

Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba*¹

Nallely Arellano Reyes**
Oscar Frausto Martínez***
Cristopher González Baca****

RESUMEN: La gestión turística sustentable es promovida por instrumentos jurídicos a diversa escala, los cuales controlan las actividades de consorcios internacionales de inversión, siendo uno de estos los consorcios de cadenas hoteleras con presencia internacional. Sin embargo, la liberación de los mercados locales ha planteado dudas sobre cómo controlar estas actividades en destinos liberales (México) y destinos socialistas (Cuba), donde las semejanzas y discrepancias no han sido destacadas desde la perspectiva jurídico ambiental. Así, el objetivo radica en el análisis comparativo del marco legal y normativo ambiental para el sector hotelero en México y Cuba. Lo anterior se realizó en tres fases: a) revisión del marco legal turístico relacionado con el ambiente y realización de entrevistas semi-estructuradas a gerentes hoteleros b) **ABSTRACT:** Sustainable tourism management is promoted through legal instruments, from diverse scale, which control the local activities of international investment consortiums, like the hotel chains. However, there are doubts about how to control these activities in liberal destinations (Mexico) and socialist destinations (Cuba), where the similarities and discrepancies have not been emphasized from a legal perspective. Thus, the aim of this paper is to make a comparative analysis about the legal and environmental regulatory framework for hotel chains in Mexico and Cuba. Proceedings have been stayed in three phases, a) a review of legal framework in tourism related to the environment, and conduct semi-structured interviews with key people. b) a systematization of the information through an analysis of the legal discourse, c) a

* Artículo recibido el 25 de enero de 2017 y aceptado para su publicación el 2 de febrero de 2017.

¹ Una sección de este documento fue presentado en el 9º Congreso Internacional de turismo en el Caribe: tendencias, retos y prospectivas 13-16 de septiembre 2016 (ponencia oral).

** Estudiante de la Maestría en Gestión Sustentable del Turismo, Universidad de Quintana Roo. Unidad Académica Cozumel. nallely.areyes@gmail.com

*** Dr. Profesor Investigador de la Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Cozumel. ofrausto@uqroo.edu.mx

**** M. en C. Profesor de la Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Cozumel, gonzalez Baca@gmail.com

sistematización de la información mediante el análisis de los discursos jurídicos; y c) reconocimiento de las semejanzas y discrepancias del marco normativo y legal. Los resultados se sintetizan en que el estatuto turístico nacional juega un papel determinante en la gestión de las cadenas hoteleras, que adaptan su operación y gestión ambiental según corresponda, por lo que equiparar el sistema de gestión ambiental interno es hoy uno de los principales retos de las cadenas hoteleras con presencia internacional.

Palabras clave: turismo, cadenas hoteleras, ambiente, gestión.

recognition of the similarities and differences between the environmental regulatory and legal framework. As a result, the national tourist statute plays a decisive role in the processes of tourism enterprises management that are established in each destination, such as the hotel chains which adapt their operation and environmental management according to the pertinent legal framework; thereby, equate its internal environmental management system, is nowadays one of the main challenges of the hotel chains with international presence.

Keywords: tourism, hotel chains, environment, management.

SUMARIO: Introducción, 1. Contexto jurídico – ambiental y cadenas hoteleras, 2. Metodología, 3. Resultados, 4 Discusión, Resultados, Bibliografía.

Introducción

Debido a la necesidad de equiparar los esfuerzos por hacer de la gestión turística una herramienta homologada que garantice el uso eficaz de los recursos que demanda, es imprescindible estudiar las características legales que la rigen. De modo que, la importancia de la revisión de leyes, normas y reglamentos, así como de las competencias federales correspondientes, radica en que el freno o desarrollo de una entidad está estrechamente vinculado con la normatividad.²

En este sentido, se considera la definición de legislación turística establecida por la Organización Mundial del Turismo³, entendida como: Un instrumento vital para promover la gobernanza en el turismo y garantizar un desarrollo turístico sostenible e inclusivo. Así mismo, la política ambiental está definida como el instrumento legal e institucional que estriba en un cúmulo de principios doctrinarios que conforman las aspiraciones sociales y/o gubernamentales, referente a la reglamentación del uso, control, protección y conservación, de los sistemas ambientales.⁴ Cabe mencionar, que el análisis legal y normativo que se presenta en este documento, se llevó a cabo con base en la pirámide de Kelsen,⁵ la cual indica de manera jerárquica la importancia del ordenamiento jurídico, definido como: “el conjunto de normas

² MOTA, Ventura, *Derecho Mexicano del Turismo*, Themis, S.A de C.V., Ciudad de México, 2007, pp. 4

³ Organización Mundial del Turismo (OMT), *Legislación del turismo en las Américas*, UWNTO, España, 2014, pp. 145

⁴ RODRÍGUEZ, Mateo, *La dimensión espacial del desarrollo sostenible una visión desde América Latina*, Editorial UH, Editorial científico-técnica, 2012, pp. 161

⁵ KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2ª edición, UNAM, México, 1982, pp. 1-354

Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba

que rigen el desarrollo de un campo de actividad de la vida social”;⁶ de manera que la ley de mayor jerarquía localizada en la cúspide de la pirámide es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Constitución de la República de Cuba (CRC) respectivamente; de las cuales se derivan, el resto de normas que se encuentran por debajo (ver figura 1).

En este documento se contempla una breve descripción de la política ambiental hotelera, la metodología, el análisis de la legislación federal mexicana y cubana en materia turístico ambiental, como parte de los resultados; cerrando con la discusión y conclusión.

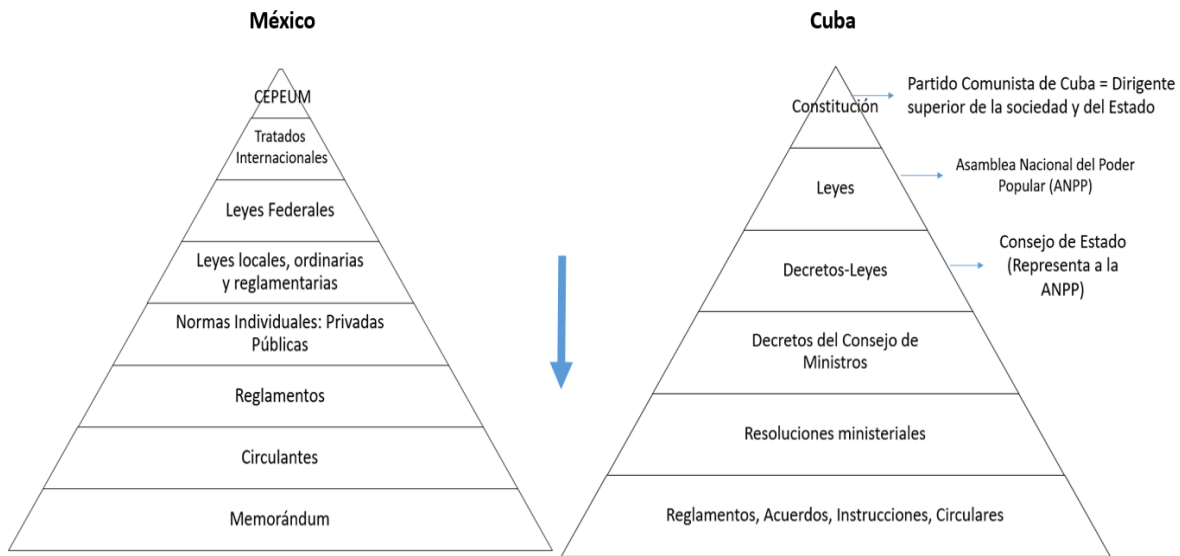


Figura 1 Pirámide de Kelsen aplicada a Cuba y México

1. Contexto jurídico-ambiental cadenas hoteleras

Las cadenas hoteleras con presencia internacional son objeto de fuertes críticas en torno a la promoción de la sustentabilidad en los destinos turísticos donde se localizan, resultando en denuncias en cuanto a su cumplimiento ambiental y depredación de los recursos naturales.⁷

Al respecto, en términos del derecho internacional privado son cada vez más las cadenas hoteleras, especialmente las españolas, que apuestan por invertir en destinos del Caribe, de modo que entre el Caribe Mexicano, República Dominicana

⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT). Op.cit.

⁷ VARGAS, Elva., ZIZUMBO, Lilia., VIESCA, Felipe., y SERRANO, Rocío. *Cuadernos de Administración [en línea]*, 24(42), “Gestión ambiental en el sector turístico mexicano: Efectos de la regulación en el desempeño hotelero”, 2011, pp. 193. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012035922011000100009&lng=en&tlng=es [Consulta: 21-06-2016]

y Cuba se agrupa alrededor del 90% de los hoteles establecidos por medio de contratos de administración provenientes de compañías ibéricas.⁸

En el caso del Caribe mexicano, 6 de cada 10 habitaciones hoteleras pertenecen a familias españolas,⁹ mientras que en Cuba, se reporta que éstas gestionan más del 90% de las habitaciones de los hoteles de cinco estrellas y el 60% de los de cuatro.¹⁰ De tal suerte que, como resultado de la expansión de dicho segmento, es necesario prestar atención a los instrumentos de regulación obligatoria que cada país implementa con el fin de gestionar no solo el territorio, sino los recursos que demanda este sector de hospedaje.

De tal suerte que, es a través de la legislación ambiental que se vuelve ejecutable la política ambiental de un país al establecer obligaciones, derechos y sanciones que enmarcan la conducta empresarial; por lo que éstas se ven obligadas a adoptar instrumentos de gestión con la finalidad de adaptarse a las condiciones del entorno;¹¹ de modo que, es reconocido el control jurídico y normativo sobre el uso de los recursos naturales y los impactos ambientales provocados.¹²

Con base en lo anterior, se presenta un análisis comparativo del marco legal y normativo ambiental aplicable en dos de los destinos turísticos del caribe (México y Cuba) que cuentan con una importante inversión de cadenas hoteleras,¹³ con el fin de conocer si es un factor determinante en la unificación de su sistema de gestión ambiental.

2. Metodología

Este trabajo se realizó mediante tres fases: 1) revisión documental de la legislación turística federal en materia ambiental para cada caso de estudio, esto una vez verificada la jerarquía de leyes establecida en ambos países. Los documentos legales se obtuvieron del portal de la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Cuba

⁸ BARBIERI, Roberto, *Travel Trade Caribbean [en línea]*, "Cadenas hoteleras españolas en el Caribe", 2015 Disponible en: <http://www.traveltradecaribbean.es/cadenas-hoteleras-espanolas-en-el-caribe> [Consulta: 22-06-2016]

⁹ SALINAS, Asunción, *Reportur*, "Las 20 familias hoteleras españolas que dominan el Caribe mexicano" [Edición especial], 2014 Disponible en: <http://www.reportur.com/mexico/2014/11/07/las-20-familias-espanolas-que-dominan-de-los-hoteles-del-caribe-mexicano/> [Consulta: 21-06-2016]

¹⁰ MOLINA, Joaquín, *Hosteltur [Versión electrónica]*, "Cuba: las cadenas españolas toman posiciones". (260). 2016 Disponible en: http://www.hosteltur.com/115620_cuba-cadenas-espanolas-toman-posiciones.html [Consulta: 20-06-2016]

¹¹ VARGAS et al. Op.cit. P. 187

¹² BRAGA, Célia, 2007 citado en DA ROSA, Fabricia; LUNKES, Rogério; PFITSCHER, Elisete; RIPOLL, Vicente y CRESPO, Cristina, *Contabilidad y Negocios: Revista del Departamento Académico de Ciencias Administrativas*, 7(14), "Contabilidad Medioambiental en España: proceso estructurado de revisión y análisis teórico referencial", 2012, pp. 27. Disponible en [Consulta: 18-02-2017]

¹³ MOLINA, Joaquín, *Hosteltur [Versión electrónica]*, "Ranking Hosteltur de cadenas hoteleras 2015", 2015, pp. 18-24 Disponible en: http://www.hosteltur.com/112791_ranking-hosteltur-cadenas-hoteleras-2015.html

**Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable
al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba**

y del portal de Ordenamiento Jurídico encabezado por la Secretaría de Gobernación, aunado al de la Secretaría de Turismo a nivel federal y a la Dirección General de Normas, para el caso de México. Adicional a la revisión de textos legales se realizaron nueve entrevistas semi-estructuradas a gestores clave de una cadena hotelera española con presencia en ambos países con el fin de otorgarle mayor soporte a la investigación al conocer la percepción que se tiene del ámbito legal y normativo por parte del sector; además se realizaron tres entrevistas a expertos en el tema (ver tabla 1); 2) sistematización de la información por medio del análisis de los discursos jurídicos, con el fin de facilitar el entendimiento de la legislación respectiva, considerando los artículos que tratan el tema ambiental. 3) Finalmente, se reconocieron las semejanzas y discrepancias del marco normativo y legal ambiental, señalados en la discusión y resultados.

Tabla 1. Entrevistas realizadas

País	Hotel	Actor clave	Fecha de entrevista
Cuba	Parque Central	Gerente General	01-mar-16
		Especialista de calidad	02-mar-16
	Tainos	Gerente de Calidad	03-mar-16
		Jefa de departamento calidad	03-mar-16
	Varadero	Especialista de medio ambiente	03-mar-16
		Gerente de mantenimiento	04-mar-16
	Playa Alameda	Gerente de calidad	04-mar-16
Grand Hotel Trinidad	Responsable de Gestión ambiental	05-mar-16	
México	Cozumel	Coordinadora de Desarrollo Sustentable y Asistente de Dirección general	18-may-16
	Cancún	Responsable de Gestión ambiental	19-oct-16
	Playa Paraíso	Coordinadora Nacional de Desarrollo Sustentable	20-oct-16
	Grand Hotel paraíso		
	Paraíso Maya		
	Paraíso del Mar		
	Paraíso Lindo		
	Tucán	Responsable de Gestión ambiental	
Quetzal			
Experto Cuba	MINTUR	Director del observatorio turístico de la Universidad de la Habana	29-feb-16
	CITMA	Delegada del CITMA en Matanzas	03-mar-16
Experto México	AHRM	Gerente de Operaciones Programa de Hotelería Sustentable	19-oct-16

Nota: Elaboración propia con base en campo

3. Resultados

México

Análisis Constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹⁴ establece como parte de los Derechos Humanos y sus Garantías, en el artículo 4º párrafo quinto que: “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar” y que el Estado es el responsable de garantizar el respeto al mismo. Además, menciona que cualquier persona que provoque daño o deterioro ambiental en términos de lo dispuesto por la ley, llevará una responsabilidad. Así mismo, el artículo 25 indica que, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará a empresas del sector social y privado de la economía, bajo las modalidades que dicte el interés público y el uso, en beneficio de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

De igual manera dentro de las facultades del Congreso se establece el expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (CDMX), en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (Artículo 73, fracción XXIX-G). Datos que pueden visualizarse en la Tabla 2.

Tabla 2. Estructura ambiental de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes Mexicanas	Artículos Totales	Artículos específicos	Palabras	Actores Clave	Dependencias
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	136 y 17 transitorios	Título Primero Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías Art. 4, 25 y 73	Medio Ambiente: 8 veces Ambiental: 4 veces Sustentable: 7 veces	Ejecutivo Federal	Federales

Nota: Elaboración con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (DOF 05 de febrero de 1917). Última Reforma, México (DOF 29 de enero de 2016)

Análisis de la Ley General de Turismo (LGT)

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (DOF 05 de febrero de 1917). Última Reforma, México (DOF 29 de enero de 2016). Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2504_18-08-2010.pdf [Consulta: 05-06-2016]

Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba

La LGT¹⁵ encabeza la legislación turística mexicana (en conjunto con el reglamento correspondiente) y establece dentro de sus objetivos en el artículo 1°, la determinación de los mecanismos para la conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural y el equilibrio ecológico.

Por otro lado, el tema ambiental es considerado como parte de la totalidad de los Recursos Turísticos y como parte del turismo sustentable, procurando el uso óptimo y conservación a los recursos naturales con apego a las leyes en materia. Así mismo, el término ambiental se contempla dentro de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable (ZDTS), mismas que por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico.

Cabe mencionar que, en esta Ley, el tema ambiental se ubica como parte del contenido obligado del Ordenamiento Turístico del Territorio y la declaratoria de la combinación deseable entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos, además de mencionar el impacto turístico de nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos y obras de infraestructura (instalaciones hoteleras). Finalmente, también se mencionan los derechos y obligaciones a los que son acreedores los prestadores de servicios.

Al respecto, se presentan algunos de los discursos por parte de los gestores, en torno al tema:

Un hotel desde que apertura tienen como su acta de nacimiento, que es una manifestación de impacto ambiental, que, si bien se deviene unas condicionantes que debes estar cumpliendo e informando ante las autoridades, nosotros en la parte federal cumplimos con prácticamente todo porque ya es una obligación.¹⁶

Análisis de la Ley de General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)¹⁷

La LGEEPA es reconocida como la máxima ley en materia de evaluación de impacto ambiental en México, que en conjunto con su reglamento tiene como fin principal propiciar el desarrollo sustentable y garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

De manera general, esta Ley aborda la evaluación de impacto ambiental; la autorregulación y auditorías ambientales; la regulación de áreas Naturales Protegidas y temas vinculados con la protección de la biodiversidad. Dentro de sus objetivos se encuentra la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, así como del suelo y sus recursos, destinando el Título IV a la

¹⁵ Ley General de Turismo. Diario Oficial de la Federación. México., 17 de junio de 2009. Última reforma (DOF 17 de diciembre de 2015). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGT_171215.pdf [Consulta: 19-06-2016]

¹⁶ Entrevista a *Coordinadora Nacional de Desarrollo Sustentable*, México (29-oct-2016)

¹⁷ Ley de General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. México., 28 enero de 1988. Última reforma (DOF 24 de enero de 2017). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf

protección del ambiente y a la prevención y control de la contaminación del mismo (aire, agua, suelo y subsuelo).

Como parte del Título I, en el capítulo III se hace referencia a la Política Ambiental y a los instrumentos para su aplicación, además de la expedición de normas oficiales mexicanas (NOM's)¹⁸ de obligatorio cumplimiento en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente (Capítulo IV, Sección VI), que a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se vigila su cumplimiento. Dentro de las NOM's aplicables al sector hotelero resaltan la NOM-059-SEMARNAT-2010 "Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Lista de especies en riesgo"; la NOM-162-SEMARNAT-2012 sobre la "protección, recuperación y manejo de las poblaciones de las tortugas marinas en su hábitat de anidación" con aplicación a los hoteles que cuentan con campamentos tortugueros; por otro lado se encuentra la NOM-002-SEMARNAT-1996 sobre los "límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal" y la NOM 052-SEMARNAT-2005 sobre "residuos peligrosos" entre otras.

En cuanto a las medidas de control y sanciones, éstas se encuentran estipuladas en el título sexto, que de manera general indica las infracciones administrativas y las sanciones de competencia federal ejecutadas de la mano de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y de Metrología y Normalización.

Por lo tanto, es esta ley la que marca la actuación de las empresas en territorio mexicano y a la cual deben acatarse los hoteleros para su correcta operación.

Organismos e instituciones relacionados (México)

La instancia encargada de ejercer las atribuciones del ejecutivo federal en materia turística corresponde a la Secretaría de Turismo (SECTUR),¹⁹ la cual tiene la facultad de regular la clasificación y cumplimiento obligatorio de establecimientos hoteleros y de hospedaje en todo el país, así como firmar convenios de colaboración con los Estados y el D.F (ahora CDMX) en materia de registro de clasificación, verificación y sanción por incumplimiento de la regulación, además de administrar y supervisar las ZDTS y propiciar el desarrollo integral y sustentable en beneficio de los habitantes.

Por otro lado, fue posible identificar algunas otras instituciones con las cuales trabajan directamente los hoteles; esto a través del discurso de los gestores proveniente de las entrevistas como se observa a continuación: "Trabajamos con SIDESOL que regula la parte de relleno sanitario, la cuestión de SEMARNAT y la

¹⁸ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), 2012, Normas Oficiales Mexicanas en Materia de Protección de Flora y Fauna/www.semarnat.gob.mx/15-02-2017, <http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/nom-fauna>

¹⁹ SECTUR, 2016, Normas Oficiales Mexicanas/ www.setur.gob.mx/ [sectur.gob/](http://www.sectur.gob.mx/), 19-07-2016, <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/marco-juridico-y-normativo/normas-oficiales-mexicanas/>

Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba

CEMA pues es la cuestión de los papeles, por ejemplo, la licencia de funcionamiento ambiental etc".²⁰

Así mismo, SECTUR es la encargada de expedir las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's)²¹ (obligatorias) afines a la prestación de los servicios turísticos, cuyo incumplimiento es sancionado conforme a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Es debido señalar que las NOM's que competen al sector hotelero se reducen a dos: la NOM-07-TUR-2002 "elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios" y la NOM-010-TUR-2001 "requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura"; sin embargo, como se puede observar ninguna de éstas es de carácter ambiental.

No obstante existe otro tipo de normas conocidas como Normas Mexicanas (NMX)²² que, si bien establecen los requisitos mínimos de calidad para productos y servicios en distintas disciplinas, éstas son de carácter voluntario.

Así, referente a la normatividad se obtuvo el siguiente discurso por parte de un gestor mexicano:

En la parte normativa nosotros si somos muy precisos, tenemos lo de la manifestación y en la operación: nosotros para operar incluso tenemos planes de manejo de residuos sólidos que están también acreditados y que estos los autorizamos anualmente ante el estado y registrado nuestro almacén de residuos peligrosos ante la SEMARNAT, permisos de zona federal marítima, y también de las áreas de conservación. Prácticamente todo eso en operación normativa es lo que nosotros cumplimos totalmente.²³

Cuba

Análisis constitucional

La jerarquía de la legislación cubana señala a la Constitución (CRC),²⁴ como la ley de leyes de la República, seguida de las Leyes Ordinarias, aprobadas por la Asamblea Nacional; los Decretos-Leyes, aprobadas por el Consejo de Estado; los Decretos del Consejo de Ministros; las Resoluciones ministeriales; los Reglamentos, Acuerdos, Instrucciones, Circulares y otras normas de jerarquía inferior.²⁵ Es debido

²⁰ Entrevista a Gerente Responsable de Gestión ambiental; Cancún, México (19- oct-2016)

²¹ Secretaría de Turismo (SECTUR), 2016, Normas Oficiales Mexicanas/ www.setur.gob.mx/sectur.gob/19-07-2016, <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/marco-juridico-y-normativo/normas-oficiales-mexicanas/>

²² Dirección General de Normas, Consulta del Catálogo de Normas Mexicanas (NMX)/ <http://www.economia-nmx.gob.mx/normasmx/> <http://www.economia-nmx.gob.mx/19-07-2016>, <http://www.economia-nmx.gob.mx/normasmx/index.nmx>

²³ Entrevista a Responsable de Gestión ambiental, Hotel Quetzal y Tucán, (20-oct-2016)

²⁴ Constitución de la República de Cuba [en línea]. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, la Habana, 11 Julio de 1997 (7). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.cu/html/constitucion_de_la_republica.html [Consulta: 11-06-2016]

²⁵ CARRILLO, Yoel, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 43 (128), "Régimen político y calidad de las leyes en Cuba", 2010, pp. 659 Disponible en:

resaltar que, al ser un Estado socialista, se establece en el artículo 11 constitucional inciso *b* y se retoma en el artículo 27, que el Estado ejerce la soberanía sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país y al mismo tiempo reconoce la vinculación con el desarrollo económico y social de manera sostenible para asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Así mismo, establece que es responsabilidad de los órganos competentes aplicar la política, así como deber de los ciudadanos contribuir a la protección de los recursos.

Análisis de la Ley No. 81 de Medio Ambiente (1997)²⁶

La presente Ley aborda mediante sus 163 artículos, las políticas y normas que rigen al ambiente con el fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible (DS) creados por el Estado, dedicando el título XI al uso y desarrollo sostenible del turismo. De manera general, dicha Ley, trata de las responsabilidades que tienen tanto el Estado como la sociedad para proteger el medio ambiente contemplando el eje social, ambiental y económico. Así mismo, propone regulaciones de carácter económico para asegurar el uso racional de los recursos naturales, así como dirigir y controlar las actividades relacionadas con las áreas protegidas, entre otras.

Cabe mencionar que las empresas y demás personas jurídicas, nacionales o extranjeras (entiéndase su aplicación a las cadenas hoteleras) están obligadas, a respetar dicha Ley, tal como lo establece el artículo 14, aceptando las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que puedan incurrir.

Por otro lado, en el artículo 24 (capítulo III), se estipula que cualquier actividad capaz de producir efectos significativos sobre el medio ambiente estará sometida al otorgamiento de una licencia ambiental por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), cuyas disposiciones particulares se encuentran establecidas en el Decreto- Ley 212 "Gestión de la Zona Costera".²⁷ Otra de las disposiciones reglamentarias es la evaluación del impacto ambiental, estipulada en el capítulo IV de la Ley que enmarca este análisis (Ley No. 81); requisito que puede exigirse ante la expansión o modificación de obras o actividades y que se encuentra regulada por la Resolución No.77/99.²⁸ A su vez, en el artículo 48 se menciona que las instituciones que desarrollen programas de superación y capacitación con el personal, tendrán que incluir la temática ambiental. Siguiendo esta línea, en entrevista con la experta del CITMA se mencionó lo siguiente:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332010000200003&lng=es&tlng=es [Consulta: 28-06-2016]

²⁶ Ley núm. 81, Del medio ambiente. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Cuba, Edición Extraordinaria. La Habana, 11 de julio de 1997. Disponible en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/cuba/cuba_81-97.pdf [Consulta: 11-06-2016]

²⁷ Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. Gaceta Oficial de la República de Cuba. La Habana, 14 de agosto, 2000 (68). Disponible en: <http://www.ipf.cu/es/legislativos> [Consulta: 12-06-2016]

²⁸ Resolución No.77/99, Reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición ordinaria, La Habana, 06 de agosto de 1999. Disponible en: <http://www.medioambiente.cu/legislacion/R-77-99CITMA.htm> [Consulta: 16-02- 2017]

Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba

La cadena es muy cuidadosa con el medio ambiente, no solamente con su accionar sino desde el punto de vista educativo. Y se promueven en ese sentido los seminarios, la inducción de los trabajadores se trata el tema y se le da seguimiento periódicamente.²⁹

Por su parte, el gestor del hotel argumenta lo siguiente:

(...) el tema de salud y de medio ambiente nos implica 100x100 nuestras acciones [...], incluso nos piden que demos cursos y clases formativas en las universidades y las damos sin problema. Pero realmente todo eso viene ya estipulado por el gobierno y aplica para todas las cadenas.³⁰

De la misma forma, en el título decimo, se hace referencia al uso sostenible de los recursos paisajísticos para lo cual se reglamentan, en materia turística, los aeropuertos y los puertos marítimos y fluviales además de centros turísticos (Art. 136). En el título XI (Desarrollo Sostenible del Turismo), se trata propiamente el tema turístico y su desarrollo sostenible, mismo que se fundamenta en la armonía que deberá existir entre las potencialidades estéticas, recreativas, científicas, culturales, sociales y de recursos naturales de manera que sostengan sus beneficios para las siguientes generaciones (Art. 139-141).

Al respecto, es idóneo apuntar que esta Ley únicamente hace referencia de manera general a los aspectos relacionados con el medio marino, el suelo y acciones propias del cuidado del medio ambiente; mismos que son descritos de manera detallada en el Decreto-Ley 212, "Gestión de las Zonas Costeras", entre otros documentos complementarios de menor jerarquía, a los que también deben acatarse las empresas hoteleras para garantizar su operación y en cuyo contenido se establecen los límites y regulaciones de la zona costera y terrestre, sus componentes, la gestión de las zonas de protección, las autoridades responsables y sus facultades.

En este contexto, se observa la percepción sobre la legislación cubana mediante el discurso emitido por el gerente del hotel en Cuba:

Todo el tema del medio ambiente está muy bien tipificado por las leyes cubanas, por lo tanto, nosotros nos tenemos que acercar y adaptar también, a los que nos pide el país en cuanto a estas reglas. Hay además varias inspecciones y cada 3- 4 meses.³¹

Organismos e instituciones relacionados (Cuba)

La dependencia encargada de proponer la política ambiental y dirigir su ejecución es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), la cual tiene entre sus facultades: controlar sistemáticamente la Estrategia Ambiental Nacional y contribuir a la aplicación de los programas requeridos para el desenvolvimiento de su función; dirigir y controlar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y promover los programas de educación ambiental en los sectores económicos y de servicios. A su vez, el Ministerio de Economía y Planificación en coordinación con los organismos adscritos, tiene como facultad dirigir, ejecutar y controlar la aplicación

²⁹ Entrevista a *Delegada del CITMA*; Matanza, Cuba, (03-marzo-2016)

³⁰ Entrevista a *Gerente General*; Parque central, Cuba, (01- marzo-2016)

³¹ *Ibidem.*,

de la política del Estado en lo referente a economía, normalización, metrología y control de calidad, así como articular el ordenamiento territorial de la mano de las direcciones provinciales y municipales correspondientes, con base en los principios y objetivos establecidos en la ley de medio ambiente. Por otro lado, a través del Ministerio de Inversión Extranjera se trabaja el Fondo Nacional del Medio Ambiente, que financia total o parcialmente proyectos o actividades dirigidos a la protección del medio ambiente.

En este sentido, se exhibe la importancia de las instituciones para el sector hotelero mediante los discursos siguientes:

El aval ambiental es el que permite junto a la licencia sanitaria que puedan tener un sistema de gestión de calidad y cuando uno incurre se le quita el aval ambiental se le pone una multa y hasta se puede parar, es decir no puede operar.³²

Tenemos el CITMA que es la gestora de todo el tema de medio ambiental en Cuba, entonces ellos son los que van marcando las pautas en las que se van haciendo mejoras de proyectos que estaban hechos anteriormente para trabajar con todo el tema de recuperado de playas etc.³³

Discusión

Si bien la Ley 81 de Medio Ambiente en Cuba, es considerada como la Ley base en el tema, existen insuficiencias respecto al modo de abordar la actividad turística, aun cuando dedique todo un título para tratar el Desarrollo Sostenible del Turismo. Por tanto, se puede observar que la regulación del sector turístico, especialmente del hotelero, se concentra en el Decreto-Ley 212 “Gestión Costera” y en normas derivadas de ésta, localizadas jerárquicamente por debajo de las Leyes aprobadas por la Asamblea Popular; sin embargo, aunque algunos autores indican que se carece de un marco jurídico adecuado para el turismo, cuyos textos procedentes de normas y no de leyes son los que llenan los vacíos,³⁴ las entrevistas a los gestores resaltan que dichas normas cuentan con la fuerza legal necesaria para ser entendidas y ejecutadas; de modo que, las normativas de menor rango, en el tema turístico, constituyen normas desarrolladoras a la Ley de Medio Ambiente y complementan su aplicación (ver figura 2).

En el caso de la legislación turística mexicana; la Ley marco de carácter específico en materia turística (LGT) conduce en los puntos referentes al tema ambiental a la Ley de protección al ambiente (LGEEPA), ésta última de aplicación general; por lo que los hoteleros deben responder a ambas de manera obligatoria, al ser Leyes complementarias que se encuentran en el mismo nivel jerárquico, así como a las NOM’s correspondientes que se encuentran por debajo.

Cabe mencionar, que, en ambos casos, se vuelve necesaria la actualización del término Distrito Federal (D.F) por Ciudad de México (CDMX) ya que ha sido sustituido de acuerdo con la Reforma Política de la capital del país.

³² Entrevista a *Delegada del CITMA*; Matanza, Cuba, (03-marzo-2016)

³³ Entrevista a *Gerente General*; Parque central, Cuba, (01- marzo-2016)

³⁴ MOTA, Op. cit. P. 5

Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba

Por otro lado, se hace énfasis sobre las dependencias encargadas de regular la actividad turística y dar seguimiento a las políticas ambientales establecidas dentro de la LGT; además de la designación de un apartado para dar a conocer las obligaciones y derechos de los prestadores de servicios turísticos y de los turistas, aspecto que debe ser considerado por el sector hotelero al momento de definir e implementar el programa de gestión ambiental que regirá su operación.

En este sentido, son la legislación y la política ambiental de un país, las que logran transformar los factores institucionales, jurídicos y ambientales a los que el sector de cadenas hoteleras (y cualquier otro) debe responder; de manera que, es la legislación la que condiciona y regula la gestión ambiental de las empresas³⁵; de ahí la dificultad presente en la homologación de los sistemas de gestión para el sector; ya que las cadenas hoteleras operan en países que se rigen bajo sistemas políticos diferentes y para implementar un sistema de gestión ambiental es preciso tomar en cuenta no solo los objetivos estratégicos de la organización; sino, las exigencias legales y las demandas sociales.³⁶

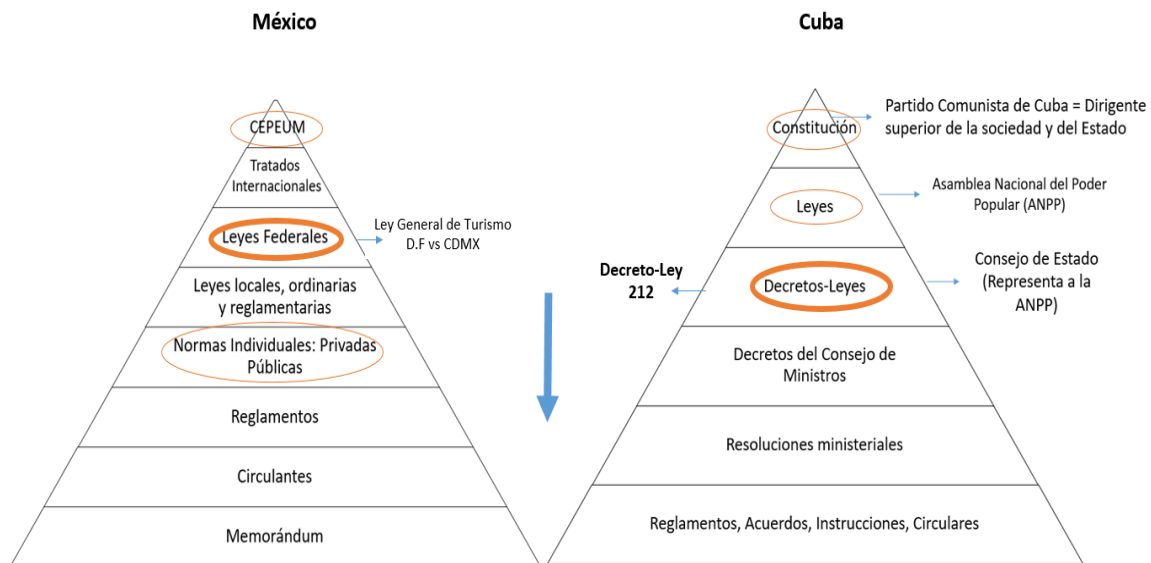


Figura 2 Jerarquía legal por país

Conclusión

Resumiendo las principales coincidencias y diferencias entre ambos marcos legislativos, se observa primeramente, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el medio ambiente sano es considerado un derecho para la sociedad, expresado en los primeros capítulos de la ley; mientras que en el caso de la Constitución de la República de Cuba, la protección al ambiente por parte del Estado se encuentra indicado en el artículo 27, con la diferencia de que se toman en cuenta el desarrollo social y económico, así como al aseguramiento del bienestar

³⁵ VARGAS et al. Op.cit. P. 187

³⁶SILVA, et al. Op. cit. P. 27

para las generaciones presentes y futuras, haciendo hincapié en la responsabilidad tanto del estado como de la sociedad para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Cabe destacar que, en el caso de Cuba, la gestión ambiental es considerada como una obligación de carácter jurídico tanto para el estado como para el inversionista hotelero que se establece en el territorio.

Respecto a los términos empleados, en ambos casos el término de sustentabilidad o sostenibilidad se refiere a los tres ejes establecidos por el concepto (económico, social y ambiental); sin embargo, con base en el objetivo de la presente investigación, se prestó mayor atención al eje ambiental.

Como resultado del análisis, se observa en el caso de Cuba la carencia de una Ley única aplicable al sector turístico que contemple el aspecto ambiental; sin embargo, se cuenta con la Ley 81 de Medio Ambiente como soporte legal al derecho a un medio ambiente sano con aplicabilidad *erga omnes* o, por debajo de ésta, el Decreto-Ley 212 y las normas o disposiciones ambientales que de ésta emanen, cuyo carácter obligatorio extiende su alcance al sector hotelero (ver tabla 3).

Tabla 3. Coincidencias y Diferencias

Coincidencias	Diferencias
Jerarquía máxima legal: Constitución	Sistemas políticos distintos
Se promueve la protección y conservación del medio ambiente con visión al futuro en ambos casos	Terminología empleada México: sustentable Cuba: sostenible Empleados como sinónimos
Se cuenta con instrumentos de gestión en el tema	Existencia de una Ley específica de Turismo
Se tienen vínculos con otras dependencias de acuerdo con los objetivos planteados.	El aspecto ambiental no tiene el mismo orden de importancia en ambos casos.

Nota: Elaboración con base en el análisis legal

En Conclusión, el ordenamiento turístico nacional respectivo, cuya facultad es regular la actividad turística así como definir las potestades en materia ambiental (de acuerdo con los alcances de este trabajo) tanto del Estado como de las entidades que correspondan, juega un papel determinante en el proceso de gestión de las cadenas hoteleras que se encuentran establecidas en ambos destinos (México y Cuba), mismas que deben adaptar su operación y gestión ambiental de acuerdo con lo establecido en el marco legal que corresponda, respetando las diferencias existentes entre estos; de modo que, equiparar el sistema de gestión ambiental interno es hoy uno de sus principales retos.

Bibliografía

Leyes

- Cuba. Constitución de la República de Cuba [en línea]. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, la Habana, 11 Julio de 1997 (7). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.cu/html/constitucion_de_la_republica.html [Consulta: 11-06-2016]
- Cuba. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. Gaceta Oficial de la República de Cuba. La Habana, 14 de agosto, 2000 (68). Disponible en: <http://www.ipf.cu/es/legislativos> [Consulta: 12-06-2016]
- Cuba. Ley núm. 81, Del medio ambiente. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Cuba, Edición Extraordinaria. La Habana, 11 de julio de 1997. Disponible en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/cuba/cuba_81-97.pdf [Consulta: 11-06-2016]
- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (DOF 05 de febrero de 1917). Última Reforma, México (DOF 29 de enero de 2016). Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2504_18-08-2010.pdf [Consulta: 05-06-2016]
- México. Ley General de Turismo. Diario Oficial de la Federación. México., 17 de junio de 2009. Última reforma (DOF 17 de diciembre de 2015). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGT_171215.pdf [Consulta: 19-06-2016]
- México. Ley de General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. México., 28 enero de 1988. Última reforma (DOF 24 de enero de 2017). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf [Consulta: 23-02-2017]

Libros

- KELSEN, Hans, *TEORÍA PURA DEL DERECHO*, 2º edición, UNAM, México, 1982, pp. 354
- MOTA, Ventura, *DERECHO MEXICANO DEL TURISMO*, Themis, S.A de C.V., México, 2007, pp. 553
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT), *LEGISLACIÓN DEL TURISMO EN LAS AMÉRICAS*, UWNTO, España, 2014, pp. 145
- RODRÍGUEZ, Mateo, *La dimensión espacial del desarrollo sostenible una visión desde América Latina*, Editorial UH, Editorial científico-técnica, 2012, pp. 161

Páginas Electrónicas

- Dirección General de Normas, Consulta del Catálogo de Normas Mexicanas (NMX)/<http://www.economia-nmx.gob.mx/normasmx/>
<http://www.economia-nmx.gob.mx/> 19-07-2016, <http://www.economia-nmx.gob.mx/normasmx/index.nmx>

- Secretaría de Turismo (SECTUR), 2016, *Normas Oficiales Mexicanas*/
www.setur.gob.mx/sectur.gob/19-07-2016,
<http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/marco-juridico-y-normativo/normas-oficiales-mexicanas/>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), *NOM's en Materia de Protección de Flora y Fauna*/www.semarnat.gob.mx/15-02-2017,
<http://www.semarnat.gob.mx/leyes-y-normas/nom-fauna>

Revistas

- BARBIERI, Roberto, *TRAVEL TRADE CARIBBEAN [en línea]*, "Cadenas hoteleras españolas en el Caribe", 2015, Disponible en: <http://www.traveltradecaribbean.es/cadenas-hoteleras-espanolas-en-el-caribe> [Consulta: 22-06-2016]
- BRAGA, Célia, 2007 citado en DA ROSA, Fabricia; LUNKES, Rogério; PFITSCHER, Elisete; RIPOLL, Vicente y CRESPO, Cristina, *CONTABILIDAD Y NEGOCIOS: REVISTA DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS*, 7(14), "Contabilidad Medioambiental en España: proceso estructurado de revisión y análisis teórico referencial", 2012, pp. 27 Disponible en [Consulta: 18-02-2017]
- CARRILLO, Yoel, *BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO*, 43 (128), "Régimen político y calidad de las leyes en Cuba", 2010, pp. 569, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332010000200003&lng=es&tlng=es [Consulta: 28-06-2016]
- MOLINA, Joaquín, *HOSTELTUR [versión electrónica]*, (260), "Cuba: las cadenas españolas toman posiciones", 2016, Disponible en: http://www.hosteltur.com/115620_cuba-cadenas-espanolas-toman-posiciones.html [Consulta: 20-06-2016]
- MOLINA, Joaquín, *HOSTELTUR [versión electrónica]*, "Ranking Hosteltur de cadenas hoteleras 2015", 2015, pp. 18-24, Disponible en: http://www.hosteltur.com/112791_ranking-hosteltur-cadenas-hoteleras-2015.html [Consulta: 27-06-2016]
- SALINAS, Asunción, *REPORTUR*, "Las 20 familias hoteleras españolas que dominan el Caribe mexicano" [Edición especial], 2014, Disponible en: <http://www.reportur.com/mexico/2014/11/07/las-20-familias-espanolas-que-dominan-de-los-hoteles-del-caribe-mexicano/> [Consulta: 21-06-2016]
- VARGAS, Elva, ZIZUMBO, Lilia, VIESCA, Felipe, y SERRANO, Rocío, "CUADERNOS DE ADMINISTRACIÓN" [en línea] 24(42), "Gestión ambiental en el sector turístico mexicano: Efectos de la regulación en el desempeño hotelero, 2011, pp. 187, 193. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-35922011000100009&lng=en&tlng=es [Consulta: 21-06-2016]

**Comparación del marco legal y normativo ambiental aplicable
al sector hotelero a nivel federal entre México y Cuba**

Entrevistas

Cuba. Entrevista a *Delegada del CITMA*; Matanza, Cuba, (03-marzo-2016)

Cuba. Entrevista a *Gerente General*; Parque central, Cuba, (01- marzo-2016)

Cuba. Entrevista a *Especialista de Medio Ambiente*; Varadero, Cuba, (03-marzo-2016)

México. Entrevista a *Coordinadora Nacional de Desarrollo Sustentable*; Cozumel, México
(29-oct-2016)

México. Entrevista a *Gerente Responsable de Gestión ambiental*; Cancún, México, (19-
oct-2016)

México. Entrevista a *Responsable de Gestión ambiental*; Hotel Quetzal y Tucán, México
(20-oct-2016)