making the Oil Companies Pay What They Owe”. Última actualización: 20 de enero de 2021. <https://www.laohamutuk.org/Oil/tax/10BackTaxes.htm#collect>
- LA’O HAMUTUK. 2021d. “Bobby Boye: Convict, Advisor and Fraud”. Última actualización: 15 de enero de 2021. <https://www.laohamutuk.org/econ/corruption/Boye/14BoyeCase.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2021e. “Carbon Capture and Storage under the Timor Sea: Climate Change Prevention or Carbon Colonialism?”. 26 de junio de 2021. <https://laohamutuk.blogspot.com/2021/06/carbon-capture-and-storage-under-timor.html>
- LA’O HAMUTUK. 2021f. “Timor-Leste Buys into the Sunrise Oil and Gas Project”. Última actualización: 18 de noviembre de 2020.

- <http://www.laohamutuk.org/Oil/Sunrise/18SunriseBuyout.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2022a. “2022 General State Budget”. Última actualización: 3 de marzo de 2022. <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE22/21OGE22.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2022b. “Petroleum Projects and Production Sharing Contracts”. Última actualización: 8 de marzo de 2022. <https://www.laohamutuk.org/Oil/PSCs/10PSCs.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2022c. “[Operation of] Timor-Leste Petroleum Fund”. Última actualización: 4 de febrero de 2022. <https://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/05PFIIndex.htm>
- LA’O HAMUTUK. 2022d. “TimorGAP: Timor-Leste’s National Oil Company”. Última actualización: 23 de febrero de 2022. <https://www.laohamutuk.org/Oil/PetRegime/NOC/10Petronatil.htm>
- LUNDAHL, Mats y Fredrik Sjöholm. 2019. *The Creation of the East Timorese Economy. Volume 2: Birth of a Nation.* Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-22052-5>
- Ministério das Finanças, República Democrática de Timor-Leste. 2021a. Jornada Orsamentál ba OJE 2022: Jestaun Fundu Petrolíferu, 29 de junio de 2021. <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE22/JO/210625JOFiskal.pdf>
- Ministério das Finanças, República Democrática de Timor-Leste. 2021b. “Amendment No. 15”. Dili, 30 de junio de 2021. https://www.bancocentral.tl/uploads/documentos/documento_1626397613_8407.pdf o <http://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/2021/210630BCTL-MF%20mandatePF%20investments.pdf>
- Ministério das Finanças, República Democrática de Timor-Leste. 2022a. “2022 State Budget - Approved”. <https://www.mof.gov.tl/category/documents-and-forms/budget-documents/state-budget-2022-approved> o <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE22/21OGE22.htm#docs>
- Ministério das Finanças, República Democrática de Timor-Leste. 2022b. “Current Year’s Budget”. Timor-Leste Budget Transparency Portal. <http://www.budgettransparency.gov.tl/public/index?&lang=en>
- Ministério do Planeamento e Finanças, República Democrática de Timor-Leste. 2004. *Establishing a Petroleum Fund for Timor-Leste. Public Consultation Discussion Paper.* Dili: Ministério do Plane-

- mento e Finanças. <https://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/Consult/TL%20MOPF%20Fund%20discussion%20paper.pdf>
- Natural Resource Governance Institute. 2017. "Timor-Leste Oil & Gas Country Profile 2017". <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/TLS/oil-gas?years=2017>
- Revenue Watch. 2010. *2010 Revenue Watch Index*. Nueva York, NY: Revenue Watch Institute-Transparency International. https://www.resourcegovernance.org/rwindex2010/pdf/RevenueWatchIndex_2010.pdf
- RDTL (República Democrática de Timor-Leste). 2005a. "Lei N.º 9/2005 de 3 de agosto. Lei do Fundo Petrolífero". *Jornal da República*. http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2002_2005/leis_parlamento_nacional/9_2005.pdf
- RDTL (República Democrática de Timor-Leste). 2005b. "Lei N.º 13/2005 de 2 de setembro. Lei das Actividades Petrolíferas". *Jornal da República*. http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2002_2005/leis_parlamento_nacional/13_2005.pdf
- RDTL (República Democrática de Timor-Leste). 2021. "Resolução do Governo N.º 133/2021 de 15 de dezembro. Aprova o Projeto de Investimento da Sociedade Comercial Pelican Paradise Group Limited e a Minuta do Respetivo Acordo Especial de Investimento". *Jornal da República*, serie I, núm. 50A. http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2021/serie_1/SERIE_I_No_50_A.pdf
- RDTL (República Democrática de Timor-Leste). 2022a. "Lei N.º 1/2022 de 3 de janeiro. Orçamento Geral do Estado para 2022". *Jornal da República*, serie I, núm. 1. http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2022/serie_1/SERIE_I_NO_1.pdf
- RDTL (República Democrática de Timor-Leste). 2022b. "Lei N.º 2/2022 de 10 de fevereiro. Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira". *Jornal da República*, serie I, núm. 7A. http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2022/serie_1/SERIE_I_NO_7_A.pdf
- ROBERT, John. 2022. "Santos' Proposed New Darwin Harbour Pipeline for Barossa Gas – Potentially Enabling a CCS Scheme – Remains Problematic". Institute for Energy Economics and Financial Analysis, febrero de 2022. <https://ieefa.org/wp-content/>

- uploads/2022/02/Santos_Proposed-New-Darwin-Harbour-Pipeline-for-Barossa-Gas-Remains-Problematic_February-2022.pdf
- Ross, Michael. 2018. "The Politics of the Resource Curse: A Review". En *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, editado por Carol Lancaster y Nocolas van de Walle. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- RYAN-KANE, Peter. 2010. *From Oil to Financial Assets: Planning for a Sustainable Future for Timor-Leste*. Nueva York, NY: Towers Watson. <https://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/revision/Peter6Mar10En.pdf>
- SANTOS. 2022. "Company Reporting" (Informes trimestrales de actividades a ASX). <https://www.santos.com/investors/company-reporting/>
- SCHEINER, Charles. 2015. "Can the Petroleum Fund Exorcise the Resource Curse from Timor-Leste?". En *A New Era? Timor-Leste after the UN*, editado por Sue Ingram, Lia Kent y Andrew McWilliam, 73-101. Canberra: ANU Press. <https://doi.org/10.22459/NE.09.2015>
- SCHEINER, Charles. 2020. "Implications of Recent Changes to Timor-Leste's Petroleum Fund". En *Understanding Hatene kona ba Compreender. Timor-Leste 2019*, editado por Steven Farram, Dulce Martins da Silva, Leonardo F. Soares, Nuno Canas Mendes, Clinton Fernandes, Mica Barreto Soares, Uka Pinto, Hannah Loney, Robert L. Williams, Claudino Ninás Nabais y Michael Leach, 318-330. Melbourne: Swinburne University of Technology. https://researchbank.swinburne.edu.au/file/27b705e3-fda5-481d-927d-4bec1b7245d5/1/2020-farram-proceedings_volume_1.pdf [versión actualizada: <https://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/2020/ImplicationsPetroleumFundMay2020en.pdf>]
- SCHEINER, Charles. 2021. "Timor-Leste: 2021 Economic Survey: The End of Petroleum Income". *Asia & the Pacific Policy Studies* 8 (2): 253-279. <https://doi.org/10.1002/app5.333>
- TimorGAP, E.P. 2020. Informes anuales. <https://timorgap.com/databases/website.nsf/vwAllNew2/Annual%20Reports> o <http://www.laohamutuk.org/Oil/PetRegime/NOC/10Petronatil.htm#docs>

- Transparency International. 2022. *Corruption Perceptions Index 2021*. Berlín: Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/tls>
- Tribunal de Recurso, República Democrática de Timor-Leste. 2021a. *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2020*. Dili: Tribunal de Recurso. <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE20/exec/RPCGE-2020.pdf>
- Tribunal de Recurso, República Democrática de Timor-Leste. 2021b. *Relatório de Auditoria N.º 3/2021. Auditoria de Conformidade ao Fornecimento de Combustíveis para as Centrais Elétricas de Hera e de Betano. Anos 2013 a 2019*. Dili: Tribunal de Recurso. https://www.tribunais.tl/wp-content/uploads/2021/12/2021_03_RELATORIO_COMBUSTIVEIS.pdf
- UNDP (United Nations Development Program). 2011. *Timor-Leste Human Development Report 2011: Managing Natural Resources for Human Development*. Dili: UNDP <https://www.laohamutuk.org/econ/HDI10/TLHDR2011En.pdf>
- UNDP (United Nations Development Program). 2018. *National Human Development Report 2018: Timor-Leste*. Nueva York, NY: UNDP. <https://hdr.undp.org/en/content/national-human-development-report-2018-timor-leste>
- UNDP (United Nations Development Program). 2020. *Human Development Report 2020*. Nueva York, NY: UNDP. hdr.undp.org/en/2020-report
- WESTWOOD GLOBAL ENERGY. 2019. “The State of Exploration 2019”. 7 de mayo de 2019. <https://www.westwoodenergy.com/news/the-state-of-exploration-2019>
- WORLD BANK. 2021. *Timor-Leste Public Expenditure Review. Changing Course: Towards Better and More Sustainable Spending*. Washington, D.C.: The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/timor-leste/publication/timor-leste-public-expenditure-review-changing-course-towards-better-and-more-sustainable-spending>

Charles Scheiner es investigador en el Instituto de Monitoreo y Análisis del Desarrollo de Timor-Leste (La’o Hamutuk, una organización de investigación de la sociedad civil timorense, independiente y no partidista) desde 2001. Se especializa en los efectos de la extracción de petróleo y gas en la población de Timor-Leste, incluidos la economía, la gobernanza, el medio ambiente y la gestión fiscal. Ha escrito y hecho numerosas presentaciones sobre las experiencias de Timor-Leste y aboga por políticas sustentables y equitativas.

<https://orcid.org/0000-0002-3796-049X>
charlie@laohamutuk.or