

Preguntas y Respuestas

sobre la participación de atletas rusos y bielorrusos en competiciones deportivas internacionales

Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales,
Sra. Alexandra Xanthaki

4 de mayo de 2023

1. ¿Cuál es la cronología de la participación de la Relatora Especial de la ONU en la decisión del Comité Olímpico Internacional (COI) sobre la participación de los atletas rusos y bielorrusos en competiciones deportivas?

El 14 de septiembre de 2022, la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales y la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia dirigieron una carta al Comité Olímpico Internacional (COI) ([AL OTH 90/2022](#)) para expresar su preocupación por la recomendación de la Comisión Ejecutiva del COI, de 28 de febrero de 2022, de excluir a todos los atletas rusos y bielorrusos de los acontecimientos deportivos.

Esta recomendación siguió a una declaración realizada por la Comisión Ejecutiva el [25 de febrero de 2022](#), al día siguiente de la invasión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia y de la ruptura de la Tregua Olímpica, en la que recomendaba a todas las Federaciones Deportivas Internacionales

- que reubiquen o cancelen sus eventos deportivos actualmente previstos en la Federación de Rusia o en Belarús y
- que no se exhiba ninguna bandera nacional rusa o bielorrusa ni se interprete ningún himno ruso o bielorruso en los acontecimientos deportivos internacionales.

El [28 de febrero de 2022](#), el COI recomendó que las federaciones deportivas internacionales y los organizadores de acontecimientos deportivos

- no inviten ni permitan la participación de atletas y oficiales rusos y bielorrusos en competiciones internacionales, y
- siempre que esto no fuera posible a corto plazo por razones organizativas o jurídicas, hagan todo lo que esté en sus manos para garantizar que no se permita a ningún atleta u oficial deportivo de Rusia o Belarús participar en nombre de Rusia o Belarús.¹

¹ La resolución señala que los ciudadanos rusos o bielorrusos, ya sea individualmente o en equipo, deben ser aceptados únicamente como "atletas neutrales o equipos neutrales", y no deben exhibirse símbolos, colores, banderas o himnos nacionales.

En su carta al COI de 14 de septiembre de 2022, las dos relatoras especiales señalaron que algunas de las decisiones tomadas por la Comisión Ejecutiva -como la reubicación o cancelación de eventos previstos en la Federación de Rusia y en Belarús o la recomendación de no exhibir las banderas nacionales rusa o bielorrusa y no tocar los himnos ruso o bielorruso en eventos deportivos internacionales- podían considerarse legítimas, ya que se dirigen directamente a los Estados que están, directa o indirectamente, implicados en la invasión de Ucrania. Sin embargo, la recomendación de prohibir la participación de atletas y funcionarios rusos y bielorrusos en competiciones internacionales basándose únicamente en su nacionalidad plantea serias dudas en relación con el principio de no discriminación y el derecho a participar en la vida cultural.

En febrero de 2023, el COI [respondió](#) a las preocupaciones de los Relatoras Especiales, explicando el dilema al que se había enfrentado -esforzarse por proteger la misión del Movimiento Olímpico como fuerza unificadora pero no ver otra solución que excluir a los atletas rusos y bielorrusos- y expresando su voluntad de explorar formas de superarlo.

2. ¿Por qué el Comité Olímpico Internacional y sus miembros deben respetar los derechos humanos?

El COI es una organización internacional independiente sin ánimo de lucro. Como líder del Movimiento Olímpico, el COI actúa como catalizador de la colaboración entre todas las partes interesadas en los Juegos Olímpicos, incluidos los atletas, los Comités Olímpicos Nacionales, las Federaciones Internacionales, los Comités Organizadores de los Juegos Olímpicos, los Socios Olímpicos Mundiales y los socios de retransmisión olímpica. También colabora con autoridades públicas y privadas, incluidas las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

En septiembre 2022, el COI afirmó en su [Marco Estratégico de Derechos Humanos](#) su compromiso con el respeto de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, de conformidad con los [Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#) (2012). Para cumplir estas expectativas en la práctica, el COI se comprometió a seguir llevando a cabo la diligencia debida en materia de derechos humanos: un proceso continuo de gestión de riesgos para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de cualquier impacto adverso sobre los derechos humanos en todas sus actividades pertinentes. La prohibición de la discriminación directa se considera desde hace tiempo un principio tan importante del derecho internacional que se aplica horizontalmente, a todas las entidades, públicas y privadas.

3. ¿Qué tienen que ver los derechos culturales con el deporte?

La preocupación de la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales por la exclusión de atletas rusos y bielorrusos de acontecimientos deportivos forma parte de su preocupación más amplia por las continuas exclusiones innecesarias de rusos y bielorrusos de la participación en la vida cultural. También se ha excluido a artistas de actos culturales, festivales y otras plataformas por motivos de nacionalidad y se ha restringido su libertad artística.

El deporte es una de las muchas prácticas culturales a través de las cuales las personas se desarrollan y expresan, aprenden de los demás y pertenecen a una comunidad. El derecho a participar en la vida cultural, protegido por el derecho internacional y por muchas

constituciones de todo el mundo, incluye el derecho a practicar deportes. Así lo han afirmado, entre otros, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y anteriores titulares de este mandato.

En la carta dirigida al COI, los expertos subrayan que, de acuerdo con la legislación internacional sobre derechos humanos, toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural. Este derecho está consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el párrafo 1 del artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. También se incluyen referencias a los derechos culturales en un amplio número de instrumentos de derechos humanos.²

En la Observación General núm. 21 (2009), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que "la cultura es un concepto amplio e inclusivo que abarca todas las manifestaciones de la existencia humana" (párr. 11), incluidos, entre otros, "el deporte y los juegos" (párr. 13). El Comité también observa que el derecho a participar o tomar parte en la vida cultural incluye tres componentes principales interrelacionados: (a) participación en, (b) acceso a, y (c) contribución a la vida cultural. El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos culturales.

La Carta Olímpica reconoce expresamente, en su principio fundamental 4, que "la práctica del deporte es un derecho humano" y establece que todo individuo "debe tener la posibilidad de practicar deporte, sin discriminación de ningún tipo".

4. ¿Por qué la decisión del COI de prohibir la participación de atletas y funcionarios rusos y bielorrusos en competiciones internacionales es discriminatoria e incoherente con la responsabilidad del COI de respetar los derechos humanos?

La no discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en prácticamente todos los tratados fundamentales de derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, párr. 1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2, párr. 2).

Los derechos humanos deben ejercerse sin discriminación de ningún tipo.

Por "discriminación" se entiende cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferenciado que se base directa o indirectamente en motivos prohibidos de discriminación y que tenga la intención o el efecto de anular o menoscabar la igualdad en el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos.

El trato diferenciado basado en motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que la justificación de la diferenciación sea razonable y objetiva. Esto incluirá una evaluación de si el objetivo y los efectos de las medidas u omisiones son legítimos, compatibles con las

² Ver por ejemplo el art. 5 (e) (vi) de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; art. 13(c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; art. 31, párr. 2, de la Convención sobre los derechos del niño; art. 43, párr. 1 (g) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; y art. 30, párr. 1, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

normas de derechos humanos y tienen como único fin promover el bienestar general en una sociedad democrática. Además, debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el objetivo que se pretende alcanzar y las medidas u omisiones y sus efectos.

5. ¿En qué circunstancias puede limitarse el derecho a participar en la vida cultural, incluido el deporte?

El derecho internacional autoriza limitaciones o restricciones a la mayoría de los derechos humanos, pero bajo condiciones específicas.

Las limitaciones al derecho a participar en la vida cultural, incluido el deporte, deben estar determinadas por la ley, perseguir un fin legítimo, ser compatibles con la naturaleza del derecho y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática. Por lo tanto, cualquier limitación debe ser *proporcionada, lo que significa que deben adoptarse las medidas menos restrictivas* cuando varios tipos de limitaciones puedan ser impuestas.

Cuando las restricciones van acompañadas de una violación del principio de no discriminación, lo que significa que se aplican sólo a algunas personas, existe una fuerte presunción de incompatibilidad con el derecho internacional y la prueba debe ser más estricta.

6. ¿Cómo se aplica esto a la prohibición contra atletas rusos y bielorrusos en competiciones deportivas?

Una prohibición general basada únicamente en la nacionalidad es la medida más restrictiva, no la menos restrictiva, como exige el derecho internacional de los derechos humanos. Es desproporcionada en relación con el objetivo que pretende alcanzar. Por esta razón, es contraria al derecho internacional de los derechos humanos, tanto como restricción a los derechos culturales como, aún más, como medida que crea discriminación directa.

La Relatora Especial no excluye la posibilidad de que se adopten una *serie de medidas cada vez más severas*, caso por caso y se es necesario, dependiendo de cómo se desarrolle la situación. Sin embargo, primero deben adoptarse medidas menos restrictivas, como la inclusión de los atletas rusos y bielorrusos, o al menos de algunos de ellos, bajo una bandera neutral. En particular, es importante que se favorezcan las exclusiones basadas en *conductas individuales*, sea cual sea la nacionalidad, en lugar de las prohibiciones colectivas en las que el umbral de necesidad es alto. Además, cualquier medida debe tener un efecto claro sobre el objetivo específico que pretende cumplir, como el mantenimiento de la paz.

7. ¿Autoriza el derecho internacional restricciones para combatir la incitación al odio y la propaganda en favor de la guerra?

Garantizar que los acontecimientos deportivos no se conviertan en plataformas de propaganda bélica es una preocupación legítima. Las normas internacionales de derechos humanos proporcionan orientaciones específicas y claras.

Los deportistas que realicen propaganda en favor de la guerra, independientemente de su nacionalidad, pueden ser excluidos. Se trataría de una restricción legítima de los derechos culturales. El artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que

toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Además, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite las restricciones a la libertad de expresión si están previstas por la ley; son necesarias para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; y son proporcionadas para alcanzar estos fines. Por lo tanto, los deportistas que realicen expresiones que no constituyan propaganda en favor de la guerra propiamente dicha, pero que atenten contra los derechos de los demás o el orden público también pueden ver restringidas su libertad de expresión y su participación.

Además, en virtud del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, debe erradicarse toda incitación a la discriminación racial o todo acto de discriminación racial.

Una vez más, como ya se ha mencionado, deben adoptarse las medidas menos restrictivas posibles.

La Relatora Especial de la ONU opina que la aplicación efectiva de las disposiciones anteriores puede contribuir en gran medida a abordar las preocupaciones que han estado detrás de la prohibición general de los atletas rusos y bielorrusos. Combinado con la prohibición de la Federación de Rusia y Belarús y el apoyo activo a los atletas ucranianos, este conjunto de medidas transmitiría el mensaje correcto y garantizaría que los derechos humanos prevalezcan sobre la agresión y la ilegalidad.

8. ¿Se puede pedir a los atletas rusos y bielorrusos que firmen un formulario expresando su desacuerdo con la guerra en Ucrania?

Hay que distinguir entre libertad de opinión y libertad de expresión. Mientras que esta última puede estar sujeta a restricciones, la primera es un derecho absoluto y no puede ser objeto de ninguna excepción o restricción. En el caso del deporte, significa que ningún atleta debe ser excluido por su *opinión* sobre la guerra, sino sólo en lo que respecta a la *expresión* de dicha opinión. Por lo tanto, cualquier pregunta de las asociaciones deportivas sobre el apoyo de los atletas a la guerra cruzaría esa línea.

9. ¿Puede prohibirse la participación de atletas rusos y bielorrusos en competiciones deportivas por motivos de seguridad y para proteger la seguridad y el bienestar físico y emocional de los atletas ucranianos?

La Relatora Especial comprende la angustia emocional causada por la agresión contra Ucrania, así como por la idea de que atletas ucranios podrían competir contra atletas rusos y bielorrusos si se les permite competir.

El derecho internacional de los derechos humanos autoriza restricciones a la mayoría de los derechos humanos, incluido el derecho a participar en la vida cultural a través del deporte, por motivos de seguridad y para proteger los derechos de los demás. Los mismos estándares se aplican siempre. Las restricciones deben estar determinadas por la ley, ser necesarias y

proporcionadas para perseguir un objetivo legítimo. Como se ha especificado anteriormente, las medidas menos restrictivas deben adoptarse primero.

Muchos atletas de todo el mundo provienen de zonas de conflicto y pueden encontrarse durante las competencias deportivas. Las federaciones deportivas internacionales están acostumbradas a adoptar medidas protectoras y paliativas en tales circunstancias. Son ya muchas las experiencias de tensiones, conflictos y desastres naturales a las que se ha enfrentado el mundo del deporte, a partir de las cuales se podrían tomar y adaptar medidas para hacer frente a la situación actual.

10. ¿Cuáles podrían ser los criterios legítimos para prohibir la participación de deportistas individuales en competiciones deportivas?

En sus conversaciones con el COI, la Relatora Especial propuso que, si fallan todas las medidas de mitigación y se toma la decisión de prohibir a atletas individuales, los siguientes criterios se aplican:

- Cualquier prohibición o restricción debe aplicarse a todos los atletas independientemente de su nacionalidad/origen nacional (así como por cualquier motivo prohibido por el derecho internacional). No se debe aplicar ninguna restricción a ningún atleta que no se aplique a todos.
- Cualquier restricción debe basarse en una evaluación que sea transparente, justa y no discriminatoria, con cada caso evaluado según sus propios méritos, incluidas disposiciones claras para un proceso de apelación justo e independiente.
- Cualquier medida debe abordar cada situación y caso individual de forma ad hoc, evitando así el “castigo colectivo”.
- Cualquier decisión debe basarse en estándares sobre posibles limitaciones a los derechos humanos bajo el derecho internacional. Esto incluye en particular las:
 - a. Exclusiones basadas en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: toda propaganda de guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
 - b. Exclusiones basadas en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial, en cuanto a la erradicación de toda incitación a, o acto de, discriminación racial.
 - c. Exclusiones en situaciones en las que existan denuncias graves y creíbles de delitos estipulados en el derecho internacional (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio, agresión, tortura, discriminación racial...)
 - d. Exclusiones en caso de apoyo abierto a estos delitos o guerras en forma que habilite una calificación en virtud de lo anterior.

11. ¿Se debe excluir de las competiciones deportivas internacionales a los miembros activos de las fuerzas armadas que participen en la guerra?

La Relatora Especial señala que, en su Recomendación del 28 de marzo de 2023, el COI recomendó que los atletas que apoyan activamente la guerra no puedan competir. Se

considera que los atletas que están contratados por las agencias militares o de seguridad nacional rusas o bielorrusas apoyan la guerra y, por lo tanto, no pueden competir.

La Relatora Especial opina que limitar los atletas que serán excluidos a aquellos que son militares de carrera es un paso en la dirección correcta. Corresponde a su opinión que el reclutamiento forzoso por sí solo, por ejemplo, no sería suficiente para privar a un atleta de la posibilidad de competir. La financiación por parte del estado tampoco debe equipararse con el apoyo a la guerra, de la misma manera que no se presume que otros atletas de otros estados apoyen las decisiones de sus gobiernos debido a su financiación.

La Relatora Especial también destaca que, a medida que se desarrolla la situación y los atletas rusos y bielorrusos se reincorporan a las competiciones deportivas internacionales como atletas neutrales, el COI puede adoptar una serie de medidas de escalada en caso de que sea necesario. También es responsabilidad del COI de levantar las medidas restrictivas cuando sea posible, particularmente en lo que respecta a los equipos de atletas.

12. ¿Ve la Relatora Especial alguna violación de los derechos humanos en las otras medidas recomendadas por el COI en relación con la prohibición de Rusia y Belarús de los eventos deportivos internacionales y el apoyo a los atletas ucranianos?

No. En su carta de septiembre de 2022, las Relatoras Especiales entendieron la reubicación o cancelación de eventos planificados en la Federación de Rusia y en Belarús, así como la recomendación de no exhibir las banderas nacionales rusa o bielorrusa y no tocar los himnos ruso o bielorruso en eventos deportivos internacionales, como sanciones que pueden ser consideradas como legítimas, ya que se dirigen directamente a estos estados o sus representaciones oficiales.

La distinción entre estados e individuos es de suma importancia. Los derechos humanos fueron establecidos y adoptados por todas las naciones para proteger a individuos y grupos contra el abuso de poder de los estados y contra la tiranía de las mayorías. Castigar a las personas basándose únicamente en su nacionalidad por los actos atroces de los líderes sobre los que no tienen control socavaría esta distinción. Pero prohibir a los estados participar en eventos deportivos puede ser una medida legítima.

Además, las medidas de apoyo activo a los atletas ucranianos son bienvenidas por la Relatora Especial como medidas positivas y permitidas en el derecho internacional para garantizar la igualdad sustantiva.

13. ¿Qué pasa con los estados que han pedido el boicot de competiciones deportivas internacionales si los atletas rusos y bielorrusos son admitidos como atletas neutrales?

En vista de la discusión anterior sobre cuestiones de derechos humanos, los estados que prevén un boicot de las competiciones deportivas internacionales pueden necesitar reflexionar sobre cómo dicho boicot sería compatible con sus obligaciones de derechos humanos. ¿Será tal restricción de los derechos de sus propios atletas una respuesta proporcionada a la participación de algunos atletas rusos que cumplirían las condiciones de neutralidad que se han establecido, aun cuando se excluya a los Estados agresores? ¿Es

esta la medida menos restrictiva que estos estados pueden pensar para declarar su desacuerdo con la guerra ilegal en Ucrania y/o la violación de la tregua olímpica por parte de la Federación de Rusia?

La Relatora Especial insta a todos los estados a participar en las competiciones deportivas internacionales y defender los principios de no discriminación y universalidad de los derechos humanos, principios fundamentales de nuestra coexistencia común como humanidad.

14. Por último, ¿qué hace la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales con respecto a las continuas violaciones de los derechos culturales en Ucrania por parte de la Federación de Rusia?

Desde el comienzo de la invasión, la Relatora Especial ha hecho varias declaraciones públicas sobre los efectos de la guerra en el patrimonio cultural de Ucrania y los derechos culturales de las personas que viven en Ucrania o han sido expulsadas de Ucrania a causa de la guerra. Ha criticado a la Federación de Rusia por violar el derecho a la autodeterminación y los derechos culturales de los ucranianos. También ha criticado la destrucción intencional del patrimonio cultural y ha instado a que se respeten los derechos culturales.³ En este sentido, elogia el apoyo activo y efectivo que se brinda a los atletas ucranianos y la recomendación del COI de que dicho apoyo continúe. Tales medidas contribuyen a la igualdad sustantiva, tal como lo sostiene el derecho internacional de los derechos humanos.

³ Ver el discurso de la Relatora Especial ante el Consejo de Derechos Humanos el [8 de marzo de 2022](#) y los comunicados de prensa emitidos el [28 de febrero de 2022](#), [8 de marzo de 2022](#) y [25 de mayo de 2022](#), junto con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales.