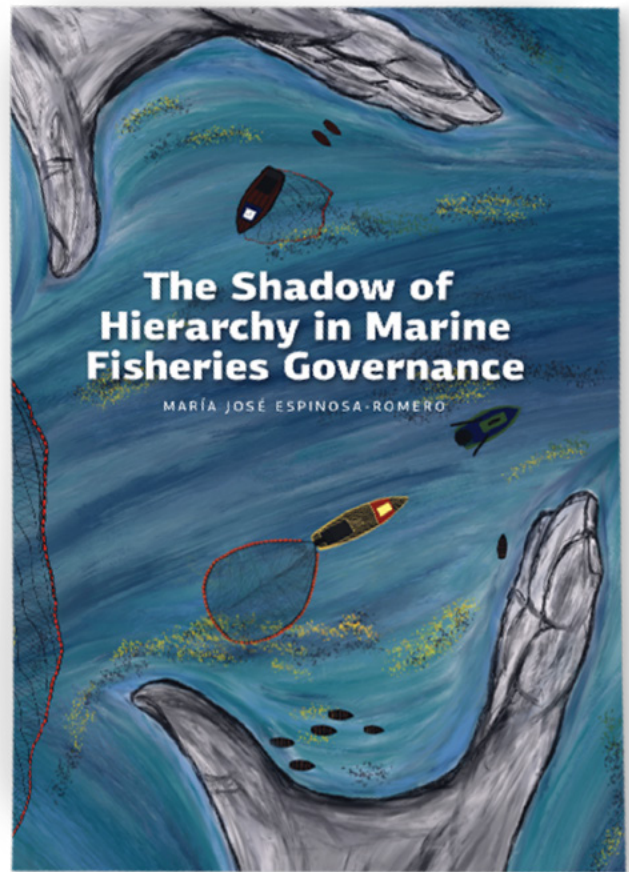


La sombra de la jerarquía en la gobernanza en las pesquerías marinas: el caso de México

The shadow of hierarchy in marine fisheries governance: a case study of Mexico

Dra. María José Espinosa-Romero

Espinosa-Romero, M. J. 2021. *The shadow of hierarchy in marine fisheries governance*. Boekenplan. <https://doi.org/10.26481/dis.20210622me>.



Todos los estados (países) costeros tienen el poder legal de influir en la gobernanza de sus pesquerías marinas, dentro de sus Zona Económica Exclusivas (ZEEs), de acuerdo a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (UNCLOS, por sus siglas en Inglés) de 1982. El presente libro explora el uso de este poder para *influir indirectamente* en la gobernanza. A esto se le conoce como la *sombra de la jerarquía*. Aunque poco explorado en la arena pesquera, este concepto ilustra cómo los estados costeros, usan su jerarquía superior (meta-gobernanza) y poder legal, de forma no tradicional, para influir indirectamente en las distintas formas de gobierno, aún en situaciones en las que aparentemente actores no estatales se auto-gobiernan. Esto es de gran relevancia considerando la situación de los recursos marinos pesqueros¹, la responsabilidad de los estados de asegurar su uso sostenible, y la necesidad de un esfuerzo colectivo (actores estatales y no estatales) para alcanzar la sostenibilidad.

According to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), all coastal states hold legal power to influence the governance of marine fisheries within their Exclusive Economic Zones (EEZs). This book explores how this power is used to *indirectly influence* governance, which is referred to as the *shadow of hierarchy*. Although this concept has not been widely explored within fisheries, it can be used to illustrate how coastal states use their superior hierarchy (meta-governance power) and legal power to indirectly influence different forms of governance, even when non-state actors are apparently self-governing. This is highly relevant considering the current circumstances surrounding marine fisheries, the responsibility of the coastal states to ensure the sustainability of marine fisheries, and the need for collaboration between state and non-state actors to achieve sustainability.

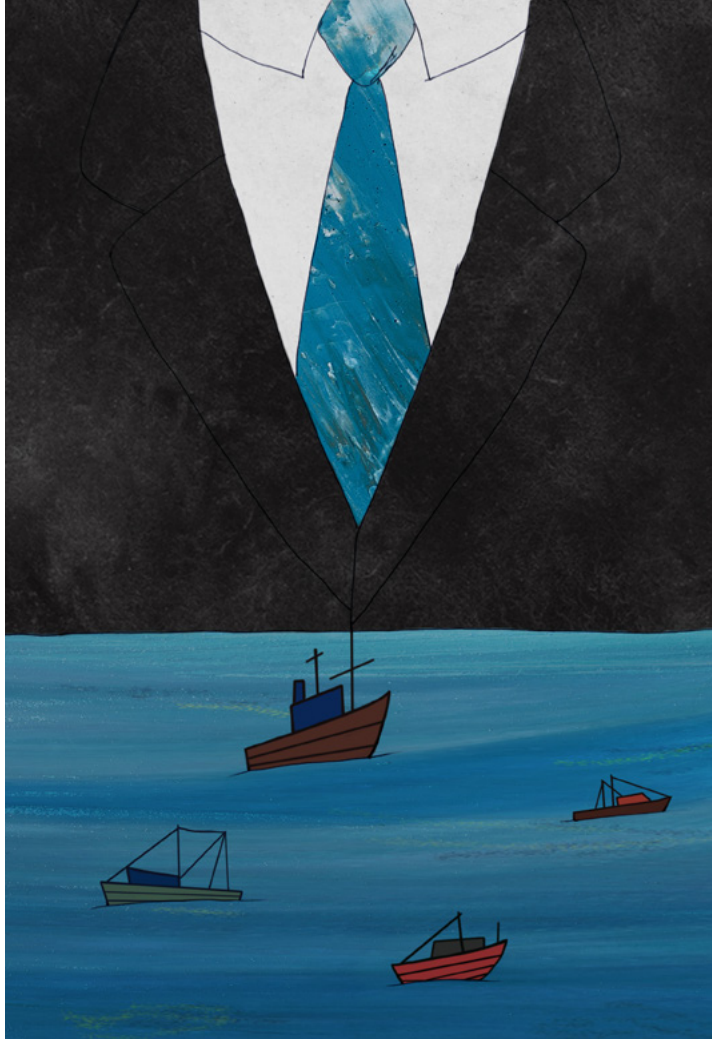
¹ En el mundo, la sobreexplotación pesquera continua, en 1974, 10% de las poblaciones se reportaron como sobreexplotadas y en 2017, 34% (FAO, 2020).

Para explorar el concepto de la [sombra de la jerarquía](#), este libro toma a México como caso de estudio, y aplica tres enfoques teóricos (i.e., gobernanza interactiva, practicas sociales, e impacto institucional) para ilustrar tres funciones conducidas por el estado, en la [sombra de la jerarquía](#): 1) la coexistencia de modos de gobernanza, 2) definición y dirección de la pesca como práctica social, y 3) la sostenibilidad de las pesquerías.

El caso de México ofrece una oportunidad extraordinaria para explorar la [sombra de la jerarquía](#), ya que el estado mexicano juega un rol central en el gobierno de las pesquerías marinas, a pesar de los diversos sistemas de gobernanza aplicados en distintos sitios y pesquerías, así como de los cambios en los regímenes políticos que han ocurrido en la historia del país. El rol central del estado se definió desde la Constitución Política, la cual mandata al estado regular y concesionar el uso de estos recursos en las aguas territoriales desde 1917 y en una ZEE de 200 millas náuticas declarada unilateralmente en 1976. Este rol fue fortalecido en 1982 con la firma de UNCLOS, que declara que los estados costeros tendrán la jurisdicción de los recursos marinos pesqueros dentro de la ZEE, para un uso más igualitario y sostenible. Usando este poder, el estado, desde la primera ley de pesca en México (1925), ha compartido diversas funciones con actores no estatales, como son las organizaciones pesqueras, personas que realizan investigación, y ciudadanas y ciudadanos. Es importante resaltar la relevancia pesquera en el país dada su extensión de litoral (lugar 14 en el mundo) y recursos pesqueros valiosos. En los 1980s México se convirtió en uno de los 20 principales productores pesqueros del mundo, ocupando en el 2018 el número 13. Las pesquerías marinas ofrecen importantes beneficios para la población mexicana, particularmente para las comunidades costeras, en las cuales representan la mayor, y en algunos casos la única fuente de ingreso, empleo y proteína. Los registros oficiales reportan aproximadamente 300,000 pescadores y pescadoras y 10,000 comunidades de menos de 15,000 habitantes.

To explore the concept of [shadow of hierarchy](#) in the governance of marine fisheries, this book focuses on Mexico as a case study and explores this topic through three theoretical approaches focused on interactive governance, social practices, and institutional impacts to exemplify state-led meta-governance functions: 1) the coexistence of governance modes, 2) the definition and future of fishing as a social practice, and 3) fisheries sustainability.

The case study of Mexico offers an extraordinary opportunity to explore the [shadow of hierarchy](#). Despite the various governance systems that operate among different locations and fisheries within Mexico and in spite of the multiple changes in political regimes that have occurred throughout the history of the country, the Mexican State continues to play a central role in the governance of marine fisheries. The role of the state is defined in the Political Constitution of 1917, which mandates that the state regulates and controls concessions for the use of resources in territorial waters and within an EEZ spanning 200 nautical miles that was unilaterally declared in 1976. These powers were strengthened in 1982 when Mexico signed the UNCLOS agreement, which declares that marine fishing resources within an EEZ fall under the jurisdiction of the corresponding state in order to promote the equitable and sustainable use of marine resources among countries. After the first national fishing law was established in Mexico in 1925, the state has shared its various functions with non-state actors, such as fishing organizations, researchers, and citizens. It is important to highlight the importance of fishing in Mexico, as the country has the fourteenth-longest coastline in the world and its EEZ contains highly valuable fishing resources. In the 1980s, Mexico was among the top twenty producers of fisheries products in the world and has since risen to occupy the thirteenth spot in 2018. Marine fisheries offer important benefits for the Mexican public and particularly for the economies of coastal communities. In these communities, fisheries often represent the largest sources of income available, and in some cases represent the only potential sources of



income, employment, or protein. Official statistics indicate that approximately 300,000 fishers are currently operating within Mexico and at least 10,000 communities exist with fewer than 15,000 inhabitants.

This study of the *shadow of hierarchy* in the Mexican State was approached historically through the analysis of the legal framework and of evaluations of Mexican fisheries. The legal framework analysis included the review of its three maritime laws, eight fishing laws and their 23 modifications, the legislative processes associated with the eight fishing laws (e.g., proposals, opinions, and legislative debates), and the 470 regulatory agreements published from 1917–2019. The analysis of Mexican fisheries evaluations included those of 31 species that are consistently evaluated by the National Institute of Fisheries and Aquaculture and that are found within the National Fisheries Charter (2000, 2006, 2012, and 2018) and 33 species evaluated by third parties that either belonged to four certified fisheries or that were the subjects of 22 fishing improvement projects (FIPs) from 2000–2019.

El estudio de la *sombra de la jerarquía* en el estado mexicano se abordó de manera histórica mediante el análisis del marco legal y de evaluaciones realizadas para las pesquerías mexicanas. El análisis del marco legal incluyó sus tres leyes marítimas, ocho leyes de pesca y sus 23 modificaciones, el proceso legislativo de las ocho leyes de pesca (propuestas, dictámenes, debates de legisladores), y los 470 acuerdos regulatorios publicados durante el periodo 1917-2019. Las evaluaciones incluyen aquellas realizadas para 31 especies, consistente evaluadas por el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura y publicadas en la Carta Nacional Pesquera (2000, 2006, 2012, 2018) y las evaluaciones por terceros para 33 especies, incluidas en cuatro pesquerías certificadas y 22 proyectos de mejora pesquera durante el periodo 2000-2019.

Los resultados observados con respecto a las funciones de meta-gobernanza del estado, se presentan a continuación.



LA COEXISTENCIA DE MODOS DE GOBERNANZA

El estado históricamente ha aplicado diferentes mecanismos para integrar a los actores privados y sociales en el gobierno de las pesquerías, principalmente a un nivel operativo, para la producción de conocimiento y ciencia. Sin embargo, también se observa que existe una limitada participación de otros actores en la definición de objetivos y regulaciones para el gobierno de las pesquerías. Aunque limitada, la participación de actores no estatales en estas funciones, solo se ha reconocido en la última ley de pesca, a la escala de pesquerías específicas y no a nivel nacional. También el análisis demuestra el poder del estado, y cómo lo retiene, para descentralizar y centralizar las funciones de gobierno, así como para elegir qué actores serán sus colaboradores para el gobierno de las pesquerías y qué actores no lo serán.

LA DEFINICIÓN Y DIRECCIÓN DE LA PESCA COMO PRÁCTICA SOCIAL

Los resultados reflejan como el estado utiliza dimensiones simbólicas y materiales para establecer los parámetros generales bajo los cuales las y los usuarios de los recursos deben funcionar. Esto lo hace, en lugar de enfocarse a gobernar a actores específicos. La influencia del estado (particularmente del Ejecutivo) en el proceso legislativo para la promulgación de las leyes de pesca y la creciente publicación de regulaciones pesqueras durante los periodos políticos en México [1. intervención autoritaria del estado (1917-1985), 2) estado minimalista neoliberal (1986-2005), y 3) delegación democrática del estado (2007-2019)], demuestra el control estatal para este fin, en los tres periodos analizados, a pesar de sus aparentes y distintivos paradigmas. Asimismo, demuestra su influencia en los diferentes actores, incluso en aquellos que practican formas de gobernanza no jerárquicas. Finalmente, el estado demuestra autonomía para adoptar los diferentes paradigmas promovidos por actores internacionales para mejorar la gobernanza y prácticas pesqueras dentro de sus ZEE.

The findings related to the state-led meta-governance functions are presented as follows:

THE COEXISTENCE OF GOVERNANCE MODES

The state has historically applied different mechanisms to integrate private and social actors in fisheries governance mainly at an operational level, for example in the generation of knowledge. However, there has been limited participation from other actors when determining the objectives of fisheries governance and the formal institutions that regulate the access to fish resources. Non-state actors participation in these matters has only been recognized in the latter fisheries law and at the scale of specific fisheries and not at the national level. The superior power of the state was also apparent in our analysis, specifically the Mexican case shows how the state retains this power, by decentralizing and centralizing governmental functions, and by choosing the actors that will become collaborators in governing fisheries.

THE DEFINITION AND DIRECTION OF FISHING AS A SOCIAL PRACTICE

The state uses symbolic and physical means to establish the general guidelines for resource users to function instead of focusing on governing specific actors. The influence of the state (particularly the Executive) in the legislative process for decreeing fishing laws and the increasing number of fishing regulations established during three critical political periods in Mexico [i.e., the authoritarian intervention of the state (1917-1985), the neoliberal minimalist state (1986-2005), and the democratic delegation of the state (2007-2019)] demonstrate the control of the state during these periods despite the distinctive paradigms of each. These also clearly demonstrate the influence of the state over the different actors, including those who practice non-hierarchical forms of governance. Finally, the state has maintained its autonomy in adopting different paradigms promoted by international actors to improve fisheries governance and practices within its EEZ.



LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PESQUERÍAS

El análisis de regulaciones en conjunto con las evaluaciones pesqueras, demuestran que las regulaciones desarrolladas por el estado representan el marco bajo el cual los diferentes actores operan. En el caso de especies sedentarias o poco móviles, el estado, a través de las regulaciones y concesiones de uso, ofrece una mayor exclusividad a las y los usuarios, lo cual permite una mejor vigilancia. Sin embargo, el marco regulatorio para las especies móviles ofrece una menor exclusividad y por lo tanto mayores retos para una vigilancia efectiva y para

FISHERIES SUSTAINABILITY

The analysis of regulations and fisheries evaluations show that the formal institutions developed by the state represent the framework within which different actors function. In cases of sessile species or those with low mobility, the state offers exclusive rights to users and specific regulations for fisheries, which allows for improved surveillance. However, the regulatory framework for mobile species offers less exclusivity and regulations; thus, greater challenges are present to achieve effective surveillance and fisheries sustainability. Non-state actors that are interested in sustainability

alcanzar la sostenibilidad de estas especies. Los actores no estatales interesados en la sostenibilidad pesquera, han complementado las labores del estado a través de la creación de objetivos y reglas informales para el aprovechamiento de pesquerías específicas así como la implementación de acciones cotidianas (e.g., monitoreo, vigilancia, evaluaciones). Estos actores, al participar en esquemas de certificación o mejora, también demuestran la inclusión de dimensiones más amplias de la sostenibilidad pesquera (i.e., impactos al ecosistema) más allá del uso del Máximo Rendimiento Sostenible (MRS) como punto de referencia.

En el caso de México, el análisis de evaluaciones conducidas por el estado, demuestra que en el año 2000, 74% de las especies estudiadas se reportaron en el MRS, 23% sobre-explotadas, y 3% con potencial de desarrollo. Para el año 2018, 81% de las especies se reportaron en MRS y 19% sobre-explotadas. Durante el periodo 2000-2018, diez de las especies estudiadas reportaron estado de sobre-explotación, de las cuales seis continúan en este estado. Es importante mencionar que para tres de las especies no se implementaron acciones de recuperación, y tres no se han recuperado, pese a las acciones de recuperación.

Para finalizar, este libro aporta a los estudios de gobernanza y política pesquera. Usando el caso mexicano, nos ilustra cómo el estado costero puede expandir y reducir la sombra de su jerarquía en la gobernanza pesquera, de acuerdo a sus prioridades y capacidades. El estado se encuentra inmerso en diversos modos de gobernanza, manteniéndose presente y preservando su capacidad de influir indirectamente los distintos sistemas, para compensar su pérdida de control cotidiana. Esto lo logra estableciendo los límites de acción de los diferentes actores, definiendo la práctica cognitiva de la pesca, y creando los enfoques institucionales para diferentes tipos de recursos pesqueros marinos con la finalidad de lograr la sostenibilidad. Por lo tanto, la intervención del estado no está limitada por los diferentes modos de gobernanza, sino que está aplicada en una forma diversa y no tradicional jerárquica, en la sombra de la jerarquía.

have complemented the work of the state by creating objectives and informal institutions for specific fisheries that operate through everyday actions, including monitoring and surveillance efforts and fisheries evaluations. By participating in certifications or FIPs, these actors also embrace broader dimensions of fisheries sustainability by considering ecosystem impacts beyond the benchmark of the Maximum Sustainable Yield (MSY).

For 2000, the performance analysis conducted by the Mexican State revealed that 74% of the species evaluated were being caught within MYS limits, whereas 23% and 3% of the species were either overexploited or had developmental potential, respectively. For 2018, 81% of the species evaluated were being caught within MYS limits, while 19% of species were overexploited. During the 2000-2019 period, ten of the studied species reported a state of overexploitation, of which six continue in this state. It is important to note that recovery actions are inexistent for three of these species, while three other species have not yet recovered despite the actions that are currently in place.

This book contributes to the studies of fisheries governance and policy. Through the case study of Mexico, this book illustrates how coastal states can expand or reduce the [shadow of hierarchy](#) in fisheries governance, according to their established priorities and capacities. The state is immersed in various modes of governance, it remains present and preserves its ability to indirectly influence different systems to compensate for a loss of day-to-day control. This is achieved by establishing limits for the different actors involved, defining conscious fishing practices, and creating institutional approaches to achieve sustainability for different types of marine fisheries. Therefore, state intervention is not limited by the different modes of governance. Instead, it may act through a diverse and non-traditional hierarchy, within the shadow of that hierarchy.