

Paradiplomacia y gobernanza multinivel en Paraná: actores, estrategias e inserción internacional (2024-2025)

Oriana Cherini¹

UCA – CONICET; UNER, Argentina

oricherini@gmail.com

Stella Maris Juste²

CONICET - UNJu, Argentina

sjuste@cisor.unju.edu.ar

DOI:



Cómo citar este artículo: Cherini, O; Juste, S. (2025). Paradiplomacia y gobernanza multinivel en Paraná: actores, estrategias e inserción internacional (2024-2025). *Comunicación, cultura y política*, 16, páginas. DOI:

Fecha de recepción: 09 de julio de 2025

Fecha de aprobación: 24 de octubre de 2025

Resumen

Este artículo analiza las relaciones internacionales de la ciudad de Paraná en el periodo 2024 hasta diciembre de 2025, desde el marco de la política internacional subnacional (PIS) y de gobernanza 3M (multilateral, multinivel y multiactoral), con foco en dos variables analíticas: posicionamiento internacional y relacionamiento institucional. El trabajo examina cómo Paraná articula iniciativas internacionales en interacción con niveles provincial y nacional, y con un ecosistema de actores que incluye universidades, redes profesionales, sector privado y organizaciones de la sociedad civil. El supuesto de partida sugiere que, en el periodo 2024-2025, la PIS de la ciudad de Paraná se caracteriza por un bajo nivel de institucionalización formal dentro del gobierno local, y por una alta participación de actores no gubernamentales en la generación de iniciativas internacionales. Esta configuración produce un volumen significativo de acciones, convenios y actividades internacionales, pero se asocia con bajos niveles de coordinación estratégica y ausencia de instrumentos programáticos de mediano y largo plazo, lo que limita la consolidación de un posicionamiento internacional coherente y sostenido de la ciudad. Metodológicamente, se propone un estudio de caso con diseño cualitativo, basado en el análisis documental de instrumentos de gestión, comunicados, agendas institucionales, convenios y evidencia pública de actividades. El artículo contribuye a la literatura sobre paradiplomacia y acción exterior subnacional en Argentina, al analizar un caso de una capital provincial de la cual no se detectan antecedentes analíticos.

Palabras clave: paradiplomacia; multinivel; gobernanza; Paraná; Entre Ríos.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Católica Argentina – UCA. Becaria doctoral. Pontificia Universidad Católica Argentina – UCA; CONICET en el Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social (CIIVIS). Coordinadora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional Entre Ríos - UNER. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5333-722X>

² Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario - UNR. Argentina. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET. Docente de grado y posgrado. Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1475-6074>

Paradiplomacy and Multilevel Governance in Paraná: Actors, Strategies, and International Insertion (2024-2025)

This article analyzes the international relations of the city of Paraná during the period from 2024 through December 2025 from the perspective of Subnational International Policy (SIP) and 3M governance (multilateral, multilevel, and multi-actor), focusing on two analytical variables: international positioning and institutional relations. The paper examines how Paraná articulates international initiatives in interaction with provincial and national levels of government, as well as with an ecosystem of actors that includes universities, professional networks, the private sector, and civil society organizations. The main assumption suggests that, during the 2024-2025 period, the city of Paraná's SIP is characterized by a low level of formal institutionalization within the local government and by a high degree of participation of non-governmental actors in the generation of international initiatives. This configuration produces a significant volume of international actions, agreements, and activities, but is associated with low levels of strategic coordination and the absence of medium- and long-term policy instruments, thereby limiting the consolidation of a coherent and sustained international positioning of the city. Methodologically, the article proposes a qualitative case study design based on documentary analysis of management instruments, official communications, institutional agendas, agreements, and public evidence of activities. The article contributes to the literature on paradiplomacy and subnational external action in Argentina by analyzing the case of a provincial capital city for which no prior analytical studies have been identified.

Keywords: paradiplomacy; multilevel governance; governance; Paraná; Entre Ríos.

1. El rol de la excapital de la Confederación Argentina: ¿Cómo se vinculan los municipios argentinos en contexto de baja institucionalidad y alta demanda de internacionalización?

La política internacional subnacional, paradiplomacia o gestión externa local, refieren a la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales mediante el establecimiento de vínculos formales o informales, permanentes o *ad hoc*, con actores públicos y privados del exterior (Aldecoa y Keating, 1999; Cornago, 2010). Estas acciones se orientan a la promoción de intereses territoriales específicos en dimensiones económicas, culturales, políticas o técnicas, en el marco de sus competencias institucionales.

En el contexto contemporáneo, caracterizado por la creciente complejidad del sistema internacional y los procesos de descentralización y democratización de las RRII, las unidades subnacionales han adquirido un rol cada vez más activo como agentes de desarrollo y proyección externa (Juste y Cherini, 2024). En este sentido, no solo actúan como implementadoras de políticas nacionales, sino también como actores con capacidad de iniciativa, que gestionan recursos estratégicos, articulan redes transnacionales y

buscan incidir (directa o indirectamente) en agendas globales (Hocking, 1993; Kuznetsov, 2015).

Particularmente en territorios con restricciones estructurales o menores niveles relativos de desarrollo, la paradiplomacia se configura como una herramienta para ampliar márgenes de acción, acceder a fuentes de financiamiento internacional, atraer inversiones y fortalecer capacidades locales, contribuyendo así a estrategias de desarrollo territorial (Soldatos, 1990; Tavares, 2016).

En este marco, el problema de investigación que orienta el presente artículo puede formularse de la siguiente manera: ¿Cómo se configura la política internacional subnacional de una ciudad intermedia en ausencia de una estructura institucional formalizada, y qué implicaciones tiene esta configuración para su posicionamiento y relacionamiento internacional?

A partir de este interrogante, el trabajo busca analizar de qué modo la interacción entre actores, niveles de gobierno y espacios internacionales —en clave multinivel, multiactoral y multilateral (enfoque 3M)— da lugar a formas de internacionalización *de facto*, así como sus alcances y limitaciones.

El enfoque de la diplomacia o gobernanza multinivel parte del supuesto de que la política internacional contemporánea no puede ser comprendida exclusivamente desde una lógica estatal-centrista, sino que se estructura a partir de la interacción entre múltiples niveles de gobierno (local, provincial/estatal, nacional e internacional) en un entramado dinámico de competencias, cooperación y tensiones (Hocking, 1993; Hooghe y Marks, 2001).

En esta línea, la trayectoria histórica de la ciudad de Paraná permite situarla no solo como un espacio administrativo o urbano, sino como un nodo político-institucional que, en determinados momentos, ha desempeñado funciones con proyección más allá de su escala local. En este sentido, sus antecedentes de relevancia en clave federal provienen de su experiencia como capital transitoria de la Confederación Argentina (1854-1862). Las particularidades de su organización municipal y su temprana apertura a actores extranjeros, configuraron antecedentes relevantes para pensar a la ciudad bajo la óptica de los estudios contemporáneos sobre actores internacionales no centrales. Estos

elementos evidencian que la inserción externa de Paraná no constituye un fenómeno reciente, sino que se inscribe en una trayectoria más amplia de vinculación con dinámicas políticas, económicas y sociales de alcance internacional.

A diferencia de otras ciudades argentinas, Paraná carece de una fecha de fundación oficial, habiéndose originado a partir de asentamientos espontáneos en torno al Puerto Viejo y la actual Catedral Metropolitana. Su crecimiento institucional se marcó por cuatro hitos clave: a) En 1730, se decretó la elección del Curato del Pago de la Otra Banda del Paraná; b) en 1813, fue elevada al rango de villa por la Asamblea Constituyente; c) en 1822, se la declaró capital de la provincia de Entre Ríos; d) en 1826 obtuvo el rango de ciudad bajo el gobierno de Vicente Zapata, por iniciativa del diputado Justo José de Urquiza (Paraná Municipio, 2019).

Durante su periodo como capital confederal, la ciudad se consolidó como epicentro de la construcción estatal argentina, experimentando procesos de modernización económica, apertura comercial e interacción con actores extranjeros. La firma de tratados internacionales, la promoción de la libre navegación de los ríos, el fomento de la inmigración y la atracción de profesionales y científicos evidencian una temprana vocación de inserción internacional desde el territorio. Asimismo, su organización municipal introdujo elementos innovadores, como la participación política de extranjeros en la gestión local, lo que refuerza su carácter como espacio de experimentación institucional con proyección más allá de lo estrictamente local (Bressan, 2018).

Luego, a pesar de no ser más la capital de la confederación, Paraná mantuvo su rol como ciudad protagonista (aunque no único) de las relaciones internacionales de la provincia de Entre Ríos, teniendo un rol clave en debates respecto a las rutas navegables, el comercio de bienes propios de la agroindustria y proyectos de infraestructura y cooperación internacional, como el túnel subfluvial entre Entre Ríos y Santa Fe (1960-1969) (Túnel Subfluvial, 2025).

Posteriormente, las relaciones internacionales subnacionales tuvieron un hito en el siglo XX, que fue la Reforma Constitucional de 1994. En particular, el artículo 124 de la Constitución Nacional reconoce la facultad de las provincias para celebrar convenios internacionales, siempre que estos no sean incompatibles con la política exterior

nacional, no afecten el crédito público y sean comunicados al congreso (Constitución Nacional, 1994).

Este trasfondo histórico resulta relevante para comprender las dinámicas contemporáneas de la acción internacional subnacional. En el contexto actual, caracterizado por la creciente complejidad del sistema internacional y la fragmentación del poder estatal, los gobiernos no centrales han adquirido un rol cada vez más activo en las relaciones internacionales. La política internacional subnacional (desde los estudios de la paradiplomacia) refiere precisamente a:

La decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio. (Calvento, 2019, p. 309)

No obstante, la utilidad de la definición propuesta por la doctora Mariana Calvento, se propone como una complementación para el caso de Paraná. En efecto, en el periodo estudiado no se identifica la existencia de un área específica de relaciones internacionales ni de una estrategia formalizada de inserción internacional, elementos que constituyen supuestos centrales en dicha conceptualización. En este sentido, el presente trabajo propone una relectura de la política internacional subnacional desde el enfoque 3M, entendiéndola no exclusivamente como una política pública institucionalizada, sino como el resultado de la interacción entre múltiples niveles de gobierno (multinivel), una diversidad de actores territoriales (multiactoral) y la inserción en redes y espacios internacionales (multilateral). Esta redefinición permite captar configuraciones de acción internacional *de facto* o *ad hoc*, donde la internacionalización del territorio no se estructura a partir de una planificación centralizada, sino que emerge de prácticas, iniciativas y vínculos impulsados por distintos actores, muchas veces de manera fragmentada, pero funcional, a la proyección internacional del territorio.

La creciente pluralización de actores en las relaciones internacionales ha dado lugar a configuraciones que trascienden el monopolio estatal, configurando lo que diversos autores describen como un “elenco caleidoscópico” de actores. En este marco, la acción internacional subnacional se inscribe en dinámicas multiactorales que involucran una

diversidad de participantes con distintos intereses, capacidades y recursos. Entre estos actores se encuentran: i) actores públicos, incluyendo gobiernos en sus distintos niveles, empresas estatales; ii) actores privados, tales como firmas transnacionales, cámaras empresariales, entidades financieras y proveedores tecnológicos; iii) actores de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales; iv) la academia, con universidades y centros de investigación (Juste, 2024; Rosenau, 1997).

Este entramado se vincula conceptualmente con la noción de gobernanza colaborativa, entendida como un proceso en el cual los actores públicos y privados participan de manera conjunta en la toma de decisiones, mediante arreglos institucionales formales e informales, orientados a la resolución de problemas complejos que exceden la capacidad de acción de un único actor (Ansell y Gash, 2008). En este sentido, la efectividad de la acción internacional subnacional depende, en gran medida, de la capacidad de articular intereses diversos y generar mecanismos de coordinación y cooperación sostenibles.

A partir de los desarrollos teóricos previos, resulta posible estructurar el análisis empírico mediante un enfoque integrado que articule tres dimensiones clave: la multilateral, la multinivel y la multiactoral (modelo 3M) (Bianchi y Lara, 2021).

En primer lugar, la dimensión multinivel enfatiza la necesidad de coordinación vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno, destacando la importancia de la coherencia y la bidireccionalidad en los flujos de información y toma de decisiones. En segundo lugar, la dimensión multiactoral subraya el rol de los actores territoriales (públicos, privados, sociedad civil y academia) en la construcción de legitimidad y en la provisión de conocimiento situado, elementos fundamentales para el diseño e implementación de políticas efectivas. Finalmente, la dimensión multilateral remite a la inserción de estos actores en redes, foros y espacios internacionales que condicionan, habilitan y amplifican su accionar.

Desde esta perspectiva, la política internacional subnacional puede ser comprendida como el resultado de la interacción entre estos tres niveles analíticos, donde la eficacia de las estrategias de inserción internacional depende de la capacidad de articular actores, niveles y escalas en función de objetivos de desarrollo territorial.

En este marco, el presente artículo analiza la política internacional subnacional de la ciudad de Paraná, en el periodo 2024-2025, con el objetivo de examinar cómo se configuran sus dinámicas de inserción internacional en ausencia de una estructura institucional formalizada. A partir de un enfoque que integra las dimensiones 3M, el trabajo se centra en dos variables analíticas: el posicionamiento internacional y el relacionamiento institucional (Bianchi y Lara, 2021; Calvento, 2019; Schapper y Jenichen, 2020).

El supuesto que guía la investigación plantea que la acción internacional de Paraná en el periodo analizado se caracteriza por un bajo nivel de institucionalización formal dentro del gobierno local, y una alta participación de actores no gubernamentales, lo que da lugar a un conjunto significativo de relaciones internacionales, aunque con limitaciones en términos de coordinación estratégica una y consolidación de una política internacional subnacional coherente y sostenida.

De esta manera, se aportan tres contribuciones principales a la literatura sobre paradiplomacia y acción exterior subnacional. En primer lugar, aporta evidencia empírica sobre una capital provincial argentina con escasos antecedentes analíticos. En segundo lugar, propone una relectura conceptual de la política internacional subnacional en contextos de baja institucionalización, desplazando el énfasis desde estructuras formales hacia prácticas emergentes. En tercer lugar, operacionaliza el enfoque 3M como una herramienta analítica para captar configuraciones de internacionalización *de facto*, contribuyendo a los debates sobre gobernanza multinivel en contextos subnacionales

2. Metodología

El diseño metodológico se basa en un estudio de caso único, con enfoque cualitativo. La estrategia de recolección de datos consistió en un análisis documental sistemático de fuentes primarias y secundarias.

El corpus analizado incluyó: i) documentos institucionales del municipio (planes, comunicados oficiales, agendas públicas); ii) convenios y acuerdos de cooperación; (iii) publicaciones de organismos públicos y privados; iv) registros de actividades internacionales (eventos, visitas oficiales, participación en redes). La selección de los

documentos se realizó mediante un muestreo intencional, priorizando aquellos vinculados a acciones con proyección internacional en el periodo 2024-2025.

Para el análisis, se utilizó una estrategia de codificación temática basada en las dimensiones del enfoque 3M (multinivel, multiactoral y multilateral) y en las variables analíticas definidas (posicionamiento y relacionamiento internacional). Esto permitió organizar la evidencia empírica e identificar patrones de acción, articulación y proyección internacional.

3. Paraná como actor subnacional en las RRII

En el periodo analizado (seleccionado en función de la última gestión electa del municipio), las principales autoridades municipales para el periodo 2024-2027 son: la abogada Rosario Romero, en calidad de presidenta municipal, y el señor David Cáceres, quien se desempeña como vicepresidente municipal y presidente del Honorable Concejo Deliberante (HCD).

En lo que respecta a la dimensión internacional, la Paraná Municipión cuenta con un área específica de relaciones internacionales formalmente institucionalizada. No obstante, se identifican funciones de liderazgo, articulación y coordinación dispersas en distintas áreas de la estructura gubernamental. Entre ellas se destacan: la Dirección General de Colectividades, a cargo del magistrado Sebastián Tomassi; la Dirección de Relaciones Institucionales, encabezada por Juan Francisco Coniglio; y la Jefatura de Gabinete de Secretarías de Estado, bajo la responsabilidad del abogado Santiago Halle. Asimismo, otras dependencias del gabinete desarrollan acciones con proyección internacional de manera *ad hoc*, sin que estas se encuentren integradas en el marco de una política internacional subnacional sistemática, ni de una estrategia de internacionalización definida.

Como se sostiene en el presente trabajo, las relaciones internacionales subnacionales en el siglo XXI han adquirido una creciente relevancia en clave multinivel y multiactoral, particularmente en contextos donde no existen estructuras institucionales específicas, ni políticas explícitas de inserción internacional. En estos escenarios, la acción internacional tiende a configurarse de manera fragmentada, impulsada por distintos actores territoriales que operan en múltiples escalas. En el caso de Paraná, esta dinámica se

manifiesta de forma clara en el protagonismo de actores no estatales y subnacionales ampliados, tales como las universidades, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

3.1. Academia

En primer lugar, Paraná se configura como una ciudad universitaria, al albergar instituciones de educación superior con capacidad de proyección internacional, entre las que se encuentran la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), la Pontificia Universidad Católica Argentina - Facultad Teresa de Ávila (UCA Paraná) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). En este entramado institucional, se identifican dos ofertas académicas específicas en relaciones Internacionales: por un lado, la carrera de grado de la UCA en el ámbito privado; y por otro, la recientemente creada Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Trabajo Social de la UNER, que constituye la primera oferta pública en la provincia y cuya primera cohorte inició en 2026.

La Facultad de Trabajo Social de la UNER creó en 2025, mediante Resolución 266 “CD”, el Instituto Entrerriano de Relaciones Internacionales (IERI FTS UNER), constituyéndose en el primer espacio institucional dedicado específicamente al estudio, la investigación, la articulación intersectorial y la proyección internacional en la provincia de Entre Ríos (Facultad de Trabajo Social [FTS], 2025).

De manera complementaria, se destaca la Licenciatura en Comercio Internacional de la UADER, como oferta académica vinculada a los estudios internacionales desde una perspectiva económica y comercial (UADER, 2025).

Más allá de estas propuestas formativas, las universidades locales cuentan con áreas y políticas de internacionalización que han contribuido de manera significativa a la vinculación de Paraná con el sistema internacional, a través de programas de movilidad académica, cooperación interinstitucional, participación en redes internacionales y desarrollo de proyectos conjuntos.

En conjunto, estas iniciativas permiten interpretar a las instituciones académicas como actores estratégicos en la configuración de la política internacional subnacional de

Paraná. Más allá de su función formativa, las universidades operan como nodos de articulación internacional, generando vínculos, facilitando contactos diplomáticos y promoviendo agendas de cooperación. En ausencia de una estructura estatal formalizada, estas instituciones asumen funciones cuasidiplomáticas, contribuyendo a la dimensión multiactoral y a la densificación del entramado relacional en clave multinivel. Esto refuerza la idea de una internacionalización “desde abajo”, impulsada por capacidades territoriales, más que por diseño institucional.

3.2. Sector privado

En relación con el sector privado, la ciudad de Paraná cuenta con un entramado institucional relevante que contribuye, de manera directa e indirecta, a su inserción internacional. Entre las principales entidades de Entre Ríos se destacan: la Bolsa de Cereales, la Bolsa de Comercio, el Consejo Empresarial, la Cámara de Comercio Exterior y la Unión Industrial de Entre Ríos (UIER, 2025).

Particularmente, estos actores se posicionan como claves en la articulación entre el sector productivo local y el ámbito internacional. A través de una estrategia orientada al desarrollo industrial y la competitividad territorial, las entidades promueven la internacionalización de las empresas entrerrianas, la atracción de inversiones y la inserción en mercados externos. En este sentido, impulsa acciones de vinculación con actores internacionales, incluyendo regiones como el Sudeste Asiático, con el objetivo de potenciar las exportaciones y diversificar destinos comerciales (UIER, 2025).

En conjunto, estas organizaciones empresariales contribuyen a la proyección internacional de Paraná al fortalecer sus capacidades exportadoras, fomentar redes de cooperación económica y posicionar al territorio en circuitos productivos globales.

Desde una perspectiva analítica, el sector privado emerge como un actor clave en la proyección internacional de Paraná, particularmente en su dimensión económica. A diferencia del sector público, cuya acción aparece más fragmentada, las organizaciones empresariales evidencian una orientación más clara hacia la inserción en mercados globales y la generación de vínculos con regiones estratégicas. En términos del enfoque 3M, su accionar combina una lógica multiactoral (por su articulación con otros sectores) con una proyección multilateral, al insertarse en circuitos económicos internacionales.

Esto sugiere que la internacionalización productiva del territorio puede avanzar incluso en contextos de baja institucionalización estatal.

3.3. Sociedad civil y organizaciones no gubernamentales

En el plano de la sociedad civil, Paraná presenta una densa red de actores que, desde distintas lógicas de acción, contribuyen a la construcción de vínculos internacionales y a la proyección global de la ciudad.

En primer lugar, se destacan las colectividades extranjeras presentes en la ciudad (entre ellas, las de México, Israel, Chile, Rusia, Uruguay, Venezuela, Italia, Francia, Bolivia, Bélgica, Alemania, Croacia, la comunidad árabe, Luxemburgo, Suiza, Eslovenia y España), las cuales se agrupan en la Unión de Colectividades de Entre Ríos o UCER, y constituyen espacios de reproducción cultural, diplomacia social y vinculación transnacional (Paraná Municipio, 2025a). A través de actividades culturales, educativas y comunitarias, estas colectividades operan como canales de conexión entre el ámbito local y sus respectivos países de origen, fortaleciendo la dimensión sociocultural de las relaciones internacionales subnacionales.

En segundo lugar, se identifica la presencia de organizaciones de la sociedad civil con proyección internacional, como la Asociación Conciencia, que en Paraná implementa el programa *Uniendo Metas*, basado en la simulación del modelo de Naciones Unidas, que promueve la formación de estudiantes secundarios en dinámicas de negociación internacional, cooperación multilateral y resolución de conflictos. A su vez, facilita la interacción con representaciones extranjeras y colectividades locales, contribuyendo a la socialización temprana en prácticas propias de las relaciones internacionales. Por mencionar un ejemplo, la Casa de Rusia en Paraná, asiste a los estudiantes que interpretan a la delegación rusa en el simulacro, “contribuyendo con trajes típicos, banderas y charlas sobre dicho país” (Uniendo Metas, 2025; entrevista a Svetlana Zajaroja, directora de la Casa de Rusia en Entre Ríos).

Por su parte, el Rotary Club constituye otro actor relevante en la construcción de redes internacionales desde el ámbito local. A través de sus sedes en Paraná (Paraná y Paraná Plaza) y su integración en el distrito binacional 4945 (del programa de intercambio rotario en el distrito 4945, integrado por Entre Ríos, Santa Fe y cuatro departamentos de

Uruguay: Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro), la organización promueve iniciativas de cooperación internacional orientadas al servicio comunitario, la paz y el desarrollo. Entre sus principales acciones se destacan los programas de intercambio juvenil, que permiten la movilidad internacional de jóvenes entre 15 y 19 años, así como la implementación de proyectos solidarios con participación de voluntarios extranjeros. Estas prácticas fortalecen la dimensión interpersonal de la diplomacia y consolidan redes transnacionales de cooperación (Erbes, 2025; Senado de Entre Ríos, 2025).

Finalmente, resulta relevante mencionar la reciente conformación del capítulo local de Voces Vitales en Paraná, en diciembre de 2025. En este marco, el 14 de marzo de 2026 se llevó a cabo el primer evento internacional de la organización en la ciudad, orientado al liderazgo femenino y la mentoría. Esta iniciativa se inscribe en una red global de empoderamiento de mujeres líderes, y constituye un ejemplo de cómo actores de la sociedad civil pueden generar instancias de articulación internacional con impacto local (Eloncel, 2025; Voces Vitales Cono Sur, 2025).

El análisis de estos actores permite observar que la dimensión sociocultural de la internacionalización adquiere una relevancia particular en contextos de baja formalización institucional. Las organizaciones de la sociedad civil y las colectividades extranjeras funcionan como canales de vinculación transnacional, sosteniendo redes, prácticas e intercambios que contribuyen a la proyección internacional del territorio. En clave 3M, su accionar se inscribe principalmente en la dimensión multiactoral, aunque con efectos indirectos en la inserción multilateral. Este tipo de dinámicas refuerza la idea de que la internacionalización no es exclusivamente una política pública, sino también un proceso social territorialmente anclado.

4. Posicionamiento y relacionamiento internacional de Paraná

Siguiendo la clasificación propuesta por Calvento (2019), la acción internacional subnacional puede analizarse a partir de dos dimensiones complementarias: el posicionamiento internacional, orientado a la proyección simbólica y competitiva del territorio; y el relacionamiento internacional, asociado a la construcción de vínculos, cooperación y acceso a recursos externos. En el caso de Paraná, ambas dimensiones se articulan de manera fragmentada, pero dinámica, y pueden ser interpretadas a través del

enfoque 3M, que permite identificar la interacción entre niveles de gobierno (multinivel), diversidad de actores (multiactoral) e inserción en espacios internacionales (multilateral).

4.1. Posicionamiento internacional

El posicionamiento internacional de Paraná se orienta a la construcción de una imagen territorial competitiva, mediante la valorización de su identidad local, la promoción turística y la organización de eventos con proyección externa. Esta dimensión adquiere particular relevancia en contextos donde no existe una estrategia formal de internacionalización, funcionando como un mecanismo indirecto de inserción global.

Desde una perspectiva multiactoral, este posicionamiento se construye a partir de la articulación entre el sector público municipal, el sector privado (especialmente a través de espacios público-privado, como el Empatur) y actores del ámbito académico y deportivo. En términos multinivel, estas acciones se insertan en circuitos nacionales e internacionales de promoción, donde el municipio interactúa con otras jurisdicciones y organismos. Finalmente, en clave multilateral, estas iniciativas permiten la inserción de la ciudad en redes y eventos de alcance regional e internacional.

En este marco se identifican cuatro vectores principales: a) turismo y marca ciudad; b) eventos deportivos internacionales; c) eventos académicos y de innovación; d) agenda global y concientización.

En primer lugar, Paraná impulsa estrategias de promoción turística a través de su participación en ferias nacionales e internacionales (como la Feria Internacional de Turismo «FIT», Caminos y Sabores y la Expo Rural) en el marco de un plan operativo de *marketing* turístico. Estas acciones se complementan con la construcción de una marca ciudad, desarrollada en articulación con actores privados, orientada a consolidar la identidad de Paraná como destino turístico competitivo. Este tipo de iniciativas refuerza el posicionamiento simbólico del territorio en el sistema interurbano (Paraná Municipio, 2024b; 2024c).

Paraná se proyecta internacionalmente mediante la organización de eventos deportivos que convocan participantes extranjeros, tales como la Maratón Acuática Internacional

Villa Urquiza-Paraná, el Torneo Internacional de Maxibásquet (con equipos de países sudamericanos) y el torneo de fútbol The Show Pro Series, con presencia de franquicias de América del Norte y Asia. Asimismo, se desarrollan clínicas deportivas internacionales que fortalecen redes de intercambio. Estas instancias funcionan como mecanismos de diplomacia deportiva, contribuyendo a la visibilidad internacional de la ciudad (Paraná Municipio, 2024d, 2025b, 2025c).

La ciudad también se posiciona como espacio de producción y circulación de conocimiento a través de la organización y participación en eventos académicos internacionales. Entre ellos se destaca el Congreso Internacional AFIDE, coorganizado con instituciones extranjeras, así como la participación de estudiantes locales en competencias globales (estudiantes de posgrado de la FTS-UNER representaron al país en la World Evaluation Case Competition). Estas dinámicas refuerzan la inserción de Paraná en redes académicas internacionales y consolidan su perfil como ciudad universitaria (FTS, 2024; Paraná Municipio, 2024c).

Paraná incorporó la agenda internacional mediante la conmemoración de efemérides globales (como el 8M - Día de la Mujer, el Día del Autocuidado, el Día de los Derechos del Consumidor y el Día del Asma), lo que refleja una apropiación local de problemáticas globales. Este tipo de acciones, aunque de bajo nivel de institucionalización internacional, contribuyen a la alineación simbólica con agendas globales y al fortalecimiento de una identidad cosmopolita (Paraná Municipio; 2024a, 2024e, 2025d).

En términos analíticos, el posicionamiento internacional de Paraná puede ser entendido como una estrategia de inserción indirecta, basada en la construcción simbólica del territorio más que en la acción diplomática formal. La articulación entre actores públicos y privados permite generar visibilidad en circuitos nacionales e internacionales, aunque de manera no necesariamente coordinada. Desde el enfoque 3M, estas iniciativas evidencian una combinación de dinámicas multiactorales y multilaterales, con una débil estructuración multinivel. Esto sugiere que, en ausencia de una planificación estratégica, el posicionamiento tiende a depender de iniciativas puntuales, más que de una política sostenida.

4.2. Relacionamento internacional

El relacionamiento internacional se refiere al conjunto de vínculos institucionales, mecanismos de cooperación y estrategias de articulación con actores externos, que permiten al territorio acceder a recursos, conocimientos y oportunidades. A diferencia del posicionamiento, esta dimensión implica un mayor grado de interacción directa con actores internacionales.

Desde el enfoque 3M, el relacionamiento internacional de Paraná evidencia una fuerte impronta multinivel, en tanto muchas de estas acciones requieren coordinación con el Estado nacional; una lógica multiactoral, por la participación de organismos públicos, universidades y sector privado; y una dimensión multilateral, al involucrar organismos internacionales y redes transnacionales.

Se identificaron tres modalidades principales: a) relacionamiento multilateral (financiamiento y cooperación técnica); b) relacionamiento bilateral (vínculos institucionales y diplomáticos); c) internacionalización educativa y cooperación académica.

Primero, el municipio gestiona vínculos con organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, orientados a la obtención de financiamiento para proyectos de infraestructura urbana (incluyendo saneamiento, agua potable, tratamiento de efluentes y gestión de residuos). Este tipo de relacionamiento se inscribe en dinámicas de gobernanza multinivel, dado que requiere la articulación con el Estado nacional y el cumplimiento de marcos regulatorios internacionales (Paraná Municipio, 2025d).

Por otro lado, Paraná mantiene relaciones de carácter bilateral, tanto a nivel formal como informal. Entre ellas, se destaca el hermanamiento con la ciudad de Leonforte (Italia), que constituye un vínculo histórico de cooperación cultural. También, se registran interacciones con representaciones diplomáticas extranjeras (como la visita del embajador de Alemania en julio de 2025) y la participación en actividades conmemorativas de relaciones bilaterales entre Estados, lo que evidencia la inserción de la ciudad en circuitos diplomáticos más amplios (Paraná Municipio, 2025e).

Las instituciones educativas locales desempeñan un rol central en el relacionamiento internacional, mediante programas de intercambio, talleres y actividades conjuntas con universidades extranjeras. Estas iniciativas promueven la formación de capital humano con perspectiva global, y consolidan redes de cooperación académica, reforzando la dimensión multiactoral de la inserción internacional. En el plano del relacionamiento internacional con actores estatales y diplomáticos, se identifican iniciativas impulsadas desde el ámbito académico local, que refuerzan la inserción internacional de Paraná en clave multinivel y multiactoral.

En primer lugar, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FTS-UNER) ha desarrollado instancias de vinculación institucional con la República Popular China, a partir de reuniones mantenidas con el agregado cultural de la embajada, Liu Qingwei, y su equipo. En dichos encuentros se presentaron las principales líneas de trabajo de la unidad académica, con énfasis en la formación en relaciones internacionales y los procesos de internacionalización universitaria.

En segundo lugar, la UTN, la FTS-UNER, la UADER y la UCA mantienen vínculos con la Embajada de Rusia en Argentina y la Casa de Rusia en Entre Ríos, desarrollando charlas de cooperación educativa, geopolítica y cultura y ciencia entre países (FTS UNER, 2025, entrevista a Svetlana Zajarova).

En tercer lugar, la articulación con referentes internacionales, como la doctora Milagros Miceli, con quien el IERI FTS UNER convocó para una actividad virtual sincrónica. Allí, más de 100 entrerrianos pudieron compartir una capacitación y conversar con la respetada especialista en IA, reconocida por la *Revista Times* en 2025, siendo la primera universidad por fuera de la provincia de Buenos Aires en convocarla (Facultad de Trabajo Social de la UNER, 2025; *Time*, 2025).

En cuarto lugar, resulta particularmente relevante el convenio marco suscrito entre la red Mercociudades y la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA Paraná) en 2025, el cual evidencia la creciente institucionalización de vínculos entre gobiernos locales, redes regionales y el sistema universitario. Este acuerdo se orienta a articular la experiencia de Mercociudades (una de las principales redes de gobiernos locales de América del Sur) con las capacidades académicas y científicas de la UCA, con el objetivo de promover proyectos

conjuntos de investigación, formación y asistencia técnica en áreas de interés común (Red de Mercociudades y Pontificia Universidad Católica Argentina, 2025).

El caso de Paraná evidencia un patrón de internacionalización subnacional caracterizado por la coexistencia de estrategias de posicionamiento y relacionamiento desarrolladas de manera fragmentada, pero con creciente densidad actoral. La ausencia de una política internacional subnacional formalizada no impide la emergencia de prácticas de inserción internacional, sino que estas se configuran a partir de la articulación, muchas veces no coordinada, entre actores, niveles y escalas.

Desde el enfoque 3M, Paraná puede ser interpretada como un caso de internacionalización *de facto*, donde la interacción multinivel, la participación multiactoral y la inserción en espacios multilaterales generan un entramado funcional que, si bien carece de planificación estratégica integral, contribuye a la proyección internacional del territorio.

En conjunto, estas iniciativas evidencian el rol creciente de las universidades como actores estratégicos en la política internacional subnacional, contribuyendo a la densificación del entramado relacional de Paraná y reforzando su inserción internacional en ausencia de una estructura municipal formalizada en materia de relaciones internacionales.

El relacionamiento internacional de Paraná revela una dinámica más estructurada que el posicionamiento, en tanto implica vínculos directos con actores externos y acceso a recursos, aunque sigue presentando rasgos de fragmentación. En este plano, la dimensión multinivel adquiere mayor centralidad, dado que muchas de estas interacciones requieren de la articulación con el Estado nacional o provincial. A su vez, la participación de universidades y otros actores territoriales refuerza la lógica multiactoral, mientras que la vinculación con organismos internacionales y redes transnacionales evidencia una inserción multilateral en expansión. No obstante, la ausencia de coordinación estratégica limita el potencial acumulativo de estos vínculos.

5. Conclusiones

El presente artículo se propuso analizar la política internacional subnacional de la ciudad de Paraná en el periodo 2024-2025, a partir de dos dimensiones analíticas: posicionamiento internacional y relacionamiento institucional, en el marco de un enfoque multilateral, multinivel y multiactoral. El supuesto de partida planteó que la acción internacional de la ciudad se caracteriza por un bajo nivel de institucionalización formal dentro del gobierno local, y por una alta participación de actores no gubernamentales, lo que da lugar a un conjunto significativo de iniciativas internacionales, aunque con limitaciones en términos de coordinación estratégica y planificación de largo plazo.

Los resultados del análisis permiten confirmar esta hipótesis. En primer lugar, se constató la ausencia de un área específica de relaciones internacionales en la estructura municipal, así como la inexistencia de una estrategia integral de internacionalización. Las acciones internacionales identificadas se encuentran dispersas en distintas dependencias del gobierno local, o son impulsadas de manera *ad hoc*, sin articulación bajo un marco programático común.

En segundo lugar, el estudio evidenció una elevada densidad multiactoral en la configuración de la acción internacional de Paraná. Universidades, sector privado y organizaciones de la sociedad civil emergen como actores centrales en la generación de iniciativas, redes y vínculos internacionales. En particular, las instituciones académicas (a través de programas de internacionalización, convenios y vínculos con actores internacionales) desempeñan un rol estratégico en la proyección internacional de la ciudad, mientras que el sector privado contribuye mediante procesos de inserción en mercados globales y una articulación productiva. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil aportan a la dimensión sociocultural y a la construcción de vínculos internacionales desde el territorio.

En términos de la tipología de Calvento (2019), el caso de Paraná muestra el desarrollo simultáneo de estrategias de posicionamiento y relacionamiento internacional. Por un lado, el posicionamiento se materializa en la promoción turística, la organización de eventos deportivos y académicos y la apropiación de agendas globales. Por otro lado, el relacionamiento se expresa en vínculos con organismos internacionales, relaciones

bilaterales, cooperación académica y participación en redes regionales. No obstante, ambas dimensiones se despliegan de manera fragmentada, lo que limita la consolidación de una estrategia coherente de inserción internacional.

Desde el enfoque 3M, los hallazgos permiten caracterizar a Paraná como un caso de internacionalización subnacional *de facto*. En la dimensión multinivel, se observa una interacción constante, aunque no siempre sistematizada, entre el nivel local, provincial y nacional, especialmente en materia de financiamiento y cooperación internacional. En la dimensión multiactoral, se verifica una fuerte participación de actores no estatales en la generación de iniciativas internacionales. Finalmente, en la dimensión multilateral, la ciudad logra insertarse en redes, eventos y espacios internacionales que amplifican su proyección externa, aun en ausencia de una política formalizada.

En síntesis, el caso analizado permite sostener que la internacionalización subnacional no depende exclusivamente de la existencia de estructuras institucionales formales, sino que puede emerger como resultado de la articulación entre actores, niveles y escalas. Sin embargo, esta configuración presenta límites claros: la falta de institucionalización y planificación estratégica restringe la capacidad de consolidar un posicionamiento internacional sostenido y de maximizar los beneficios derivados de la inserción internacional.

De este modo, el artículo contribuye a la literatura sobre paradiplomacia y acción exterior subnacional en Argentina, al aportar evidencia empírica sobre un caso de capital provincial con escasos antecedentes analíticos, destacando la importancia de incorporar enfoques multinivel y multiactoral para comprender las dinámicas contemporáneas de internacionalización territorial.

Referencias

- Aldecoa, F. & Keating, M. (Eds.). (1999). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Frank Cass.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and Practice *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bianchi, M. y Lara, I. (2021). *Gobernanza regional 3M: hacia una convergencia del multilateralismo en América Latina en tiempos pandémicos*. Asuntos del Sur. <https://colabora.lat/wp-content/uploads/2021/04/PAPER-BIANCHI-LARA.pdf>
- Bressan, R. (2018). *Alianzas, negociaciones y conflictos. Dinámicas de los elencos políticos del Litoral de los Ríos, 1862-1883*. Prohistoria.
- Calvento, M. (2019). Política internacional subnacional y su medición: debates y propuesta para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 1-31. <https://doi.org/10.18504/pl2754-007-2019>
- Constitución Nacional Argentina. (1994). *Ley 24 430. Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 11-36. <https://doi.org/10.1163/1871191x-05010102>
- Elonce. (2025). *Caminata “voces vitales” llega por primera vez a Paraná con una propuesta de mentoreo para mujeres*. <https://www.elonce.com/haciendo-comunidad/caminata-voces-vitales-llega-por-primera-vez-a-parana-con-una-propuesta-de-mentoreo-para-mujeres.htm>
- Erbes, V. (2025). *Rotary Club de Paraná impulsa un proyecto solidario junto a jóvenes de intercambio internacional*. Uno Entre Ríos. <https://www.unoentrierios.com.ar/la-provincia/rotary-club-parana-impulsa-un-proyecto-solidario-junto-jovenes-intercambio-internacional-n10227564.html>

Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). (2024). *Estudiantes de la Maestría en Evaluación nuevamente premiados en competición internacional*. <https://www.fts.uner.edu.ar/estudiantes-de-la-maestria-en-evaluacion-premiados-en-competicion-internacional/>

Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). (2025). *Charla: el rol de las ciencias sociales para pensar la autoridad epistémica en la inteligencia artificial*. <https://www.fts.uner.edu.ar/charla-sobre-el-rol-de-las-ciencias-sociales-en-la-ia/>

Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*. St. Martin's Press.

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Juste, S. y Cherini, O. (2024). *Las provincias argentinas y su rol internacional a 40 años del retorno a la democracia*. Anuario de la Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales de Argentina.

Juste, S. (2024). La estrategia multinivel de China y las agendas paradiplomáticas en Argentina en torno a la transición energética (2014-2023). *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales CONfines*, (38), 43-64. <https://doi.org/10.46530/cf.vi38/cnfns.n38.p43-64>

Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. Routledge.

Paraná Municipio. (2019). *Paraná: 193 años de su reconocimiento como ciudad*. <https://www.parana.gob.ar/archivo/noticia21092>

Paraná Municipio. (2024a). *Paraná es sede de un torneo internacional de maxibásquet*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/parana-es-sede-de-un-torneo-internacional-de-maxibasquet>

Paraná Municipio. (2024b). *8M en la ciudad: el municipio impulsa agenda de actividades en el marco del Día Internacional de la Mujer*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/8m-en-la-ciudad-el-municipio-impulsa-agenda-de-actividades-en-el-marco-del-dia-internacional-de-la-mujer>

- Paraná Municipio. (2024c). *Paraná será sede de un importante congreso internacional para emprendedores tecnológicos*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/parana-sera-sede-de-un-importante-congreso-internacional-para-emprendedores-tecnologicos>
- Paraná Municipio. (2024d). *Conmemoraron el Día Internacional del Autocuidado*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/conmemoraron-el-dia-internacional-del-autocuidado>
- Paraná Municipio. (2024e). *La municipalidad reafirma su compromiso en el Día Internacional de los Derechos del Consumidor*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/la-municipalidad-reafirma-su-compromiso-en-el-dia-internacional-de-los-derechos-del-consumidor>
- Paraná Municipio. (2025a). *Realizaron una jornada de concientización por el Día Internacional del Asma*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/realizaron-una-jornada-de-concientizacion-por-el-dia-internacional-del-asma>
- Paraná Municipio. (2025b). *La intendenta Romero recibió al embajador de Alemania, Dieter Lamle*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/la-intendenta-romero-recibio-al-embajador-de-alemania-dieter-lamle>
- Paraná Municipio. (2025c). *La intendenta Romero gestionó ante organismos internacionales financiamiento para obras estratégicas de Paraná*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/la-intendenta-romero-gestiono-ante-organismos-internacionales-financiamiento-para-obras-estrategicas-de-parana>
- Paraná Municipio. (2025d). *La Municipalidad acompaña la 16.ª Maratón Acuática Internacional Villa Urquiza-Paraná*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/la-municipalidad-acompana-la-16a-maraton-acuatica-internacional-villa-urquizaparana>
- Paraná Municipio. (2025e). *Paraná será anfitriona del primer torneo internacional de softbol "The Show Pro Series"*. <https://www.parana.gob.ar/noticias/parana-sera-anfitriona-del-primer-torneo-internacional-de-softbol-the-show-pro-series>
- Red de Mercociudades y Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Facultad Teresa de Ávila (Paraná). (2025). *Convenio marco de colaboración entre Mercociudades y la Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad Teresa de Ávila*. <https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2025/11/6-3-Convenio-Marco-entre-Mercociudades-y-Pontificia-Universidad-Catolica-UCA-Parana.pdf>

- Rosenau, J. N. (1997) Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales. *Revista Nueva Sociedad*, 148.
- Schapper, A. & Jenichen, A. (2020). Cooperation in times of covid-19: realizing the right to health in developing countries. *Zeitschrift für Friedens und Konfliktforschung*, 9, 417-427.
- Senado de Entre Ríos. (2025, agosto 27). *Nuevas autoridades del Rotary Club de Paraná Plaza fueron recibidas por Aluani*. <https://www.senadoer.gob.ar/2025/08/nuevas-autoridades-del-rotary-club-de-parana-plaza-fueron-recibidas-por-aluani/>
- Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 34-53). Oxford University Press.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Time. (2025). *Milagros Miceli*. <https://time.com/collections/time100-ai-2025/7305825/milagros-miceli/>
- Túnel Subfluvial. (2025). *Historia*. <https://www.tunelsubfluvial.gov.ar/historia/>
- UIER. (2025). *Países miembros de ASEAN buscan generar vínculos comerciales con empresas entrerrianas*. <https://uier.org.ar/paises-miembros-de-asean-buscan-generar-vinculos-comerciales-con-empresas-entrerrianas/>
- Uniando Metas. (2025). *Uniando Metas. El primer programa en utilizar la Metodología Modelo Naciones Unidas Argentina*. <https://uniandometas.org>
- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (UADER). (2025). *Licenciatura en Comercio Internacional*. Facultad de Ciencias de la Gestión.
- Unión Industrial de Entre Ríos (UIER). (2025). *Se lanzó Industria Inspira 2026 en Entre Ríos*. <https://uier.org.ar/se-lanzo-industria-inspira-en-entre-rios/>
- Voces Vitales Cono Sur. (2025). *Abanderadas 2026*. <https://sites.google.com/vitalnetwork.org/caminatadementoreo2026/abanderadas>