

## Convergencia urbana: ¿oportunidad para la colaboración transfronteriza en Matamoros y Brownsville (México-Estados Unidos)?

**Xavier Oliveras González\***

*Aunque las ciudades transfronterizas se extienden a ambos lados de una frontera internacional, su planificación y gestión urbana responde a los límites político-administrativos. La colaboración constituye una estrategia local para resolver esta disfuncionalidad. La convergencia y la divergencia en los retos urbanos pueden beneficiar u obstaculizar las iniciativas de planificación y gestión transfronteriza. Se evalúan las oportunidades de colaboración para el caso de Matamoros-Brownsville, en la frontera México-Estados Unidos, donde se han emprendido varias iniciativas en los últimos 50 años. Se han identificado distintos elementos convergentes y divergentes en los retos urbanos que actualmente afrontan.*

Palabras clave: planificación y gestión urbana; convergencia; colaboración transfronteriza; reto urbano; frontera México-Estados Unidos.

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2014.

Fecha de aceptación: 27 de abril de 2015.

### Urban Convergence: Opportunity for Cross-Border Collaboration between Matamoros and Brownsville (Mexico-United States)?

*Although cross-border cities are expanded through both sides of an international border, their urban planning and management is limited to political-administrative boundaries. Collaboration appears to be a local strategy to solve that dysfunctionality. Convergence and divergence on urban challenges can benefit or hinder cross-border planning and management initiatives. Collaboration opportunities are evaluated for the case of Matamoros-Brownsville, on the Mexico-United States border, where some collaboration initiatives have been jointly conducted along the last 50 years. There have been detected some convergent and also divergent elements on the urban challenges faced by both cities.*

Key words: urban planning and management; convergence; cross-border collaboration; urban challenge; Mexico-US border.

\* Profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte, sede Matamoros, Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente. Dirección postal: Av. Fuentes de Verónica s/n, Col. Ciudad Industrial, 87499, H. Matamoros, Tamaulipas, México. Correo electrónico: <xoliveras@colef.mx>.

## Introducción

Entre los territorios geográficamente contiguos se dan procesos convergentes o, en sentido inverso, divergentes. Frecuentemente se analiza la convergencia / divergencia en las estructuras y políticas económicas, mientras que no es tan sistemático hacerlo en el caso de las políticas territoriales. Asimismo se privilegian las escalas / niveles nacional y estatal en detrimento de lo local. Un caso específico de aquella disyuntiva lo ofrecen las ciudades localizadas a ambos lados de una frontera internacional, lo que se ha denominado –en función de una u otra perspectiva teórica– ciudades gemelas y hermanas (*twin y sister cities*) o ciudades, metrópolis, aglomeraciones o conurbaciones transfronterizas o binacionales (Alegría, 2009; Herzog y Sohn, 2014; Sohn, 2010 y 2014). Las características definitorias de estos territorios son el *continuum* urbano, las interacciones a través de la frontera y la asociación a una doble dimensión nacional y transnacional. Su aparición, crecimiento e integración se explican por la misma localización fronteriza y la adaptación local de las ventajas y desventajas de uno y otro lado, sujetas a los distintos contextos nacional y global. De ello se deriva que los retos específicos de estas ciudades respondan a los procesos territoriales (ambientales, sociales, culturales y económicos) de ambos lados de la frontera.

En este contexto, la planificación y la gestión urbana transfronteriza aparecen como prácticas y herramientas para una más eficiente acción urbana. Sin embargo es poco habitual que dos (o más) ciudades fronterizas vecinas lleven a cabo acciones de forma coordinada o conjunta, es decir, mediante la colaboración transfronteriza. En la frontera México-Estados Unidos, por ejemplo, las ciudades gemelas han emprendido varias iniciativas de este tipo, aunque aún son escasas (Fuentes y Peña, 2005; Herzog, 2000; Oliveras, 2014; Vázquez, 2001). El desarrollo de las iniciativas transfronterizas se puede beneficiar de la convergencia urbana, aunque también puede ser limitado por la divergencia. En este sentido, la presente investigación tiene por objetivo evaluar las oportunidades de la planificación y la gestión transfronterizas en función de la convergencia / divergencia urbana desde el ámbito local. Del conjunto de factores que influyen en la colaboración transfronteriza, se da respuesta específicamente a uno de ellos, en este caso la convergencia (facilidades) / divergencia (obstáculos) en las políticas territoriales (prioridades, objetivos, estrategias y procedimientos). Para el análisis se ha tomado el interesante caso que ofrecen las

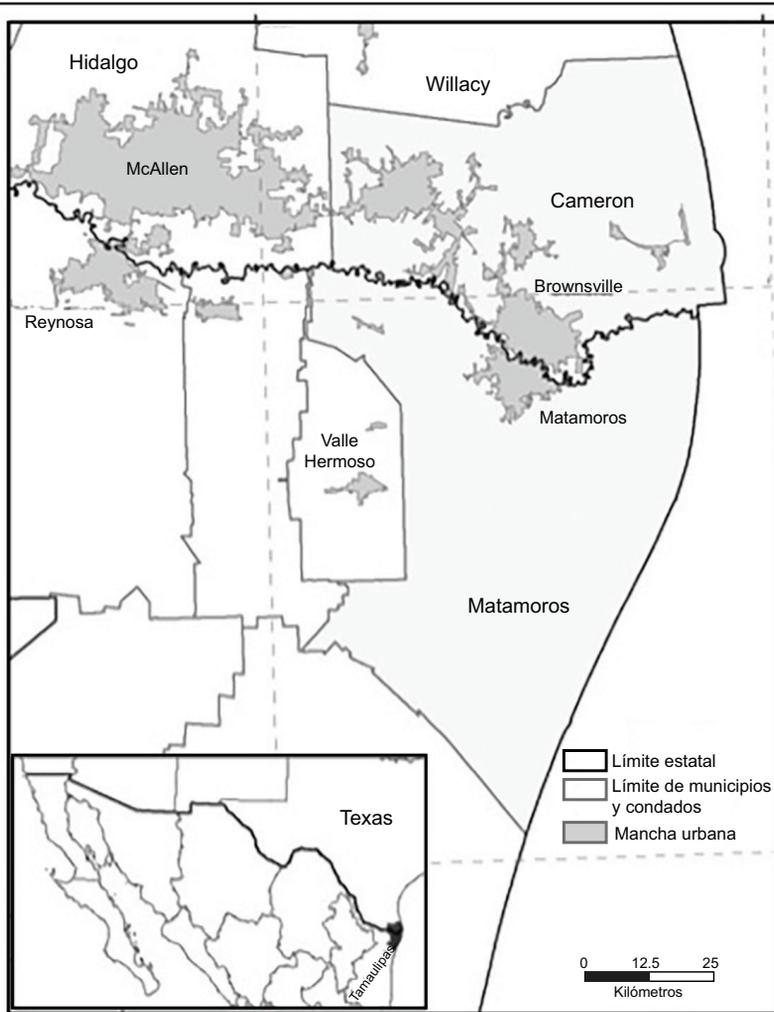
ciudades gemelas de Matamoros y Brownsville (mapa 1), situadas en el ribera del río Bravo / Grande en su llanura deltaica y sobre la línea fronteriza entre Tamaulipas y Texas.

Como se mostrará más adelante, desde la década de 1960 los actores territoriales de estas ciudades emprendieron varias iniciativas transfronterizas de planificación y gestión, siendo probablemente pioneros en este campo. Buscaban afrontar conjuntamente algunos retos urbanos comunes, sobre todo relativos a las infraestructuras de transporte (puentes internacionales) y la compatibilidad de usos del suelo. En el origen de estos retos subyace el rápido crecimiento urbano, industrial y demográfico de ambas ciudades durante la segunda mitad del siglo XX –que en ocasiones sobrepasó la capacidad de planificar y gestionar adecuadamente–, especialmente notorio en el lado mexicano, aunque también en el estadounidense (Alarcón, 2000; Palomares, 2003). Paralelamente, frente a una simetría notable hasta la mitad del siglo XX, en las siguientes décadas las disparidades socioeconómicas y territoriales se incrementaron (Alarcón, 2000; Arreola y Curtis, 1993; Gibson y Rhi-Perez, 2003; Kearney y Knopp, 1991). Ante las crecientes asimetrías, la aparición de la colaboración transfronteriza se puede interpretar también como un mecanismo para reducir los efectos de aquellas disparidades. Recientemente, en 2011, ambas ciudades iniciaron un nuevo proyecto transfronterizo, Binational Economic Development Zone (BiNED Zone), entre cuyos objetivos se incluye la mejora de los espacios urbanos y de la integración urbana entre ambas ciudades.

Para la investigación se ha procedido, de un lado, a identificar las iniciativas transfronterizas de planificación y gestión urbana entre ambas ciudades y, del otro, al análisis de la convergencia / divergencia de los retos urbanos que actualmente afrontan. Se han seleccionado tres, que constituyen una muestra representativa de las posibles áreas que podrían cubrirse en una iniciativa como BiNED Zone: la restauración de los espacios lacustres, el fomento de la movilidad intraurbana y la revitalización de los centros históricos. En primer lugar se discuten los conceptos de convergencia / divergencia y su relación con la planificación y gestión transfronteriza; asimismo se expone el esquema metodológico seguido y las fuentes utilizadas. A continuación se hace un breve repaso de las iniciativas transfronterizas identificadas. Finalmente, se presentan los resultados para los tres retos seleccionados, a fin de concluir la evaluación en las conclusiones.

MAPA 1

Región transfronteriza Matamoros-Brownsville



FUENTE: Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática de El Colegio de la Frontera Norte.

## **Aproximación teórica y esquema metodológico**

### *La planificación y la gestión urbanas transfronterizas y la convergencia*

Ante un predominio de las lógicas del estado-nación, la concepción y aplicación de la planificación y la gestión urbanas suelen realizarse únicamente dentro del marco jurídico nacional, sin reconocer (y menos aún incorporar) la dimensión transfronteriza. Sin embargo, para las ciudades fronterizas no contemplar esta dimensión resulta insuficiente y contraproducente. Ante ello la puesta en marcha de iniciativas de planificación y gestión transfronterizas aparece como una estrategia local dirigida a aprovechar las oportunidades derivadas de la convergencia y, simultáneamente, reducir los efectos negativos de la divergencia. Esta estrategia opera en el mismo sentido en que lo hacen la cooperación intermunicipal y la planificación y la gestión metropolitanas en el caso de las conurbaciones y áreas metropolitanas dentro de un estado-nación. En ambos casos la planificación y la gestión urbanas no son posibles ante una situación de mutua ignorancia entre los actores de los territorios vecinos; por el contrario, están sujetas a un (re)conocimiento previo del hecho metropolitano / transfronterizo, ya sea a nivel político, técnico o civil, sin el cual no es posible la búsqueda de la coherencia y la acción en común (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2008; Peña, 2007).

La integración de la dimensión transfronteriza requiere repensar y reconceptualizar los espacios fronterizos (especialmente en las escalas local y regional), los actores territoriales y su intervención, con la introducción de supuestos y términos más inclusivos y menos dependientes de los paradigmas estatista y del espacio absoluto (Murphy, 2008). Se trata de concebir los espacios locales y regionales fronterizos, constreñidos por una frontera internacional y las políticas territoriales de los países que divide, como un espacio continuo y, además, compartido por las comunidades de ambos lados. Dicho de otra forma, se requiere transitar de una actuación individual y restringida por las jurisdicciones de los estados-nación a otra apoyada en la lógica de la contigüidad geográfica, la interrelación y la colaboración. Desde una perspectiva de la planificación no euclidiana (Friedmann, 1993; Péguy, 2001), la dimensión transfronteriza responde también a la necesidad de privilegiar y reconocer la diversidad y las diferencias de y en los espacios locales y regionales (en contraste con el predominio de pensar el estado-nación como un espacio absoluto); de reconocer que

estos espacios son el lugar cotidiano de la población, lo que en el caso fronterizo se traduce en la identificación de una cotidianidad apoyada en las interrelaciones y flujos transfronterizos; y de incorporar en los procesos de planificación otros actores territoriales, como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil y los actores del otro lado de la frontera.

Las características de las estructuras, procesos y flujos en las áreas urbanas fronterizas originan retos urbanos particulares, que afrontan el transporte y la movilidad, los servicios básicos (agua, drenaje, energía, etc.), los equipamientos, la vivienda, y la sostenibilidad y eficiencia ambientales (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2008). A éstos deben añadirse otros dos, los usos del suelo en los espacios adyacentes a la línea fronteriza, y los riesgos y contingencias. Ante ellos, la planificación y la gestión urbanas transfronterizas son el conjunto de procesos por el que se ordenan, regulan y gestionan los usos del suelo de dos (o más) ciudades geográficamente contiguas –pero separadas por una frontera internacional– mediante la colaboración de sus gobiernos, organismos de planificación y organizaciones sociales y económicas (Herzog, 2000; Dupuy, 2007; Renard, 2007; Durand, 2011). Estos procesos incluyen un amplio abanico de actividades: desde el intercambio de ideas, la elección de prioridades, la compatibilización de objetivos, herramientas, técnicas, metodologías y regímenes jurídicos, la concepción y el diseño, el estudio, la propuesta y hasta su ejecución (Jacquot y Marcou, 1998; Harris *et al.*, 2001; Peña, 2002). Sus objetivos son tres: 1) atender en común cuestiones de ordenamiento, gestión y desarrollo territorial; 2) superar los efectos inducidos por las jurisdicciones nacionales; y 3) procurar una organización más coherente del espacio a ambos lados de la frontera, la armonización de las políticas territoriales y la definición de una visión de desarrollo común.

El tipo de acciones y el alcance de la planificación y la gestión transfronterizas están sujetos a varios factores que, dependiendo de su signo (convergencia o divergencia), constituyen facilidades u obstáculos. En la literatura académica se suelen señalar los obstáculos (Peña, 2002; Vázquez, 2001), que pueden agruparse en dos grandes tipos. En primer lugar, de carácter político-institucional, se refieren a: 1) la diferencia en los sistemas político-administrativos de un lado y otro de la frontera; 2) las limitaciones jurídicas que impiden ofrecer un marco de reconocimiento, referencia y cobertura de la dimensión transfronteriza; 3) las diferencias técnicas y legales relativas a la planificación y la gestión (competencias, procedimientos, herramientas, cartografía, profesiona-

lización, etc.); 4) la multiplicidad y la complejidad inherentes a los enfoques institucionales y culturales que intervienen en los procesos de planificación y gestión (el método de concepción y elaboración de un proyecto, la visión de territorio, etc.); y 5) la asimetría en las prioridades, objetivos, estrategias y procedimientos de las políticas territoriales de cada lado. En segundo lugar, de carácter sociocultural y geográfico, se incluyen: 1) la percepción y asunción generalizada de que las ciudades fronterizas no son espacios (potencialmente) integrados sino separados; 2) la existencia de disparidades espaciales, económicas y socioculturales entre ambos lados, que limitan la acción de los actores territoriales, la propuesta de proyectos y su aplicación; 3) la permanencia de barreras a la comunicación e información, así como de prejuicios y recelos en relación con el “otro”; y 4) el dominio de la acción aislada y descoordinada de los actores territoriales de un mismo lado de la frontera o entre ambos. A todas éstas, todavía pueden añadirse otras disfuncionalidades de carácter coyuntural, dependientes del contexto fronterizo donde se localicen las ciudades. En el caso de la frontera México-Estados Unidos, actúa en esta dirección el proceso de refronterización por parte de Estados Unidos y la violencia e inseguridad vinculadas al crimen organizado en México (Dear, 2013; Ramos, 2004).

La reducción de la fricción que generan estos obstáculos viene de la convergencia; es decir, del proceso de homogeneización creciente entre los territorios colindantes. *A priori* la proximidad y contigüidad geográficas y la interacción entre ambos lados constituyen el principal catalizador (Decoville *et al.*, 2013; Sohn, 2014), aunque, como señala Alegría (2009), estas características no implican necesariamente que converjan. La discusión académica en relación con la convergencia se ha concentrado mayoritariamente en la economía política de la adaptación de los estados-nación a los procesos de globalización (Gabriel *et al.*, 2006); por el contrario, este proceso no se ha abordado tan extensamente en lo que se refiere a los aspectos territoriales y urbanos, y menos aún en relación con las escalas o niveles local y regional. Tomando como referencia el modelo elaborado por Hay (2000) para el análisis de la convergencia en el ámbito de la política económica, se diseña un marco analítico de la política territorial y de la planificación y la gestión urbanas. Se distinguen cuatro variables: la convergencia / divergencia de causas (*input*), de políticas, de resultados (*output*) y de procesos. Por causas se entienden los factores que se hallan en el origen de los retos territoriales / urbanos, como las estructuras y procesos (urbanos, ambientales, socioeconómicos y socioculturales) y los flujos,

incluidos los transfronterizos (de personas, bienes y ambientales); la de políticas está en relación con los programas, objetivos, acciones y estrategias emprendidas para tratar dichos retos; la de resultados se refiere a las consecuencias, efectos y productos de las políticas; y, por último, la de procesos hace referencia a los procedimientos, actores y escalas territoriales que intervienen en el diseño, aplicación y evaluación de la política territorial y de sus resultados.

### *Esquema metodológico*

Para la identificación de los retos urbanos que actualmente afrontan Matamoros y Brownsville se procedió a la recopilación de noticias con contenidos relativos a la planificación y la gestión urbanas. Las fuentes fueron los medios de comunicación digitales, en tanto facilitan el acceso a la información y la localización de conceptos mediante motores de búsqueda; se aplicó para ambas ciudades, para el periodo del 1 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2014. El uso de noticias como fuente primaria de información para el análisis territorial (ordenación, gestión, conflictos, etc.) posee tanto ventajas como desventajas (Romero, 2014). Las principales ventajas son la cantidad y accesibilidad de información que los medios suministran sobre un determinado concepto, y la captura de manera cronológica de la actualidad y los debates territoriales. Entre sus desventajas sobresalen el carácter parcial e incompleto de la información y la ausencia de algunos conceptos. Con el fin de minimizar en lo posible las desventajas se recopilaron noticias de más de dos medios por ciudad, reduciendo así la imparcialidad en el tratamiento de los conceptos y la incertidumbre de la ausencia de otros. Los medios seleccionados son locales y regionales, y en su mayoría cubren ambos lados de la frontera (*Brownsville Herald, Conexión, El Tostón, Expreso, Hoy Tamaulipas, KRGV 5 News, KVEO News Center 23 y Río Grande Guardian*). En total se capturaron poco más de 1 600 noticas, contenidas en una base de datos virtual.<sup>1</sup> La información se trató mediante un análisis de contenidos para cada una de las ciudades, con lo cual se identificaron y categorizaron los distintos temas y conceptos (en este caso, los retos urbanos). Posteriormente se procedió a comparar ambas ciudades con el objetivo de medir en una primera fase la convergencia / divergencia. En este caso la medida es cuali-

<sup>1</sup> <[www.scoop.it/t/bajo-bravo-rio-grande-valley](http://www.scoop.it/t/bajo-bravo-rio-grande-valley)>.

tativa, donde la similitud, equivalencia y complementariedad entre los retos se interpretaron como una convergencia; los retos no repetidos y/o disimilares se interpretaron como una divergencia.

Para el análisis de los retos que en la primera fase resultaron convergentes se seleccionaron sólo aquellos que cumplen con los siguientes tres requisitos: 1) se localizan en los centros / *downtowns* de ambas ciudades, siendo esta área la más contigua geográficamente y adyacente a la frontera internacional, a la vez que constituye una de las tres áreas prioritarias de la iniciativa transfronteriza BiNED Zone; 2) poseen una cronología superior al periodo recopilado de noticias, asegurando que se trata de retos estructurales y no meramente coyunturales; y 3) se priorizaron aquellos retos ausentes o menos prioritarios en las distintas iniciativas de planificación y gestión transfronterizas identificadas para Matamoros-Brownsville. De ello resultó la selección de los tres retos ya anunciados. Para evaluar las oportunidades de colaboración transfronteriza se realizó un análisis interno aplicado a las cuatro variables de convergencia / divergencia (causas, procesos, políticas y resultados). Para esta etapa las fuentes de información fueron las noticias recolectadas, junto con la revisión de la documentación relativa a las iniciativas transfronterizas (planes, documentos oficiales, páginas web institucionales, etc.), la planificación y la gestión urbanas de ambas ciudades y, específicamente, de los retos analizados.

### **Iniciativas de planificación y gestión transfronterizas en Matamoros-Brownsville**

La mayor parte de la experiencia transfronteriza en planificación y gestión urbanas se ha desarrollado en las fronteras internas de la Unión Europea, donde se está procediendo a una creciente y progresiva “europeización” de la ordenación del territorio y a la coordinación de políticas territoriales (Dühr *et al.*, 2010). Por el contrario, en la frontera México-Estados Unidos es por ahora un proceso limitado y complicado debido a distintos obstáculos (Fuentes y Peña, 2005; Peña, 2007, 2011; Vázquez, 2001). Sin embargo, son varias las iniciativas entre las ciudades gemelas que contemplan la dimensión transfronteriza, siendo las más conocidas las realizadas entre Tijuana y San Diego, y Ciudad Juárez y El Paso. Sirva de ejemplo el Plan Estratégico del Corredor Binacional de la Mesa de Otay (en inglés, Otay Mesa–Mesa de Otay Binational Corridor Strategic Plan), implementado por las

ciudades y el condado de San Diego y el municipio de Tijuana entre 2007 y 2012. Se trata de un plan integral cuyas propuestas se refieren a cuatro ámbitos de interés: transporte, desarrollo económico, vivienda y medio ambiente (Oliveras, 2014). Por lo general las iniciativas en la frontera México-Estados Unidos se han establecido al margen del marco jurídico de ambos países, por lo que la colaboración suele ser voluntaria e informal, con poco poder de decisión, instrumentos y financiación. Las iniciativas atañen a cinco grandes ámbitos: uso del suelo, infraestructuras de transporte, medio ambiente y espacios naturales, desarrollo regional y económico, y colaboración técnica. Los actores territoriales participantes son varios y variados, tanto públicos como privados: gobiernos locales y sus dependencias, agencias de planificación, organismos hidrológicos, cámaras de comercio, comités de desarrollo económico, grupos de expertos y de profesionales, y asociaciones civiles.

Además de la voluntad de los actores, al desarrollo de las iniciativas también han contribuido los procesos binacionales en los distintos niveles (nacional, estatal y municipal), mayoritariamente desarrollados a partir de la década de 1980. Aunque muchos de ellos no incidan directamente en la planificación y la gestión urbanas, actuaron como factores coyunturales. A nivel nacional sobresalen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que entraron en vigor en 1994, y el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) mexicano, de 1965, y los planes para la instalación y construcción de pasos fronterizos (puertos de entrada, puentes internacionales, etc.) (Peña, 2007; Vázquez, 2001; Yoder, 2009). A nivel estatal y municipal pueden mencionarse los foros de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos y de la Asociación de Alcaldes Fronterizos celebrados desde 1980 y 2011 respectivamente, así como acuerdos y estrategias de integración regional entre los estados, como los relativos al noreste de México (Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila) y Texas (Sandoval, 2008). En una dirección similar ha operado la acción privada y público-privada, como en el caso de la Border Trade Alliance y la Free Trade Alliance-San Antonio, fundadas en 1986 y 1994.

En el caso específico de las ciudades de Matamoros y Brownsville, desde fines de la década de 1960 se concertaron en varias ocasiones sus políticas urbanas y se emprendieron iniciativas transfronterizas. Se han identificado cinco que, total o parcialmente, abordan cuestiones urbanas (cuadro 1). Estas iniciativas se desarrollaron paralelamente y

**CUADRO 1**  
**Iniciativas de planificación territorial en Matamoros-Brownsville**

<i>Año</i>	<i>Iniciativa transfronteriza</i>	<i>Uso de suelo</i>	<i>Infraestructura de transporte</i>	<i>Medio ambiente y espacios naturales</i>	<i>Desarrollo regional y económico</i>	<i>Colaboración técnica</i>
1968	Urban Development Bi-National Planning Program	X	X			
1997-1999	Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo	X	X	X		X
1998-2000	Iniciativa Binacional de la Laguna Madre			X	X	
2002	Binational Transportation Focus Group		X		X	X
2011-...	Bi-National Economic Development Zone	X	X		X	

FUENTE: Elaboración propia.

a raíz de la reivindicación y planificación de nuevos puentes internacionales, infraestructuras que suponen claramente la dimensión transfronteriza y binacional. Además de ambas ciudades, en algunas iniciativas participaron otros territorios, como el municipio de Valle Hermoso, en Tamaulipas, y los condados de Cameron –donde se halla Brownsville– y Willacy, así como la ciudad de Harlingen, también en Cameron, en Texas. Salvo algunas excepciones, sólo se alcanzaron limitadas y escasas metas debido a los obstáculos político-institucionales, socioculturales y geográficos y por la falta de consenso y de voluntad política real para participar y/o aplicar sus resultados. A pesar de ello, la cantidad de proyectos pone de manifiesto el reconocimiento y, en algunos casos, la incorporación de la dimensión transfronteriza en la planificación y la gestión urbanas y la existencia de un interés por la convergencia.

La primera iniciativa fue el *workshop* Urban Development Bi-National Planning Program, celebrado en 1968 y organizado por el Planning Department de Brownsville. Respondió a la elaboración de los primeros planes urbanos de Matamoros –que incluían claramente la dimensión transfronteriza– y Brownsville y el metropolitano del condado de Cameron, así como a la aplicación del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) en Matamoros. Se debatieron y elaboraron propuestas relativas sobre todo a dos cuestiones: la dotación de infraestructuras transfronterizas de transporte (los puentes internacionales) y la zonificación de usos del suelo en espacios adyacentes, especialmente en relación con la localización de las zonas industriales en Matamoros. Las propuestas se introdujeron posteriormente, en la década de 1970, en los planes urbanos de ambas ciudades, y en otros casos se elevaron a las instancias gubernamentales competentes.

Con la entrada en vigor del TLCAN y la construcción de un nuevo puente internacional, se elaboró el Plan Binacional 2020 de Transporte y de Uso del Suelo (Vázquez, 2001). Los contactos iniciales los realizó Matamoros en 1997, al solicitar asesoramiento al Planning Department de Brownsville para la formación del Instituto Municipal de Planeación (Implan), la redacción del plan director urbano y la digitalización de la cartografía de la ciudad (Mendoza, 1999). Durante estos trabajos se vislumbró la necesidad de abordar la dimensión transfronteriza y se trataron aspectos relativos a las infraestructuras de transporte, desarrollo urbano, zonas industriales, residuos peligrosos y asentamientos irregulares que, como en el caso anterior, deberían incorporarse en los planes urbanos de ambas ciudades y en otros pla-

nes sectoriales, como fue el caso del plan binacional de contingencias Entre Fronteras de 2002.

Con el objetivo de profundizar en el debate sobre las infraestructuras de transporte, se convocó en 2002 en Brownsville al Binational Transportation Focus Group (Gibson y Rhi-Perez, 2007). Se concluyó que se debería aumentar la colaboración transfronteriza con el fin de mejorar e incrementar la dotación de infraestructura, la movilidad, la logística, la promoción regional, el comercio internacional y, en última instancia, el desarrollo económico. La base científica y técnica la aportaría un centro binacional de investigación que nunca llegó a crearse.

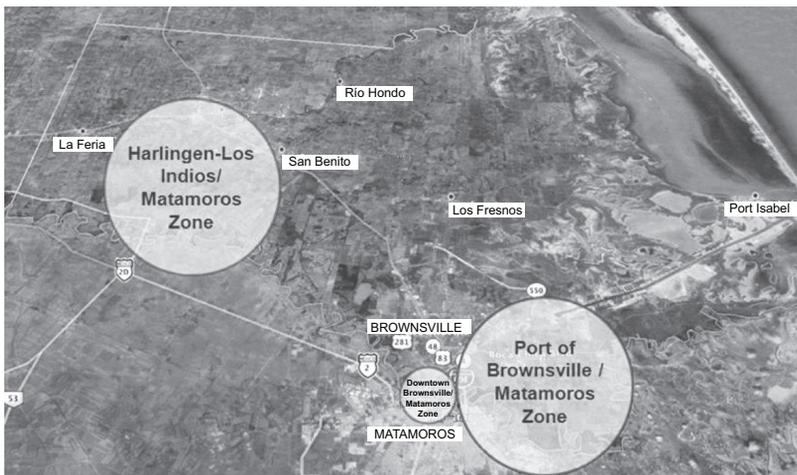
En la década de 1990, en paralelo a la entrada en vigor del ACAAN, se incrementó también el interés por los aspectos medioambientales de la cuenca baja del río Bravo / Grande y de los sistemas laguneros de ambos lados del delta (las dos Laguna Madre). Este interés se tradujo en la Iniciativa Binacional de la Laguna Madre, que incluyó los municipios de Matamoros y Valle Hermoso, y los condados de Cameron y Willacy. Se elaboraron propuestas y estrategias a largo plazo orientadas a mejorar la gestión y conservación del delta del río y de los sistemas laguneros, y a aumentar su valor económico (Chapman y Cruz, 2000). Las recomendaciones deberían también incluirse en las políticas territoriales y económicas de cada administración, e incluso en la toma de decisiones empresariales. Así se procedió, por ejemplo, con el plan estratégico Visión 2025, de Matamoros y Valle Hermoso, de 2001.

Más recientemente, en 2011, se emprendió un nuevo proyecto, el Bi-National Economic Development Zone (BiNED Zone), a propuesta y liderazgo de United Brownsville, una organización pública-privada. A principios de 2014, los alcaldes de Brownsville, Harlingen y Matamoros firmaron el acuerdo para su desarrollo y la creación del comité encargado de su seguimiento, con lo que se dio inicio al proyecto. La iniciativa se inspiró en parte en la experiencia transfronteriza de Reynosa y McAllen, también en la frontera Tamaulipas-Texas (Hirschberg, 2011), mucho más cercana a la planificación estratégica de carácter económico que a la territorial, y en el estratégico Imagine Brownsville Comprehensive Plan, elaborado en 2009 también por United Brownsville. La propuesta inicial respondía a los efectos regionales de la crisis económica mundial de 2008, a la reafronterización por parte de Estados Unidos y a la violencia e inseguridad en México. Posteriormente se ha ido nutriendo de las expectativas generadas por varios proyectos de desarrollo territorial: un nuevo puente internacional ferroviario al oeste de Matamoros y Brownsville, la autopista inter-

oceánica Mazatlán-Matamoras, la explotación petrolífera frente al litoral de Matamoras propiciada por la reforma energética en México y la construcción de un puerto en Matamoras y de un complejo aeronáutico en Brownsville (Space X). El proyecto busca incrementar el desarrollo económico de las tres ciudades por medio de la colaboración, la captación de inversión de capital internacional, el aumento de las exportaciones, la mejora de los espacios urbanos y de la integración urbana, y la dotación de infraestructuras de transporte, así como afrontar los retos de la seguridad fronteriza (González, 2011). A efectos de planificación se definieron tres áreas geográficas de actuación (mapa 2): la zona de Harlingen-Los Indios-Matamoras occidental, el puerto de Brownsville-Matamoras oriental, y los centros (*downtown*) de Brownsville y Matamoras. El proceso de concreción está siendo lento y a principios de 2015 sólo se habían discutido las oportunidades en el ámbito energético y comercial.

## MAPA 2

### Áreas de intervención de BiNED Zone



FUENTE: United Brownsville, "BiNED: A Quick Overview in Slides" <<http://brownsvilleinsider.com/?p=171>>.

## CUADRO 2

### Convergencia / divergencia en retos urbanos

<i>Convergencia / divergencia</i>	<i>Restauración de espacios lacustres</i>	<i>Fomento de movilidad intraurbana no motorizada</i>	<i>Revitalización de centros históricos</i>
<i>Causas</i>	<p><i>Convergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de inundaciones</li> <li>• Deterioro ambiental, contaminación</li> </ul> <p><i>Divergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desecación y ocupación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominio de la movilidad motorizada</li> <li>• Congestión vehicular por la movilidad transfronteriza (puentes internacionales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro urbano, arquitectónico, social y económico de los centros históricos</li> <li>• Diferencias en el grado de afectación</li> </ul>
<i>Políticas</i>	<p><i>Convergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación</li> </ul> <p><i>Divergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias en continuidad e intensidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de fomento</li> <li>• Diferencias en el grado de planificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación del patrimonio</li> <li>• Proyectos urbanísticos</li> <li>• Planificación integral</li> <li>• Diferencias en continuidad e intensidad</li> <li>• Distinta prioridad</li> </ul>
<i>Resultados</i>	<p><i>Convergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de parques</li> <li>• Embellecimiento</li> </ul> <p><i>Divergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distintos alcances</li> </ul> <p><i>Convergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actores públicos</li> </ul> <p><i>Divergencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración de actores privados y sociedad civil</li> <li>• Asistencia internacional y binacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebración de eventos</li> <li>• Distintos alcances</li> <li>• Actores públicos y sociedad civil</li> <li>• Colaboración transfronteriza y sociedad civil</li> <li>• Movimiento global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauración de edificios singulares</li> <li>• Distintos alcances</li> <li>• Actores públicos y sociedad civil</li> <li>• Asistencia (ocasional) transfronteriza</li> <li>• Planificación participativa</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

### **Convergencia / divergencia en tres retos urbanos de Matamoros y Brownsville**

Para la evaluación de las oportunidades de colaboración transfronteriza en el ámbito de la planificación y la gestión urbanas se han seleccionado tres retos urbanos que actualmente afrontan ambas ciudades. Los tres son compartidos y, por lo tanto, aparecen como potenciales temas de colaboración. A continuación se exponen sus principales características en relación con la convergencia / divergencia de causas, políticas, resultados y procesos. Se muestra una síntesis de los resultados en el cuadro 2.

#### *La restauración de los espacios lacustres*

*Causas.* La llanura deltaica del río Bravo / Grande se inunda periódicamente por las crecidas del río y por precipitaciones intensas. Los espacios lacustres (esteros, lagunas, laguitos y resacas) son los primeros en inundarse, por lo que al fundarse ambas ciudades se evitó edificar en ellos. Sin embargo, con el crecimiento urbano y el desarrollo agrícola del siglo XX, fueron progresivamente desecados y ocupados para la urbanización y el aprovechamiento agrícola (Kearney y Knopp, 1991). Este proceso se dio de forma más acusada en Matamoros; así, por ejemplo, el estero de San Francisco se ocupó en la década de 1940 para la urbanización de las colonias San Francisco y Buenavista, y en la de 1960 se desecó el estero Bravo para convertirlo en el actual Parque Cultural Olímpico. En otros casos esos espacios se convirtieron en vertederos de aguas residuales, como en el caso de las resacas de Fort Brown y Town, en los límites del *downtown* de Brownsville. Ambas situaciones incrementaron el riesgo de inundaciones.

*Políticas.* Con el fin de mejorar la gestión y control de este riesgo y a la vez embellecer estos espacios, a partir del decenio de 1970 se introdujeron en los planes urbanos de las dos ciudades medidas para restaurarlos y frenar su ocupación urbana y degradación ambiental. A pesar de esta adopción común, en las décadas siguientes las políticas desarrolladas en ambas urbes lo fueron en distintos grados, más intensas en Brownsville que en Matamoros. Sirva de ejemplo la elaboración en la primera, en los años 1980 y 1990, de planes de drenaje y de protección contra inundaciones (que, entre otras medidas, preveían la restauración y gestión de las resacas), ausentes en la segunda, donde

hasta 2013 no se elaboró el primer mapa de zonas inundables. Actualmente ambas cuentan con planes específicos de restauración de los espacios lacustres. En Brownsville, en 2002 se inició la elaboración del Plan Resacas at Brownsville, que incluía la restauración de los tres principales sistemas de resacas (Town, de la Guerra y del Rancho Viejo); sin embargo, el proceso quedó paralizado aquel mismo año y no se retomó sino hasta tiempo después. De acuerdo con lo establecido en el Imagine Brownsville Comprehensive Plan, se inició en 2012 el Resaca Restoration Project, basado en la integración de aspectos relacionados con la planificación y la gestión urbanas y del agua y las dimensiones social y ambiental. Se contemplan acciones relativas a la calidad del agua, el control de las inundaciones, el ecoturismo, la protección de los hábitats naturales, el paisajismo y los usos recreacionales y culturales. El proyecto se divide en cuatro subproyectos, uno para la resaca Cemetery y tres más para la resaca Town. En Matamoros, por otra parte, en el periodo 2003-2005 se redactó un proyecto de restauración del laguito de la Canales en el marco de un programa canadiense de cooperación internacional, Sustainable Cities Initiative (SCI) (Virchez, 2007). La propuesta fue asumida a medias y con retraso, llevando a cabo en 2008 un primer programa de acciones básicas. Posteriormente se apostó por uno más ambicioso y, en 2011, se elaboró el plan Paseo de los Esteros, que incluía la restauración de aquel laguito y la rehabilitación y ampliación del parque y el complejo deportivo construidos en sus inmediaciones. El plan no se aplicó y, en 2013, se proyectó uno nuevo para la restauración de los distintos esteros del interior de la ciudad (el laguito de la Canales, el laguito de la Tres y el sistema de esteros de los Tomates y las Arboledas, una antigua resaca hoy fragmentada). El proyecto incluye el saneamiento de las aguas lacustres, el dragado y la mejora de los parques para su uso recreacional.

*Resultados.* En ambas ciudades las acciones de la década de 1970 resultaron en la construcción de parques en el entorno de los cuerpos de agua, como forma de integración de aquéllos en áreas verdes. Es el caso del Dean Porter Park en relación con la resaca Town, en Brownsville, y del parque General José M. Morelos y Pavón para el laguito de la Canales, en Matamoros. Paralelamente se prohibió arrojar aguas residuales y residuos sólidos en dichos cuerpos. Sin embargo, esta prohibición tuvo escasos efectos en Matamoros, donde se continuaron arrojando, con la consiguiente problemática de contaminación de las aguas lacustres y de muerte de la fauna y vegetación. Al respecto de la vigente planificación de ambas ciudades, a principios de 2015 aún no

se habían completado los proyectos, aunque para Brownsville se observa un mayor avance, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. En 2014 finalizó la primera fase del Resaca Restoration Project, correspondiente a la restauración de la resaca Cementery. Los trabajos incluyeron el dragado, la extracción de residuos sólidos, el ajardinamiento con especies vegetales autóctonas, la señalización de caminos, la ampliación del área verde, la restauración del patrimonio histórico y campañas de concienciación de la población. En Matamoros el proyecto empezó a desarrollarse a mediados de 2014 con la mejora del ajardinamiento en los cuatro espacios, aunque el dragado y el saneamiento se estaban realizando de forma insuficiente y con retraso.

*Procesos.* Inicialmente en ambas ciudades la planificación correspondió a los gobiernos locales y a las empresas públicas de agua. Sin embargo, en Brownsville a partir del decenio de 1990 se introdujeron otros actores, proceso que no ha ocurrido en Matamoros. Así, por ejemplo, el actual Resaca Restoration Project es fruto de la colaboración del gobierno local (a través del Planning Department), de una empresa pública (The Brownsville Public Utilities Board) y de una organización privada sin ánimo de lucro (United Brownsville). En el plan de Matamoros no participaron actores privados ni de la sociedad civil. Su ausencia es aún más destacable por cuanto que a través del programa Sustainable Cities Initiative se inició un proceso de planificación participativa en el que intervinieron asociaciones de la sociedad civil, escuelas y empresas canadienses instaladas en la ciudad, y contó con la colaboración de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el North American Development Bank (NAD Bank). El aprendizaje por parte del gobierno local, en este sentido, fue nulo.

#### *El fomento de la movilidad intraurbana no motorizada*

*Causas.* La localización de los puentes internacionales determina en gran medida las características de la movilidad de personas y el transporte de mercancías de una ciudad a otra. Los dos primeros puentes, B&M o Puente Viejo y Puerta México o Puente Nuevo (construidos en 1909 y 1970), comunican los centros históricos de ambas ciudades, siendo el primero de ellos además ferroviario. Con el crecimiento urbano y demográfico se puso de manifiesto en más de una ocasión –como en las iniciativas transfronterizas– la conveniencia de nuevos puentes para poder absorber un mayor tráfico vehicular y de transpor-

te de mercancías y, a la vez, descongestionar los puentes y accesos del centro. En las tres últimas décadas se construyeron tres más (Los Indios o Libre Comercio, en 1992; Los Tomates o Ignacio Zaragoza, en 1999; y uno ferroviario, que se inauguró en 2015) y se han ampliado los existentes (el Puente Viejo, en 1997, y Los Tomates en 2013). Si bien el transporte de mercancías se ha alejado de los centros, la movilidad de personas continúa siendo problemática, tanto por el volumen como por las medidas de seguridad fronterizas aplicadas por Estados Unidos que, al incrementar los tiempos de espera y revisión, aumentan la congestión vehicular.

*Políticas.* Además de la propuesta de nuevos puentes internacionales y de medidas para mejorar la fluidez en la movilidad transfronteriza, en los últimos diez años se ha propuesto y fomentado un nuevo modelo de movilidad intraurbana. Ante un modelo dominante basado en la movilidad en automóvil, se busca adoptar otras modalidades (a pie y en bicicleta) por cuestiones medioambientales, de salud, sociales y de mejora de la movilidad y del espacio público. En ambas ciudades esta preocupación se tradujo, primero, en la realización de acciones aisladas (habilitación de algunos itinerarios para bicicleta y a pie) y, después, en la organización de eventos y, sólo para el caso de Brownsville, en el diseño de un plan de movilidad. Como en el reto anterior, en el Imagine Brownsville Comprehensive Plan se prevén medidas para el fomento de una movilidad no motorizada y la creación de espacios seguros. En esta dirección, desde 2012 se organiza CycloBia, un paseo en bicicleta y a pie por las calles del centro, y en 2013 se elaboró el Bicycle and Trail Master Plan. Éste fija nuevos itinerarios señalizados, con los que se cubriría la totalidad de la mancha urbana, y otras medidas para desincentivar el uso del transporte motorizado privado. En Matamoros, por otro lado, no ha habido una acción pública sólida dirigida a reducir la movilidad motorizada. Sólo recientemente, en 2014, el gobierno local inició el programa Ponte en Acción: Actívatte en tu Bici, basado en recorridos quincenales en bici, patín y a pie por las calles del centro histórico.

*Resultados.* Como consecuencia de lo anterior, los resultados también son divergentes. En Brownsville se habilitaron distintos itinerarios para bicicleta y a pie, aunque segregados de las vialidades, que permanecen para el uso prioritario del automóvil. Con el Bicycle and Trail Master Plan se amplió la red de itinerarios (la primera ruta en añadirse atraviesa el *downtown* en sentido E-O) y se procedió al aumento de las tarifas de los parquímetros en las calles del centro, no sin protestas

por parte de los vecinos y usuarios. En relación con la organización de eventos, en Brownsville se han celebrado, hasta mediados de 2014, seis ediciones de CycloBia, a la par que en Matamoros se pasó gradualmente de realizar un recorrido bisemanal a uno mensual, con el objeto de asegurar la participación de la población y, por lo tanto, su continuidad.

*Procesos.* En ambas ciudades el principal impulso se dio a raíz de la colaboración de los gobiernos locales con varias asociaciones civiles y, en el caso de Brownsville, de un actor privado, United Brownsville. Estas asociaciones, como Bike Brigade y Bike Rangers, en Brownsville, y Doble Rueda y Bici-Actívate en Matamoros (en su mayoría fundadas hacia 2010), promueven el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano y de mejora del espacio público; éstas además realizan algunas actividades transfronterizas de forma conjunta, tales como recorridos y talleres. Su participación se evidencia en la promoción y organización de Ponte en Acción y CycloBia, eventos que se inscriben en un movimiento global. Ambos se inspiran en programas como Ciclovía, implementado por primera vez en Bogotá, Colombia, en 1976 y cuyo modelo se ha difundido a nivel mundial; en el continente americano, por ejemplo, se creó la red Ciclovías Recreativas de las Américas (CRA), en la cual Brownsville está en proceso de integración.

#### *La revitalización de los centros históricos*

*Causas.* Durante la segunda mitad del siglo XX los centros históricos de ambas ciudades estuvieron sujetos a cambios significativos, a nivel urbano, económico y social, que propiciaron una pérdida de población y el abandono de viviendas y locales comerciales. En ambos casos destaca también la sustitución de los edificios históricos por nuevos usos (estacionamientos) y nuevas edificaciones para uso comercial. Se pueden señalar tres factores principales. Primero, con la expansión urbana, facilitada por la movilidad en automóvil, se propició el abandono de los centros en detrimento de la periferia. Segundo, el desarrollo de un modelo comercial basado en los centros comerciales en las nuevas áreas periféricas, e igualmente propiciado por el cambio de movilidad, condujo también a su vaciamiento comercial, con la excepción de algunos perfiles particulares (caso de ciertos comercios en el *downtown* de Brownsville dirigidos al consumo de Matamoros). Tercero, el descenso del turismo fronterizo a partir de la década de 1960 produjo el cierre de gran parte de los negocios vinculados al sector,

localizados en las inmediaciones de los puentes internacionales. Aun así Matamoros conservó cierta actividad dirigida a la población de Texas y colectivos específicos (*winter Texans* y *springbreakers*), como servicios médicos y farmacéuticos, licorerías, restaurantes, etc., hasta la irrupción de la inseguridad y violencia en la frontera de México y la refrontalización en Estados Unidos; esta decadencia se refleja en la clausura y derribo en 2013 del histórico Hotel Residencial.

*Políticas.* Especialmente a partir del decenio de 1980 los gobiernos locales proyectaron varias acciones, aunque limitadas, para la recuperación de estas áreas. Por lo general se basan en la protección –más nominal que real– del patrimonio histórico, la creación de espacios museísticos y culturales y la celebración de eventos culturales con el objetivo de revalorizar y dinamizar los centros. En Brownsville la continuidad de este tipo de acciones en los últimos treinta años culminó recientemente con la redacción de un plan integral. A partir del *Imagine Brownsville Comprehensive Plan* se elaboró el *Downtown Revitalization Plan* (2009), que incorpora aspectos urbanísticos, sociales, medioambientales, económicos, culturales, turísticos y de movilidad. Se busca un centro histórico seguro, limpio, amigable (especialmente para la movilidad no motorizada), dinámico culturalmente, a la vez que se valore el patrimonio histórico y se refuerce la identidad local. Como parte de este plan se prevén actuaciones urbanísticas, siendo la más destacable el plan de mejora urbana *Rio Grande Esplanade* para el área entre el Puente Viejo y el Puente Nuevo. El plan distingue dos zonas, una comercial y otra residencial compacta, a la vez que se desarrollaría la explanada fluvial y se abriría la ciudad al río. A diferencia de la ciudad texana, en Matamoros no se percibió como tan prioritaria la revitalización del centro histórico, a pesar de que se adelantó, a fines de la década de 1960, con algunos proyectos de conservación del patrimonio arquitectónico (Herrera, 2006). La ciudad no cuenta aún con un plan parcial ni con un reglamento para la preservación del patrimonio edificado y el mejoramiento de la imagen urbana para el centro histórico, como sí tienen otras ciudades fronterizas de Tamaulipas, como Nuevo Laredo. La movilización a favor del patrimonio únicamente condujo a la creación del Fideicomiso del Centro Histórico (Fidemat), que operó entre 1999 y 2009, hasta desaparecer definitivamente en 2014. Recientemente se han planteado nuevas acciones, a pesar de que continúa ausente una perspectiva integral; éstas muestran una cierta coherencia hacia la revitalización urbanística, comercial y cultural. Una de ellas es el proyecto urbanístico de reforma de la

Avenida las Américas, que empezó a redactarse en 2012 y se prevé ejecutar a partir de 2015. Con varias similitudes con el Río Grande Esplanade, el proyecto busca reordenar el área residencial y comercial entre el centro histórico y el Puente Viejo. Incluye la recuperación del patrimonio, la reordenación vial, la mejora de la movilidad y la construcción de varios equipamientos, y se complementa con actuaciones en espacios aledaños, notablemente con la construcción del nuevo Consulado General de Estados Unidos.

*Resultados.* Entre las acciones derivadas del Downtown Revitalization Plan de Brownsville, se incluyen las antes mencionadas en relación con la restauración de las resacas y el fomento de la movilidad en bicicleta. Además de éstas se pueden mencionar otras tres: la organización de procesos de planificación participativa para la rehabilitación de calles y edificios; la intermediación para inversores que quisieran instalar sus negocios en el *downtown*, como en el caso en 2014 de la compraventa –fallida– del emblemático El Jardín Hotel (cerrado en 1988), que se pretendía fuera rehabilitado como edificio de oficinas y departamentos; y la organización de tours históricos guiados, Haunted History Tour of Downtown. Por otra parte, la ausencia de una prioridad clara en Matamoros provocó una continuada degradación del centro histórico. En este sentido, entre 1984 y 1996 se demolieron 18 de los 154 monumentos históricos catalogados (Ibarra, 1998) y, si bien en los primeros años del Fidemat se obtuvieron avances importantes, progresivamente se redujo su presupuesto, limitando sus alcances. Del conjunto de acciones desarrolladas más recientemente, en 2014 se iniciaron dos programas de carácter social y cultural con el objetivo de dinamizar: la celebración de un evento festivo mensual en el distrito comercial, el Tianguis Cultural Comercial, y la creación de la Ruta Histórica, un recorrido turístico. Como en el caso de Brownsville, parte de las acciones relativas a la movilidad también se dirigen a la revitalización del centro.

*Procesos.* En ambas ciudades los gobiernos locales lideran las iniciativas, que están abiertas a la participación de otros actores dependiendo de la temática. El caso de la protección y conservación del patrimonio histórico es el más claro, pues en él se cuenta con el apoyo de dependencias estatales y federales, y de asociaciones civiles locales. En Matamoros, por ejemplo, participaron el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el gobierno de Tamaulipas, por un lado, y la Unión de Comerciantes del Centro Histórico y la Sociedad de Historia y Geografía, por el otro; incluso, en ocasiones, se contó con la

asistencia financiera de Brownsville. Para otras temáticas, en Brownsville se observa una mayor apertura a la participación de otros actores territoriales. Sobresale el caso de los proyectos urbanísticos, los cuales son participativos y se realizaron en colaboración con los estudiantes de arquitectura de la University of Texas at Brownsville (UTB).

### **Conclusiones**

Con el objeto de evaluar las oportunidades de colaboración transfronteriza en el ámbito de la planificación y la gestión urbanas se han identificado, primero, las incitativas transfronterizas y, segundo, se ha analizado y comparado la convergencia / divergencia de los retos urbanos que actualmente afrontan las ciudades gemelas en la frontera México-Estados Unidos, en este caso Matamoros y Brownsville. El análisis de los retos se realizó en dos fases: una primera, para la identificación de los retos en ambas ciudades, cuya comparación permitió la detección de aquéllos compartidos o similares a ambos lados de la frontera; y una segunda, la identificación de convergencias y divergencias en cuatro variables (causas, políticas, resultados y procesos). Se han analizado la restauración de los espacios lacustres, el fomento de la movilidad intraurbana no motorizada y la revitalización de los centros históricos.

Respecto a las causas se observa una convergencia destacable en los tres retos (lo que no está exento de la existencia de algunas divergencias): riesgo de inundaciones y deterioro ambiental de los espacios lacustres; congestión, contaminación, pérdida del espacio público, etc., por el dominio de la movilidad motorizada; y deterioro urbano, arquitectónico, social y económico de los centros históricos. En todos ellos subyace un mismo fenómeno territorial: el crecimiento urbano y demográfico que experimentaron ambas ciudades durante la segunda mitad del siglo XX. Además, se constata que ambas ciudades tienden a converger en cuanto a las políticas urbanas desarrolladas para abordar dichos retos, en tanto que se fijan objetivos y acciones similares, aunque se detectan dos diferencias principales. Primera, mientras que en Brownsville las políticas desarrolladas han tenido una mayor continuidad e intensidad a lo largo de los últimos 30-40 años, Matamoros se caracteriza por una mayor discontinuidad y un menor grado de desarrollo, a la par que las políticas son desarrolladas más tardíamente. Segunda, en la ciudad texana se ha tendido al desarrollo de políticas integrales, en las que convergen distintas dimensiones (social,

cultural, ambiental, económica, además de la urbana), lo que no ha ocurrido en la mexicana. Estas divergencias explican, en tercer lugar, los distintos alcances obtenidos en cada una de las ciudades, con mayores resultados en Brownsville que en Matamoros. A pesar de ello también se identifican algunos resultados comunes, tales como la construcción de espacios ajardinados y parques públicos en el entorno de los espacios lacustres que los integran; la organización de eventos para el fomento de la movilidad en bicicleta y a pie, como CycloBia y Ponte en Acción; la patrimonialización de algunos edificios y la organización de tours guiados para la difusión y revalorización de los centros históricos. Incluso se da cierta convergencia en los fracasos, como en el caso de los intentos fallidos de rehabilitar antiguos hoteles icónicos del centro histórico, como El Jardín Hotel y el Hotel Residencial, en Brownsville y Matamoros respectivamente. Por último, en relación con los procesos, en general predominan las divergencias. Si bien en ambas ciudades los procesos están liderados por los respectivos gobiernos locales, en Brownsville se ha dado una creciente apertura hacia otros actores locales, tanto organizaciones privadas sin ánimo de lucro como asociaciones de la sociedad civil. En esta dirección, como muestra el caso de los proyectos urbanísticos del centro histórico, se apostó por la planificación participativa, procedimiento coordinado por el Planning Department y estudiantes de arquitectura de la universidad local. Por el contrario, en Matamoros la participación de otros actores territoriales presenta mayores limitaciones, sobre todo en el caso de actores internacionales y binacionales, aunque la incorporación y reivindicación de la sociedad civil parece ser mayor, como se desprende del fomento de la movilidad en bicicleta y a pie.

La evaluación se ha complementado con la identificación de iniciativas transfronterizas de planificación y gestión urbanas. La colaboración entre ambas ciudades destaca por una larga trayectoria, con cinco iniciativas desde fines del decenio de 1960, aunque cuatro de ellas posteriores a 1990. Sus objetivos ponen de manifiesto, en primer lugar, el reconocimiento por ambas ciudades de la existencia de retos urbanos comunes y, en segundo, el interés también en ambas por incorporar la dimensión transfronteriza en la planificación y gestión urbanas. Aunque este reconocimiento e incorporación de la dimensión transfronteriza sea mutuo, cabe hacer notar que cuatro de las cinco iniciativas transfronterizas fueron pensadas y diseñadas desde Brownsville y posteriormente propuestas a Matamoros. Esto abre nuevas preguntas de investigación, como qué tipo de relación se establece

entre los actores territoriales de ambas ciudades en los procesos transfronterizos (de cooperación, de dependencia, etcétera).

Tanto en los retos como en las iniciativas transfronterizas se manifiesta la confluencia de procesos y escalas distintas a la dimensión del estado-nación. Además de la transfronteriza, derivada de la contigüidad geográfica y de las interrelaciones, intervienen procesos binacionales y globales. Muestra de ello es el hecho de que las iniciativas se vieron favorecidas por los proyectos binacionales, que actuaron como factores coyunturales. En esta misma dirección se puede señalar el desarrollo en Matamoros del programa canadiense de cooperación internacional Sustainable Cities Initiative, con la colaboración de dos instituciones binacionales México-Estados Unidos. En una escala superior, la convergencia entre ambas ciudades se da también mediante la difusión global, como prueba el caso del fomento de la movilidad en bicicleta.

Por todo ello, la colaboración transfronteriza resulta posible y recomendable, aun con la existencia de obstáculos. Sirva de ejemplo el caso de los planes de reforma urbana que ambas ciudades han proyectado en sus respectivos centros históricos, Rio Grande Esplanade en Brownsville y la Avenida de las Américas en Matamoros. Ambos proyectos surgen a partir de la posibilidad que brinda la construcción de un nuevo puente internacional ferroviario fuera de los centros históricos. Su puesta en marcha permite retirar la vía férrea que cruza los centros y, con ello, emprender una regeneración urbana de los sectores que la vía divide. Asimismo, el nexo de unión entre ambas reformas es el Puente Viejo, que conecta ambos lados y que pasará a ser únicamente peatonal y vehicular. La suma de estos dos proyectos respondería además a los objetivos de BiNED Zone, la más reciente y vigente de las iniciativas transfronterizas para mejorar los espacios urbanos, consolidar la integración urbana entre ambas ciudades y dotarlas de nuevas infraestructuras de transporte, entre otros objetivos no estrictamente urbanos. Sin embargo, a pesar de las oportunidades observadas, el análisis ha puesto de manifiesto la existencia de diferencias entre Matamoros y Brownsville, que podrían actuar como obstáculos: una tendencia a la acción fragmentada (aunque en ocasiones coherente) frente a una planificación integral; un predominio de la acción gubernamental frente a procesos participativos público-privados-sociedad civil; una trayectoria discontinua en el tiempo frente a otra continua; y la permanencia de una cierta actitud asistencial hacia México. A éstos debe añadirse que otros factores obstaculizan la planificación y la gestión transfronterizas, como las diferencias en las legislaciones urbanas de cada lado, la falta

de cobertura jurídica a la cooperación transfronteriza y la escasa voluntad política real de los actores territoriales, entre otros, cuyo análisis resta para próximas exploraciones.

## Bibliografía

- Alarcón, Eduardo (2000), *Estructura urbana en ciudades fronterizas: Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen, Matamoros-Brownsville*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Alegría, Tito (2009), *Metrópolis transfronteriza. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México, y San Diego, Estados Unidos*, Tijuana-México, El Colegio de la Frontera Norte / Porrúa.
- Arreola, Daniel D. y James R. Curtis (1993), *The Mexican Border Cities: Landscape Anatomy and Place Personality*, Tucson, University of Arizona Press.
- Chapman, Karen y Miguel Ángel Cruz (coords.) (2000), *Nuestro futuro común. La región binacional de la Laguna Madre*, Austin, Texas Center for Policy Studies.
- Dear, Michael (2013), *Why Walls Won't Work: Repairing the US-Mexico Divide*, Nueva York, Oxford University Press.
- Decoville, Antoine *et al.* (2013), "Comparing Cross-Border Metropolitan Integration in Europe: Towards a Functional Typology", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 28, núm. 2, pp. 221-237.
- Dühr, Stefanie *et al.* (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londres, Routledge.
- Dupuy, Gabriel (2007), "Frontières et réseaux au prisme de l'aménagement", *Mosella*, vol. 22, núms. 1-4, pp. 17-29.
- Durand, Frédéric (2011), "L'aménagement du territoire dans les espaces urbains frontaliers est-il une réalité? Le cas des aires métropolitaines transfrontalières du Luxembourg et Lille", *Les Cahiers du CEPS / INSTEAD*, núm. 13, pp. 3-25.
- Friedmann, John (1993), "Toward a Non-Euclidian Mode of Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 4, núm. 59, pp. 482-485.
- Fuentes, César y Sergio Peña (coords.) (2005), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Tijuana-Ciudad Juárez, El Colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Gabriel, Christina *et al.* (2006), "Hacia las 'fronteras inteligentes' norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?", *Foro Internacional*, vol. 185, núm. 3, pp. 549-579.
- Gibson, David V. y Pablo Rhi-Perez (dirs.) (2003), *Cameron County / Matamoros. At the Crossroads. Assets and Challenges for Accelerated Regional and Binational Development*, Brownsville, Cross Border Institute for Regional Development.

- Gibson, David V. y Pablo Rhi-Perez (2007), "At the Crossroads for Binational Development: Cameron County, Texas, and Matamoros, Mexico", en David V. Gibson *et al.* (coords.), *Connecting People, Ideas, and Resources Across Communities*, West Lafayette, Purdue University Press, pp. 289-320.
- Gonzalez, Mike (2011), *Bi-National Economic Development at the Border of the United States and Mexico. A Step Towards Resolution*, Brownsville, United Brownsville.
- Harris, Elizabeth *et al.* (2001), *Transboundary Collaboration in Ecosystem Management: Integrating Lessons from Experience*, Ann Arbor, University of Michigan.
- Hay, Colin (2000), "Contemporary Capitalism, Globalization, Regionalization and the Persistence of National Variation", *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 4, pp. 509-531.
- Herrera, Octavio (2006), *El fuerte Casamata y la construcción histórica de la heroica, leal e invicta ciudad de Matamoros*, Matamoros, Gobierno Municipal de Matamoros / El Colegio de Tamaulipas.
- Herzog, Lawrence A. (2000), "Cross-Border Planning and Cooperation", en Paul Ganster (coord.), *The U.S.-Mexican Border Environment: A Road Map to 2020*, San Diego, Southwest Center for Environmental Policy (SWERP) / IRSC, pp. 139-161.
- Herzog, Lawrence A. y Christophe Sohn (2014), "The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border Regions", *Global Society*, vol. 28, núm. 4, pp. 441-461.
- Hirschberg, Victoria A. (2011), "Economic Development and Planning in Reynosa since 1990", *Ongoing Studies in Rio Grande Valley History*, núm. 10, pp. 301-358.
- Ibarra, Angélica (1998), "El uso actual de los monumentos históricos en la ciudad fronteriza de Matamoros", en G.J. Gottfried, C.B. Edminster y Madely C. Dillon (comps.), *Cross Border Waters: Fragile Treasures for the 21st Century*, Fort Collins, Rocky Mountains Research Station, pp. 61-65.
- Jacquot, Henri y Gérard Marcou (coords.) (1998), *L'urbanisme transfrontalier: Droit et pratiques*, París, L'Harmattan.
- Kearney, Milo y Anthony Knopp (1991), *Boom and Bust. The Historical Cycles of Matamoros and Brownsville*, Austin, Eakin Press.
- Mendoza, Jaime (1999), "El Instituto Municipal de Planeación en Matamoros", *Ciudades*, núm. 42, pp. 57-60.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière (2008), *Les territoires transfrontaliers: L'Europe au quotidien*, París, Mission Opérationnelle Transfrontalière.
- Murphy, Alexander B. (2008), "Rethinking Multi-Level Governance in a Changing European Union: Why Metageography and Territoriality Matter", *GeoJournal*, núm. 72, pp. 7-18.
- Oliveras, Xavier (2014), "Estrategias locales transfronterizas de desarrollo territorial en la frontera México-Estados Unidos: cuestionando las prioridades",

- comunicación presentada en la Association for Borderlands Studies Annual Conference, Albuquerque, Association for Borderlands Studies, 2 a 5 de abril.
- Palomares, Humberto (2003), *Crecimiento, estructuración y planeación intraurbana en ciudades intermedias del noreste de México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Péguy, Charles-Pierre (2001), *Espace, temps, complexité: vers une métagéographie*, París, Balin.
- Peña, Sergio (2002), "Land Use Planning on the U.S.-Mexico Border: A Comparison of the Legal Framework", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-20.
- Peña, Sergio (2007), "Cross-Border Planning at the U.S.-Mexico Border: An Institutional Approach", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 22, núm. 1, pp. 1-18.
- Peña, Sergio (2011), "Regímenes de planificación transfronteriza: México-Estados Unidos", *Región y Sociedad*, núm. 50, pp. 115-151.
- Ramos, José María (2004), *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Romero, Luis del (2014), "Análisis comparativo de conflictos territoriales: el caso de Poblats Marítims (Valencia, España) y el distrito Sud-Ouest (Montreal, Canadá)", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 66, pp. 83-104.
- Renard, Jean-Pierre (2007), "Frontières et aménagement. Le point de vue du géographe", *Mosella*, vol. 22, núms. 1-4, pp. 7-16.
- Sandoval, Efrén (2008), "El espacio económico Monterrey-San Antonio: Coyuntura histórica e integración regional", *Frontera Norte*, vol. 20, núm. 39, pp. 69-99.
- Sohn, Christophe (2010), "El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. El caso de Basilea, Ginebra y Luxemburgo", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, núm. 1, pp. 167-184.
- Sohn, Christophe (2014), "The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, núm. 5, pp 1697-1711.
- United Brownsville (2009), *Imagine Brownsville Comprehensive Plan*, Brownsville, United Brownsville.
- Vázquez, María Teresa (2001), "Mexico-US Bilateral Planning: Institutions, Planners and Communities", *European Planning Studies*, vol. 9, núm. 5, pp. 649-662.
- Virchez, Jorge (2007), "Participation communautaire à la récupération environnementale de lacs contaminés: le cas des villes de Matamoros et de Reynosa au Mexique", en J. Boissonneault y M. Bernier (dirs.), *Actes de la 13e Journée Sciences et Savoirs*, Sudbury, Acfas-Sudbury, pp. 45-53.

Yoder, Michael S. (2009), “La infraestructura del transporte y la planeación urbana en la zona fronteriza México y Texas: el caso del desarrollo de tres puentes internacionales”, en Roberto García y José Antonio Trujeque (coords.), *El noreste de México y Texas: asimetrías y convergencias territoriales en las relaciones transfronterizas*, Tijuana-México, El Colegio de la Frontera Norte / Porrúa, pp. 89-119.

### **Acerca del autor**

**Xavier Oliveras González** es geógrafo por la Universitat Autònoma de Barcelona (Cataluña) y doctor en Geografía por la misma institución. Desde 2013 es profesor investigador en El Colegio de la Frontera Norte, sede Matamoros, y está adscrito al Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente. Especializado en regiones fronterizas y transfronterizas, sus líneas de investigación incluyen el desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, las redes de ciudades, los procesos de desterritorialización y reterritorialización, los procesos de construcción regional de espacios no estatales (espacios transfronterizos y transnacionales) y la metageografía. Ha escrito diversos artículos en publicaciones científicas y capítulos de libro, y ha presentado ponencias en varios congresos. Desde 2015 forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en nivel Candidato.

