

LA “SOBERANÍA” Y LA GOBERNANZA GLOBAL DEL DEPORTE

“SOVEREIGNTY” AND THE GLOBAL GOVERNANCE OF SPORTS

Alberto Carrio Sampedro y José Luis Pérez Triviño***

Resumen: Este trabajo analiza la problemática de la soberanía y sus posibles límites aplicada a la filosofía y al derecho del deporte y demuestra que, pese a la pretensión de soberanía de las instituciones deportivas globales, a través de su poder regulatorio, éstas quedan, en última instancia, sometidas al reconocimiento y aplicación estatal y de las organizaciones internacionales.

Palabras-clave: Soberanía - Deporte - Gobernanza global.

Abstract: This paper analyzes the problem of sovereignty and its possible limits applied to the philosophy and law of sport and shows that despite the claim of sovereignty of global sports institutions, through their regulatory power, these are, ultimately, subject to recognition and application by the state and international organizations.

Keywords: Sovereignty - Sport - Global governance.

Sumario: I. Introducción.- II. “El soberano garzoniano”.- III. La especificidad del deporte.- IV. La quiebra de la “soberanía” del deporte.- V. La gobernanza en el deporte.- VI. Conclusión.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Oviedo. Máster en Derecho del Deporte, Máster en Estudios Europeos Avanzados. Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Pompeu Fabra/UPF de Barcelona, España. Profesor de Filosofía del Derecho en la UPF. Fue becario predoctoral del Parlamento Español y del Ministerio de Asuntos Exteriores, visitante en el Instituto Max Planck de Hamburgo; en el Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Hamburgo; en el Instituto de Estudios Jurídicos Avanzados de Londres, en el Instituto Suizo de derecho Comparado de Lausana, en el Centro Uehiro para Ética Práctica de la Universidad de Oxford.

** Licenciado en Derecho y Filosofía. Profesor titular de Filosofía del Derecho en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Acreditado como catedrático. Presidente de la Asociación Española de Filosofía del Deporte Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Latina de Filosofía del Deporte Miembro de la Executive Board de la European Association of Philosophy of Sport. Director de la revista *Fair Play*. Director de la revista *Fútbol y Filosofía*.

I. Introducción

No hay duda de que Ernesto Garzón Valdés es un maestro para todos los que nos dedicamos a la filosofía del derecho en español. Dicho magisterio encuentra su razón de ser en la amplitud de temas que ha tratado con rigor y honestidad intelectual junto con sus virtudes personales. El profesor Garzón Valdés es, además, un académico generoso que no ha dudado en compartir sus vastos conocimientos con jóvenes investigadores de todo el mundo.

Desde el inicio de nuestra carrera nos hemos beneficiado de las enseñanzas del profesor Garzón Valdés por partida doble. Durante muchos años hemos aprendido de su buen hacer académico que nos ha permitido formarnos en diversas cuestiones jurídicas, políticas y morales. El seminario permanente que lleva su nombre en las actividades que organiza el Grupo de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra nos ha permitido aprender de los clásicos, analizar en profundidad temas recurrentes de la filosofía jurídica y moral y, en definitiva, adquirir un conocimiento crítico a partir de sus certeros análisis. Pero, además, Ernesto Garzón Valdés es también el maestro de nuestro maestro, el profesor Jorge Malem, quien se ha encargado siempre de recordarnos que el rigor, el análisis crítico y la claridad expositiva debían regir nuestras investigaciones. Fue también el profesor Malem el que oportunamente se encargó de recordarnos la revisión de los textos del profesor Garzón Valdés en los que siempre hemos encontrado una guía y ayuda para nuestros trabajos académicos. Somos, en este sentido, doblemente afortunados y, por lo tanto, queremos aprovechar esta oportunidad para expresar nuestro agradecimiento por partida doble.

Con ocasión de este homenaje retomaremos el problema de la soberanía y sus posibles límites a partir de lo expuesto por el profesor Garzón Valdés en su conocido trabajo “Las limitaciones jurídicas al soberano” (1), cuyo análisis hemos desarrollado ampliamente en otros lugares (2). En este trabajo pretendemos, sin embargo, aplicar este esquema a la filosofía y derecho del deporte, un ámbito de la realidad social que poco interesó a Garzón Valdés (3) –y menos desde el punto de vista teórico– pero al que nosotros nos venimos dedicando desde hace algunos años. Para ello examinaremos la noción de soberano garzoniano, para a continuación realizar una breve presentación de la especificidad del deporte y su pretendida “soberanía” y como ésta ha entrado en quiebra en las últimas décadas. Concluiremos que la necesidad de introducir las cuestiones sobre gobernanza y la integridad en la estructura del deporte constituyen una limitación moral a esa esfera de la realidad social que es el deporte.

II. “El soberano garzoniano”

En el ya canónico artículo mencionado, Ernesto Garzón Valdés pone de manifiesto la relevancia y actualidad un tema tradicional en la filosofía jurídica y política,

(1) GARZÓN VALDÉS (1993).

(2) PÉREZ TRIVIÑO (1998), CARRIÓ (2007).

(3) Quizá sea esto la causa de su buen estado de salud y de su longevidad.

cuál es el problema de la soberanía estatal y sus límites. Diversas cuestiones teóricas y prácticas se encuentran estrechamente relacionadas con este problema. La paradoja de la omnipotencia, la cuestión democrática y la autoreferencialidad se encuentran entre las teóricas. La identificación de la autoridad suprema en un contexto determinado, la autoridad moral de dicha autoridad o el ejercicio del poder en una situación de excepción son ejemplo de las prácticas.

El interés de Garzón Valdés se centra en analizar el concepto de soberano y comprobar si es compatible con algún tipo de limitación jurídica. A partir de la versión radical de soberanía de John Austin, de acuerdo con la cual “soberano” y “limitación jurídica” expresan una “*contradictio in terminis*” que conduce en el plano teórico a un constante regreso al infinito y es, además, inútil en la práctica como garantía frente al despotismo (4). Para iluminar el problema, Garzón Valdés compara la teoría de Austin, en particular el problema práctico de la garantía frente al despotismo, con lo que ocurre con el moderno constitucionalismo del cual toma como ejemplo el artículo 79 de la Constitución alemana (5). Este artículo de la constitución alemana, al igual que todos los que establecen el procedimiento de reforma de las constituciones contemporáneas, es, a decir de Ross, la norma básica del sistema que no puede ser reformada por la propia autoridad suprema que lo establece. Lo contrario implicaría una genuina autoreferencia. La paradoja a la que se refiere Ross y la solución que él mismo proporciona conducen a una conclusión poco satisfactoria de acuerdo con Garzón Valdés dado que, alternativamente, bien derivan el concepto de validez de la conciencia individual (6), bien acaban atribuyendo un carácter moral a la Constitución y a la regla de reconocimiento del sistema (7).

Según Garzón Valdés, el problema puede encontrar una solución satisfactoria a partir de la definición de soberano que ofrece von Wright, a saber: “Si el acto normativo de dictar una cierta norma no es él el mismo contenido de ninguna otra norma de orden superior, entonces el agente que realiza este acto se dirá que actúa como soberano o como una autoridad suprema de la norma en cuestión” (8).

De esta definición, Garzón Valdés extrae el concepto de soberano₀ o legislador constituyente del sistema. Pero el sistema, para tener continuidad, necesita de ciertos órganos a los que se les atribuye competencia normativa (que puede ser suprema en el orden jurídico). Estos órganos también pueden considerarse soberanos, pero de una manera diferente al anterior ya que su competencia normativa suprema sí es el contenido de otra norma –la emitida por el soberano₀–, de ahí que para distinguir adecuadamente entre uno y otro Garzón Valdés denomine a este último soberano₁.

(4) GARZÓN VALDÉS (1993, 182-3).

(5) GARZÓN VALDÉS (1993, 186-7).

(6) GARZÓN VALDES (1993, 73 y ss.).

(7) GARZÓN VALDÉS (1993, 195-6).

(8) VON WRIGHT (1963, 49) y GARZÓN VALDÉS (1993, 197).

La reconstrucción de Ernesto Garzón Valdés no está exenta de problemas ni críticas que hemos tratado con mayor amplitud en otros lugares, a los que en aras de la brevedad remitimos. Nuestro interés en este artículo se centra, como antes dijimos, en examinar la reconstrucción teórica de Garzón Valdés a la luz de lo que ocurre en la esfera del deporte, un sector social globalizado en el que existen multitud de instituciones con amplia autonomía normativa.

III. La especificidad del deporte

Nadie duda hoy día de la relevancia del deporte como fenómeno social, económico y político. Una gran parte de la población en las sociedades, desarrolladas o no, dedica una parte de su tiempo al ejercicio físico o presta su atención a los eventos deportivos. En España, concretamente, se calcula que un 2 % de su PIB es generado por el sector deportivo.

Históricamente el deporte y las estructuras organizativas que lo conforman nacen al margen del Estado, pues su origen es asociativo privado (9). Son los individuos quienes inventan las reglas de las distintas disciplinas deportivas, quienes deciden asociarse en clubes, posteriormente en federaciones, así como deciden voluntariamente someterse al Comité Olímpico Internacional, una organización privada que se autootorga las competencias normativas en el reconocimiento de las federaciones y de las reglas deportivas. Dicho con los términos de Garzón, podría considerarse el soberano del deporte, en tanto que retendría la superioridad de la producción normativa.

Las grandes instituciones deportivas de la modernidad han aspirado desde sus orígenes a gobernar autónoma y mundialmente la práctica del deporte, al menos si por tal entendemos el deporte de competición. En este sentido hay que recordar –para entender sus pretensiones de inmunidad frente a interferencias estatales o de instituciones internacionales– que el COI y otras instituciones deportivas nacieron antes que las principales organizaciones internacionales y del reconocimiento internacional de los derechos humanos. En realidad, las competiciones deportivas se han regulado siempre por normas propias que operaban como una burbuja (10) respecto de la legalidad jurídica estatal. Es cierto que todo ello ha venido avalado por la relación que el deporte guarda con la promoción de ciertos valores morales, como el mérito, el esfuerzo personal o el *fair play* (11), aunque también porque el deporte ha

(9) Aquí habría que señalar que, en el deporte, como también las iglesias u otras instituciones sociales son reconocidas por el Estado como ámbitos con un determinado ámbito de autonomía para la regulación de los aspectos que le son propios. El Estado renuncia a la competencia normativa, pero no a la competencia para reconocer qué ámbitos sociales tienen esta consideración. En este sentido, como señalaremos más adelante, esto significa también que el Estado pueda intervenir cuando sea el caso que tales regulaciones sean contrarias a los principios de justicia establecidos a nivel estatal.

(10) Otra metáfora que se ha utilizado para dar cuenta de esta particularidad del deporte como un ámbito aislado de la normativa interferencia estatal es la de Luis Cazorla: “el complejo de isla”. CAZORLA, Luis M. *Deporte y Estado*, Labor-Politeia, Barcelona, 1979.

(11) Pero no lo es menos que las normas del deporte han sido también un buen ejemplo de discriminación y arbitrariedad en las que escasamente se ha inmiscuido el poder político y jurídico del Estado.

sido considerado un ámbito sin la suficiente entidad e importancia en el que no tiene sentido que se inmiscuya el poder jurídico (12).

La creación de nuevas agencias internacionales, como la Agencia Mundial Anti-dopaje (AMA), con poder normativo autónomo y capacidad de imponer sus normas a las agencias estatales o la creación de una jurisdicción propia a cuyo sometimiento quedan compelidos deportistas e instituciones deportivas, como es el Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAS), no hacen más que acrecentar su autonomía. En este sentido puede decirse que las instituciones deportivas globales tratan de proteger un ámbito de autoridad y soberanía normativa que algunos autores, siguiendo a Agambe (2005), han calificado como “estado de excepción”.

No en vano podría decirse que dichas instituciones son por mérito propio pioneras en la gobernanza global. Piénsese, por ejemplo, en la autonomía normativa de la que gozan el Comité Olímpico Internacional (COI) o la Fédération Internationale de Football Association (FIFA), por citar tan sólo dos de los ejemplos más conocidos.

En definitiva, la particularidad del deporte ha sido habitualmente esgrimida para defender la independencia normativa por parte de las autoridades deportivas internacionales. Esta particularidad, o especificidad del deporte, como ha sido formalmente reconocida en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea (13), concede un amplio margen de maniobra a las organizaciones deportivas (14). Así las cosas, no es de extrañar que el deporte sea considerado por las propias autoridades como un ámbito excepcional. Un espacio que se sustrae a la aplicación de la legislación estatal y no hay intervención de la jurisdicción ordinaria.

IV. La quiebra de la “soberanía” del deporte

La creciente importancia económica del deporte y su conversión en fenómeno global a través de la organización de grandes eventos deportivos (JJ.OO., Campeonatos del Mundo de Fútbol, Champions League, etc.) han provocado simultáneamente dos efectos. En primer lugar, que la voluntad de independencia de las organizaciones deportivas se refuerce no solo por razones políticas, sino también económicas, dados los enormes beneficios que se generan con la gestión de aquellos eventos. En segundo lugar, también ha despertado el interés de las instancias estatales e internacionales, por varios motivos: la afectación a los derechos fundamentales, a los

(12) Quizá sirvan como ejemplo de ello las palabras del juez de la Corte Suprema Scalia, sobre la arbitrariedad de las normas deportivas y lo inapropiado de analizarlas en sede judicial. Cita Scalia.

(13) Art. 165 Tratado Fundacional de la Unión Europea o Tratado Lisboa 2009.

(14) GARCÍA, B. y WEATHERILL, S. (2012). Véanse también las declaraciones del anterior presidente del COI en defensa de su independencia normativa ‘IOC President Issues Joint Statement On White Paper’ (2007). http://www.fibaeurope.com/cid_eyJGsvbSJJg-YG17xJiL62.coid_tFBwF84bGqgVjstmuHAn3.articleMode_on.html. Pese a ello esta decisión de la Unión Europea ha sido considerada una intromisión inapropiada en un ámbito que se pretende por sí autónomo y soberano.

principios democráticos y a la irrupción de la corrupción. En efecto, en la actualidad se cuestiona el compromiso de las estructuras deportivas con los derechos humanos. Piénsese en lo que ocurre, por ejemplo, con las normas de la AMA que, en aras de la lucha mundial contra el dopaje, somete a los deportistas a una localización permanente con la finalidad de mantener limpio su “pasaporte biológico” como condición para competir. Ciertamente, la compatibilidad de estas normas con los derechos de intimidad y libertad individual constitucionalmente protegidos es, cuando menos, muy discutible. A lo que habría que añadir la histórica discriminación de la mujer, de los transexuales, la explotación (y en ocasiones, tráfico) de los menores, la limitación de derechos laborales, etc.

También se duda del respeto a valores democráticos, en especial en la estructuración y funcionamiento de las federaciones, donde la duración de los mandatos de los principales dirigentes, el nepotismo y la deficiente representación de los diferentes colectivos que forman la familia deportiva están a la orden día. Y, por último, está la deficiente transparencia en la gestión deportiva y económica, que se refleja en los continuos escándalos de corrupción en la que se han visto envueltas las principales instituciones deportivas internacionales, como por ejemplo, las corruptelas en la asignación de las sedes de los Juegos Olímpicos.

Dada la gravedad que han adquirido de estas lacras en estos últimos decenios, el deporte corre el riesgo de perder la popularidad y apoyo social que ha tenido históricamente, y que puede suponer su pérdida como una de las principales fuentes de ocio en las sociedades contemporáneas.

V. La gobernanza en el deporte

De acuerdo con la definición de soberanía a la que nos hemos referido anteriormente, podría decirse que las grandes instituciones deportivas, como la FIFA, la IAAF, son autoridades delegadas con amplia libertad normativa, respecto a la regulación de su disciplina deportiva y quedan tan sólo vinculadas, en lo que se refiere al denominado Movimiento Olímpico, a la Carta Olímpica y al COI (15), que podría ser entonces el soberano₁ del deporte (16).

Sin embargo, podría entenderse también que ese ámbito competencial, esa autonomía normativa de la que gozan las instituciones deportivas ha ido menguando en aras de una mejor gobernanza del deporte dadas las lacras mencionadas en el apartado anterior y la falta de voluntad o incapacidad para afrontarlas de forma efectiva por las propias instituciones deportivas. De una forma u otra, las instituciones deportivas se han visto obligadas a aceptar la creciente intervención estatal e internacional en el deporte. Así, por ejemplo, el propio Tratado de Lisboa reserva una competencia

(15) https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/EN-Olympic-Charter.pdf#_ga=2.190774315.1450650333.1503862301-1414941001.1503862301.

(16) No obstante, hay autores que defienden la existencia de soberanía compartida entre varias agencias internacionales, como Arcioni (2017).

específica en materia de deporte a la Unión Europea, que a través de diversas decisiones se ha encargado de señalar su incompatibilidad con los derechos que ella misma reconoce. Así ocurrió con el famoso caso Bosman que supuso la subordinación de la normativa deportiva de la UEFA al derecho de libertad de movimiento de los trabajadores reconocido en los tratados de funcionamiento de la UE.

Desde esta perspectiva, en el deporte, por muy amplia que sea su autonomía normativa, ésta queda siempre sujeta al reconocimiento y posible intervención del orden jurídico estatal o de las instancias de la Unión Europea. De ahí que el problema práctico se encuentre ahora en delimitar las competencias de este atípico soberano, para evitar que bajo su supuesta “soberanía” interna pueda afectar el ámbito más preciado de los derechos, o llevar a cabo una gestión corrupta. Pero tal tarea supervisora, aunque legítima, se encuentra con el obstáculo del enorme poder económico y social de las organizaciones deportivas internacionales. Cabe recordar, como ejemplo de este poder fáctico, la imposición de los criterios de la FIFA sobre el Consejo Superior de Deportes –el órgano estatal español– respecto a los criterios que debían regir en las elecciones de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF). La amenaza de la FIFA de prohibir la participación de la selección española de fútbol en los Mundiales de 2010 fue decisiva para lograr imponer la voluntad de las organizaciones sobre el órgano estatal.

Quizá por ello el mejor enfoque desde el cual cabe analizar la gobernanza global del deporte sea la perspectiva rawlsiana, que diferencia entre justicia global, local y doméstica, y la prioridad moral de las dos primeras sobre la tercera (17). El fenómeno deportivo, concebido como ámbito de justicia local, queda siempre bajo la supervisión de la justicia doméstica y de la global. La doméstica corresponde al Estado encargado del diseño social justo, mientras que la justicia global hace referencia al diseño de las relaciones internacionales. Solo así se podrá evitar que las instituciones deportivas acaben convirtiéndose en lo que Garzón Valdés denomina instituciones suicidas (18).

VI. Conclusión

En el presente artículo hemos analizado la gobernanza global del deporte a partir de la reconstrucción teórica de soberano elaborada por Garzón Valdés. Como hemos tratado de mostrar, pese a la pretensión de soberanía de las instituciones deportivas globales, éstas quedan, en última instancia, sometidas al reconocimiento y aplicación estatal y de las organizaciones internacionales. Sin embargo, no deja de ser preocupante que este atípico soberano, goce del poder fáctico de imponer a los Estados determinadas normas, que cuando menos cuestionan el núcleo de los derechos, el preciado “coto vedado” de Garzón Valdés.

(17) RAWLS (2001, 11 y ss.).

(18) GARZÓN VALDÉS (2000).

VII. Bibliografía

- AGAMBEN, G. (2005). *The state of exception*, Chicago: University of Chicago Press.
- ARCIONI, S. (2017). "The creation of an independent body for the control of governance in sport worldwide", en: *Ethics and Governance in Sport. The future of sport imagined*, Venden Auweele, Y.; Cook, E. and Parry, J. (eds.), London/New York, Routledge, pp. 75-81.
- CARRIO, A. (2007). "La aporía del soberano encadenado. Análisis crítico de las limitaciones jurídicas al soberano del profesor Ernesto Garzón Valdés", en: *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* (30), pp. 73-7.
- CARRIO, A. (2017). "Deporte y discriminación", en: Pérez Triviño, J.L. y Cañizares Rivas, E., *Derechos y Deporte*, Madrid: Reus, pp. 37-54.
- GARZÓN VALDÉS, E. [1983] (1993). "Las limitaciones jurídicas del soberano", en: *Derecho, ética y política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 181-200.
- GARZÓN VALDÉS, E. [1977] (1993). "Algunos modelos de validez normativa", en: *Derecho, ética y política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 73-105.
- GARZÓN VALDÉS, E. (2000). *Instituciones suicidas. Estudios de Ética y Política*, Barcelona: Paidós.
- GARCÍA, B. y WEATHERILL, S. "Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon" [2012] 19 *Journal of European Public Policy* 238-256. Retrieved from Taylor & Francis Online <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2011.609710?needAccess=true&>.
- GEEREART, A. (2017). "The European Union as a normative power in international sport", en: *Ethics and Governance in Sport. The future of sport imagined*, Venden Auweele, Y.; Cook, E. and Parry, J. (eds.), London/New York, Routledge, pp. 94-101.
- PÉREZ TRIVIÑO, J. L. (1998). *Los límites jurídicos al soberano*, Madrid: Tecnos.
- PÉREZ TRIVIÑO, J. L. (2017). "Deporte y dignidad", en: Pérez Triviño, J. L. y Cañizares Rivas, E., *Derechos y Deporte*, Madrid: Reus, pp. 171-89.
- RAWLS, J. (2001). *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge (Mas.)/London: The Belknap Press of Harvard University Press.