

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Editores

Paula Ruiz-Camacho
Luis Fernando Vargas-Alzate

Universidad
Externado
de Colombia
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA



RedIntercol
Red Colombiana de Relaciones Internacionales



Editorial
EAFIT

Política exterior colombiana : historia, agenda y perspectivas / Alejandro Morales Henao...
[et al.] ; editores Paula Ruiz-Camacho, Luis Fernando Vargas-Alzate. – Medellín :
Universidad Externado de Colombia, RedIntercol, Editorial EAFIT, 2025.
349 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

1. Política Exterior – Colombia. 2. Colombia – Relaciones exteriores. 3. Política Exterior – Colombia – Historia. 4. Colombia – Relaciones exteriores – Historia. 5. Colombia – Historia diplomática. 6. Conflicto armado – Colombia - Aspectos internacionales. I. Morales Henao, Alejandro. II. Ruiz Camacho, Paula, edit. III. Vargas Alzate, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

327.861 cd 23 ed.

P769

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Política exterior colombiana: Historia, agenda y perspectivas

Primera edición: julio de 2025

© Universidad Externado de Colombia
Calle 12 No. 1-17 Este, Bogotá, DC, Colombia
<http://publicaciones.uexternado.edu.co/>
Correo electrónico: publicaciones@uexternado.edu.co

© RedIntercol
Carrera 17, número 109 A - 08, Bogotá, Colombia.
Teléfono: 3213071661
E-mail: presidencia@redintercol.net

© Editorial EAFIT
Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia
<http://www.eafit.edu.co/editorial>
Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-983-9

ISBN: 978-958-720-984-6 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-985-3 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587209839lr0>

Edición y corrección de textos: Mónica Palacios

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Tabla de contenido

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo 1. Aproximación a los conceptos de relaciones internacionales, política internacional y política exterior. <i>Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	23
Capítulo 2. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). <i>Diego Jaramillo Mutis y Manuel Alejandro Pantoja Rodríguez</i>	47
Capítulo 3. Inserción internacional de Colombia en el siglo XXI. <i>Francisco J. Coy Granados y Alejandro Morales Henao</i>	65
Capítulo 4. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. <i>Diana Marcela Rojas</i>	83
Capítulo 5. Una paz esquivada: retos de la paz y la seguridad en las zonas fronterizas de Colombia después de la firma del Acuerdo de paz en 2016. <i>Rafael Enrique Piñeros Ayala y Valentina Mosquera Roa</i>	105
Capítulo 6. Colombia y la ONU en el posconflicto. <i>Fabio Sánchez</i>	127
Capítulo 7. Cooperación internacional para el desarrollo y política exterior en Colombia. <i>Paula Ruiz Camacho y María Fernanda Sanzón</i>	147

Capítulo 8. Multilateralismo latinoamericano y su significado para Colombia. <i>Martha Ardila</i>	169
Capítulo 9. Colombia y Venezuela: una aproximación a la relación bilateral. <i>Ana María Amaya Aleviar</i>	187
Capítulo 10. Colombia y los países “semejantes”: un socio (des)alineado en Suramérica. <i>María Catalina Monroy y Caren Cubides</i>	211
Capítulo 11. Las relaciones de Colombia con China: historia, agenda bilateral y asociación estratégica. <i>Julio-César Cepeda-Ladino</i>	237
Capítulo 12. Colombia en Asia: narrativas estratégicas y evolución de la liberalización en el siglo XXI. <i>Irma Liliana Vásquez Merchán y Ángela Cristina Pinto Quijano</i>	253
Capítulo 13. Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias. <i>Vladimir Rouwinski</i>	275
Capítulo 14. Relaciones internacionales en Colombia: una disciplina menos joven. <i>Carolina Cepeda Masmela</i>	293
Capítulo 15. La política exterior en perspectiva: consideraciones finales. <i>Paula Ruiz-Camacho y Luis Fernando Vargas-Alzate</i>	311
Resúmenes	335
Sobre los autores	345

Capítulo 13

Colombia y Rusia: relaciones al margen de la rivalidad entre grandes potencias

<https://doi.org/10.17230/9789587209839ch13>

Vladimir Rouvinski

Introducción

Las relaciones entre Bogotá y Moscú no han sido una prioridad, pero han tenido un impacto notable en varios contextos internacionales. Desde las actividades de la Tercera Internacional en Colombia en las décadas entre 1920 y 1940, pasando por el Bogotazo y el apoyo a movimientos de izquierda latinoamericanos durante la Guerra Fría, hasta el respaldo de Rusia al Gobierno de Ernesto Samper en medio de una crisis con Estados Unidos en la segunda mitad de los años noventa, y su apoyo a Venezuela en sus conflictos con Colombia en el siglo XXI, estos son algunos ejemplos clave. La relevancia de estas relaciones se ha intensificado con la invasión rusa a Ucrania en 2022, un hecho que desafió el orden internacional liberal basado en reglas. En este nuevo contexto, Rusia ha emergido como uno de los promotores esenciales de un nuevo orden mundial, fortaleciendo sus alianzas con el Sur Global, al que Colombia pertenece. Desde esta perspectiva, este capítulo revisa episodios destacados de las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia para subrayar su importancia en la actual transformación del orden mundial, y para identificar las oportunidades y desafíos actuales en la relación entre Moscú y Bogotá.

Desde el punto de vista histórico, y pese a las leyendas que circulan en las recepciones diplomáticas de ambos países, las cuales se remontan a la época de la lucha por la independencia a principios del siglo XIX y carecen de una base histórica sólida, el inicio de las relaciones entre Rusia y Colombia puede situarse en 1858, cuando el emperador Alejandro II reconoció la independencia del país. Sin embargo, este reconocimiento tuvo un impacto limitado en el desarrollo de las relaciones entre Colombia y el Imperio ruso.

Para entender la política inicial de Rusia hacia las Américas, incluida Colombia, es importante considerar que, durante la mayor parte del siglo XIX, las grandes potencias europeas, incluido el Imperio ruso, estaban centradas en los acontecimientos en Eurasia, lo que dominaba la política mundial. En este contexto, los intereses rusos en nuestra región estaban vinculados al gran juego de San Petersburgo, la capital del Imperio, en otras partes del mundo. Al apoyar a las jóvenes repúblicas y excolonias europeas, Rusia buscaba debilitar a algunos de sus tradicionales rivales en Europa.

En este contexto, y si bien en el siglo XIX Rusia centró sus contactos con las Américas en América del Norte, la corte del zar envió personal diplomático a algunos países sudamericanos, aunque no a Colombia. Al mismo tiempo, los diplomáticos y científicos rusos reunieron información sobre los territorios en todo el continente, y gracias a estos esfuerzos, el público ruso adquirió un primer conocimiento de tierras tan distantes como Colombia. Sin embargo, en términos de colaboración política y económica, Rusia tenía pocos recursos tangibles para invertir en la región. Las élites rusas no identificaron ningún interés estratégico a largo plazo que motivara al gobierno zarista a expandir las limitadas relaciones diplomáticas hacia algo más significativo. Esta situación cambiaría, sin embargo, tras la caída del Imperio ruso y el nacimiento del nuevo estado de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

1. Colombia, la URSS y la Tercera Internacional (1920-1930)

Después de las dos revoluciones de 1917 y la Primera Guerra Mundial, el Imperio ruso dejó de existir. La nueva Rusia Soviética, que surgió de las cenizas del Imperio y el posterior fracaso del gobierno provisional en establecer una república democrática, era un estado socialista sin reconocimiento internacional. Como resultado, los nuevos gobernantes de Rusia no lograron establecer relaciones diplomáticas con las naciones latinoamericanas. Además, los primeros líderes soviéticos no veían cómo un acercamiento de Moscú a América Latina, aunque fuera posible, podría contribuir a resolver los desafíos inmediatos que enfrentaba la nueva república socialista.

Durante el periodo después de la Primera Guerra Mundial hasta después de la Gran Depresión, con prácticamente ninguna representación diplomática en la región, el principal aspecto de las relaciones de Moscú con América Latina se centraba en el trabajo de la Tercera Internacional Comunista (la Comintern). Además de los enviados de la Internacional de Sindicatos Rojos y de la Juventud Comunista Internacional, los agentes del Comintern se enfocaban en coordinar las actividades de las organizaciones comunistas locales y en proporcionar apoyo financiero a sus iniciativas.

En 1927, delegados del movimiento obrero colombiano y del Partido Socialista Revolucionario (PSR) viajaron a Moscú para conmemorar el décimo aniversario de la revolución bolchevique de octubre. Durante su estancia, negociaron con la Comintern y la Internacional Roja de Sindicatos, y regresaron a Colombia con la misión de transformar el PSR en un partido comunista siguiendo el modelo soviético.

Es importante destacar que, en Colombia, la visión dominante entre las élites gobernantes durante el siglo XX sobre las actividades de la Comintern en América Latina y el Caribe, entre 1919 y 1940, era la de una red subversiva ilegal, considerada una de las fuerzas impulsoras de la política exterior soviética en la región. Por lo tanto, se percibía que los socios locales de la Comintern seguían de manera incondicional las órdenes directas de la Unión Soviética.

Los documentos desclasificados de los archivos rusos revelan que, aunque la relación entre Moscú y la izquierda en Colombia no necesariamente siempre era de “jefe y subordinado”, Moscú estaba bien informada sobre las huelgas y protestas en Colombia, ya que recibía informes detallados y realizaba análisis políticos (Meschkat y Rojas, 2009). Además, precisamente fue la influencia soviética sobre los movimientos sindicales en Colombia que resultó en una reacción de la clase política colombiana: la introducción de legislación que obstaculizó el desarrollo democrático de las instituciones políticas en el país durante décadas (Cajas-Sarria, 2020).

A pesar del rechazo continuo hacia la ideología oficial soviética por la mayoría de las élites colombianas, el 25 de junio de 1935, durante el Gobierno de Alfonso López Pumarejo, Colombia y la URSS establecieron relaciones diplomáticas por primera vez. Para comprender las razones

detrás de este hecho, es importante tener en cuenta que ya habían pasado dos años desde que Estados Unidos, bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt, reconoció al Gobierno soviético y estableció relaciones diplomáticas con el Gobierno de Stalin. Además, desde 1934, la URSS era miembro pleno de la Sociedad de Naciones, lo que le otorgaba legitimidad en la arena internacional. Sin embargo, los dos países intercambiaron embajadores solo en 1943, durante la segunda presidencia de López Pumarejo y en un momento crítico de la Segunda Guerra Mundial, cuando la conferencia de Teherán comenzaba a reconfigurar las fuerzas de las principales potencias mundiales.

Otro hecho notable ocurrió en 1944, cuando, con el respaldo de políticos locales y activistas de izquierda, se fundó el Instituto Cultural Colombiano-Soviético, actualmente conocido como el Instituto Leo Tolstói; está situado en el centro de Bogotá, en La Candelaria, en un edificio adquirido, según la documentación oficial del instituto, con aportes “voluntarios” de la “gente común” de la Unión Soviética, a través del Fondo para la Paz soviético. Tras su apertura, el instituto se convirtió rápidamente en un centro para la difusión de la ideología marxista-leninista, además de ofrecer enseñanza del idioma ruso y la cultura soviética. En este contexto, se observa que desde sus primeros contactos con Colombia, Moscú logró diversificar sus herramientas de relación con el país, yendo más allá de la diplomacia. Esta diversificación demostró ser muy valiosa en las décadas siguientes, cuando la llegada de la Guerra Fría a América Latina y el Caribe impactó de manera dramática las relaciones bilaterales colombo-soviéticas.

2. Colombia, la URSS y la Guerra Fría (1940-1989)

Colombia no fue el único país latinoamericano que experimentó las actividades de la Comintern en su territorio y, como consecuencia, desarrolló una actitud sospechosa hacia la Unión Soviética. No fue sino hasta bien entrada la Segunda Guerra Mundial que los Gobiernos de América Latina comenzaron a cambiar su actitud hacia la Unión Soviética, lo que facilitó, entre otros factores, la aceptación de las políticas soviéticas por lo menos por una parte de la opinión pública en Colombia.

Dado que muchas naciones latinoamericanas y caribeñas eventualmente se unieron a las fuerzas aliadas en la lucha contra la Alemania nazi y el Japón imperial, era natural que los latinoamericanos aceptaran a la URSS como una potencia legítima en esta parte del mundo. Aún más importante, debido a la influencia de Estados Unidos en la región, para Colombia, al igual que para muchos otros países latinoamericanos, era crucial que la narrativa del orden internacional de posguerra promovida por el Gobierno de Franklin Delano Roosevelt incluyera a la Unión Soviética como un socio significativo en la arquitectura del nuevo orden internacional. En este contexto, se consideró en el mejor interés de los países latinoamericanos, como Colombia, comenzar a construir relaciones de trabajo con Moscú, a pesar de que el anticomunismo aún predominaba en la región y los recuerdos asociados con las actividades de la Comintern no desaparecían fácilmente en la mente de las élites colombianas.

Sin embargo, el apogeo de este incipiente acercamiento colombo-soviético fue breve. Una serie de nuevos desarrollos hizo imposible la continuación de las relaciones diplomáticas entre Moscú y Bogotá. Bajo los nuevos ajustes políticos globales del inicio de la Guerra Fría y las directrices establecidas por el famoso “telegrama largo” enviado por George F. Kennan desde Moscú a Washington en 1946, no había manera de que Estados Unidos tolerara la presencia soviética en el hemisferio occidental. Aunque en su extenso telegrama de 5363 palabras, Kennan no hizo referencia específica a América Latina, los patrones del compromiso soviético en los países de la región, incluyendo Colombia, fueron ampliamente percibidos en Washington como similares a los descritos por el diplomático estadounidense ubicado en Moscú. En particular, Kennan señaló que la Unión Soviética buscaría cualquier oportunidad para fomentar disturbios civiles y alteraciones del orden público para causar problemas a Estados Unidos y sus aliados, justificando así la visión marxista de Stalin y el rechazo soviético a las posibilidades de cooperación en el ámbito internacional.

Los sucesos en Colombia, ocurridos solo unos pocos años después del envío del telegrama de Kennan, ofrecieron al gobierno de EE. UU. una oportunidad para validar la visión de Kennan. En abril de 1948, se produjeron

disturbios masivos en Bogotá, la capital colombiana. El centro de la ciudad fue incendiado, y lo que se conoce hoy como el Bogotazo constituyó el punto de partida del conflicto armado interno colombiano, que continúa hasta la actualidad. El Bogotazo fue provocado por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, una figura política extremadamente popular. Al principio, no estaba claro quién era responsable del asesinato, pero el Gobierno colombiano se apresuró a señalar a la Unión Soviética como culpable. Aunque Moscú rápidamente rechazó las acusaciones, el ambiente de la Guerra Fría facilitó que la culpabilidad de los soviéticos fuera aceptada sin necesidad de presentar mayores evidencias.

Además, los disturbios ocurrieron durante la IX Conferencia Panamericana, que estableció la Organización de Estados Americanos (OEA). La OEA declaró como su objetivo principal la defensa de la democracia en el hemisferio occidental, entendida como la detención de la expansión del comunismo, cuyo promotor principal fue considerado el Gobierno de la Unión Soviética. Cuando comenzaron los disturbios, los diplomáticos reunidos de todo el continente y a punto de comenzar a discutir este tema, tuvieron que abandonar el lugar original de la conferencia. Todo esto favoreció la rápida ruptura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y la Unión Soviética y añadió a Bogotá a la lista de países que habían suspendido sus vínculos diplomáticos con la URSS.

No obstante, en el periodo posterior, y a pesar de la ausencia de relaciones diplomáticas, Colombia y la URSS mantuvieron contactos comerciales, culturales e incluso políticos, gracias a la diversidad de herramientas de relacionamiento adoptadas por Moscú desde el principio. Por ejemplo, en 1967, un grupo de escritores colombianos asistió al IV Congreso de Escritores Soviéticos en la URSS. Esta visita recibió una amplia cobertura en los medios de comunicación colombianos y ayudó a mejorar la imagen de la URSS en la opinión pública del país, contribuyendo a posicionarla como una alternativa a Estados Unidos en términos de organización social y económica. Los intercambios culturales entre Colombia y la URSS fueron muy activos durante este periodo.

Entre 1959 y 1963, parlamentarios colombianos viajaron a la Unión Soviética para reunirse con dirigentes gubernamentales. Durante este periodo, se mantuvo una comunicación oficial entre Moscú y Bogotá, incluyendo intercambios de mensajes protocolarios entre los jefes de

Estado. Gracias a estos contactos y a la disminución de las tensiones entre Estados Unidos y la URSS en la segunda mitad de la década de los sesenta, tras la Crisis de los Misiles en Cuba, el 25 de julio de 1967 se firmó un acuerdo comercial entre la URSS y Colombia, estableciendo las bases para las relaciones comerciales entre ambos países. Menos de seis meses después, el 19 de enero de 1968, se restablecieron las relaciones diplomáticas. El 3 de junio de ese mismo año, se firmaron un nuevo acuerdo comercial y un protocolo para organizar la misión comercial de la URSS en Colombia y el Departamento de Comercio de la Embajada de Colombia en la URSS.

No cabe duda de que las oportunidades comerciales, que eran fundamentales para la agenda internacional del presidente Carlos Lleras Restrepo en aquel entonces, fueron las que impulsaron el acercamiento de Colombia a la URSS en ese momento. Las negociaciones se llevaron a cabo en Nueva York, con las delegaciones de ambos países ante la ONU liderando las conversaciones. La misión colombiana estuvo encabezada por Julio César Turbay, quien más tarde se convertiría en presidente de Colombia.

Poco después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el intercambio comercial aumentó significativamente (Evanson, 1986). Esto posicionó al país como uno de los cuatro principales socios comerciales de la URSS en la región. Colombia comenzó a vender café y a comprar maquinaria agrícola, turbinas hidroeléctricas (una especialidad soviética en América Latina), tanques de petróleo y otros equipos. Como señala uno de los expertos, “las exportaciones colombianas a la URSS han aumentado modestamente en dólares, pero con porcentajes impresionantes desde la década de los años setenta” (Evanson, 1986, p. 77).

En 1970 se firmó un nuevo acuerdo bilateral para la cooperación científica y cultural entre la URSS y Colombia por un periodo de cinco años, con posibilidad de prórroga automática. Posteriormente, el 10 de septiembre de 1974, Bogotá y Moscú firmaron el primer acuerdo sobre principios de cooperación entre las organizaciones deportivas de ambos países. Estos documentos sentaron las bases legales para el desarrollo de las relaciones bilaterales en los ámbitos político, económico y cultural. De hecho, según un estudio, la Unión Soviética (y la Rusia postsoviética) es uno de los países con los que Colombia ha firmado y ratificado el mayor número de tratados desde 1968 (Milanese y Fernández, 2012).

La caracterización de relaciones colombo-soviéticas durante los tiempos de la Guerra Fría no estaría completa sin mencionar las becas que la URSS ofreció a los estudiantes colombianos para estudiar gratuitamente en casi todas las carreras de pregrado y posgrado en la Unión Soviética. Muchos estudiantes pasaron varios años allá, aprendiendo el idioma y adquiriendo los valores asociados con el estilo de vida soviético. Aunque entre los becarios se encontraban algunos miembros de guerrillas como las FARC, la mayoría de los estudiantes no eran militantes, sino personas que vieron en la URSS una alternativa a la educación en los países del Occidente. Junto con cubanos y mexicanos, los colombianos formaron uno de los tres grupos más numerosos entre los países latinoamericanos que obtuvieron su educación superior en la Unión Soviética. Se trata de miles de personas que, al regresar a Colombia, se integraron en las élites intelectuales y profesionales del país que existen hasta la fecha, y la mayoría de ellos mantiene una fuerte lealtad y afecto hacia el país que les permitió ascender social y profesionalmente.

En resumen, a pesar de que durante la Guerra Fría las relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Soviética no fueron una prioridad para ninguno de los dos países, se puede identificar un legado significativo de esa época en los escenarios actuales. Por un lado, Moscú optó desde el principio por emplear diversas herramientas de relacionamiento con Bogotá, lo que permitió a la URSS avanzar en ciertos objetivos de su política exterior incluso en las condiciones adversas de la ausencia de relaciones diplomáticas. Estas herramientas incluyeron principalmente vínculos con las élites intelectuales y, en menor medida, con sectores políticos y comerciales, aunque el intercambio comercial con la URSS fue modesto en términos absolutos.

Por otro lado, durante el mismo periodo, la Unión Soviética fue vista en Colombia, tanto por la izquierda política como por la opinión pública en general, como la principal alternativa al modelo estadounidense y a otros países occidentales en términos políticos, económicos y sociales. Esta percepción tuvo un impacto en la política exterior colombiana durante la Guerra Fría, particularmente en el contexto de la participación de Colombia en el Movimiento de los Países No Alineados, que comenzó con la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986). Gracias a esta posición de Colombia, Moscú logró mantener una base consistente para

ejercer su influencia ideológica en diversos sectores de la sociedad colombiana sin necesidad de grandes inversiones o de mantener un comercio extensivo. Sin embargo, el colapso de la URSS en 1991 impidió que estos avances se consolidaran. A pesar de ello, el legado de las relaciones colombo-soviéticas sigue siendo significativo en el siglo XXI, especialmente en lo relacionado con la propuesta de no alineamiento activo y las discusiones sobre una “nueva Guerra Fría”, temas que se abordarán en las siguientes secciones de este capítulo.

3. Colombia y Rusia en los años noventa

Durante los últimos años de la Unión Soviética y los primeros años tras su colapso, no se produjeron cambios ni desarrollos significativos en las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia. El comercio bilateral se mantuvo limitado, y no hubo eventos destacados, salvo un episodio notable: en 1992, 813 estudiantes colombianos fueron “evacuados” de lo que se describía como el “caos en Rusia”. La imposibilidad de las autoridades de la ex URSS para cumplir con sus obligaciones hacia los estudiantes extranjeros obligó a los colombianos a abandonar el país con la ayuda del Gobierno colombiano.

Según la observación de un corresponsal de *El Tiempo*, el edificio que albergaba la Embajada de Colombia en Moscú parecía un lugar frío y monótono, con más pisos que funcionarios diplomáticos, quienes manejaban los asuntos a un ritmo tan lento como la propia dinámica de las relaciones entre Colombia y la URSS. Así, la firma por el Gobierno de César Gaviria, el 8 de abril de 1994, de un tratado de amistad entre la República de Colombia y la Federación Rusa, constituyó más un reconocimiento formal de las nuevas realidades del mundo posterior a la Guerra Fría que un avance en las relaciones bilaterales. Sin embargo, el *statu quo* colombo-ruso terminaría en la segunda mitad de la década de los noventa, cuando las relaciones entre el Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y la administración Clinton (1993-2001) empeoraron (Rouvinski, 2014).

Arlene Tickner (2000, p. 46) propone una periodización en tres fases de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos durante la presidencia de Samper. Esta periodización es útil para comprender

mejor la dinámica de las relaciones bilaterales entre Rusia y Colombia en el mismo periodo.

La primera fase, entre agosto de 1994 y agosto de 1995, se denominó “relación de trabajo”. Durante este tiempo, a pesar de las crecientes tensiones entre el Gobierno de Estados Unidos y el presidente Samper por el financiamiento de la campaña electoral de este último, Washington mantuvo la colaboración con el Gobierno colombiano.

La segunda fase, de septiembre de 1995 a febrero de 1997, se caracterizó por el “no reconocimiento”, cuando “el debilitamiento del presidente colombiano [...] se convirtió en el objetivo principal de algunos funcionarios del Departamento de Estado”. En esta fase, Colombia fue descertificada por Washington y se revocó la visa estadounidense de Samper. La tercera fase, de marzo de 1997 a agosto de 1998, fue un periodo de normalización gradual de las relaciones.

Paralelamente, en la segunda mitad de la década de los noventa, ciertos círculos en Rusia comenzaron a buscar una política exterior más acertada. Uno de los promotores de esta política fue Yevgeny Primakov, quien, en 1997, como ministro de Relaciones Internacionales, visitó Colombia y se reunió con el presidente Samper. Simultáneamente, sectores cercanos al complejo militar-industrial ruso intentaron recuperar el mercado de armas que tenía la Unión Soviética, y Colombia entró en la órbita de intereses de la industria militar rusa con la propuesta de vender helicópteros para la policía y el ejército colombianos como alternativa al equipo de producción estadounidense.

En este contexto, el 13 de marzo de 1996, Colombia y Rusia firmaron un acuerdo de cooperación técnico-militar, apenas dos semanas después de que Estados Unidos descertificara a Colombia en su lucha contra el tráfico de drogas. Algunos medios colombianos asociaron directamente el acuerdo con el deterioro de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Por ejemplo, *El Tiempo* afirmó, el 14 de marzo de 1996, que el principal objetivo del acuerdo era mitigar el posible impacto que una descalificación pudiera tener en el país.

Al firmar el acuerdo con Rusia, el presidente colombiano envió una señal a Washington sobre su disposición a considerar escenarios alternativos a las tradicionales relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos. En el ámbito diplomático, Rusia fue una de las pocas naciones

que declaró su respeto por la decisión de la Cámara de Representantes del Congreso colombiano que absolvía al presidente Samper. Además, Rusia criticó a Estados Unidos “por apropiarse del derecho de juzgar a otras naciones” y destacó que “Colombia, como Estado soberano, tomó esta decisión de acuerdo con el procedimiento constitucional”. Moscú también expresó su “preocupación por la reacción de Estados Unidos”, que “no podía considerarse aceptable debido a su tono y su contenido severo y arrogante”.⁶⁷

Como parte del acuerdo de cooperación técnico-militar y la compra de helicópteros, el 26 de noviembre de 1997, Colombia y Rusia acordaron unir esfuerzos en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. Este compromiso podría parecer incómodo para muchos observadores, ya que Rusia carecía de experiencia en el tema. No obstante, esta invitación a Rusia buscaba fortalecer la posición del ejecutivo colombiano en cuanto a los asuntos de política exterior, incluyendo el tema prioritario para la política exterior estadounidense: el tráfico de drogas.

El acercamiento de Colombia a Rusia durante la presidencia de Samper fue temporal y no condujo a un crecimiento sostenible en las relaciones comerciales. Tampoco se extendió a áreas en las que Rusia, debido a su legado soviético, podría, en un principio, haber desempeñado un papel relevante, como educación y colaboración científica. Una vez que Samper dejó el cargo, el nuevo Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) redujo al mínimo los contactos con Moscú, y cualquier colaboración política significativa se detuvo. Rusia, que sufrió un *default* financiero justo cuando el nuevo presidente colombiano asumió el cargo en agosto de 1998, quedó fuera del juego. No obstante, la inusual cercanía entre Bogotá y Moscú durante la crisis de las relaciones del presidente Samper con Estados Unidos demostró a los actores clave de la región que Rusia podría estar dispuesta a aprovechar oportunidades similares para promover sus intereses en América Latina. La próxima vez que esto ocurra, será en un escenario donde los intereses de Colombia y Rusia se opondrán, como en el caso de las crisis en Venezuela.

⁶⁷ El Tiempo (27 de junio 1996). Rusia respeta absolución del presidente Samper.

4. Colombia y Rusia en el siglo XXI

Para caracterizar las relaciones entre Colombia y Rusia en el siglo XXI, es fundamental destacar que, bajo el liderazgo de Vladimir Putin, quien asumió el poder en 2000, Moscú comenzó a concebir el papel de Rusia como “constructor de un orden mundial multipolar” a través de la lógica de la reciprocidad con respecto a Estados Unidos y su política exterior. Las élites rusas vinculan las acciones de EE. UU. con los mayores desafíos para las relaciones de Moscú con su “exterior cercano”, que incluye los territorios de la ex URSS, como Ucrania, Bielorrusia, los países del Cáucaso y Asia Central. En este contexto, el Kremlin ve a América Latina como una pieza clave en la construcción de un nuevo orden mundial multipolar y como una prueba de la capacidad actual de Rusia para ejercer su influencia en una región que las élites rusas consideran el “exterior cercano” de Estados Unidos.

Un primer escenario del “retorno” de Moscú a América Latina que afecta los intereses de Colombia está relacionado con Venezuela. Tras la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos se deterioraron, mientras que sus lazos con Rusia se fortalecieron. Pronto, Venezuela se convirtió en uno de los aliados más importantes de Moscú en el hemisferio occidental, junto con Cuba y Nicaragua.

Dado que los acontecimientos en Venezuela tienen un impacto directo en Colombia, el acercamiento de Rusia al régimen chavista no pasó desapercibido en Bogotá y provocó las primeras tensiones bilaterales durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Por ejemplo, el anuncio de Rusia sobre la construcción de una planta en Venezuela para la producción de fusiles de asalto Kalashnikov AK-47 y municiones para estos armamentos llevó al ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, a reunirse con el presidente Uribe en Bogotá en 2008 para asegurarle que Rusia no tenía intención de apoyar a la guerrilla en Colombia, que utilizaba el mismo tipo de armamento.

En otro incidente, unos años después, dos bombarderos estratégicos rusos TU-160, capaces de transportar armas nucleares, violaron el espacio aéreo colombiano mientras se dirigían de Venezuela a Nicaragua.

Moscú explicó que se trató de un error involuntario. Sin embargo, en Colombia se interpretó como un apoyo simbólico no solo a Venezuela, sino también a Nicaragua, otro aliado ruso en la región. Esto se debió a que los vuelos ocurrieron sobre un área de disputa territorial con Nicaragua (la isla San Andrés) en un momento de intensos desacuerdos entre Bogotá y Managua.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva más amplia, el choque entre las estrategias exteriores de Colombia y Rusia resultó de la prevalencia de visiones contrapuestas sobre el presente y el futuro del orden internacional (Rouvinski, 2022). Durante las presidencias de Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018) e Iván Duque (2018-2022), Colombia apoyó los esfuerzos de Estados Unidos para mantener un orden internacional liberal basado en reglas. En contraste, Rusia centró sus esfuerzos cada vez más en dismantelar la hegemonía estadounidense y en introducir nuevas reglas en la arena internacional que favorecieran su propia visión de las relaciones internacionales.

Estas diferencias se manifestaron con gran intensidad durante la crisis de 2019, cuando Juan Guaidó se autoproclamó presidente de Venezuela, hecho que ha quedado destacado en el capítulo de Ana María Amaya sobre el bilateralismo con Venezuela. Mientras Moscú respaldó al régimen chavista liderado por Nicolás Maduro, incluso enviando hasta cien “especialistas técnico-militares” para apoyar la operación de los sistemas de defensa aérea rusos utilizados por el ejército venezolano, Colombia asumió el liderazgo del “cerco diplomático” y presionó en diversos frentes para lograr la salida de Maduro y el retorno de la democracia en el país. En un momento crítico, Rusia amenazó directamente a Colombia mediante una carta en la que advertía que cualquier intento de “realizar acciones agresivas contra Venezuela”⁶⁸ provocaría una reacción de parte de Rusia. Además, en 2022, Colombia expulsó a dos diplomáticos rusos acusados de espíar a favor de Venezuela, un hecho inédito en el contexto latinoamericano post-Guerra Fría.

En febrero de 2022, las tropas rusas invadieron Ucrania, dando inicio a una guerra a gran escala que no se había visto en Europa desde el

⁶⁸ El Tiempo, 1 de abril de 2019 “Esta es la carta de Rusia sobre Venezuela que preocupa a la Cámara”.

final de la Segunda Guerra Mundial. El comienzo de la guerra en Ucrania coincidió con los últimos meses del Gobierno de Iván Duque, quien fue uno de los pocos líderes latinoamericanos en respaldar de manera inequívoca la posición de Estados Unidos y sus aliados occidentales sobre el conflicto. Esta postura provocó tensiones entre Bogotá y Moscú en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero no llevó a mayores desacuerdos, ya que en agosto de 2022, Gustavo Petro, un líder de la izquierda con una visión muy diferente a la de su predecesor, asumió el poder en la Casa de Nariño.

El Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) ha adoptado una postura de distanciamiento respecto a la guerra en Ucrania. Aunque Colombia ha votado a favor de varias resoluciones en Naciones Unidas que condenan las violaciones del derecho internacional y los derechos humanos por parte del régimen de Vladimir Putin, en la práctica, el Gobierno de Petro se adhiere a los principios del no alineamiento activo. Este enfoque busca revivir, con algunas modificaciones, el *modus operandi* del Movimiento de Países No Alineados durante la Guerra Fría. En el contexto actual, que se asemeja a una nueva Guerra Fría con el resurgimiento de grandes potencias, el Gobierno de Petro considera que los países como Colombia deben colaborar con naciones del Sur Global para buscar soluciones alternativas, en lugar de aliarse con una de las grandes potencias.

Conclusiones

Desde el reconocimiento de la independencia de Colombia por parte del Imperio ruso en 1858, las relaciones entre Colombia y Rusia han atravesado diversas etapas. Estas incluyen el apoyo de Comintern a las actividades de izquierda en Colombia durante las décadas de 1920 a 1940, el establecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS en 1935 y su posterior ruptura en el contexto de la Guerra Fría. También abarcan la diplomacia cultural y educativa en la segunda mitad del siglo XX, un acercamiento en la segunda mitad de la década de los noventa, tensiones relacionadas con las crisis en Venezuela en las primeras décadas del siglo XXI, y un distanciamiento tras el inicio de la guerra de Rusia en Ucrania en 2022.

La mayor parte de la relación entre Moscú y Bogotá se desarrolló al margen de las grandes rivalidades entre potencias, como la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la segunda mitad del siglo XX, o la “nueva guerra fría” que surgió en la segunda década del siglo XXI. En este contexto, la política exterior colombiana hacia Rusia tuvo que ser diseñada e implementada considerando tanto los intereses nacionales como las limitaciones impuestas por los conflictos de intereses de otras potencias. Desde esta perspectiva, la evolución de las relaciones bilaterales entre Colombia y Rusia deja un legado importante, permitiendo identificar tanto los retos como las oportunidades que un país como Colombia puede enfrentar en su relación con potencias externas en momentos críticos de reorganización de los órdenes internacionales.

Para concluir, el análisis de la evolución de las relaciones entre Rusia y Colombia revela varios aprendizajes clave sobre la política exterior colombiana. Primero, es fundamental comprender el contexto global y regional para diseñar e implementar efectivamente esta política. Segundo, los actores externos utilizan diversas herramientas para lograr sus objetivos, más allá de las relaciones oficiales entre Estados, y esta dimensión debe considerarse al proponer cambios o modificaciones en la política exterior. Finalmente, los legados históricos en las relaciones entre Colombia y Rusia/URSS son relevantes, especialmente en relación con las ideas y prácticas del Movimiento de los Países No Alineados en el contexto de una “nueva guerra fría” en el siglo XXI.

Cuadro 19. Evolución de las relaciones colombo-rusas desde 1858

<p>Evolución de las relaciones colombo-rusas desde 1858</p>	<p>Rivalidad del Imperio ruso con otras potencias europeas → reconocimiento de la independencia de Colombia (1858).</p> <p>Actividades de la Tercera Internacional en Colombia → reacción del Estado colombiano y las élites colombianas (1920 a 1940).</p> <p>Gran Depresión, impacto de las políticas de Estados Unidos en Colombia y el logro de la legitimidad internacional por la URSS → establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Moscú (1935).</p> <p>El Bogotazo y la llegada de la Guerra Fría a Colombia → el rompimiento de las relaciones diplomáticas (1948).</p> <p>Uso de las herramientas alternativas del relacionamiento internacional por la URSS → diplomacia cultural y educativa soviética hacia Colombia (1950 a 1969).</p> <p>La política de comercio exterior del Gobierno de Carlos Lleras → el restablecimiento de las relaciones diplomáticas (1968).</p> <p>La crisis de las relaciones entre el Gobierno de Ernesto Samper y Estados Unidos → acercamiento de Colombia a Rusia (1996–1997).</p> <p>Apoyo de los Gobiernos chavistas por Rusia y apoyo de la oposición en Venezuela por Colombia → tensiones entre Colombia y Rusia (2010–2022).</p> <p>Inicio de la guerra de Rusia en Ucrania en el contexto de la transición del orden internacional global → neutralidad de Colombia (2022).</p>
---	--

Preguntas de reflexión del capítulo

- ¿Cuál ha sido el impacto sobre la política colombiana de las actividades de la Tercera Internacional Comunista?
- ¿Por qué el Gobierno de Alfonso López Pumarejo establece relaciones diplomáticas con la Unión Soviética?
- ¿Cuál ha sido el impacto de la Guerra Fría sobre las relaciones bilaterales colombo-soviéticas en la segunda mitad del siglo xx? ¿Qué lecciones podemos extraer de la política exterior colombiana de aquella época para aplicarlas en el contexto internacional actual de una “nueva guerra fría”?
- ¿Por qué ocurre el acercamiento de Colombia a Rusia en la segunda mitad de la década de los noventa?
- ¿Cómo ha sido el impacto del apoyo de Rusia a Venezuela sobre las relaciones bilaterales entre Rusia y Colombia?

Referencias

Cajas-Sarria, M. A. (2020). El derecho contra el comunismo en Colombia, 1920-1956. *Izquierdas*, 49, 1-22.

Evanson, R. K. (1986). Soviet economic and military trade in Latin America: An assessment. *World Affs.*, 149, 75-85.

Meschkat, K. y Rojas, J. M. (Eds.). (2009). *Liquidando el pasado: la izquierda colombiana en los archivos de la Unión Soviética*. Alfaguara.

Milanese, J. P. y Fernández Dusso, J. J. (2012). La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 409-428). Konrad Adenauer Stiftung.

Rouvinski, V. (2014). Colombia frente a las potencias extra-hemisféricas: el caso de las relaciones colombo-rusas. *Revista CS*, 14, 77-109.

Rouvinski, V. (2022). Post-Cold War Colombo-Russian relations. In *Rethinking Post-Cold War Russian–Latin American Relations* (pp. 237-253). Routledge.

Tickner, A. B. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia internacional*, (49-50), 40-61.