



FACULTAD DE  
DERECHO



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

**Montevideo en el escenario global: La política internacional de Montevideo  
en el periodo 2020-2023**

Facundo Latour Rodríguez

Facultad de Derecho, Universidad de la República

Montevideo 22 de marzo 2024

Trabajo Final de Grado para la obtención del Título de Licenciado en Relaciones  
Internacionales

Tutora: Mg. Daiana Ferraro

Tribunal revisor:

1- Dr. Camilo López

2- Dr. Carlos Luján

3- Mg. Mónica Nieves

4- Mg. Daiana Ferraro (Tutora)

## Resumen

En esta investigación se estudia el caso de Montevideo como un actor subnacional de relevancia a nivel global. Para esto se realizó una investigación de las principales teorías de paradiplomacia y de acción internacional de los gobiernos subnacionales. Luego se construyó una tipología para la medición del accionar internacional de estos actores. Esta tipología es aplicada a la ciudad de Montevideo según la cual se concluye que Montevideo puede considerarse una ciudad global dado que asume roles de liderazgo en los espacios donde se debate el rol, la importancia y las estrategias de trabajo de los gobiernos locales y regionales del mundo.

### *Palabras claves*

*Actores subnacionales, Montevideo, internacionalización, ciudades globales, paradiplomacia.*

	3
<b>TABLA DE CONTENIDO</b>	
Resumen.....	2
<i>Palabras claves</i> .....	2
Introducción .....	1
Objetivos de la investigación .....	2
Hipótesis .....	2
Metodología .....	2
Marco Teórico y Conceptual .....	3
Actor internacional.....	3
Desarrollo territorial.....	7
Integración regional .....	9
Gobernanza global .....	10
Medición del accionar internacional de los gobiernos subnacionales .....	11
El Índice de Participación Internacional de los Gobiernos Locales .....	11
La tipología de la inserción internacional de las ciudades.....	14
Marco metodológico .....	16
Construcción de una nueva Tipología de la Participación Global de los Gobiernos Subnacionales en América Latina.....	16
Análisis de datos y aplicación de la Tipología.....	21
Relacionamiento Internacional Institucional .....	21
Relacionamiento Bilateral.....	21
Relacionamiento Multilateral.....	22
Agenda Global .....	23
Reconocimiento Internacional .....	24
Premios .....	24
Participación en espacios de liderazgo .....	25
Estructura gubernamental .....	26
Conclusiones .....	28
Síntesis de los resultados y sus implicaciones .....	28
Recomendaciones para futuras investigaciones.....	29
Anexo 1 .....	30
Hermanamientos de la ciudad de Montevideo.....	30
Bibliografía .....	33

## **Introducción**

El presente trabajo se centra en las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, área de estudio también conocida como paradiplomacia.

El estudio particular de este trabajo es el caso de Montevideo como actor subnacional objeto de estudio en el periodo 2020-2023 durante el mandato de la intendenta Ing. Carolina Cosse.

La investigación cuenta con tres capítulos principales. En primer lugar, se realiza el desarrollo del marco teórico, el cual está estructurado en el planteo de Mariano Álvarez, Mariana Luna Pont y de Nahuel Oddone donde tratan el tema desde cinco perspectivas.

Es bajo cuatro de estas perspectivas donde se analiza el desarrollo teórico de la disciplina sumando el debate de la definición del actor, sus características, cualidades y competencias. También se estudian los diferentes abordajes que existen para la medición del accionar internacional de estos actores.

El segundo capítulo se conforma el marco metodológico de la investigación, donde se crea y justifica una nueva tipología y un posible índice para la medición de la acción internacional de los gobiernos subnacionales en América Latina y la categorización de los resultados.

Esto nos lleva al tercer capítulo, donde se aplica esta tipología al caso de estudio Montevideo, analizando las estrategias, acciones y resultados que lleva a cabo el gobierno departamental en su política pública de relacionamiento internacional.

Sobre el final del trabajo se construye la conclusión la cual analiza los resultados obtenidos, elaborando la respuesta a la pregunta de investigación de si Montevideo es una ciudad global y se realizan propuestas para futuras investigaciones.

Esta investigación propone el estudio de un área de la disciplina poco estudiada en el país, que cobra relevancia en el presente y que proyecta aún más importancia para el futuro, es por esto que resulta procedente su estudio para una de las ciudades más importantes del país.

## **Objetivos de la investigación**

General:

- Analizar la posición de Montevideo como actor subnacional en la gobernanza global, para el periodo 2020-2023.

Específicos:

- Estudiar la estrategias de internacionalización de la Intendencia de Montevideo en el periodo considerado.
- Aplicar una tipología de análisis para determinar el nivel de inserción de Montevideo en el medio internacional de las ciudades.
- Profundizar el análisis de los actores subnacionales en las Relaciones Internacionales contribuyendo desde el estudio del caso de Montevideo.

## **Hipótesis**

En el período 2020-2023 Montevideo ejerció un papel de liderazgo como actor subnacional en la red global de ciudades. Esto se debe a que Montevideo se lo propuso como parte de su estrategia de política internacional y asumió nuevos compromisos que le permitieron obtener un rol preponderante en la gobernanza global. Es por esto por lo que se puede considerar a Montevideo como una ciudad con inserción global.

## **Metodología**

El presente trabajo constará de una revisión de la bibliográfica para la construcción de un marco teórico, seguidamente se construirá una tipología para poder identificar que hace a las ciudades latinoamericanas ciudades globales; por último, a través de la revisión de fuentes primarias y secundarias y análisis de datos se aplicará la tipología antes creada para poder determinar la situación actual de Montevideo frente a la internacionalización de las ciudades latinoamericanas.

### **Marco Teórico y Conceptual**

El campo de estudio de la paradiplomacia en las relaciones internacionales es relativamente reciente y sus definiciones no están exentas de debate. Por esto en el siguiente capítulo se abordarán distintas teorías y autores que forman parte de la creación de este campo de estudio, ayudando en la definición de sus términos y logrando fijar el alcance de cada uno de ellos delimitando y de esta manera justificando no solo la existencia de la paradiplomacia en las relaciones internacionales actuales sino su necesidad de estudio.

Para la estructuración del marco teórico de esta investigación se utilizará en un primer lugar el análisis que realizan Álvarez, Luna Pont y Oddone (2019) donde estudian a la paradiplomacia desde cinco perspectivas de las cuales se seleccionaron cuatro ya que son las más relevantes para el caso de estudio; la del actor internacional, la de desarrollo territorial, la de integración regional y por último la de la gobernanza global.

En cada uno de estos apartados se desarrollarán las teorías y avances académicos se justificará la existencia del actor subnacional, así como también su accionar y relevancia.

Luego se abordarán las distintas maneras de medición de la acción internacional de los actores subnacionales, propuestas por distintos investigadores a lo largo del desarrollo y estudio de la disciplina para finalmente poder construir un indicador propio para medir la participación internacional de los gobiernos subnacionales latinoamericanos.

#### **Actor internacional**

Desde la perspectiva del actor internacional se busca justificar la existencia de los gobiernos subnacionales como actores participes y relevantes en el sistema internacional.

En una primera instancia se relevarán las principales teorías que fundamentan dicha existencia y sobre el final de este apartado se aborda brevemente la perspectiva de política exterior y toma de decisiones, no realizando un análisis en extenso del mismo ya que exceden el presente trabajo, pero si resulta importante incorporar dicha visión.

Las teorías imperantes en las Relaciones Internacionales post-westfalianas, como por ejemplo la Teoría Realista encabezada por Morgenthau y otros autores, han puesto al Estado como único actor válido en el sistema internacional. Las teorías realistas de las relaciones internacionales no son suficientes para explicar el desarrollo del sistema internacional tras la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual ingresan nuevos actores a este sistema que cambiaran el escenario internacional, tales como, las Organizaciones Internacionales.

En la década de los setenta este espectro de actores se amplía aún más, dando lugar a una variedad de nuevos actores, incluyendo a las empresas transnacionales, la sociedad civil a través de las Organizaciones no Gubernamentales, algunos de los cuales son fundamentales en el proceso de globalización en el que se ve inmerso el siglo XXI.

Se evidencia entonces la crisis del Estado-Nación y su capacidad de representación total de los intereses nacionales, la globalización como un agente que difumina la barrera de lo local y lo exterior la cual genera una gran descentralización de los procesos productivos, económicos y sociales, la integración regional como una búsqueda de los Estados de solucionar sus problemas en conjunto, y una creciente urbanización la cual pone a lo local en el foco.

Una de las teorías que pueden ayudar a la justificación de la existencia del actor subnacional como actor internacional es la propuesta por los autores Robert Keohane y Joseph Nye (Keohane & Nye, 1988) introducen, con su teoría de la Interdependencia Compleja, actores gubernamentales y no gubernamentales, conformando una nueva red donde se desarrollan las relaciones internacionales, como las Empresas Transnacionales, las Organizaciones No Gubernamentales y a los Actores Transgubernamentales. Este postulado representa uno de los ejes fundamentales de la teoría de la interdependencia compleja porque resulta uno de los rasgos que caracterizan la misma.

Keohane y Nye los definen como los canales múltiples que conectan a las sociedades:

Estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales

aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades. (Keohane & Nye, 1988, p. 41)

Esto incluye en las relaciones internacionales a las burocracias gubernamentales, es decir, agencias dentro de un Estado diferentes al Estado central; es bajo esta definición en la que se puede incluir a los gobiernos no centrales, municipios y ciudades en la categoría de actores internacionales.

El control del Estado Central sobre la totalidad de los temas de la política exterior se ve erosionado, dando lugar a que otros actores tomen su lugar y ejerzan un nuevo rol tomando decisiones que afectaran la política internacional del mismo.

Si bien estos autores nunca escribieron sobre paradiplomacia, contribuyeron a comprender que existe una parte importante de relaciones que se desarrollan entre los Estados que no son decididas o ejecutadas por los órganos centrales de sus respectivas administraciones sino por “subunidades” del Estado que operan en el exterior, sin una intervención directa del gobierno central. (Oddone & Luna Pont, 2019, p. 90)

El sistema internacional queda integrado por una multiplicidad de actores de diferentes niveles, que comienzan a interactuar y a generar sus propias relaciones internacionales distintas al del Estado.

Otros autores, como es el caso de Duchacek (Duchacek, 1984) refieren al rol de los gobiernos no centrales en su actividad internacional. Es este autor quien utiliza el concepto de paradiplomacia para hacer referencia a las “entradas directa e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales”. El término de paradiplomacia no está exento de debate, ya que el prefijo para le puede dar una connotación negativa.

Ya no se trata de comprender el fenómeno meramente como expresión de una “acción” (establecimiento de contactos, relaciones entre burocracias, reacción a la influencia de factores externos o frente a la complejidad del escenario internacional), sino de un tipo de “política pública” definida como “las entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales y de su vinculación con

la política exterior” (Duchacek, 1990, p. 15). El autor hacía hincapié en la palabra “para”, ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir, “subsidiaria o accesoria” (Duchacek, 1990, p. 25) respecto a los gobiernos centrales (Oddone & Luna Pont, 2019, p. 96)

El término paradiplomacia ha sido utilizado para describir un grupo heterogéneo de actores y, más aún, cuando se hace referencia al accionar de estos actores. Por esto es por lo que resulta imprescindible llegar a una definición concreta o la creación de nuevos términos que puedan explicar mejor al fenómeno. Este es un trabajo que la academia ha llevado a cabo a lo largo desde los últimos años y han surgido diferentes propuestas.

Algunos autores han propuesto diferentes formas de referirse al mismo concepto tales como, acción internacional, gobernanza multinivel, política internacional de los gobiernos no centrales o subnacionales.

Autores como Noé Cornago Prieto la definen como:

La participación de los gobiernos no centrales en las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales. (Cornago Prieto, 2010, p. 109)

En el caso de Mariana Calvento (Calvento, 2016) (2019) ha decidido llamarlo política internacional subnacional. Esta definición será la utilizada en el presente trabajo porque reúne los criterios necesarios para definir al actor que se estudiará. De la definición de Calvento se puede extraer que se hace referencia a una política pública cuya estrategia política es la inserción internacional del gobierno local para aprovechar y articular las oportunidades del exterior con las necesidades de la ciudad.

Resulta importante resaltar la definición de García Segura (García Segura, 1996) que hace referencia a tres características básicas que deben de tener estos actores, por un lado, deben de ser territoriales, deben ser gubernamentales, es decir, que tienen la legitimidad para crear políticas públicas y por último deben de ser unidades constituyentes de un Estado compuesto o de un Estado unitario. Este último siendo el

caso de Uruguay, el cual es unitario, por lo que se reserva para el gobierno central la conducción de la política exterior del país.

En este sentido, García Segura afirma que “Aunque es necesaria una estructura legal que la ampare, la actividad exterior de las entidades subnacionales, a veces, se desarrolla <a pesar> de esta estructura”. Esto nos llevaría a que la definición del actor más acertada sería la de actor no central, ya que no son los actores con competencia directa en la política exterior, que, si bien forman parte del aparato gubernamental y comparten competencias en algunos ámbitos, el relacionamiento internacional no se encuentra expresamente legitimados.

En el caso de Uruguay existen dos momentos que si bien no son de rango constitucional les brindan legitimidad institucional a las acciones de las Intendencias y posteriormente con su creación a los municipios, tal como los recopila Daiana Ferraro estos son:

Sobre el final del Gobierno de José Mujica, se aprueba el Decreto N°188/014 “Creación de la Coordinación de apoyo a la acción exterior de gobiernos departamentales y municipales”. Este decreto refiere en su visto a “la necesidad de coordinar la política exterior con las acciones exteriores de los gobiernos departamentales y municipales”

[...]

En 1995 va a existir el primer reconocimiento de la acción exterior de los gobiernos subnacionales por parte de la Cancillería de Uruguay, mediante el informe emitido por su Dirección de Tratados de agosto de 1995. Este establecía las pautas sobre las que los gobiernos departamentales podían firmar acuerdos con otros gobiernos del exterior, siempre y cuando se trataran de documentos referidos a actividades relativas a materias dentro de sus competencias y circunscriptas a la vida interna de los mismos. (Ferraro, 2021, p. 15)

### **Desarrollo territorial**

La reterritorialización de la economía que se da a partir de la década de los ochenta trajo consigo una nueva mirada sobre las ciudades, poniendo en ellas el foco del desarrollo y de la economía. Este nuevo rol inserta a las ciudades en las dinámicas

globales de producción generando una interdependencia ya no de los estados sino de las ciudades y sus gobiernos subnacionales a nivel regional y mundial.

Como consecuencia de la globalización y también como respuesta a la misma surge lo que se denomina como glocalización (Robertson, 2000), término que hace referencia a la dualidad de la globalización y la localización

Se constituye así una redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y un nuevo diseño territorial: lo que para algunos se ha denominado *glocalización*, un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial (una geografía local del capital): procesos de desterritorialización y reterritorialización (Alvarez, Luna Pont, & Oddone, 2019, p. 31)

La globalización impuso en la agenda internacional la presencia de lo local en lo global y viceversa. Esto no solo representa un gran reto para estos nuevos actores, sino también supone un nuevo abanico de oportunidades, posibilitando su inserción y reconocimiento como actor global

El slogan representativo de estos estudios, pensar globalmente y actuar localmente, resume sus dos ideas claves: la conciencia de la realidad global de los retos que plantea un mundo globalizado e interdependiente y la oportunidad de reaccionar ante ellos de manera local (en los niveles gubernamentales subestatales) a fin de conseguir una mayor eficacia y una mayor de los recursos (García Segura, 1996, p. 236)

Es desde estos supuestos que se puede definir a una ciudad, a un gobierno subnacional y hasta regiones como participantes del sistema internacional.

Autores como Saskia Sassen (1991) y (Castells, 1996) ponen el foco en las ciudades como grandes nodos donde la globalización sucede y por ello las considera de suma importancia y le da un rol de actores en las relaciones internacionales.

Para el estudio de las repercusiones que tiene la globalización dentro del actor subnacional García Segura lo plantea como una causa de origen externo de carácter general, esto se da porque temas que antes eran de competencia interna del actor subnacional pasaron a formar parte de la agenda internacional, esto hace que el actor

local deba salir hacia la arena internacional a buscar soluciones, a compartir experiencias y muchas veces a buscar recursos para afrontarlos, (García Segura, 1996) “No se trata de conquistar poderes exteriores que se hallan en manos del Estado sino de posibilitar la proyección exterior necesaria para poder ser funcional en aquellas materias que, siendo de competencia subestatal, requieran una actuación exterior”.

Autores como Antonio Vázquez Barquero (2007) utilizan a la teoría del desarrollo endógeno para explicar el desarrollo territorial de las ciudades también como respuesta a los problemas de la globalización, te un proceso del tipo *bottom up*, es decir desde abajo hacia arriba, el cambio se realiza desde lo local, fortaleciendo su desarrollo, su capacidad productiva y su economía, para trasladarlo al país, la región y en última instancia a lo global.

Siguiendo con el pensamiento de los autores Álvarez, Oddone y Luna Pont el desarrollo territorial forma parte del marketing de las ciudades como acción exterior de los gobiernos subnacionales y como una forma de reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico.

### **Integración regional**

Los procesos de integración regional han sido un gran espacio para el desarrollo de los gobiernos subnacionales ya sea porque estos mismos reconocen su importancia permitiendo su incorporación o por que los gobiernos subnacionales han sabido aprovecharse de esta oportunidad y se han ganado un lugar en los mismos.

Desde la teoría de los neofuncionalistas de la integración, esos procesos generan un efecto *spill-over* (derrame) donde la integración no se da solo a nivel de los estados, sino que como efecto colateral también se da un acercamiento de otras burocracias intragubernamentales como lo plantea Ernest B. Hass (1958), como es el caso de los actores subestatales.

La profundización y la alta proliferación de la integración regional ha significado un aumento en las competencias de los actores subnacionales no solo como parte de los mismos, sino también creando sus propios espacios de cooperación e integración.

## **Gobernanza global**

Desde la gobernanza global se reconoce una nueva necesidad de articular diferentes agendas, necesidades, funciones y escalas. Gobiernos subnacionales, estados, regiones y la sociedad global deben negociar en conjunto. Esto da lugar a un nuevo tipo de gobernanza, la multinivel y/o en red.

Desde la teoría de la gobernanza multinivel, se puede estudiar la capacidad de agencia del actor subnacional en las redes globales de gobernanza, “gracias a su trabajo en red para definir nuevos regímenes internacionales, su capacidad de influencia política y financiera en el orden global, así como su capacidad de agencia en la gobernanza global multinivel” (Lara Pacheco & Cerqueira Torres, 2017, p. 65)

Esta participación se pone en evidencia en la multiplicidad de redes y alianzas creadas por estos actores subnacionales y aún más cuando desde las organizaciones internacionales más tradicionales, como por ejemplo en las Naciones Unidas se le reconoce su necesidad de involucramiento en lo internacional, así es como se llega a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y específicamente desde la Agenda 2030

El creciente interés por el estudio de la paradiplomacia y por construir argumentos teóricos de peso que contribuyan a entender que los gobiernos locales y regionales son actores importantes del sistema internacional ha encontrado, a lo largo de los últimos años, múltiples apoyos y exponentes a escala global. Sin duda, la construcción holística de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la participación de gobiernos municipales e intermedios, ayudó a consolidar los aportes surgidos desde una perspectiva bottom up en la gobernanza global. (Oddone & Luna Pont, 2019, p. 100)

Se estima que al menos 100 de las 169 metas que proponen los ODS involucran a los gobiernos locales y regionales. Es decir, que la gran mayoría de estos objetivos no se pueden cumplir sin el accionar de las ciudades, y esto se logra con un esfuerzo internacional, reforzando así la idea de pensar globalmente y actuar localmente.

## **Medición del accionar internacional de los gobiernos subnacionales**

Distintos autores han propuesto diversos modelos para el análisis de la paradiplomacia de los actores subnacionales, creando categorías para poder medir el fenómeno. Estos modelos están conformados por distintas variables que permiten crear un índice, en su mayoría descriptivos, aunque recientemente autores han agregado variables explicativas en sus análisis.

La clasificación de García Segura (1996) sistematiza las actividades exteriores de las entidades subestatales en función de cuatro criterios, estos son, el nivel de implicación en el sistema internacional, este hace referencia al tipo de relación con otros actores, las cuales pueden ser indirectas, a través de la acción del *lobby*, o directas.

Según su nivel de institucionalización, que puede ser informales o formales; estos últimos constan de un gran número de herramientas y estrategias como por ejemplo misiones en el extranjero, recepción de autoridades, establecimiento de oficinas, hermanamientos y participación en redes, alianzas y organismos.

En relación con la actividad exterior del Estado, donde encuentra tres categorías, cooperación, conflicto o actuaciones paralelas.

Por último, y siguiendo el esquema de Duchacek utiliza un criterio geopolítico, clasificando su área de actuación, la misma puede ser transfronteriza, regional o global.

Autores como Fronzaglia (2005) establece un criterio en su estudio de la ciudad de San Pablo, Brasil, donde releva la cooperación internacional, las misiones en el extranjero y visitas oficiales, participación en eventos, redes de ciudades y en la difusión de experiencias exitosas.

Por su parte, Schiavon (2010) realiza una evaluación de los estados mexicanos a través de tres rubros, la estructura gubernamental, la actividad económica y la política; a estos rubros le asigna para cada estado un nivel (bajo, medio, alto y muy alto).

### ***El Índice de Participación Internacional de los Gobiernos Locales***

Uno de los indicadores más completos que logra operacionalizar y sistematizar es el Índice de Participación Internacional de los Gobiernos Locales (Calvento, 2016) (2016) (2019) donde establece que, el concepto de política internacional subnacional

puede dividirse en dos dimensiones, la de relacionamiento institucional internacional y la de posicionamiento internacional.

La dimensión de relacionamiento internacional está compuesta por dos subdimensiones que se dividen esencialmente de acuerdo a la cantidad de actores involucrados; de esta manera, en la subdimensión bilateral, se agrupan las relaciones entre dos partes, ya sea gobierno local/gobierno local, gobierno local/instituciones internacionales.

Existen dos estrategias fundamentales en esta categoría, la primera son los hermanamientos, que pueden ser definidos como acuerdos formales entre dos ciudades que por razones de “actividades económicas comunes, afinidades políticas, aspectos culturales comunes, ciudades que acogieron inmigrantes de otras, ciudades portuarias o ciudades con el mismo nombre” (Batista, Jakobsen, & Evangelista, 2008, p. 58) deciden unirse para cooperar mutuamente. En un sentido amplio esta categoría incluirá no solo a los hermanamientos propiamente dichos sino también actas, acuerdos y convenios bilaterales de cooperación.

La segunda son los acuerdos de cooperación, actualmente denominados acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada y son definidos como “Acuerdos bilaterales (y/o multilaterales) de cooperación descentralizada representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (Batista, Jakobsen, & Evangelista, 2008, p. 59).

La segunda subdimensión de relacionamiento es la multilateral, en ésta podemos encontrar las redes internacionales de ciudades, existen redes de distintos tipos, algunas son regionales, como por ejemplo la red de Eurociudades en Europa o de Mercociudades la cual nace en 1995 luego de la creación del MERCOSUR, la cual cuenta con 375 ciudades miembro de 10 países de América del Sur, conformando así una de las redes más importantes de gobiernos locales en América y un referente a nivel mundial.

La red Mercociudades es una iniciativa política y técnica, central para los intereses de las localidades, fortaleciendo la actuación de las ciudades en el contexto regional del Mercosur y fortaleciendo, así, el propio Mercosur. De esta forma, la red busca no sólo fortalecer la participación de los municipios en el Mercosur, sino también impulsar, al mismo tiempo, el intercambio y la

cooperación entre los gobiernos locales de sus ciudades miembros (Batista, Jakobsen, & Evangelista, 2008, p. 61).

Su estructura consta de la Asamblea de Ciudades Miembro el cual es el órgano máximo de deliberación y dirección de la red, el Consejo, órgano de dirección entre asambleas, la dirección Ejecutiva, la Comisión Directiva, una Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Técnica Permanente, y actualmente cuenta con 21 Unidades Temáticas las cuales difunden experiencias exitosas, contribuyen a la formulación de políticas públicas y promueven investigaciones. (Mercociudades, 2023)

Existen también redes y alianzas de alcance global como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), creada en 2004, considerada actualmente como la ONU de las ciudades, compuesta por más de 240.000 ciudades, regiones y metrópolis, comprendiendo a más del 70% de la población mundial. Su estructura consta de una Presidencia y Vicepresidencia, un Consejo Mundial y Bureau Ejecutivo, Secciones Regionales de CGLU, Consejos Políticos, una Comisión permanente de Igualdad de Género y el Secretariado Mundial. También esta Metrópolis la cual representa a más de 180 de las grandes ciudades y espacios metropolitanos.

La dimensión de posicionamiento internacional agrupa estrategias de carácter unilateral, las cuales son creadas desde el propio gobierno local para promocionarse y posicionarse en el exterior. Por un lado, el comercio exterior como ronda de negocios y misiones comerciales, y por el otro, las herramientas de posicionamiento estratégico y *marketing* de ciudades que promueven la imagen territorial tales como la Marca-Ciudad.

Este indicador está compuesto por cuatro factores:

- En el primer factor se agrupan los indicadores dentro de la subdimensión bilateral de las estrategias de relacionamiento institucional internacional.
- En el segundo factor se retoman los indicadores de la subdimensión multilateral.
- En el tercer factor se agrupan los indicadores que operacionalizan la subdimensión de políticas locales de comercio exterior.
- En el cuarto factor se incluyen las herramientas de *marketing* de ciudades incorporando, en estos últimos dos factores, la dimensión de posicionamiento internacional. (Calvento, 2019, pp. 16,17)

El valor de los indicadores se considera mediante la existencia o no de ese tipo de estrategias en el gobierno municipal.

De este modo, los valores son de 1 para el primer factor (A), 1 para el segundo (B), 1 para el tercer factor (C) y 1 para el cuarto (D), aclarando que la sola constatación de uno de los indicadores permite acceder a tal valor. Los indicadores que no cuenten con registros en los casos analizados tienen valor 0 (cero).

$$\frac{A + B + C + D}{4}$$

Por tanto, el índice de participación internacional de un gobierno municipal da un valor entre 0 y 1 que se divide por cuartiles, donde:

- Los valores del primer cuartil indican baja participación internacional.
- Los valores del segundo cuartil señalan una participación internacional intermedia.
- Los valores del tercer cuartil marcan alta participación internacional.
- Los valores del cuarto cuartil significan participación internacional muy alta.

(Calvento, 2019, pp. 17,18)

### ***La tipología de la inserción internacional de las ciudades***

Ray F. Lara Pacheco propone en su libro sobre la inserción de las ciudades en el medio internacional (2019) una tipología donde aborda las diferentes estrategias que puede utilizar una ciudad para una exitosa inserción internacional.

Esta tipología recoge elementos económicos, políticos, culturales e institucionales para determinar la ubicación de la ciudad en el escenario global. Reconoce cuatro niveles según la complejidad de la estrategia, primero se encuentra la proyección externa donde la ciudad comienza con su actividad internacional. En este nivel, las ciudades están en las etapas iniciales de su inserción en el escenario internacional. Pueden empezar participando en ferias comerciales internacionales, estableciendo acuerdos bilaterales con otras ciudades o países, o promoviendo su oferta turística en el extranjero. La proyección externa implica que la ciudad busca activamente oportunidades de cooperación, intercambio comercial y promoción de sus activos a nivel internacional. Este nivel es fundamental para sentar las bases de una presencia más sólida en el ámbito global. Luego

la presencia internacional que se da cuando la ciudad integra redes formales de ciudades. En este nivel, las ciudades han avanzado más allá de la proyección externa y han establecido relaciones más formales y duraderas con otras ciudades a nivel internacional. Esto puede incluir la participación en redes formales de ciudades, como asociaciones de ciudades hermanas, redes de ciudades inteligentes o programas de intercambio cultural. Estas redes permiten a las ciudades colaborar en proyectos conjuntos, compartir mejores prácticas y enfrentar desafíos comunes, lo que fortalece su influencia y visibilidad en el ámbito internacional. En un tercer nivel están las actividades territoriales, fuertemente ligada a lo económico, donde la ciudad crea una mercadotecnia de ciudad, también conocida como Marca-Ciudad. En este nivel, las ciudades buscan diferenciarse y destacarse en el escenario internacional a través de la promoción de su Marca-Ciudad. Esto implica desarrollar una identidad distintiva y atractiva que les permita competir con otras ciudades por inversiones, turismo, talento y eventos internacionales. Las actividades en este nivel pueden incluir la revitalización urbana, la promoción de eventos culturales y deportivos de alcance global, y la implementación de políticas que mejoren la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental. La Marca-Ciudad se convierte en un activo estratégico que ayuda a posicionar a la ciudad en el escenario internacional y a atraer la atención de inversores, turistas y residentes potenciales. En el último nivel encontramos las actividades de reconocimiento global donde participan las ciudades modelo. En este nivel, las ciudades se convierten en referentes globales en áreas específicas y son reconocidas internacionalmente por su excelencia y liderazgo. Pueden ser líderes en innovación tecnológica, sostenibilidad urbana, inclusión social, educación, entre otros campos. Estas ciudades participan activamente en foros internacionales, lideran iniciativas globales y colaboran con otras ciudades y actores internacionales para abordar desafíos globales y promover el desarrollo sostenible. El reconocimiento global no solo aumenta la influencia y el prestigio de la ciudad, sino que también puede generar oportunidades de colaboración, inversión y desarrollo económico a nivel internacional.

## **Marco metodológico**

### **Construcción de una nueva Tipología de la Participación Global de los Gobiernos Subnacionales en América Latina**

La necesidad de la construcción de una tipología para poder medir el grado de participación de los gobiernos subnacionales en América Latina radica en la diversidad de realidades que tienen los distintos gobiernos subnacionales. En Latinoamérica coexisten gobiernos subnacionales de diferentes niveles tanto, jerárquicos como territoriales, económicos y de autonomía. Estas diferencias resultan en una participación internacional asimétrica entre los distintos gobiernos subnacionales en latinoamericanos.

Estas asimetrías responden a diferentes factores, desde las oportunidades, las necesidades hasta las posibilidades que tienen los gobiernos subnacionales de participar en el escenario internacional. Es por esto que resulta imposible medir a todos ellos bajo un mismo criterio, y esto se ve reflejado en la diversidad de índices y tipologías existentes en la literatura.

Por esta razón la elección de las variables a utilizar debe de ser lo suficientemente amplias para abarcar el carácter difuso del objeto de estudio, pero sus categorías deben responder claramente a un nivel específico de internacionalización.

La tipología que se describirá a continuación puede ser operacionalizada, lo que permite la creación de un índice, similar al presentado por Calvento. La decisión de no aplicar este índice en el presente trabajo radica en que el beneficio de un índice es la posibilidad de poder comparar resultados, y esto se da cuando su aplicación se realiza sobre varios objetos de estudio, como por ejemplo en el trabajo de Calvento, donde se comparan diferentes Municipios de Argentina, mientras que, este trabajo está orientado al estudio de un caso solo, el de Montevideo.

La ventaja de pensar en ambos criterios de análisis, tanto tipología como índice, nos permitirá la asignación de distintos valores a las variables, así como también poder ponderar para poder determinar cuáles son las más relevantes para la determinación del resultado.

La participación internacional de un gobierno subnacional debe de ser evaluada a través de cuatro ejes fundamentales, el relacionamiento internacional institucional, la agenda global, el reconocimiento internacional y la estructura gubernamental. El análisis de estos ejes puede ser efectuado mediante distintos criterios, los cuales serán desarrollados en los siguientes párrafos.

El eje de **relacionamiento internacional institucional** se subdivide en dos categorías por un lado se refiere a los acuerdos bilaterales que puede realizar un gobierno subnacional, entendiéndose como acuerdos de cooperación, hermanamientos y convenios marco, y también a las relaciones multilaterales, tales como, organizaciones internacionales, alianzas y todo tipo de acuerdo internacional con más de dos partes. En este eje se analizará la existencia o no de este tipo de relacionamiento, así como también con quienes se realiza lo cual da lugar a estudiar su carácter regional o global de las relaciones internacionales del gobierno subnacional objeto de estudio.

El segundo eje, el de **agenda global** analizara la participación del gobierno subnacional en los temas internacionales relevantes, esta participación puede ser esporádica y referente a temas puntuales o ser más establecida en el tiempo y ser variada en cuanto a la temática, esta categorización dicotómica responde a la necesidad de cuantificar de cierta manera el accionar internacional de los gobiernos subnacionales.

En cuanto a las temáticas una lista no taxativa de estas seria la siguiente, turismo, desarrollo territorial, gobernanza, desarrollo sostenible, cambio climático, derechos humanos, medio ambiente, cultura, desarrollo económico y comercial y cooperación internacional entre muchos otros. Estos temas aumentan en cantidad no solo porque aparecen nuevos retos sino también porque las ciudades van teniendo cada vez más competencias en temas que anteriormente eran potestad del Estado central.

En cuanto a la temporalidad, esta hace referencia a si sus intervenciones en el escenario mundial son puntuales, estas se dan generalmente para el cumplimiento de algún objetivo específico dentro de las temáticas antes mencionadas, o si es un gobierno subnacional que tiene una trayectoria internacional que busca nuevos objetivos y proyecta su participación internacional.

El eje de **reconocimiento internacional** refiere a como el gobierno subnacional es visto por sus pares y demás actores internacionales, este eje no solo registra la participación del mismo en espacios internacionales sino en el reconocimiento de jerarquía y liderazgo que obtiene en dichos espacios, donde los demás actores reconocen su trayectoria o su capacidad; aquí también se incluyen los premios internacionales que se otorgan a ciudades referentes por su labor en ciertas temáticas, así como también el reconocimiento por parte de Organismos Internacionales y Estados Nacionales. Este eje resulta diferencial que una ciudad pueda ser catalogada como global.

El ultimo eje es el de la **estructura gubernamental**, en primera instancia se debe determinar la existencia o no de una estructura específica para el relacionamiento internacional del actor, esto hace referencia a si existe una, área, departamento o persona encargada del desarrollo de esta política pública o si la misma es llevada a cabo por la autoridad electa del gobierno subnacional.

Una vez establecido esto podemos determinar si dicha estructura es reducida o amplia; dada las asimetrías existentes en los distintos niveles de gobiernos subnacionales en América Latina este eje busca cuantificar la estructura gubernamental de los actores asignándole un valor dicotómico a la categoría.

En la ilustración 1 se puede ver un diagrama donde se encuentran los cuatro ejes con sus respectivas categorías, esto conforma la tipología de análisis de la participación internacional de los gobiernos subnacionales la cual puede ser utilizada para medir cualitativamente la actividad internacional de los actores bajo un criterio unificado que reconoce las asimetrías y permite el estudio de actores de diferentes tamaños y niveles de gobierno. Como se mencionó anteriormente y que resulta importante de resaltar es que esta tipología puede ser operacionalizada para poder comparar distintos actores.

De esta manera se conforma una tipología de cuatro ejes y ocho categorías que permiten observar la participación internacional de un gobierno subnacional y de esta manera poder determinar su posición, ya que, la información recabada para poder completar cada una de las categorías nos brinda información de calidad que habilita un análisis profundo de la participación, y del rol que cumple el gobierno subnacional en el ámbito internacional.

Una vez determinada la tipología, se puede establecer valores a cada uno de los ejes para la conformación de un índice:

Para cada eje la asignación de valor será de un total de 1. Para el primer eje, el de relacionamiento internacional institucional (A) el valor se conforma puntuando a cada categoría con 0.5. Para el segundo eje el de agenda global (B) se da un valor de 0.5 si la agenda es temática y puntal y de 1 si es abarcativa y permanente, ya que se entiende que una agenda global que se involucra en una amplia variedad de temas y que es duradera en el tiempo es más propia de una ciudad global. Para el tercer eje el de reconocimiento internacional (C) se le asignara un valor de 0.25 para la categoría de premios y de 0.75 para la categoría de participación en espacios de liderazgo, de esta manera se pondera la segunda categoría ya que la misma es de importancia al momento de valorar si una ciudad es global o no. En el último eje, el de estructura gubernamental (D) se repite la asignación de valores del segundo eje, 0.5 cuando la estructura gubernamental es reducida y sin planificación y de 1 cuando la misma es amplia y cuenta con una planificación estratégica. En todos los casos la no existencia de alguna de las estrategias, será asignado el valor de 0.

$$\frac{A + B + C + D}{4} = 1$$

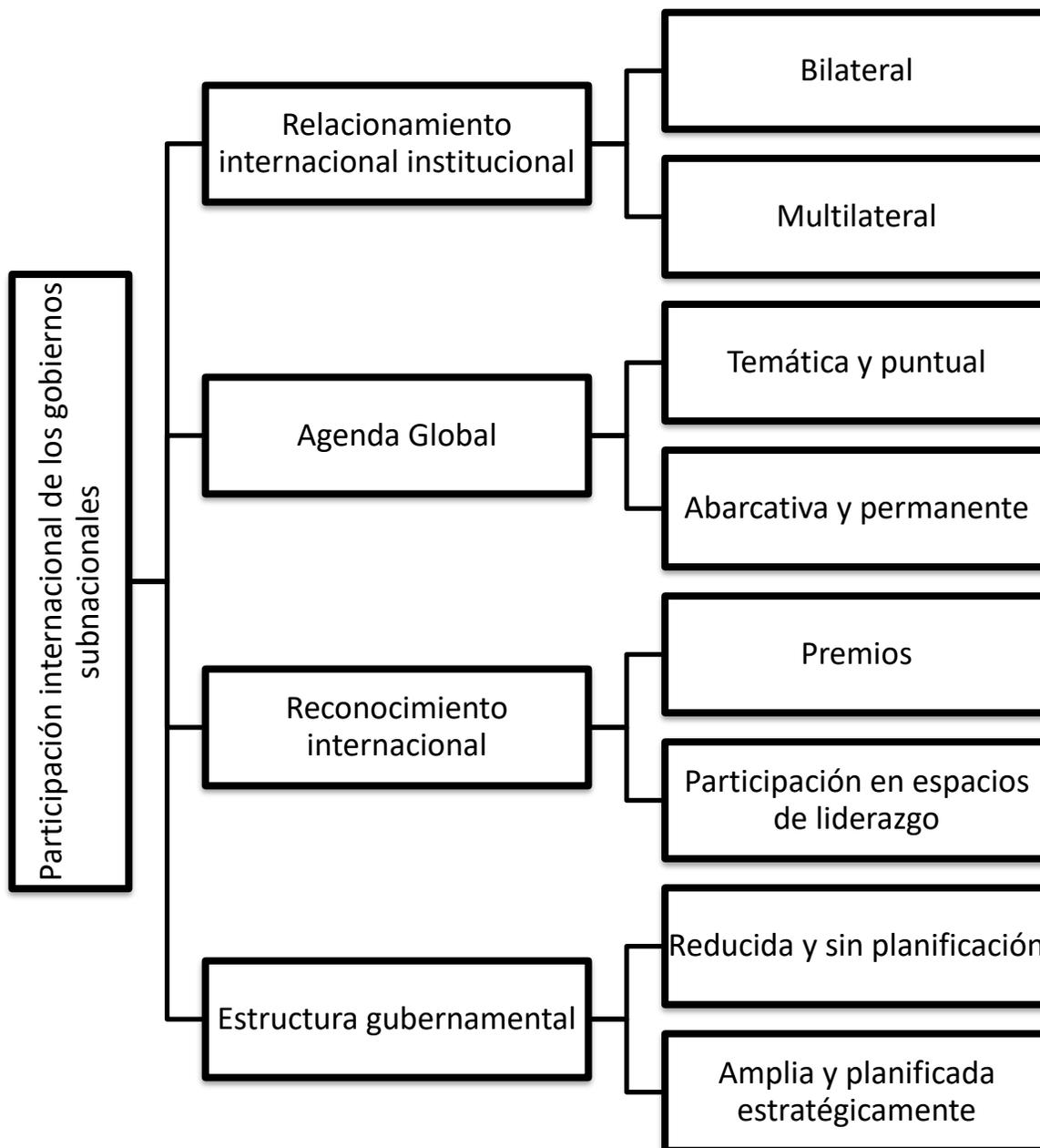
Tanto para la tipología de manera cualitativa, como para el índice de manera cuantitativa, los resultados serán interpretados como:

- Primer cuartil (0): Ciudades con nula actividad internacional.
- Segundo cuartil (0.25-0.50): Ciudades con baja actividad internacional.
- Tercer cuartil (0.50-0.75): Ciudades con participación internacional activa.
- Cuarto cuartil (1): Ciudades globales.

De esta manera se puede identificar lo siguiente, para que una ciudad pueda ser catalogada como ciudad global debe contar con una agenda global activa y participar en espacios de liderazgo.

En el capítulo siguiente se utilizarán fuentes de información documental, noticias artículos, declaraciones y entrevistas que darán a conocer la posición actual de Montevideo y a través de la cual se podrá determinar que rol cumple y como es percibido su accionar internacional.

Ilustración 1 Tipología para el análisis de la Participación internacional de los Gobiernos Subnacionales



Fuente: Elaboración propia.

## **Análisis de datos y aplicación de la Tipología**

### **Relacionamiento Internacional Institucional**

Las principales fuentes de relevamiento para este apartado son los documentos oficiales publicados por la propia intendencia donde relatan su proceso de internacionalización, las diferentes etapas por las que ha transitado desde sus inicios y donde se realiza un análisis prospectivo de hacia dónde van las relaciones internacionales del gobierno.

Por un lado, tenemos el documento “Montevideo Internacional. Capital Ciudadana, Capital Ciudadano.” (2010), por el otro tenemos el documento más reciente de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación “Montevideo Global: 30 años de Acción Internacional” (2020) y por ultimo un trabajo realizado por Daiana Ferraro (2021) donde se analizan las continuidades y cambios de la internacionalización de Montevideo en el periodo inmediatamente anterior al de este trabajo que es el de 2010-2020.

De estos documentos se estudiará cual es la estrategia de relacionamiento internacional de Montevideo y se analizara si la misma atraviesa algún cambio o permanece igual. Además, se realizó una entrevista al Intendente Interino Esc. Mauricio Zunino quien brindo desde su posición como intendente de Montevideo la posición que tiene el gobierno subnacional, aportando información invaluable sobre las opiniones, proyectos y decisiones que toma el gobierno en materia de su relacionamiento internacional.

### **Relacionamiento Bilateral**

Según el relevamiento realizado en los documentos antes mencionados y en los registros oficiales de Resoluciones de la Intendencia de Montevideo, la misma cuenta actualmente con más de ciento diez (110) acuerdos de hermanamiento, memorandos de entendimiento, cooperación y amistad con distintos gobiernos subnacionales; la lista completa se encuentra en el Anexo 1 del presente documento.

De esta lista podemos determinar varias cuestiones, en primer lugar, este tipo de acción comienza formalmente como estrategia de internacionalización en el año 1991

bajo el mandato del Intendente Dr. Tabaré Vázquez, el cual crea lo que denominan la primera etapa de internacionalización de exploración y construcción (1990-1995).

También se puede destacar que durante los dos mandatos del Intendente Arq. Mariano Arana (1995-2005) es en el periodo donde más acuerdos se firman, coincidiendo con el auge de los procesos de regionalización aprovechados por la Intendencia y momento en el cual al darse mayor relevancia a la temática se crea la oficina de Relaciones Internacionales en el organigrama del gobierno departamental.

En cuanto al periodo objeto de estudio se observa un aumento en la cantidad de acuerdos firmados respecto al periodo anterior, alcanzando la suma de trece acuerdos.

En segundo lugar, observando la distribución geográfica, se puede acotar que, si bien existe un fuerte anclaje en lo regional, la Intendencia cuenta con acuerdos a escala global.

### **Relacionamiento Multilateral**

La participación de Montevideo en el ámbito multilateral puede dividirse en tres, redes globales, redes regionales y redes temáticas.

Redes globales, donde se puede destacar la participación en dos redes muy importantes, la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en la cual Montevideo participa activamente desde el 2004 cuando ingreso como representante de MERCOCIUDADES y desde el 2019 como miembro pleno. Esta red tiene como objetivo el de alzar la voz de los gobiernos locales y regionales. La segunda red global de importancia en la que participa Montevideo es en METROPOLIS espacio que sirve para compartir experiencias de las grandes ciudades del mundo.

Redes regionales, la experiencia por experiencia de este tipo de redes es MERCOCIUDADES, la misma es fundada en el año 1995 como parte del proceso de regionalización de los gobiernos nacionales MERCOSUR. La participación de Montevideo en esta red es absoluta no solo desde la participación en las distintas temáticas sino en su estructura orgánica, ya que es sede de la misma a través de la Secretaria Técnica Permanente (STM) el objetivo de Mercociudades es el de potenciar la integración regional de las ciudades. La red UCCI Unión de Ciudades Capitales

Iberoamericanas puede considerarse como una red regional, el trabajo de esta red se enfoca en el intercambio de ideas y de buenas prácticas.

Redes temáticas, sumado a la participación en los grupos temáticos que existen en las redes globales y regionales, Montevideo participa en redes cuyo objetivo es una temática específica, entre estas podemos encontrar el Observatorio de Cooperación Internacional el cual nace en el marco del Programa URBAL de la Comisión Europea; la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia esta nace bajo la iniciativa del ICCR Iniciativa de Ciudades Inclusivas y Sostenibles, la cual Montevideo también participa; así mismo existen redes como Interseccionalidad en las políticas LGBTI cuyo objetivo es la igualdad de género; Gobernanza en Energía de las Metrópolis, red abocada a la adaptación y mitigación del cambio climático.

Desde el 2007 Montevideo forma parte de la Red ICLEI Gobiernos Locales para la Sustentabilidad, en la cual ha participado en proyectos para la reducción de gases de efecto invernadero y la mitigación de su impacto sobre el cambio climático.

Montevideo prioriza la participación en espacios multilaterales, buscando soluciones, compartiendo experiencia y recibiendo apoyo de los demás actores.

### **Agenda Global**

Al analizar la participación de Montevideo en el escenario internacional se puede afirmar que posee una verdadera agenda global ya que se involucra en una amplia gama de temáticas. Además, posee una amplia trayectoria en muchas de ellas, siendo un referente internacional. Según surge de la entrevista realizada la presencia global de Montevideo en distintos ámbitos de discusión es uno de sus objetivos, la de ser reconocida por sus pares y ser un referente global en cuanto a la gobernanza local.

Uno de los principales hitos en esta temática y que demuestra su vocación globalista es su participación en la localización de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas en la Agenda 2030, cuyo objetivo es atender los desafíos globales a través de las ciudades.

Esta participación se realiza a través de la suscripción de Montevideo a la Declaración Voluntaria de Revisiones Locales en el año 2019 junto a otros 12 gobiernos locales en el mundo.

La materialización de esta propuesta en los tres Informes Locales Voluntarios que la Intendencia ha presentado (2020) (2022) (2023), donde se abarcaron distintos objetivos y donde se presentan informes de situación, estrategias tomadas y metas a lograr.

Carolina Cosse afirma en el tercer informe:

“El nivel de gobierno más cercano a la gente, lo tenemos en los gobiernos locales, éstos conocen la realidad de nuestras poblaciones, lo que nos permite diseñar políticas adaptadas a cada territorio para potenciar sus oportunidades y hacer frente a sus carencias. En lo anterior radica nuestro significativo aporte para la consecución de los ODS, las actuaciones desde lo local son pasos imprescindibles hacia el crecimiento sostenible global y el cumplimiento de la Agenda 2030.” (Intendencia de Montevideo, 2023)

El compromiso que tiene Montevideo no solo con la Agenda 2030 sino con su trabajo en redes internacionales como se mencionó anteriormente demuestra la amplitud de temas internacionales en los que trabaja y su profundización a lo largo de los años conformando una política pública del gobierno subnacional.

## **Reconocimiento Internacional**

### **Premios**

Para el periodo de estudio Montevideo recibió distintos reconocimientos por su labor, estos reconocimientos se dieron como premios, otros como invitaciones a participar en foros y reuniones, todos ellos reconocen el trabajo de la intendencia y hacen de Montevideo un ejemplo para otras ciudades del mundo.

A continuación, se desarrollarán algunos de los más importantes, en el año 2023 Montevideo recibe la distinción de Capital Verde Iberoamericana otorgada por UCCI por el plan ambiental “Montevideo más Verde”

También en el 2023 Montevideo participa en le primera Cumbre de Ciudades de las Américas en Denver “Desafíos globales, soluciones locales” la misma se realiza a

propuesta de Biden bajo la órbita de la Cumbre de las Américas. En esta misma reunión Montevideo se reúne con el BID con el lema “Financiando el desarrollo sostenible en las ciudades de América Latina y el Caribe” donde se destaca la labor de Montevideo en obras de saneamiento

Se debe destacar también la participación de Montevideo en el Grupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales grupo especializado de Naciones Unidas donde fue seleccionado por su labor en la localización de los ODS.

En cuanto a premios internacionales que recibió la intendencia se pueden destacar, la certificación de plata a la Intendencia por el uso de los datos como evidencia para la toma de decisiones en la gestión pública, la cual es entregada por Fundación Bloomberg en su programa What Works Cities (WWC) y también recibe el primer premio en los Latam Smart City Awards por su política de datos abiertos.

Montevideo también es finalista en 5 categorías de los Premios Iberoamericanos Destinos Turísticos Inteligentes (DTI). También recibe premios en su compromiso con la seguridad alimentaria y alimentación saludable.

Por último, resulta interesante destacar el reconocimiento a la cooperación internacional que recibió Montevideo en un momento sumamente crítico como lo fue en el 2023 con la crisis hídrica que afectó a la ciudad donde se recibieron ofrecimientos de financiaciones por parte del BID, de donaciones por el estado de Argentina y se concretaron donaciones por parte de la Embajada de Estados Unidos.

### **Participación en espacios de liderazgo**

Montevideo participa activamente en espacios internacionales de incidencia en la agenda mundial, entre otros podemos encontrar la COP 21 del Acuerdo de París, Hábitat III, World Economic Forum, Urban 20 y el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. La participación en estos espacios radica en expresar la necesidad de generar mayores oportunidades de financiamiento para el desarrollo urbano.

En el año 2023 se dan dos sucesos que ponen a la Intendencia de Montevideo en un lugar de privilegio en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. Por un lado, la Intendenta Carolina Cosse participa en la Cumbre de los

ODS de Naciones Unidas, esta participación la hace como presidenta de CGLU y de MERCOCIUDADES aquí Montevideo lidera el Foro de Gobiernos Locales y Regionales y realiza la presentación del Tercer Informe Local Voluntario.

Tras esa reunión de Naciones Unidas se crea el Grupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales donde Montevideo fue seleccionada junto a otros 19 personas por el Secretario General António Guterres con la función de “asesorar sobre temas relacionados a la participación y acción de los gobiernos locales en la implementación de políticas de desarrollo sostenible, igualdad de género, inclusión social, acción climática, la nueva agenda urbana y derechos humanos”. (Intendencia de Montevideo, 2023)

Por otro lado, Montevideo ocupó la presidencia de CGLU para el periodo 2023-2024 siendo la primera mujer presidenta de la red, esto le significa a Montevideo la participación en un rol de liderazgo en la red de ciudades del mundo con mayor legitimidad e importancia.

### **Estructura gubernamental**

La División de Relaciones Internacionales y Cooperación es la encargada de la acción internacional de la Intendencia de Montevideo, la misma depende de la Secretaría General del municipio. Esto nos da a entender que en cuanto a la dimensión jerárquica esta división responde directamente al jefe de gobierno del municipio lo cual habla de una fuerte vinculación con las relaciones internacionales, poniéndola en un lugar de prioridad.

De la entrevista realizada surge que la división cuenta con personal altamente calificado, que se encarga entre otras cosas de la secretaria técnica permanente de Mercociudades, organiza la agenda internacional del intendente se encarga de transversalizar los ODS a las distintas áreas del gobierno municipal.

La división de Relaciones Internacionales y Cooperación cuenta con una planeación estratégica y prospectiva donde se fijan metas para focalizar el trabajo y donde también se aprovechan las oportunidades. Esto también responde a que en el

programa de gobierno con el que se inicia la gestión de Carolina Cosse en el 2020 las relaciones internacionales formaban parte.

La encargada de la División para el periodo de estudio es Fabiana Goyeneche, es quien asiste a la intendenta y además es la responsable de asistir a congresos, foros y reuniones tanto con Organismos Internacionales como con otros actores subnacionales.

## **Conclusiones**

### **Síntesis de los resultados y sus implicaciones**

Como primera conclusión y atento al marco teórico existente se puede afirmar que las ciudades y en específico los gobiernos subnacionales son actores en las relaciones internacionales y que con el devenir del tiempo cobran aún más relevancia en la escena internacional. La erosión del estado nación dio lugar a recuperar el rol de preponderancia de lo local, dotándolo de capacidades y atribuciones que le permiten actuar globalmente.

La consigna problemas globales soluciones locales es abalado por distintas organizaciones internacionales que ponen de manifiesto la importancia de las políticas públicas locales para la solución de problemas que aquejan al mundo. Problemas sociales, políticos, económicos, y medioambientales entre otros, son hoy un problema que las ciudades afrontan y buscan solucionar.

En cuanto a la medición del accionar internacional de los gobiernos subnacionales, se puede concluir que, si bien hay un extenso desarrollo teórico, aún existen asimetrías que resultan difíciles de asimilar, las diferencias de tamaños, competencias y de niveles jerárquicos hacen difícil la labor de compararlas bajo un mismo criterio unificado.

Para el caso de Montevideo se puede concluir, según la tipología creada que es un actor global ya que reúne todos los requisitos necesarios para ser considerada como tal. Desde el punto de vista de relacionamiento internacional se puede verificar que es una ciudad abierta al mundo tanto en su relacionamiento bilateral como en su trabajo en espacios multilaterales, donde es destacada tanto a nivel regional como global.

Montevideo participa en los foros más relevantes de gobiernos locales y regionales, tanto en representación propia, así como también representando diferentes alianzas de distinto alcance.

Esto le ha dado a la ciudad, como forma de reconocimiento a su larga trayectoria de participación, nuevas funciones de liderazgo en esos espacios multilaterales, como lo es en CGLU, Mercociudades y en Naciones Unidas.

En cuanto a la agenda internacional del gobierno de Montevideo, la misma puede ser catalogada como efectivamente global, activa y permanente. Forma parte de su propia

trayectoria sus inicios en las relaciones internacionales en el año 1991 y su continuo desarrollo hasta la fecha.

Esta agenda internacional es llevada a cabo no solo por el intendente sino también por una división específica dentro del organigrama que está dotada con personal calificado, con atribuciones, capacidades facultades y presupuesto para lograr tal objetivo.

Se puede considerar el reconocimiento internacional como decisivo al momento de calificar a una ciudad como global, ya que en definitiva es el reconocimiento de los demás actores el que puede poner a una ciudad como relevante en el escenario internacional, y esto es algo que el gobierno subnacional ha conseguido en el periodo objeto de estudio, es durante el periodo 2020-2023 que Montevideo asume nuevos retos que la hacen llegar a espacios de discusión y representación a escala mundial.

Esto responde a la pregunta de investigación Montevideo es una ciudad global, al menos durante el periodo estudiado, para poder concretar esta afirmación es necesario que este rol e importancia sea mantenido en el tiempo, para que su rol global sea inequívocamente como tal Montevideo debe atravesar el paso del tiempo y mantenerse en su rol de preponderancia y que no sea circunstancial, se presume que así lo hará ya que su trayectoria así lo demuestra, siendo este análisis un tema para futuras investigaciones.

### **Recomendaciones para futuras investigaciones**

Como se mencionaba anteriormente el estudio a futuro de la posición de Montevideo en el escenario internacional es un tema a para investigar.

Otro de los temas a ser utilizados en futuras investigaciones es, la aplicación del índice derivado de la a tipología a distintas ciudades del país o la región para poder comparar sus grados de inserción internacional.

El estudio comparativo de ciudades tales como, Buenos Aires, Rosario, Sao Pablo, Medellín, México DF y de Bello Horizonte resulta sumamente interesante ya que todas ellas son relevantes en el estudio de la disciplina.

## Anexo 1

### Hermanamientos de la ciudad de Montevideo

Lista de hermanamientos de Montevideo dividido por gobierno subnacional, países a los que corresponde, fecha y tipo del acuerdo alcanzado.

Ciudades	País	FECHA	TIPO DE ACUERDO
Montevideo	Estados Unidos	1949	Ciudades Hermanas (Simbólico)
Barcelona	España	1985	Hermanamiento
Buenos aires	Argentina	1991	Acuerdo
Pyongyang	Corea del Norte	1991	Acuerdo de amistad
Lisboa	Portugal	1993	Convenio de cooperación y amistad
La plata	Argentina	1994	Hermanamiento
Madrid	España	1994	Convenio General de colaboración
Palma gran canaria	España	1994	Convenio de amistad y cooperación
Bruselas	Bélgica	1995	Acuerdo de Amistad y Cooperación
Florianópolis	Brasil	1995	Acuerdo de cooperación
Jerusalén	Israel	1995	Protocolo de entendimiento, amistad y cooperación.
Porto alegre	Brasil	1995	Convenio Cooperación
Río grande	Brasil	1995	Convenio
Cartaya	España	1996	Cooperación y amistad
Curitiba	Brasil	1996	Acuerdo
Paraná	Brasil	1996	Acuerdo de Cooperación y Amistad.
Pinerolo	Italia	1996	Acuerdo de cooperación y amistad
Santiago de Compostela	España	1996	Convenio de amistad y cooperación
Tandil	Argentina	1996	Convenio Cooperación
Bilbao	España	1997	Acuerdo de cooperación
Brasilia	Brasil	1997	Hermanamiento
Chemnitz	Alemania	1997	Hermanamiento en proyecto
Córdoba	Argentina	1997	Hermanamiento
Hurlingham	Argentina	1997	Hermanamiento
Río de janeiro	Brasil	1997	Hermanamiento
Tianjin	China	1997	Carta de Intención
Mississauga	Canadá	1998	Hermanamiento
Ottawa	Canadá	1998	Acuerdo de Cooperación y Amistad.
Rosario	Argentina	1998	Hermanamiento
San Petersburgo	Rusia	1998	Convenio
Santiago	Chile	1998	Convenio de cooperación
Toronto	Canadá	1998	Acuerdo de intenciones de cooperación técnica

Abruzzo región	Italia	1999	Convenio
Marsella	Francia	1999	Convenio Marco de cooperación
Qingdao	China	2000	Carta de Intención
Shandong	China	2000	Carta de Intención
Almirante Brown	Argentina	2001	Hermanamiento
Caracas	Venezuela	2001	Acuerdo de cooperación y amistad
Jinan	China	2001	Carta de Intención
Quebec	Canadá	2001	Acuerdo de cooperación
Véneto	Italia	2001	Protocolo de acuerdo
Municipio libertador	Venezuela	2001	Hermanamiento
Canarias	España	2002	Acuerdo de colaboración
Diputación de Barcelona	España	2002	Convenio
Padua-véneto	Italia	2002	Acuerdo Compromisorio
Xunta de Galicia	España	2002	Convenio de colaboración
Salvador de bahía	Brasil	2002	Hermanamiento
Oviedo	Asturias	2003	Protocolo de Intención
Piamonte	Italia	2003	Protocolo de Intención
Principado de Asturias	España	2003	Protocolo general de colaboración
Badalona	España	2004	Convenio de colaboración
Santa cruz de la sierra	Bolivia	2004	Hermanamiento y Cooperación
Cochabamba	Bolivia	2005	Hermanamiento
Gavà	Barcelona	2005	Convenio de colaboración
Guijón	España	2005	Convenio cultura
Moscú	Rusia	2005	Protocolo de Colaboración
Roma	Italia	2005	Protocolo de colaboración
Sevilla	España	2005	Protocolo de colaboración
Carballo	España	2006	Protocolo de colaboración
La habana	Cuba	2006	Hermanamiento
Marsico Nuovo	Italia	2006	Hermanamiento
Chip San Joan Despi	España	2007	Convenio de colaboración
Puerto príncipe	Haití	2007	Hermanamiento
Tito	Italia	2007	Hermanamiento
Bérgamo	Italia	2008	Hermanamiento
Cádiz	España	2008	hermanamiento
Ciudad de México	México	2008	Acuerdo de amistad y cooperación de amplio alcance.
Henan	China	2008	Acuerdo de amistad y cooperación de amplio alcance.
Melilla	España	2008	(en proyecto para la Firma) Hermanamiento
Wuhu	China	2008	Hermanamiento

Wroclaw	Polonia	2008	Hermanamiento
Bogotá	Colombia	2008	Convenio cooperación (en proyecto)
Arica	Chile	2009	Hermanamiento
Bluefields	Nicaragua	2009	Hermanamiento
Cali	Colombia	2009	Hermanamiento
Coroico	Bolivia	2009	Hermanamiento
El Aaiún	Rep. Pop. Árabe Saharaui	2009	Hermanamiento
Esmeraldas	Ecuador	2009	Hermanamiento
Mar del plata	Argentina	2009	Convenio de cooperación y hermanamiento
Pergamino	Argentina	2009	Acuerdo Marco de Cooperación
Talamanca	Costa Rica	2009	Hermanamiento
Tambo de mora	Perú	2009	Hermanamiento
Tumaco	Colombia	2009	Hermanamiento
Santa fe	Argentina	2010	Hermanamiento
Seúl	Corea del Sur	2010	memorando de entendimiento “Ojo del milenio”
La paz	Bolivia	2012	Hermanamiento
Ulsan	Corea del Sur	2012	Hermanamiento
San juan	Puerto Rico	2013	Hermanamiento
Paris	Francia	2013	Hermanamiento
Asunción	Paraguay	2014	Hermanamiento
Lomas de Zamora	Argentina	2014	Hermanamiento
Comune di satariano	Italia	2014	Hermanamiento
Lanús	Argentina	2014	Hermanamiento
Contagem	Brasil	2014	Hermanamiento
Tuxtla Gutiérrez	México	2015	Hermanamiento
Ciudad de Panamá	Panamá	2018	Convenio Marco de Colaboración
Miraflores	Perú	2020	Hermanamiento
Santa maría	Brasil	2020	Hermanamiento en proyecto
Esteban Echeverria	Argentina	2021	Memorando de Entendimiento
Buenos Aires (CABA)	Argentina	2021	Memorando de Entendimiento
Pichincha	Ecuador	2021	Memorando de Entendimiento
Quilmes	Argentina	2021	Memorando de Entendimiento
Hebei	China	2021	Memorando de Entendimiento
Valparaíso	Chile	2022	Memorando de Entendimiento
Durango (Bizkaia)	España	2022	Hermanamiento
Daejeon	Corea del Sur	2022	Acuerdo de Cooperación
Nabón	Ecuador	2022	Memorando de Entendimiento
Nuevo león	México	2022	Memorando de Entendimiento
Kaisarianí (Attica)	Grecia	2023	Memorando de Entendimiento

### Bibliografía

- Alvarez, M., Luna Pont, M., & Oddone, N. (2019). Paradiplomacia en América Latina: reflexiones teóricas desde cinco perspectivas. En M. Alvarez, M. Luna Pont, & N. Oddone, *América Latina global* (págs. 15-50). Buenos Aires: UNTERF.
- Batista, S., Jakobsen, K., & Evangelista, A. C. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericana y la cooperación descentralizada* (Vol. 3). Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Calvento, M. (2016). *Gestión y política internacional subnacional. El caso de los Municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires* (Primera ed.). (M. Calvento, Ed.) Tandil, Buenos Aires, Argentina: CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M. (2016). La Política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 297-334.
- Calvento, M. (2019). Política internacional subnacional y su medición: debates y propuestas para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54). doi: <https://doi.org/10.18504/pl2754-2019>
- Castells, M. (1996). *The information age: Economy, society and culture: The rise of the network society* (Vol. I). Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.
- Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción. *La política internacional subnacional en América Latina*, 107-134.
- División de Relaciones Internacionales y Cooperación. (2020). *Montevideo Global: 30 años de Acción Internacional*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- Ferraro, D. (2021). MONTEVIDEO: DE INTERNACIONAL A GLOBAL. CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE MONTEVIDEO EN EL PERIODO 2010-2020. *30 anos do Mercosul: Desafios e Trajetórias*. XVIII Congresso internacional FoMerco.
- Ferraro, D., & Rodríguez, J. (Edits.). (2010). *Montevideo Internacional: capital ciudadana / capital ciudadano*. Montevideo: Intendencia de Montevideo. División Relaciones Internacionales y Cooperación.
- Fronzaglia, M. L. (2005). Unidades subnacionais e relações internacionais: Um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo - de 2001 a 2004. *Tesis de Maestría*. Universidad Estadual de Campinas (Unicamp).
- García Segura, C. (Enero-Marzo de 1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista der Estudios Politicos*, 235-264. doi:10.18042/cepc/rep
- Intendencia de Montevideo. (2020). *Montevideo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Primera revisión voluntaria 2020*. Montevideo : Intendencia de Montevideo.

- Intendencia de Montevideo. (2022). *Montevideo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Segunda revisión voluntaria 2022*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Intendencia de Montevideo. (6 de Octubre de 2023). Carolina Cosse integra el Crupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales de Naciones Unidas. Montevideo. Obtenido de <https://montevideo.gub.uy/noticias/institucional/carolina-cosse-integra-el-grupo-consultivo-sobre-gobiernos-locales-y-regionales-de-naciones-unidas>
- Intendencia de Montevideo. (2023). *Montevideo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Tercera revisión voluntaria 2023*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Crupo Editor Latinoamericano.
- Lara Pacheco, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Lara Pacheco, R. F., & Cerqueira Torres, O. M. (Diciembre de 2017). Las ciudades en la gobernanza global multinivel: Una aproximación teórica. *Si somos Americanos*, 17(2), 43-75. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482017000200043>
- Mercociudades. (10 de Agosto de 2023). *Estructura y autoridades: Mercociudades*. Obtenido de Mercociudades: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/>
- Oddone, N. (Julio-Diciembre de 2016). LA PARADIPLOMACIA DESDE CINCO PERSPECTIVAS: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD EPISTÉMICA EN AMÉRICA LATINA. *Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-81. doi:<http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.2>
- Oddone, N., & Luna Pont, M. (Julio-Diciembre de 2019). Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales*(92.2), 77-107. doi:<https://doi.org/10.15359/ri.92-2.4>
- Robertson, R. (2000). Globalización. Tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. *Zona abierta*, 213-242.
- Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Priceton University Press.
- Schiavon, J. (2010). Sub-State Diplomacy in Mexico. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 65-97. doi:<https://doi.org/10.1163/1871191x-05010104>
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*(11), 183-210.
- Zeroui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.