Tema central

Política exterior argentina: acción e inacción frente a la guerra en Ucrania, 2019-2023

Argentine Foreign Policy: Action and Inaction in the Face of the War in Ukraine, 2019-2023

Natalia Ceppi

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar

https://orcid.org/0000-0003-1896-4791

Argentina

María Elena Lorenzini

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

maria.lorenzini@fcpolit.unr.edu.ar

https://orcid.org/0000-0002-5180-8160

Argentina

Recibido: 14-noviembre-2024
Aceptado: 23-febrero-2025
Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Ceppi, N., y Lorenzini, M. E. (2025). Política exterior argentina: acción e inacción frente a la guerra en Ucrania, 2019-2023. *Estado & comunes*, *2*(21), 41-64. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.415

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos.
N.° 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp 41-64.
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Quito-Ecuador.
ISSN impreso: 1390-8081 - **ISSN electrónico:** 2477-9245
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.415

CC BY-NC-SA
https://n9.cl/ollwm

Resumen

Este artículo indaga la dinámica de acción e inacción del gobierno argentino de Alberto Fernández (2019-2023) ante la guerra en Ucrania, examina su posicionamiento político-diplomático y las implicaciones energéticas de su política exterior. El estudio se enmarca en el análisis de política exterior y adopta una metodología cualitativa basada en revisión bibliográfica y documental. Los hallazgos revelan que la administración Fernández asumió posiciones ambivalentes en el plano político-diplomático (acción), mientras optó por la inacción frente a los desafíos energéticos derivados del conflicto. Esta dualidad evidencia una falta de coherencia y consistencia en la praxis exterior, agravada por el carácter *intermestico* de la política exterior, en el que lo internacional y doméstico se entrelazan.

Palabras clave: acción e inacción gubernamental, Alberto Fernández, guerra en Ucrania, política exterior, posicionamiento político.

Abstract

This article explores the dynamics of action and inaction by the Argentine government under Alberto Fernández (2019-2023) in response to the war in Ukraine. It examines both its political-diplomatic positioning and the energy dimension of its foreign policy. The study is situated within the subfield of foreign policy analysis and adopts a qualitative methodology based on bibliographic and documentary review. The findings reveal that the Fernández administration adopted ambivalent positions in the political-diplomatic sphere (action), while opting for inaction in response to the energy-related challenges stemming from the conflict. This duality reveals a lack of coherence and consistency in its foreign policy practice, largely attributable to the intermestic nature of Argentina's external affairs.

Keywords: government action and inaction, Alberto Fernández, war in Ukraine, foreign policy, political positioning.

1. Introducción

Desde el retorno a la democracia en la década de 1980, los diseños y la praxis de la política exterior argentina (PEA) han variado en función de las preferencias, orientaciones, estrategias de desarrollo e intereses de los líderes políticos. Tales ajustes, junto con los cambios y las continuidades frente a los contextos externos en los que los gobiernos de turno buscaron insertarse, tuvieron resultados dispares respecto de la satisfacción de necesidades e intereses de la nación (Simonoff, 2012; Russell y Tokatlian, 2013; Busso, 2016; Míguez, 2020; Merke y Pereyra Doval, 2022; Colacrai y Lechini, 2023).

Más recientemente, durante la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), la PEA se desplegó en un escenario marcado por dos crisis globales: la emergencia sanitaria de la covid-19 y la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero (24F)

de 2022. Para un país periférico como Argentina, que experimenta una doble dependencia tanto de Estados Unidos como de China (Miranda, 2012, 2015; Oviedo, 2015; Morgenfeld, 2024) y que, además, tiene una disponibilidad de recursos limitada, los impactos de ambos factores exógenos contextuales fueron complejos de gestionar. Es posible, entonces, entender la guerra en Ucrania como un *output* que requirió de la reacción del gobierno de Fernández mediante su PEA. "Los *outputs* contextuales son aquellas secuencias de conducta que se inician en el contexto externo de un sistema político y que se sostienen o terminan dentro del mismo" (Rosenau, 1973, p. 67).

En ese contexto, el objetivo de este artículo es indagar la reacción (acción e inacción) del gobierno argentino de Fernández frente a un acontecimiento externo como fue la guerra en Ucrania. El objetivo secundario consiste en explorar el impacto de este factor en la dimensión energética de la PEA. El objeto del estudio consiste en la acción –posicionamiento político-diplomático activo del gobierno del Frente de Todos (FdT) frente a la guerra– y la inacción –posicionamiento pasivo frente a la dimensión energética– de la PEA. Por tanto, se trata de una investigación que se centra en tal posicionamiento y que utiliza la dimensión energética para mostrar el contraste de la acción-inacción.

Ahora bien, la revisión de la literatura académica indica, por un lado, que los estudios sobre la PEA en este período son crecientes, pero aún escasos (Merke, 2019; Míguez, 2020; Busso, 2022; Merke y Pereyra Doval, 2022; Lorenzini, 2022; D'Agrosa, 2022; Simonoff, 2024) y, por otro lado, que utilizan enfoques teóricos diferentes al escogido en este artículo (APE) y abordan otros temas de la agenda de la PEA del gobierno del FdT (Tokatlian, 2022; Ceppi, Lorenzini y Pereyra Doval, 2023; Colacrai y Lechini, 2023; Zelicovich, 2023; Ceppi y Lorenzini, 2023; Míguez, 2024). Por ende, la relevancia académica de esta contribución se deriva de la originalidad del enfoque teórico adoptado, que centra la atención en la dicotomía acción-inacción de la PEA del gobierno en el período 2019-2023.

Como lo expresa la literatura sobre relaciones internacionales –en general– y de análisis de la política exterior (APE) –en particular–, la política exterior es una de las herramientas de las que disponen los Estados para gestionar sus intereses y vinculaciones con los actores en el escenario internacional en las áreas problemáticas. Por tanto, el enfoque de APE adoptado es el propuesto por Rosenau (1973), quien tomó en consideración a los factores externos como elementos de contexto de la política exterior. Entonces, tal política "es una forma recurrente de acción –o de inacción– que las autoridades debidamente constituidas de un sistema político" (Rosenau, 1973, p. 85) adoptan para relacionarse con sus pares en el escenario internacional, con el objetivo de satisfacer las necesidades y los intereses, así como para "obtener los recursos [...] que facilitarán la satisfacción de [sus] necesidades".

Papp (1994, p. 140) agregó a esta discusión que la política exterior es el "conjunto de acciones que un Estado adopta para interactuar en el sistema internacional, dirigidas a obtener resultados en sus relaciones con otros actores estatales, intergubernamentales y no estatales". Otro elemento que aportó Rosenau (1973) es que la política exterior comprende la decisión de *no hacer* frente a otras opciones disponibles, cuando se refiere a la inacción, cuyo indicador es, precisamente, por el que apuesta la siguiente investigación.

Tanto el posicionamiento político-diplomático como la inacción en la cuestión energética se derivaron de factores domésticos, como los desacuerdos intracoalición, teniendo en cuenta la heterogeneidad de posiciones (Merke, 2019) frente al conflicto, la regulación del sector y la falta de inversiones que obstaculizaron el avance en las obras de infraestructura necesarias en dicha área. Esto se conecta con lo señalado por Papp (1994) respecto a que la política exterior se orienta a la obtención de resultados, lo que incluye la decisión de no actuar (inacción). En este caso, el resultado de la inacción consistió en el mantenimiento de la situación de importador de gas natural licuado (GNL), aun cuando Argentina tenía el recurso para aprovechar las oportunidades de exportación.

Ahora bien, la política exterior tiene dos rasgos adicionales. Por un lado, es el vehículo que conecta lo doméstico –sistema político o Estado– con lo externo –escenario internacional–, lo que evidencia su carácter *interméstico* (Manning, 1977; Rosenau, 1973; Long, 2017). Por el otro, se trata de una política pública que, de acuerdo con Beach (2012, p. 6), se diferencia de lo que el autor denomina *normal public policy*, en tanto:

> [...] se rige por reglas y dinámicas distintas [...]; tiene como destinatarios otros actores que se encuentran fuera del sistema político doméstico y la naturaleza dinámica y fluida de la política internacional dificulta su planificación en el largo plazo, en términos comparados con otras políticas públicas, teniendo en cuenta que muchas veces los Estados deben afrontar situaciones de crisis, eventos y negociaciones no previstas[1].

Para responder a los objetivos, se parte de la conjetura de que la guerra en Ucrania fue un factor exógeno contextual que afectó la dinámica de la política internacional a nivel global, de la PEA en general y de su dimensión energética en particular. Asimismo, más allá de la acción, el gobierno del FdT tomó la opción de *no hacer*, o de la inacción, para afrontar las implicaciones en la dimensión energética de su política exterior. Dicha opción intensificó las restricciones en materia energética, haciendo que el gobierno tuviera mayores erogaciones por la compra de menores volúmenes, tal como lo ilustran las importaciones de GNL que se analizarán más adelante. Así, mantuvo su condición de importador, pese a contar con el recurso, y desaprovechó la ventana de oportunidad exportadora.

1 En consonancia con Beach (2012), en este artículo se considera que la guerra en Ucrania fue un evento no previsto o inesperado, ante el cual el gobierno del FdT debió elaborar respuestas mediante su PEA, sin perder de vista su carácter *interméstico*.

El abordaje metodológico es cualitativo, con un enfoque bibliográfico y documental entre 2019 y 2023, durante la presidencia de Fernández. Con un enfoque exploratorio y analítico, se utilizaron fuentes primarias como los documentos oficiales de organismos internacionales tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). También se utilizaron informes oficiales del Energy Institute (EI), de la International Energy Agency (IEA), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y fragmentos de discursos del entonces presidente de Argentina. Teniendo en cuenta que se trata de un estudio bibliográfico, se emplearon fuentes secundarias tales como artículos publicados en revistas científicas, libros y capítulos de libro que abordaron la temática, así como fuentes periodísticas para complementar el análisis. Para el tratamiento de los datos se emplearon la técnica del análisis documental y el análisis de contenido.

Para desarrollar el argumento, el artículo inicia con una caracterización general del contexto internacional en el que se inscribe la invasión de Rusia a Ucrania, así como el carácter de factor exógeno contextual de esta última. Luego se examinan los posicionamientos del gobierno argentino frente al conflicto ruso-ucraniano. Posteriormente, se explora y analiza la manera en que dicho factor exógeno afectó la dimensión energética de la PEA y, por último, se presentan las reflexiones finales.

2. Guerra en Ucrania: factor perturbador en un contexto internacional convulsionado

Faltaba más de un año para que la Organización Mundial de la Salud decretara el fin de la emergencia sanitaria internacional por la pandemia de la covid-19 cuando el mundo fue sacudido por otro acontecimiento cuyas implicaciones geopolíticas y económicas tuvieron un alcance global: la invasión de Rusia a Ucrania, el 24 de febrero de 2022[2]. Este hecho dio paso, en primer lugar, a un panorama humanitario desolador y de gran escala, con 6,4 millones de refugiados ucranianos, miles de muertos entre civiles y militares de ambos países –cuyo cálculo exacto resulta una tarea imposible–, desplazados y violaciones sistemáticas a los derechos humanos (Hess, 2024). A esto se suman la situación de hambruna y los brotes de enfermedades contagiosas, producto de un evento de estas características. En segundo lugar, se encuentran los impactos de una decisión política premeditada por parte de "[...] uno de los cinco componentes de la élite permanente que en teoría garantiza la paz internacional desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas" (Ruiz y Molina, 2023, p. 5).

En definitiva, se considera que el conflicto ruso-ucraniano agregó complejidad y desafíos al orden mundial, marcado desde hace algunos años por el "desorden" y la incertidumbre. De este modo, se convirtió en un factor exógeno que tuvo impactos en múltiples áreas, tales como la seguridad, la política, la económica, el

2 La invasión de Rusia a Ucrania tuvo como antecedente la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014.

comercio y la dimensión humanitaria, por mencionar algunas de las más destacadas que afectaron las políticas domésticas y externas de diversos actores, entre los que se cuenta el gobierno de Fernández en Argentina. En este caso, se trata de un Estado periférico, atravesado por una doble dependencia de dos grandes poderes en pugna –Estados Unidos y China–, con problemas políticos, económicos y sociales, y que disponía de menos recursos en términos comparados con otros para enfrentar tales desafíos. Asimismo, el FdT, como coalición de gobierno, se vio obligado a tomar acción para decidir su posicionamiento político y diplomático, con lo que debió calibrar la heterogeneidad de voces intra-coalición[3], así como los costos y beneficios de la decisión de *hacer* o *no hacer* frente a las implicancias que se derivaron de dicho factor.

En términos sistémicos, las esquirlas de la invasión tocaron fibras sensibles del entramado internacional, resultando, entre otras cuestiones, en la desaceleración del comercio global, la escalada de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos, el fortalecimiento de nuevas/viejas alianzas y el incremento de las tensiones preexistentes en el sistema de gobernanza energética mundial (Feás y Steinberg, 2022; Selami, 2024). Estos elementos, sin ser los únicos, se retroalimentaron y generaron no solo efectos diversos según los destinatarios, sino que además impulsaron a los Estados a tomar partido. Dado el contexto geopolítico y económico de las relaciones sino-estadounidenses del siglo XXI, ha sido inevitable que cada gobierno realice un seguimiento firme y exhaustivo sobre los pasos de la contraparte. Considerando los actores involucrados y las consecuencias presentes y futuras, el conflicto ruso-ucraniano se incorporó como una variable disruptiva a un vínculo bilateral que de por sí, es tenso y competitivo.

En ese marco, cabe recordar que, desde mediados de la década de 1990, China y Rusia se dedicaron a construir una asociación estratégica de confianza y coordinación mutua que se profundizó con la llegada de Xi Jinping como presidente de la República Popular China. Esto permitió la finalización del proceso de delimitación de una frontera de más de 4300 kilómetros en 2004, la puesta en marcha de ejercicios militares conjuntos y la suscripción de numerosos acuerdos comerciales, económicos y energéticos (Connelly, 2023). En esta dinámica, el tema energético cobró un tinte particular debido al peso de ambos países en la lógica de exportador-importador de hidrocarburos, tanto a nivel bilateral como en el esquema de gobernanza energética global.

Rusia integra el *top five* mundial de los vendedores de bienes energéticos no renovables, especialmente de gas natural, mientras que China ocupa una posición equivalente respecto de la importación de crudo, gas natural y GNL. En 2014, Beijing y Moscú firmaron un acuerdo energético por un valor de USD 400 000 millones que previó el suministro continuo de gas natural ruso por treinta años.

3 Las diferentes voces al interior del FdT incluían las del presidente Alberto Fernández, la vicepresidenta Cristina Fernández, el ministro de Relaciones Exteriores, Santiago Cafiero, y el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa, entre las más sobresalientes.

Dicho acuerdo, a cargo de Gazprom y la Corporación Nacional de Petróleo de China, posee connotaciones económicas, pero también geoestratégicas, ya que, luego de una década de negociaciones, su firma se concretó en plena escalada de tensiones políticas entre Rusia y Occidente por la entonces crisis en Crimea (*BBC Mundo*, 2014).

Es innegable que la relación con Rusia ocupa un lugar clave en la concepción minuciosa que China posee del mundo, del contexto contiguo y de las relaciones internacionales en general. De hecho, en la inauguración de los Juegos Olímpicos de invierno en Beijing, el 4 de febrero de 2022, es decir, a pocos días de la invasión rusa a territorio ucraniano, Xi y Putin declararon que el vínculo Estado-Estado es una "amistad [sin] límites" y *sin prohibiciones* en materia de cooperación (Osborn y Trevelyan, 2022).

Frente a ese conflicto y en el marco de la disputa sino-norteamericana, "China ha evitado posicionarse abiertamente, si bien ha ofrecido un cierto apoyo simbólico a Moscú a través de una retórica firme, que posee un componente antiestadounidense, anti-OTAN y anti-sanciones" (Arco Escriche, 2022, p. 78). El gigante asiático no calificó el accionar ruso como invasión y se abstuvo de votar en Naciones Unidas en el momento del llamado a una condena. Sin embargo, la política exterior no es en blanco o negro. China no percibe con confianza ni el estrechamiento de los vínculos de Rusia con India y Vietnam –sus eternos rivales–, ni se pronunció oficialmente sobre la anexión de Crimea efectuada por el gobierno de Putin en 2014.

Por su parte, Estados Unidos aprovechó tanto el posicionamiento de China frente a la guerra en Ucrania, como su relación con Rusia para reconstruirse como líder de occidente y amplificar su accionar en la disputa hegemónica con China. La administración Biden fue consciente de la importancia económica y comercial que revisten Estados Unidos y la Unión Europea (UE) como socios de Beijing. No dudó en hacer uso de esta cuestión para avanzar internacionalmente sobre China y, al mismo tiempo, contenerla, ya que, en realidad, "es una competencia por el predominio en el mundo" (Connelly, 2023, p. 20). Tampoco dudó en coquetear con la cuestión de Taiwán, ya sea al profundizar el acercamiento bilateral o bien mediante advertencias al mundo sobre una posible réplica como el caso ucraniano. En la misma dirección, se encuentran las sanciones a compañías chinas que contribuyeron con la adquisición de insumos por parte de Rusia en materia de defensa (Arco Escriche, 2022).

En consecuencia, la invasión rusa a Ucrania revitalizó los vínculos transatlánticos. No es un dato menor que, por primera vez en la historia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuatro Estados de la región Indo-Pacífico (Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda) fueran invitados a participar en la Cumbre que la Alianza Atlántica realizó en Madrid en 2022 (Milosevich-Juaristi, 2023). Como planteó Milosevich-Juaristi (2023), dicho evento –junto a

las Cumbres de Vilna en 2023 y Washington en 2024– constituyo una evidencia tangible de la unidad de las democracias occidentales, de la rivalidad entre grandes potencias y de la solidaridad económica, política y en materia de seguridad con Volodímir Zelenski. Ahora bien, la condena no solo recayó en Rusia, sino que China también tuvo su momento, ya que el gobierno de Xi fue incluido entre quienes desafían los intereses y valores euroatlánticos, socava el orden internacional basado en normas y presta asistencia a la defensa militar rusa (Madrid Summit Declaration, 2022; Vilnius Summit Communiqué, 2023; Washington Summit Declaration, 2024).

En el plano energético, la invasión rusa encendió las alarmas, incluso desde antes del 24F. Cabe recordar que Rusia posee una gran influencia en el ámbito energético mundial, más allá del petróleo y el gas natural. A nivel internacional, es uno de los principales productores de carbón, uranio, minerales, metales y fertilizantes (Overland y Loginova, 2023; Kulakevich, 2024; Meyer, 2023). Produce alrededor del 20 % del níquel clase 1 usado en baterías; posee más del 40 % de la capacidad mundial de enriquecimiento de uranio; es el segundo productor mundial de cobalto y aluminio, y el cuarto de grafito (International Energy Agency [IEA], 2022).

A esto hay que agregar que cumple un rol preponderante en la economía europea, dado que 1 de cada 5 unidades de energía consumidas proviene de Rusia. Entonces, la reducción de los envíos de gas natural al bloque europeo durante varios meses de 2022 imprimió una nueva dinámica a los flujos de energía, tanto para Rusia –que los direccionó hacia otros destinos como China, India y Turquía– como para la UE, que debió recurrir a cuantiosos cargamentos de GNL provenientes, por ejemplo, de Estados Unidos y del norte de África (Rojas-Romagosa, 2024; Ghilés, 2022).

La IEA calificó el estadio inmediato posinvasión como la primera crisis energética global, ya que, a diferencia de los *shocks* petroleros de la década de 1970, sus consecuencias se hicieron sentir en una amplia gama de países y actividades económicas. El conflicto ruso-ucraniano impactó de manera directa en la volatilidad de los precios de la energía y otros sectores (minerales, metales, productos agrícolas, alimentos), en la seguridad de las cadenas de suministro y reforzó los esquemas de dependencia de los hidrocarburos (IEA, 2022). Al mismo tiempo, mostró la voracidad por los no renovables, en especial por parte de Europa –como uno de los actores más afectados–, y su fuerte dependencia de las importaciones rusas.

En lo que respecta a los precios, la invasión desencadenó un notable incremento de los valores internacionales de referencia del crudo. Previo a la decisión de Putin, los precios del petróleo rondaban, a mediados de enero de 2022, los USD 87,08 por bbl (valor Brent) y, tras el 24F, alcanzaron picos de USD 114,34 por bbl cuatro días más tarde[4]. Como planteó Gudynas (2022), si bien, luego del *shock*

4 Estadísticas interactivas recuperadas de https://tradingeconomics.com/commodity/brent-crude-oil

inicial, dichos valores fueron descendentes, el precio del crudo ruso –conocido como *crudo de Urales*– no superó los USD 100, con caídas cercanas a USD 70, ante las dificultades para comerciarlo. En esta situación intervinieron las políticas de sanciones, en especial las prohibiciones de diferentes países para adquirirlo y la incertidumbre logística frente a la falta de buques para transportarlo, dada la complejidad del contexto producido por la guerra.

Se generó, entonces, una gran volatilidad en los precios internacionales de los bienes energéticos, que se diseminó hacia distintos puntos geográficos y arrastró a otros sectores. El año 2022 fue un punto de inflexión en los mercados: el precio del crudo (valor Brent) promedió los USD 101 bbl, su nivel más alto desde 2013. Una situación similar se observó en los precios del gas, que llegaron a niveles récord en Europa y Asia, si se compara con 2021 y años anteriores. A modo de ejemplo, mientras que el Henry Hub (US) cerró el 2021 con un promedio de USD 3,84/mm BTU, un año más tarde alcanzó USD 6,38/mm BTU (Energy Institute, 2024). El caso del carbón también fue sobresaliente, ya que, en el período 2021-2022, experimentó un aumento del precio cercano al 145 %.

La explosión de valores de los energéticos, conjuntamente con las políticas de sanciones y el aislamiento financiero-comercial impuesto por los países noratlánticos con el objetivo de acechar a Rusia, derivó en el incremento de los precios de los minerales, metales, productos básicos agrícolas y alimentos durante la guerra. En el caso de estos últimos, los valores se dispararon debido a una menor oferta de trigo proveniente de Ucrania y Rusia, los cierres de las rutas en el mar Negro, cuyos puertos movilizan el comercio mundial de granos y fertilizantes, y, como ocurre en estos casos, la existencia de factores especulativos (Bárcena, 2022). Este proceso puso en una encrucijada a muchos países: a los latinoamericanos en general y a Argentina en particular, sobre su lugar en el comercio internacional.

Para quienes importan crudo, gas natural o GNL, como Argentina, Brasil o Chile, entre otros, los aumentos fueron un elemento desestabilizador de sus balanzas comerciales. Y para quienes exportan hidrocarburos, como Bolivia, los efectos no fueron del todo positivos, debido a que el aumento de sus precios se trasladó a sus derivados, en su mayoría productos importados (Gudynas, 2022). El *shock* en el mercado de los energéticos, en especial del gas natural, presionó de manera directa al comercio de los fertilizantes, rubro que merece una breve consideración por sus implicancias para el contexto sudamericano.

Rusia es reconocida por su rol en la producción mundial de fertilizantes, dado que controla "un 23 % del mercado de amonio, un 14 % del de urea, un 31 % del de minerales de potasio y un 10 % del de fosfatos procesados" (Bárcena, 2022, p. 7). Días después de la invasión, sus precios –de acuerdo con los distintos índices– alcanzaron valores históricos. Sin embargo, el problema para importadores como Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, entre otros, no se producía solo con relación a los costos, sino también en las dificultades de

compra, debido a los cortes de las exportaciones o la imposibilidad de sintetizarlos por cuenta propia (Bárcena, 2022; Villegas, 2022).

Además de ser atravesada por la disputa China-Estados Unidos y los vaivenes de los mercados energéticos, América Latina tuvo que hacer frente a la embestida política. La invasión de Rusia encontró a la región, particularmente a Sudamérica, en un momento de incertidumbre político-económica y de marcada heterogeneidad; muy lejos de la "foto de familia" de la primera década del siglo XXI del ciclo progresista. Latinoamérica estaba experimentando, entre otras cuestiones, los coletazos de la pandemia, la parálisis y el declive de los esquemas de integración y concertación, junto con los giros políticos resultantes de las elecciones presidenciales en el espectro derecha/izquierda.

2.1. América Latina frente al conflicto ruso-ucraniano

América Latina, *prima facie*, percibió el 24F como un evento "externo", con escasa conexión con la región. No obstante, la naturaleza del conflicto y la dinámica internacional obligaron a los países a posicionarse al respecto. Sanahuja *et al*. (2022) identificaron cuatro grupos de países:

- Los que condenaron de manera abierta y sin resquemores al accionar ruso.
- Aquellos que procuraron fomentar una imagen de neutralidad frente a los acontecimientos, aunque se pronunciaron con un voto negativo en Naciones Unidas o en la OEA frente a la invasión.
- Los que legitimaron la invasión rusa, pero se apoyaron en un discurso de neutralidad.
- Y aquellos que legitimaron la decisión de Putin y sostuvieron un discurso crítico hacia Estados Unidos y la OTAN.

Siguiendo a los autores, ahondar en las razones de dichos posicionamientos implicó considerar un conjunto de factores, entre ellos, la persistencia de una visión normativa de las relaciones internacionales y vínculos interestatales –la defensa de los principios de soberanía y no intervención, la resolución pacífica de conflictos y la apuesta por el desarme–, el estadio de los vínculos con Rusia y Estados Unidos, y la inscripción del tema en el clivaje entre derechas e izquierdas (Sanahuja *et al*., 2022). De estas posturas, América Latina –incluida Argentina– se inclinó mayoritariamente por la condena de la invasión rusa, aunque hubo matices en cuanto al tono, las acciones concretas y las alineaciones estratégicas. La excepción provino del denominado "eje bolivariano", conformado por los gobiernos de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela, que, para desviar la mirada sobre Rusia y en línea con su tradición antimperialista, atribuyeron el conflicto, desde la generalidad, al imperialismo estadounidense y la lucha por la hegemonía global.

En la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, celebrada el 25 de marzo de 2022, 28 países votaron a favor de una resolución que declarara el deterioro de la situación humanitaria en Ucrania, condenando las violaciones a los

derechos humanos y solicitando el retiro de las fuerzas militares rusas dentro de las fronteras ucranianas, así como el regreso "a un camino de diálogo y diplomacia" (OEA, CP/RES. 1192, 2022). Argentina votó a favor de la resolución; Bolivia, Brasil, El Salvador, Honduras, Nicaragua, San Vicente y Granadinas optaron por la abstención, mientras que Nicaragua estuvo ausente. Un mes después, a raíz de la escalada de la crisis, el Consejo Permanente sometió a votación la suspensión de Rusia como observador permanente de la organización. Por amplia mayoría, el 21 de abril, con 25 votos a favor, Rusia fue suspendida "[...] hasta que el gobierno [de Putin] cese sus hostilidades, retire todas sus fuerzas y equipos militares de Ucrania" (OEA, CP/RES. 1195, 2022, p. 2). En esta ocasión, Argentina votó por la abstención, lo que ilustra la ambivalencia de su posicionamiento.

3. Acción de la PEA frente a la guerra

Al inicio de su gobierno, Fernández anunció en su plataforma electoral que era indispensable "[...] pensar una política exterior distinta que nos permita relacionarnos con todos los países del mundo bajo la premisa de una clara defensa de la soberanía, el interés nacional, la integración regional y el multilateralismo" (FdT, 2019). Es importante advertir la tensión entre algunos de los elementos estructurantes de este discurso y la práctica de la política exterior durante su gobierno. Si se focaliza la atención en la construcción discursiva, es posible identificar elementos típicos de la tradición occidentalista, cuando se plantean conceptos como relaciones diversificadas, integración regional, multilateralismo, democracia y derechos humanos.

Ahora bien, entre el discurso y la praxis hay una ambivalencia del gobierno de Fernández, que se evidencia en la resistencia a la apertura y liberalización comercial, la implementación de controles cambiarios, el desequilibrio macroeconómico y la volatilidad de la seguridad jurídica. En definitiva, una vez finalizado el mandato presidencial, puede afirmarse que la trayectoria de su política exterior fue ambigua y sinuosa. Entre sus rasgos sobresalen la indefinición y la imprevisibilidad, dado el cambio en sus posicionamientos sin previo aviso, de modo repentino y en lapsos breves. Esta oscilación se refleja en las declaraciones cruzadas de los distintos líderes políticos de su administración y en el comportamiento adoptado en las votaciones en la OEA, como organismo internacional de carácter hemisférico frente a la guerra ruso-ucraniana, lo que redunda en la proyección de una imagen confusa y ambivalente, tanto para los actores domésticos como para los externos.

En las sesiones extraordinarias del Consejo Permanente de la OEA del 25 de marzo y del 21 de abril de 2022, el representante del gobierno argentino votó de manera diferente en ambas ocasiones. La primera de ellas giró en torno a un tema de carácter general vinculado a cuestiones humanitarias y de derechos humanos, el retiro de las tropas rusas del territorio ucraniano y una solicitud para que se retomara la senda diplomática de diálogo entre los actores involucrados. En esa ocasión, el gobierno argentino votó a favor, teniendo en cuenta el contenido del

documento sometido a discusión y votación. No obstante, decidió abstenerse respecto de la suspensión de Rusia como observador en la OEA, mientras que votó a favor de su suspensión como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Asamblea General.

La postura del gobierno del FdT en ambos escenarios evidencia una diplomacia oscilante, cuya ambivalencia puede atribuirse a dos factores clave: por un lado, el marco institucional del momento y, por el otro, la divergencia de posiciones de los líderes políticos más importantes de la coalición frente al conflicto. Respecto al marco institucional, cabe subrayar que la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas estaba a cargo del diplomático argentino Federico Villegas Beltrán, motivo por el cual una posición distinta a la condena a Rusia hubiera significado una contradicción en dicho espacio. De hecho, el canciller Santiago Cafiero, en su intervención del 22 de febrero, condenó la invasión de Rusia a Ucrania (Lorenzini, 2022; Ceppi y Lorenzini, 2023; Míguez *et al*., 2022), al igual que la representante argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas el 1 de marzo.

Así, cuando el tema sometido a votación fue de carácter general y no implicaba sanciones, el gobierno argentino se inclinó por la condena a Rusia. En cambio, cuando la votación involucró algún tipo de sanción específica, aunque fuera de carácter simbólico, optó por la abstención. Otras cuestiones que pudieron haber intervenido en la oscilación del comportamiento en las votaciones fueron la percepción, por parte del gobierno del FdT, de una mayor injerencia de Estados Unidos y del propio secretario general de la OEA –el presidente Fernández había expresado sus diferencias con Almagro– en consonancia con el perfil autonomista buscado en la PEA.

Las divergencias de posiciones entre los líderes políticos más importantes de la coalición constituyen otro factor que ayuda a comprender la ambivalencia y la oscilación de la acción tomada a través de la posición del gobierno del FdT. De acuerdo con Merke (2019), las diferencias en las preferencias y orientaciones de la política exterior eran observables desde el triunfo en las elecciones presidenciales de octubre de 2019. Los contrapuntos más evidentes se visualizaron en las preferencias del grupo liderado por Fernández y del bloque liderado por Cristina Fernández, vicepresidenta en la fórmula electoral.

El posicionamiento de ambas facciones salió a la luz cuando el gobierno debió expresar su postura sobre la invasión de Rusia a Ucrania, aunque un análisis más profundo sobre este punto excede los objetivos de este artículo. No obstante, los contrapesos principales se registraron entre los comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores y las declaraciones oficiales del presidente Fernández, de la vicepresidenta Cristina Fernández y del presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa (Lorenzini, 2022; Ceppi y Lorenzini, 2023).

4. Inacción de la PEA frente a las implicaciones de la guerra en materia energética

La invasión de Rusia a Ucrania tuvo por efecto directo la complejización del plano doméstico y externo de la agenda de la administración de Fernández. Una agenda que, entre otras cuestiones, incluyó problemas económicos, disputas intrapartidarias, fragilidad en la gobernabilidad y un quehacer diplomático que, de modo general, exhibió rasgos zigzagueantes (Natanson, 2021; Merke, 2019; Ceppi y Lorenzini, 2023). Además de las ambivalencias en el ámbito político-diplomático, el 24F reflotó el carácter interméstico del sector energético como tema de la agenda pública y lo puso –una vez más– bajo la lupa en el entramado de la PEA.

Cabe destacar que, en el caso argentino, la dimensión energética de la política exterior es el resultado de un proceso sostenido en el tiempo, que inició en la década de 1990, cuando el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) privatizó íntegramente la industria. Esto implicó el relegamiento del Estado a un rol operativo, destinado casi exclusivamente a aprobar o desaprobar la posibilidad de exportaciones de hidrocarburos –principalmente gas natural a Chile– según las necesidades del momento. Para la época, el tema energético no era una preocupación gubernamental. Sin embargo, como sostuvo Barreto (2024), con el transcurrir del tiempo, factores como el descenso de la actividad exploratoria, una matriz energética marcadamente gasífera –alrededor del 52 %–[5], los impactos de la devaluación económica en 2001-2002 y las importaciones de gas boliviano desde 2004 para hacer frente al consumo doméstico, evidenciaron que dicha cuestión dejó de ser un problema subterráneo para ascender con fuerza en la agenda pública.

Desde entonces, la energía ocupa un lugar relevante en la política exterior del país debido al peso macroeconómico de tener que recurrir a compras energéticas en el extranjero (gas en estado gaseoso, GNL y derivados) y no poder capitalizar el potencial disponible. Paradójicamente, Argentina cuenta con gran capacidad para la generación de energía proveniente de fuentes renovables –solar, hídrica y eólica– y no renovables. A nivel de Sudamérica y el Caribe, posee las terceras reservas probadas de petróleo y las segundas de gas natural, según datos del Energy Institute (2024).

Sobre este último punto, cabe agregar que, U.S Energy Information Administration (2011) identificó a Argentina como uno de los principales reservorios mundiales de hidrocarburos no convencionales técnicamente recuperables, en particular, la cuenca neuquina, en la que se encuentra la formación geológica denominada Vaca Muerta. Sin embargo, la convergencia de parámetros negativos en la relación producción/consumo –Argentina es el mayor consumidor de gas natural en la región– y la falta de medidas orientadas a atender íntegramente la producción

5 Consultar las estadísticas interactivas del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG, s.f.).

nacional, generó que la dimensión energética sea crítica por sus implicaciones en las cuentas públicas.

Así, la gestión de Fernández replicó la misma "imagen" que la de sus predecesores, tanto del gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) como del de Mauricio Macri (2015-2019): un país con problemas de abastecimiento interno, que debe recurrir al mercado regional (gas natural desde Bolivia y Chile) y extrarregional (GNL de Estados Unidos, Argelia, Qatar y Francia, entre otros) para satisfacer sus necesidades de consumo; la persistencia de dificultades estructurales en el sector, junto con la necesidad de inversiones cuantiosas, ya sea para la explotación convencional y no convencional –en particular, en Vaca Muerta– o para subsanar la falta de transporte adecuado que permita alimentar el mercado doméstico y reducir el peso de las importaciones. Estos factores han convertido al capítulo energético en un aspecto crítico y problemático no solo a nivel sectorial, sino en el conjunto de la PEA, dado que la balanza del sector experimenta, desde 2011, un déficit ininterrumpido[6].

Respecto a Vaca Muerta, en julio de 2019, el entonces presidente Macri instó, mediante el decreto DNU 465/2019 (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019), un llamado a licitación de una obra de infraestructura –conocida como gasoducto Néstor Kirchner– destinada a unir la cuenca neuquina con los principales centros de consumo del territorio nacional. Sin embargo, su licitación fue prorrogada en dos oportunidades, fijándose la última para marzo de 2020, ya con la gestión de Fernández en marcha.

La pandemia de la covid-19 y la necesidad de reactivar la economía relegaron dicho proyecto. En abril de 2022, en una visita a Vaca Muerta, el presidente Fernández reafirmó lo estratégico del proyecto al declarar: "[…] yo quiero que se empiecen las obras en julio de este año y que los adjudicatarios lo hagan rápido. Que no se demoren porque tenemos una gran oportunidad como país en un mundo que demanda energía, no queremos perder más tiempo" (Krakowiak, 2022, 3.er párr.). Ahora bien, su puesta en marcha quedó presa de los vaivenes económicos, del cambio de signo político presidencial y de las diferencias al interior de la coalición del FdT[7]. Pese al reconocimiento explícito de posibles negocios vía exportaciones,

6 Los datos que se exponen a continuación resultan del análisis de la información disponible entre el valor anual de las importaciones y exportaciones del rubro energético (aproximados al mes de noviembre), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec, 2022) de la República Argentina. En el período 2011-2015, correspondiente al mandato de Cristina Fernández, la balanza energética tuvo un déficit cercano a los USD 21342 millones; entre 2016 y 2019, bajo la gestión de Cambiemos con Mauricio Macri, el déficit acumulado fue de USD 8483 millones, mientras que el de Alberto Fernández fue de USD 5489 millones. Se recomienda consultar los informes sobre intercambio comercial, disponibles en: https://www.indec.gob.ar/

7 Los cruces se produjeron entre funcionarios del Ministerio de Desarrollo Productivo, a cargo de Matías Kulfas, y personas cercanas a la vicepresidenta Cristina Fernández. La tensión se hizo pública cuando salieron a la luz mensajes *off the record* del entonces ministro, quien criticó las condiciones de licitación del Gasoducto Néstor Kirchner y el proceder de algunos funcionarios vinculados a la exvicepresidenta. Para Kulfas, la licitación fue diseñada para favorecer la importación de cañerías vía Brasil, a través de la empresa Techint, sin considerar la posibilidad de acudir a un proveedor local (Domínguez, 2024).

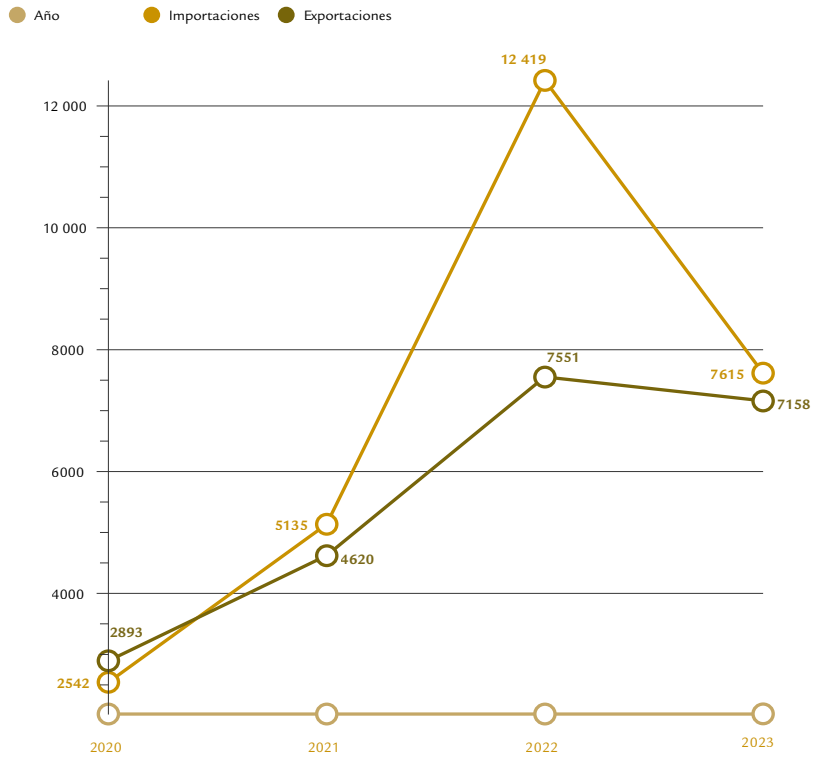
el primer tramo del gasoducto fue inaugurado en julio de 2023, es decir, en la recta final del mandato de Fernández, que coincidió con el proceso de descenso de los precios internacionales del crudo.

Cabe recordar que una de las consecuencias de la invasión de Rusia a Ucrania fue el incremento de los precios de los energéticos, tanto de los hidrocarburos como de sus derivados, y de los fletes internacionales –alrededor de USD 169,5 por tonelada en noviembre de 2022 frente a USD 111,9 por tonelada en noviembre de 2021–, es decir, un valor superior en un 51,5 %, según el Indec (2022). En consonancia con el planteo de Rosenau (1973), el gobierno del FdT optó por una actitud pasiva, de inacción; es decir, escogió no actuar en la dimensión externa de la cuestión energética. En esa dirección, no desarrolló una política que le permitiera captar los flujos de capitales externos indispensables para explotar –aunque fuera de manera parcial– el potencial de sus recursos energéticos. En su lugar, se limitó a importar energía y a aumentar los subsidios a las tarifas del sector (Indec, 2022).

En el gráfico 1 se observa que, a excepción del año 2020 –atípico por la covid-19–, la balanza comercial energética durante la gestión de Fernández fue deficitaria, en especial en 2022. Esto coincide con el descalabro de los precios generado por la invasión rusa: el gobierno de Fernández compró bienes energéticos en un escenario internacional caracterizado por una tendencia alcista en los precios, en el que Argentina competía con los países europeos que también recurrieron al mercado internacional, lo cual impulsó los valores debido a las restricciones derivadas del abastecimiento ruso. Según información del gobierno nacional, el gas en estado gaseoso aumentó un 114 %, el GNL lo hizo en un 233 % y, en menor medida, el gasoil y el fueloil, con un 85 % y 63 %, respectivamente (Gobierno Argentino, 2022). Estos valores explican por qué el rubro de importaciones de combustibles y lubricantes tuvo una variación general del 141,9 %, en comparación con 2021.

Gráfico 1

Balanza energética (exportaciones/importaciones) de Argentina, 2020-2023



Fuente: elaboración propia con datos del Indec (2022).

De acuerdo con los datos del Indec (2022), Argentina importó energéticos (combustibles y lubricantes) por un valor de USD 12419 millones a noviembre de 2022, en comparación con los USD 5135 millones registrados en el mismo mes de 2021. En gasoil y fueloil, el gobierno de Fernández pagó más y adquirió mayores cantidades. En el caso del gas natural y el GNL, en términos comparativos entre 2021 y 2022, se importaron menores volúmenes, pero a precios más altos. A modo de ejemplo, en 2021 se importaron 2554 millones (peso neto en kilos) de GNL por USD 1178 millones, mientras que en 2022 se adquirieron 1671 millones de kilos netos por USD 2566 millones. Es decir, en 2022 las erogaciones por la importación de GNL fueron más del doble que en el ejercicio contable anterior. Una situación similar se registró con el gas natural: en 2021 se importaron desde Bolivia 3522 millones (peso neto en kilos) por un valor de USD 963 millones, mientras que en 2022 se pagaron USD 1692 millones por 2879 millones de kilos netos[8]. Es decir, se importó menos, pero a un valor superior.

8 Datos obtenidos de las estadísticas interactivas de Indec. Para fines operativos, los valores fueron redondeados.

La escalada de precios de los energéticos y los fletes internacionales impulsó al gobierno argentino a "jugar la carta boliviana". La gestión de Fernández recurrió a un socio histórico en el sector energético para garantizar el suministro, dado que las importaciones de gas natural resultaban menos onerosas que las compras de GNL. Esa diferencia de costo se explica porque el gas boliviano se transporta vía gasoducto, lo que reduce el impacto del aumento de los precios en el valor final. En el marco del contrato de compra-venta firmado en 2006, durante la presidencia de Néstor Kirchner, y que regula la venta de gas desde Bolivia[9], Fernández acordó la importación de 14 millones de metros cúbicos diarios de gas para cubrir los requerimientos energéticos durante los meses de invierno (*IP Noticias*, 2022).

El *shock* de precios derivado del conflicto internacional, en un contexto doméstico complejo, obligó al gobierno a ajustar las partidas de subsidios a las tarifas que los ciudadanos pagan por la energía. Esto incluye las transferencias estatales destinadas a subvencionar el acceso al recurso (subsidio a la demanda), así como los subsidios que el Estado asignaba a las empresas para promover su generación (subsidio a la oferta). Así, en 2022, los subsidios a la demanda —cuyo propósito era la reducción tarifaria a los consumidores— superaron a los recursos que recibían las compañías hidrocarburíferas para estimular la explotación.

Entre 2021 y 2022, los subsidios a la demanda crecieron un 35 %, al pasar de USD 333 millones a USD 451 millones, y continuaron en ascenso en 2023, según los datos disponibles a agosto de ese año (Cena y French, 2023). Para una economía en crisis como la argentina, la decisión de Putin de invadir Ucrania fue sinónimo de cuantiosas pérdidas económicas. En cuatro años, la administración de Fernández acumuló un déficit energético de USD 5489 millones, al que se sumaron los incrementos en las erogaciones de divisas. Para los pagos internacionales se utilizaron reservas del Banco Central, en tanto que para financiar los subsidios a la oferta y la demanda se recurrió a la emisión monetaria. A esto se sumaron las compras de fertilizantes, que demandaron alrededor del 20 % más de recursos en comparación con 2021, según información del Indec (2022).

En función de los datos presentados, el gobierno argentino experimentó efectos negativos derivados de la invasión rusa a Ucrania en la dimensión energética de su política exterior. Esto se evidenció en el aumento del déficit de la balanza comercial en el rubro energético, producto de importaciones más onerosas de gas y GNL, que el gobierno debió realizar para abastecer la demanda doméstica. También se revela una oportunidad perdida para Argentina, teniendo en cuenta que los problemas internos del sector energético obstaculizaron la explotación de yacimientos de hidrocarburos convencionales y no convencionales –como

9 Tras la decisión de Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos mediante el Decreto 28701 de 2006, los actores interesados en explotar o adquirir gas natural mediante contratos de compra-venta debían negociar nuevas condiciones contractuales, conforme a lo dispuesto por dicho decreto. En este marco, los gobiernos de Argentina y Bolivia negociaron un contrato de compra-venta de gas natural entre las compañías YPFB (Bolivia) y Enarsa (Argentina) por un período de 20 años. A lo largo de este tiempo, dicho acuerdo incorporó algunas adendas que introdujeron modificaciones de tipo técnico, sin alterar su esencia.

Vaca Muerta– y la construcción de las obras de infraestructura necesarias para su comercialización, tanto a nivel interno como externo. Esto constituye una paradoja difícil de comprender: un país que cuenta con recursos energéticos no pudo abastecer su propio mercado ni aprovechar esa ventana de oportunidad para potenciar exportaciones y obtener las divisas necesarias, en un contexto global en el que los precios internacionales eran altamente favorables.

5. Conclusiones

En el momento inicial de la invasión de Rusia a Ucrania, se podía hipotetizar que la posición política y diplomática que asumieran los gobiernos respecto de ese conflicto podría influir en las implicancias derivadas del mismo. Sin embargo, a medida que la guerra se prolongaba, comenzó a vislumbrarse que sus efectos tendrían una magnitud mayor. El grado de afectación derivado de esta tuvo –y aún tiene– un alcance global. Esa es la principal razón por la que, en este artículo, se le considera como un factor exógeno contextual para comprender tanto la acción a través del posicionamiento político-diplomático como los efectos derivados de la decisión de *no hacer*, es decir, la inacción, en la dimensión energética de la política exterior del gobierno de Alberto Fernández.

Por un lado, si bien las diferencias en las preferencias de los principales actores que condujeron la coalición política del FdT eran perceptibles desde su asunción en diciembre de 2019, estas se hicieron claramente visibles cuando dicho gobierno debió reaccionar, de manera oficial, frente a la guerra en Ucrania. Así, la administración del FdT decidió tomar acción mediante un posicionamiento político-diplomático ambivalente, que reflejó la heterogeneidad de las preferencias de sus líderes, como se evidenció en sus declaraciones oficiales. Tanto la Presidencia como la Cancillería argentina quedaron atrapadas en un juego de opiniones y presiones cruzadas, provenientes de la Vicepresidencia y de la máxima autoridad de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo.

Cristina Fernández y Sergio Massa, respectivamente, fueron dos actores centrales de la coalición gobernante durante ese período. El mismo patrón de conducta se observó en el comportamiento de los representantes oficiales del gobierno en las votaciones de las instituciones internacionales seleccionadas para el análisis. Cuando el tema sometido a votación fue de carácter general y no implicó sanciones, Argentina votó a favor de las resoluciones propuestas y expresó su condena a Rusia. Cuando, en cambio, la votación implicaba algún tipo de sanción específica —aunque fuera simbólica—, se optó por la abstención.

Por otro lado, el gobierno optó por la inacción frente a las implicancias de la dimensión energética de la PEA. Entre las consecuencias negativas se destacan la persistencia de la condición de importador, agravada por el aumento de los precios internacionales de la energía, lo que acentuó el déficit en la balanza de pagos, tanto en la cuenta comercial como en la financiera. El gobierno gastó más

divisas por la compra de menores volúmenes. Esta situación traccionó el aumento de los subsidios internos a la demanda y a la producción de energía, los cuales, ante la falta de fondos genuinos, se financiaron mediante emisión monetaria, lo que a su vez incrementó el índice de inflación en una economía estancada que drenó las ya escasas reservas del Banco Central.

De esta manera, se generó un círculo vicioso que evidenció que, en este caso, la inacción fue una opción de política exterior desacertada para alcanzar resultados que atendieran satisfactoriamente los intereses del país. El desacierto de esa inacción reafirmó el carácter interméstico de la política exterior, lo que pone en evidencia la necesidad de coherencia y consistencia entre las decisiones del plano doméstico y sus proyecciones y consecuencias en el plano externo. Esta situación derivó en una paradoja difícil de justificar: un país con recursos energéticos no pudo abastecer su propio mercado ni aprovechar la ventana de oportunidad abierta por la guerra en Ucrania para potenciar exportaciones y obtener divisas en un contexto global de precios internacionales en alza.

Por último, cabe subrayar que el artículo adopta un enfoque teórico original que centra su atención en la dicotomía acción-inacción de la política exterior, con el objetivo de analizar la reacción del gobierno argentino frente a la guerra en Ucrania en el período 2019-2023. De esta manera, se espera contribuir al fortalecimiento de la literatura sobre estudios de la PEA en el recorte temporal señalado. Asimismo, el estudio invita a reflexionar y a realizar un seguimiento crítico del binomio acción-inacción de la PEA frente al conflicto en el nuevo período de gobierno —iniciado el 10 de diciembre de 2023— que implicó un cambio en la orientación ideológica de la fuerza política en el poder.

6. Referencias bibliográficas

Arco Escriche, I. (2022). La relación sino-rusa tras la invasión de Ucrania. En F. Fàbregues y O. Farrés, (coords.), *Anuario Internacional CIDOB 2022*. Cidob. https://goo.su/b2JTBqz

Barreto, M. (2024). Formación de la agenda gubernamental. La configuración del problema energético como tema de agenda de la política exterior argentina (2003-2004). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (139), 4-42. https://goo.su/lmkeI9

Beach, D. (2012). *Analyzing Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.

Busso, A. (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la Política Exterior Argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. UNR Editora.

Busso, A. (2022). La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, *2*(3), 183-199. https://goo.su/PFJUc

Cena, M., y French, G. (2024). *Los subsidios a los combustibles fósiles 2022-2023. El Embudo*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Ceppi, N., y Lorenzini, M. E. (2023). La política exterior en la gestión de Alberto Fernández: entre las preferencias de las coaliciones híbridas y la diplomacia de naipes. En N.

Ceppi y G. Pereyra, (eds.), *Sudamérica: una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*, (pp. 33-54). UNR Editora.

Ceppi, N., Lorenzini, M. E., y Pereyra Doval, G. (2023). La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas. En M. Colacrai y G. Lechini, (comps.) *Política exterior argentina 2014-2022. ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* (pp. 11-24). UNR Editora-Cerir.

Colacrai, M., y Lechini, G. (comps.) (2023). *Política exterior argentina 2014-2022 ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* UNR Editora-Cerir.

Connelly, M. (2023). Papel de China ante la guerra entre Rusia y Ucrania. *México y la Cuenca del Pacífico*, *12*(34), 9-21. https://goo.su/NDzytIc

D'Agrosa, S. (2022). El multilateralismo como mecanismo de la política exterior argentina: análisis del gobierno de Alberto Fernández (2019-2022). *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, *2*(4), 162-179. https://goo.su/R37DK2C

Feás, E., y Steinberg, F. (2022). Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania. *Real Instituto Elcano*. https://goo.su/dSGW

Ghilés, F. (2022). War in Ukraine and the gas crisis force a rethink of EU foreign policy. *CIDOB Notes Internacionals* (268), 1-5- https://goo.su/vwOnfP

Gudynas, E. (2022). Los efectos de la guerra en Ucrania sobre el comercio global, la energía y los recursos naturales desde una mirada latinoamericana. En O. Campanini, (comp.). *El efecto dominó. Guerra en Ucrania y extractivismos en América Latina* (pp. 9-42). La Libre Proyecto Editorial.

Kulakevich, T. (2024). The War in Ukraine: The Deterrent Effect of Weaponized Interdependence. *Nationalities Papers*, First View. 10.1017/nps.2024.75

Long, T. (2017). Coloso fragmentado: la agenda "interméstica" y la política exterior latinoamericana. *Foro Internacional*, *227*(1), 5-54. https://goo.su/c6VVW

Lorenzini, M. E. (2022). La política exterior Argentina en la administración de Alberto Fernández. Puntos de partida y posicionamiento frente a la invasión Rusia-Ucrania. *Anuario Mexicano de Asuntos Globales*, *1*(1), 375-393. https://goo.su/S36N

Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, *55*(2), 306-324. https://goo.su/qqD3XXa

Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina 24/2019*. https://goo.su/NZnWq

Merke, F., y Pereyra Doval, G. (2022). Argentinian Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (pp. 1-22). International Studies Association and Oxford University Press.

Meyer, T. (2023). Assessing the weaponability of enriched uranium trade in the geopolitics of nuclear energy: The EU-Russia interrelations. *Resources Policy*, Volume 86, Part B. https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104318

Míguez, M. (2020). Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En M. Míguez y L. Morgenfeld, (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramado de las relaciones internacionales y transnacionales* (p. 21-74). Teseo Press.

Míguez, M. (2024). La política exterior de Alberto Fernández (2019-2023): legitimidad, políticas internas y deuda externa. *Revista Relaciones Internacionales*, *97*(1), 73-98. https://doi.org/10.15359/97-1.4

Míguez, M., *et al*. (2022). La guerra en Ucrania y los partidos políticos. Posiciones en la Argentina y en Uruguay. *Revista Estado y Políticas Públicas, 19*, 91-https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1666979768_91-112.pdf

Miranda, R. (2012). Argentina y la bipolaridad Estados Unidos-China: Implicancias de un escenario posible. *Reflexión Política*, *14*(28), 68-81. https://goo.su/J0eJ0

Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios Internacionales, 47*(180), 91-113. https://goo.su/sY7U9o

Milosevich-Juaristi, M. (2023). Ucrania en guerra. En J. Ruiz e I. Molina, (coords.), *La guerra en Ucrania un año después Impacto global, europeo y español* (p. 11-15). Real Instituto Elcano.

Morgenfeld, L. (2024). Argentina ante la disputa global entre los Estados Unidos y China. *Revista Estado y Política*, (23), 99-124. https://goo.su/8T9oS

Natanson. J. (2021). Las batallas de Alberto Fernández. *Nueva Sociedad*, (292), 4-11. https://goo.su/JCV04

Overland, I., y Loginova, J. (2023). The Russian coal industry in an uncertain world: Finally pivoting to Asia? *Energy Research & Social Science*, (102), https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103150

Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales, 47*(180), 67-90. https://goo.su/8uddC

Papp, D. (1994). *Contemporary International Relations: Frameworks for understanding*. Macmillan College Publishing Company.

Rojas-Romagosa, H. (2024). Medium-term Macroeconomic Effects of Russia's War in Ukraine and How it Affects Energy Security and Global Emission Targets. *IMF Working Paper* (268), 4-38. https://goo.su/NZQJJ7n

Rosenau, J. (1973). Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales. En D. Singer y J. Rosenau, (eds.). *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Nueva Visión. Colección Fichas.

Ruiz, J., y Molina, I. (coords.). (2023). *La guerra en Ucrania un año después. Impacto global, europeo y español*. Real Instituto Elcano.

Russell, R., y Tokatlian, J. (2013). *Argentina y el mundo: claves de la política exterior*. Siglo XXI Editores.

Sanahuja, J., *et al.* (2022). *América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas.* Documento de Trabajo 62. Fundación Carolina.

Selami, A. (2024). The war in Ukraine is disrupting the geopolitical order between Russia and NATO. *SCIENCE International Journal*, *3*(4), 35-40. 10.35120/sciencej0304035s

Simonoff, A. (2012). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Prohistoria Ediciones.

Simonoff, A. (2024). Las cuatro definiciones de política exterior de Alberto Fernández. En G. Salimena, (comp.), *La política internacional en el proceso de transición intersistémico*. Teseo Press.

Tokatlian, J. (2022). *El realismo periférico revisitado: Argentina y la política mundial después de la Guerra Fría*. Edhasa.

Villegas, P. (2022). Volatilidad y geopolítica de las materias primas. En O. Campanini, (comp.), *El efecto dominó. Guerra en Ucrania y extractivismos en América Latina*, (p. 43-59). La Libre Proyecto Editorial.

Zelicovich, J. (2023). Una política exterior para la "jungla". Argentina en el contexto internacional. *Nueva Sociedad*, (308), 155-166. https://goo.su/AQX2hI

Documentos normativos, de prensa y oficiales

Bárcena, A. (2022, 28 de marzo). *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania*. Cepal. https://goo.su/vyjkx1

BBC Mundo (2014, 21 de mayo). Rusia y China: acuerdo energético entre gigantes. *BBC Mundo*, Redacción. https://goo.su/Qcri62k

Domínguez, J. J. (2024, 9 de noviembre). ¿Qué pasó con el gasoducto Néstor Kirchner? *Chequeado*. https://goo.su/heyTn

Energy Institute [EI] (2024). Statistical Review of World Energy, 73rd edition. https://www.energyinst.org/statistical-review

Frente de Todos [FdT] (2019). Plataforma del Frente de Todos. https://frentedetodos.org/plataforma

Gobierno Argentino (2022). Impacto de la Guerra en Ucrania en Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/02/informe_impacto_guerra_en_argentina_v2-_uga_-_2022-11-11.docx.pdf

Hess, A. (2024, 24 de febrero). Ucrania: Dos años de guerra en cifras. *Euro News*. https://es.euronews.com/2024/02/24/ucrania-dos-anos-de-guerra-en-cifras

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec] (2022). Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de noviembre de 2022. https://goo.su/JP85

International Energy Agency [IEA] (2022). *World Energy Outlook 2022*. https://goo.su/mFXzorV

Instituto Argentino del Petróleo y el Gas [IAPG] (s/a). Estadísticas interativas. Matriz energética - oferta interna de energía primaria 1970-2023 (miles de TEP). https://goo.su/Vi9EAB

IP Noticias (2022, 7 de abril). Argentina y Bolivia acordaron la provisión de gas en invierno. *IP Noticias*. https://goo.su/5fU3iK

Krakowiak, F. (2022, 24 de abril). Dudas y certezas en torno a la construcción del Gasoducto Néstor Kirchner. *Econojournal*. https://goo.su/lg38EiT

Madrid Summit Declaration (2022, 29 de junio). North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm

Organización de los Estados Americanos [OEA] (2022, 21 de abril). Suspensión del status de la Federación Rusa como Observador Permanente ante la Organización de los Estados Americanos. CP/RES. 1195 https://goo.su/Mmfv3

Organización de los Estados Americanos [OEA] (2022, 25 de marzo). La crisis en Ucrania. CP/RES. 1192. https://goo.su/sPBcn

Osborn, A., y Trevelyan, M. (2022, 4 de febrero). Rusia y China se alinean contra Estados Unidos en una asociación "sin límites". *Reuters*. Publicado en *EuroNews*. https://goo.su/KT7hwz

Secretaría de Gobierno de Energía (2019). DNU-2019-465-APN-PTE. Boletín Oficial de la República Argentina. https://goo.su/atjMt15

U.S. Energy Information Administration (2011). World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States. https://goo.su/BuDj8

Vilnius Summit Communiqué (2023, 11 de julio). North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

Washington Summit Declaration (2024, 10 de julio). North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm