



LA UNIÓN EUROPEA Y LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL EN UCRANIA: MÁS ALLÁ DEL DEBER

Carmen Quesada Alcalá ¹

Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED)

Resumen:

Históricamente, la Unión Europea ha constituido un gran apoyo para la Corte Penal Internacional (CPI), tanto en su nacimiento, como en la integridad de su instrumento constitutivo (el Estatuto de Roma), así como en el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, la agresión de la Federación Rusa a Ucrania ha propiciado el cumplimiento de un nuevo papel de la Unión Europea en su relación con la CPI y en la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves cometidos en dicho conflicto. En este sentido, está siendo decisiva la actuación de Eurojust como centro de armonización de los esfuerzos investigadores en relación con los crímenes cometidos en Ucrania. Igualmente, la puesta en marcha de otros mecanismos novedosos por parte de la Unión Europea revela la consolidación de un rol inédito de la UE en la lucha contra la impunidad.

Palabras Clave: Ucrania, Unión Europea, Corte Penal Internacional, Eurojust, agresión, crímenes internacionales, Equipo Conjunto de Investigación, Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión, Base de Datos de Pruebas de Crímenes Internacionales de Especial Gravedad.

Title in English: The European Union and International Criminal Justice in Ukraine: Beyond the call of duty

Abstract:

Historically, the European Union has been a strong supporter of the International Criminal Court (ICC), both in its creation and in the integrity of its founding instrument (the Rome Statute), as well as in the development of its functions. However, the aggression of the Russian Federation against Ukraine has led to a new role for the European Union in its relationship with the ICC and in the fight against impunity for the most serious international crimes committed in this conflict. In this regard, Eurojust plays a crucial role as a centre for the harmonisation of investigative efforts in relation to crimes committed in Ukraine. Similarly, the implementation of other innovative mechanisms by the European Union demonstrates the consolidation of an unprecedented role for the EU in the fight against impunity.

Key words: *Ukraine, European Union, International Criminal Court, Eurojust, aggression, international crimes, Joint Investigation Team, International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression, Core International Crimes Evidence Database*

Copyright © UNISCI, 2024.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Carmen Quesada Alcalá es Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

E-mail: <cquesada@der.uned.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-189>



1. Introducción

La Unión Europea (UE) nunca ha estado al margen de la justicia penal internacional, ya que el núcleo interseccional entre la justicia penal internacional y nuestra Organización viene constituido por los derechos humanos². La confluencia estaba asegurada, si tomamos en consideración que nuestra Organización regional tiene como uno de sus pilares básicos el respeto de los derechos humanos, y el Derecho Internacional Penal está constituido por normas que regulan las vulneraciones muy graves de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario. De este modo, la promoción y protección de los derechos humanos, en tanto que política de la Unión, traería consigo la otra cara de la moneda: la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales.

Pero dicho apoyo ha experimentado un vuelco decisivo al hilo de la agresión rusa contra Ucrania en febrero de 2022. En efecto, la Unión Europea ha adoptado una posición única en el sustento a la lucha contra la impunidad de los crímenes cometidos a raíz de dicha invasión. En este trabajo examinaremos cuáles son las razones que motivan la colaboración decisiva de la Unión Europea con la justicia penal internacional en relación con la agresión contra Ucrania. Dicho examen se hará partiendo de un análisis jurídico de las normas que inspiran dicha cooperación sin igual.

A continuación, analizaremos una cuestión nada baladí como es el papel que la justicia penal internacional encarna en relación con la condición de futuro Estado Miembro de la Unión por parte de Ucrania. Dicha cuestión adquiere una dimensión realmente novedosa, si tomamos en consideración que el 14 de diciembre de 2023, el Consejo Europeo ha abierto la puerta a la negociación para la entrada de Ucrania en nuestra Organización Regional³.

Finalmente, dedicaremos especial atención al examen de todos los perfiles de la nueva cooperación de la UE con la justicia penal internacional en la guerra de Ucrania, haciendo hincapié en los mecanismos de cooperación judicial que han cobrado relevancia a la luz de la guerra de Ucrania. Intentaremos, así, extraer una serie de conclusiones que arrojen algo de luz sobre el nuevo rol que la UE está destinada a ocupar en relación con la lucha contra la impunidad, gracias al revulsivo de esta cruel agresión en Europa.

2. Las razones del apoyo de la UE a la justicia penal internacional en Ucrania y el marco jurídico en que se incardina

En primer lugar, consideramos que las razones de apoyo de la Unión a la justicia penal internacional no entroncan sólo con motivaciones teóricas relacionadas con los valores que inspiran dicha Organización Internacional, sino que existen poderosos motivos de índole

² Efectivamente, el artículo 2 del TUE (en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa) señala que: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos [...]. Estos valores son comunes a los Estados miembros [...]”. La importancia de los derechos humanos en el ámbito de la UE viene confirmada por la equiparación del valor jurídico de la Carta Europea de Derechos Fundamentales a los Tratados, y la discutida adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 83/13, de 30 de marzo de 2010). Dicho núcleo interseccional relativo a los derechos humanos viene ejemplificado muy bien por Escobar Hernández, cuando señala que “[e]l objeto de estos tribunales se identifica, por tanto, con la eliminación de la impunidad de los autores de crímenes que encubren graves violaciones de derechos humanos, lo que les convierte en instrumentos idóneos para la protección de tales derechos, aunque sea en forma negativa e indirecta”(Escobar Hernández, Concepción: “La protección internacional de los derechos humanos (I)”, en Díez de Velasco, Manuel (2009): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª ed., Madrid, Tecnos, p.677) .

³ European Council, Press Release, “European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms” (14 December 2023), en particular párr.15, en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>.



pragmático⁴. Los intereses de la Unión en luchar contra la impunidad del núcleo de crímenes internacionales vienen dados por el ligamen indiscutible entre dichos crímenes objeto de la justicia penal internacional y otros crímenes como el tráfico de armas, el tráfico de seres humanos o el tráfico ilícito de bienes culturales. La lucha contra los crímenes internacionales hará más eficaz la acción contra los crímenes transnacionales antes señalados, sin olvidar las implicaciones que dichos crímenes internacionales tienen con organizaciones terroristas, y con las crisis de refugiados, que afectan también a los Estados miembros de la Unión⁵.

Así, como señala Cainaiello⁶, aunque los principales esfuerzos de la Unión se han centrado en la lucha contra los delitos económicos y financieros, dignos de socavar la prosperidad económica de la Eurozona, sería un error subestimar el compromiso que la UE ha mostrado en la lucha contra el núcleo de los crímenes internacionales y los órganos encargados de hacer justicia frente a dichos crímenes. Dicha acción de la Unión Europea en relación con la justicia penal internacional ha sido contundente y acorde con la normativa de nuestra Organización regional.

De este modo, el marco jurídico en el cual se incardina el apoyo de la UE a la justicia penal internacional es claro⁷. El art.21 del TUE (versión consolidada tras el Tratado de Lisboa), tanto en su párrafo 1º como en el 2º⁸, realiza referencias a los derechos humanos y al mantenimiento de la paz y seguridad, que coinciden plenamente con el párrafo 3º del Preámbulo

⁴ Antoniadis, Antonis; Bekou, Olympia: “The European Union and the International Criminal Court: an awkward symbiosis in interesting times”, *International Criminal Law Review*, vol. 7, n°4 (2007), pp. 621-622.

⁵ Caianiello, Michele: “The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine. Towards a New Model of Cooperation?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n°30 (2022), pp.219-237, en particular p.222.

⁶ *Ibid*, p.219.

⁷ Tradicionalmente, el apoyo de la UE a la justicia penal internacional se amparaba en los dos pilares intergubernamentales ya desaparecidos, bien sea la Política Exterior y de Seguridad Común, bien sea la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. De hecho, tal y como señala Pons Rafols, es en estos dos ámbitos en los cuales se ha dado esa relación entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea, lo que se puede extender al resto de los tribunales penales internacionales (Pons Rafols, Xavier: “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n°16 (septiembre/diciembre 2003), pp.1068-1069). Es de señalar, igualmente, que el Acuerdo de Cooperación y Asistencia entre la CPI y la UE, de 6 de diciembre de 2005, confirma, en su 1er. párrafo preambular, a la PESC como marco de colaboración del acuerdo: “Considerando la importancia fundamental y la prioridad que debe concederse a la consolidación del Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y del Derecho humanitario, así como al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y con lo dispuesto en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea” (Párrafo 1º del Preámbulo del “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006).

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tal y como señala Faramiñán, la supresión de la estructura de tres pilares (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Comunidad Europea), que se fusionan en el corpus único de la Unión, ha comportado el establecimiento de un único marco institucional y la generalización del método comunitario (Faramiñán Gilbert, Juan Manuel: “El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n°17 (2009), p.4) . Sin embargo, y en lo relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común, en la que estaría incluida la justicia penal internacional, se preveían procedimientos especiales de decisión, tal como exige la naturaleza específica de esta materia.

⁸ Este artículo, en su párrafo 1º, señala que “[I]a acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional”. En su párrafo 2º, se establece que la Unión habrá de definir y ejecutar políticas comunes y acciones, esforzándose por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con el fin de: “[...] b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional [...]” (Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 83/13, de 30 de marzo de 2010).



del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), que reza así: “Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”⁹.

En la práctica, esta responsabilidad de la Unión Europea en relación con la justicia penal internacional se ha concretado en el empleo de una gran cantidad de recursos económicos¹⁰, políticos¹¹ y diplomáticos para la causa de la Corte Penal Internacional¹². Pero el culmen de dicha cooperación se alcanza con la celebración del *Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia*, celebrado el 10 de abril de 2006¹³. El mismo Acuerdo comienza considerando en su preámbulo que éste contiene las estipulaciones para la cooperación y asistencia entre la CPI y la Unión, y no entre el órgano judicial internacional y los Estados miembros de la Organización Regional¹⁴. Al mismo tiempo, destacamos que este Acuerdo se inscribe en la propia *Estrategia europea de seguridad*, adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, que “apoya un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo”¹⁵.

Del análisis de dicho acuerdo concluimos la necesidad de una cooperación estrecha y consulta mutua de asuntos de interés común para la UE y la Corte, para lo cual las Partes en el acuerdo se comprometen a establecer los adecuados contactos periódicos entre la Corte y el *Centro de contacto de la UE para la Corte*¹⁶. En un anexo al Acuerdo figura la regulación de una cuestión muy sensible, como es la relativa a la información clasificada de la Unión y a su

⁹Párrafo 3º del Preámbulo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Hecho en Roma el 17 de julio de 1998; entró en vigor el primero de julio de 2002; United Nations, Treaty Series, vol. 2187, No. 38544; Depositario: Secretario General de las Naciones Unidas, <http://treaties.un.org>.

¹⁰ La Unión Europea ha sido uno de los principales financiadores de la Corte Penal Internacional desde el principio. Los Estados miembros de la UE financian aproximadamente el 40 % del presupuesto de la CPI. Ver: Assembly of States Parties, *Financial statements of the International Criminal Court for the year ended 31 December 2021*. Doc. ICC-ASP/21/12, 22 August 2022, en <https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/2022-09/ICC-ASP-21-12-ENG.pdf>

¹¹ Entre los instrumentos que regulan la relación de la Unión Europea con la Corte Penal Internacional, ver: Posición Común 2001/443/PESC del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional de 11 de junio de 2001 (DOCE L 155 de 12 de junio de 2001), la Posición Común 2002/474/PESC del Consejo de 20 de junio de 2002 por la que se modifica la Posición Común 2001/443/PESC relativa a la Corte Penal Internacional (DOCE L 164 de 22 de junio de 2002), la Posición Común 2003/444/PESC del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional de 16 de junio de 2003 (DO L 150, de 18.6.2003, p.67), y la Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la Corte Penal Internacional y por la que se deroga la Posición Común 2003/444/PESC (DO L 76, de 22.3.2011, p.56). Por otro lado, entre los Planes de Acción del Consejo, contamos con los siguientes documentos: un Plan de Acción de 15 de mayo de 2002, sobre la base de la Resolución del Parlamento Europeo de 28 de febrero de 2002 (Consultar: <http://ue.eu.int/pesc/ICC/default.asp?lang=es>), y un Plan de Acción del año 2004, que renueva y actualiza los objetivos apuntados por el Plan de Acción anterior (Consejo de la UE: *Action Plan to Follow-up On the Common Position on the International Criminal Court*, de 4-2-2004 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>)). En cuanto al Acuerdo de cooperación de la UE con la CPI, ver: “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006. Y, finalmente, en lo relativo a la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la CPI, contamos con las Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptadas en la 3016ª sesión del Consejo, el 25 de mayo de 2010, y con la Resolución del Parlamento Europeo al respecto de 19 de mayo de 2010 (Resolución del Parlamento Europeo: de 19 de mayo de 2010, sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que se celebrará en Kampala, Uganda (P7_TA (2010) 0185)).

¹² Antoniadis, Antonis; Bekou, Olympia: “The European Union and... *op.cit.*, pp. 621-655, en particular p.621.

¹³ “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 9 del Preámbulo.

¹⁵ *Ibid.*, párr.5.

¹⁶ *Ibid.*, art.4.



facilitación a la CPI en condiciones conformes a las normas de seguridad del Consejo¹⁷. A estos efectos, la Corte se compromete a garantizar que dicha información conserve el carácter de clasificada otorgado por la Unión, de modo que posea el mismo nivel de protección que el proporcionado por las normas de seguridad del Consejo. Hemos de señalar que, como desarrollo de dicho anexo, el Consejo de la UE celebró una serie de acuerdos de seguridad para la protección de información clasificada intercambiada entre la UE y la CPI, que fueron aprobados el 15 de enero de 2008 por el Consejo, y por la CPI, el 10 de marzo de 2008, y que están en funcionamiento desde el 31 de marzo de 2008¹⁸.

Por otro lado, y en el ámbito más concreto de la cooperación judicial, la CPI ya celebró un Memorándum de Entendimiento con Eurojust en 2007, y dicha cooperación se hizo efectiva en el Programa de Estocolmo de 2010¹⁹, puesto que en la parte relativa a una Europa de los derechos, se habla de la necesidad de promover la cooperación entre los Estados miembros, terceros países y tribunales internacionales, en particular con la Corte Penal Internacional, al tiempo que se habla de la Unión como un espacio de valores compartidos, valores incompatibles con los crímenes de genocidio, contra la humanidad, y los crímenes de guerra²⁰.

Pero el extraordinario grado de compromiso de la Unión Europea con la Corte Penal Internacional no se ha revelado con claridad hasta que se produjo la agresión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. Así, destacan las declaraciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el 17 de julio de 2023 (día de la Justicia Penal Internacional), cuando afirma que: “Con la guerra golpeando el continente europeo —la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania— y otras regiones del mundo como Sudán, Yemen y Siria, es esencial contar con un *sistema de justicia penal internacional sólido y resiliente*²¹ que pueda actuar contra los crímenes más graves y estremecedores. Debemos mantenernos firmemente unidos en nuestro compromiso de hacer que quienes cometan atrocidades respondan de sus actos”²².

Esta promesa de la Unión no se ha hecho esperar y se han puesto en marcha varios mecanismos novedosos de cooperación con la Corte para posibilitar una acción decidida de la CPI en Ucrania. Dichos instrumentos serán analizados con posterioridad, y nos pueden hacer reflexionar sobre si los cambios en el marco jurídico de la Unión al hilo del apoyo de la justicia penal internacional en Ucrania pueden conducir a cambios más amplios y rotundos en relación con la justicia penal internacional en general. Tal y como señala Caianiello²³, podemos preguntarnos si, en el ámbito de la cooperación judicial, la extensión del principio de reconocimiento mutuo de decisiones relativas al núcleo de crímenes internacionales podría incrementar la eficacia de las investigaciones y enjuiciamientos de dichos crímenes. En caso de que esto ocurriera, no hay duda de que una de las principales beneficiarias sería la CPI.

¹⁷ Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo (DO L 101, de 11 de abril de 2001).

¹⁸ Security arrangements for the protection of classified information exchanged between the EU and the ICC, Consejo de la Unión Europea: CSC 9, PESC 408, JAI 168.

¹⁹ Programa de Estocolmo “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” (2010/C 115/01).

²⁰ *Ibid.*, p.8.

²¹ Las cursivas son nuestras.

²² “Día de la Justicia Penal Internacional: Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea”, Comunicado de Prensa, Consejo de la UE, 16 de julio de 2023, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/16/day-of-international-criminal-justice-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>,

²³ Caianiello, Michele: “The Role of the EU, *op.cit.*, p.221.



3. Ucrania y su condición de futuro miembro de la Unión Europea: El papel de la justicia penal internacional

Al abordar la voluntad de cooperación de la Unión Europea con la justicia penal internacional, hemos de mencionar la condicionalidad en relación con la lucha contra la impunidad que aplica la Unión respecto de sus futuros miembros. Este análisis nos permitirá extrapolar las conclusiones derivadas de la teoría y la práctica al caso de Ucrania.

En este sentido, no podemos olvidar la subordinación al efectivo respeto de los derechos humanos (condicionalidad positiva) de los Acuerdos de Estabilización y Asociación con los países surgidos de la escindida Yugoslavia. Del mismo modo, se utilizó la cooperación efectiva con el Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia, en tanto que condicionalidad negativa, con el fin de propiciar la incorporación o no de estos países a nuestra Organización regional.

La importancia decisiva conferida por la Unión a la cooperación con la justicia penal internacional se puso de manifiesto claramente en el caso de Croacia y de Serbia y Montenegro²⁴. Dicha condicionalidad puede ser interpretada como un modo de determinar si los Estados candidatos a ser miembros de la Unión revisten los requisitos requeridos desde el punto de vista de los estándares jurídicos y los valores políticos²⁵. En todo caso, dichas consideraciones podrían ser claramente de aplicación al caso de Ucrania, si tenemos en cuenta la voluntad de dicho país de incorporarse a la Unión, y las consecuencias políticas y territoriales que dichas pretensiones han tenido en su ámbito interno.

Así, recordemos que, en septiembre de 2014, el Parlamento Europeo dio su aprobación al acuerdo de asociación UE-Ucrania²⁶, que incluye un acuerdo de libre comercio profundo y global. El acuerdo establece la asociación política y la colaboración económica entre la UE y Ucrania y prevé el libre acceso mutuo al mercado. Igualmente, el acuerdo estableció las normas básicas de cooperación en ámbitos como la energía, el transporte y la educación. También exigía a Ucrania que aplicara reformas y respetara los principios democráticos, los derechos

²⁴ En el primer caso, Croacia, país candidato a ser Miembro de la UE, presenció cómo las negociaciones a su candidatura fueron paralizadas ante la falta de cooperación de dicho Estado con el Tribunal de la exYugoslavia respecto de la entrega del presunto criminal de guerra, el Sr. Ante Gotovina. Dichas negociaciones fueron retomadas el 3 de octubre de 2005, una vez que la Fiscal Jefe de dicho Tribunal Penal reconociera el cambio de actitud de este país respecto de la cooperación. Ver: Human Rights Watch (2009): Letter to EU Foreign Ministers regarding Croatia's Cooperation with ICTY, en <https://www.hrw.org/news/2009/02/20/letter-eu-foreign-ministers-regarding-croatias-cooperation-icty>, La misma situación se planteó respecto de Serbia. Así, la Comisión decidió, el 3 de mayo de 2006, anular la ronda de negociaciones del 11 de mayo por considerar que Serbia (en esos momentos, Serbia y Montenegro) no cooperaba plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). La interrupción de las negociaciones para firmar un acuerdo de Estabilización y Asociación, como primer paso hacia su entrada en la UE, venía dada por la falta de cooperación, en concreto, por no entregar al prófugo y antiguo jefe militar serbobosnio Ratko Mladic, acusado de crímenes de guerra (Recomendación de la Comisión al Consejo para modificar las directrices de negociación de un Acuerdo de estabilización y asociación con Serbia y Montenegro a fin de proseguir las negociaciones con la República de Serbia /* SEC/2006/0885 final */). Serbia presentó la solicitud formal de adhesión de su país a la UE el 22 de diciembre de 2009, y el 26 de mayo de 2011, la Unión declaró que dicha solicitud sería examinada con renovadas energías a la luz de la detención de Mladic. Ver: "Prosecutor's Statement on Serbia's Cooperation with her Office", The Hague, 3 October 2007, en <https://www.icty.org/en/press/prosecutors-statement-serbias-cooperation-her-office>,

²⁵ Hartmann, Florence: "The ICTY and EU conditionality", *European Union Institute for Security Studies (EUISS)* (2009), pp.1-17.

²⁶ Ver: "European Parliament ratifies EU-Ukraine Association Agreement", Nota de Prensa (16-09-2014), en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20140915IPR62504/european-parliament-ratifies-eu-ukraine-association-agreement>. Ver también: *Association agreement between the EU and Ukraine European Implementation Assessment (update)*, July 2020, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642844/EPRS_STU\(2020\)642844_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642844/EPRS_STU(2020)642844_EN.pdf).



humanos y el Estado de derecho. Indiscutiblemente, en la exigencia relativa a dichas reformas, el apoyo a la justicia penal internacional ocupa un papel decisivo.

No obstante, a finales de 2013, ya había estallado un conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia a raíz de una crisis política en Ucrania, cuyo hecho detonante fue la decisión del presidente Yanukóvich de suspensión del proceso que iba a conducir a la firma del acuerdo de asociación con la Unión Europea. Dicha suspensión desencadenó un movimiento popular que denominado «revolución de la dignidad» (Euromaidán). Como consecuencia, en Crimea, soldados rusos encapuchados y sin distintivos tomaron el control de todos los puntos estratégicos de la región el 27 de febrero de 2014. El 16 de marzo de 2014 se organizó un «referéndum» de independencia y de unificación con la Federación de Rusia, a todas luces inválido²⁷.

Con dicho conflicto aún en curso, se desencadenó otro relativo a otra zona de Ucrania en 2022. De este modo, la ofensiva militar de Rusia en Ucrania el 24 de febrero de 2002 en relación con los territorios de Donetsk y Lugansk propició una renovación del compromiso de la Unión con Ucrania. En consecuencia, durante el Consejo Europeo del 23 de junio de 2022, los dirigentes de la UE concedieron a Ucrania el estatuto de país candidato a la adhesión a la UE. En este contexto, pidieron a la Comisión Europea que informara al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión del país como parte de su paquete ordinario de ampliación²⁸. En dicho dictamen se especifica claramente que: “Ukraine has still to fulfil its commitment under Article 8 of the Association Agreement to ratify the Rome Statute of the International Criminal Court”²⁹. En efecto, el compromiso de Ucrania con la justicia penal internacional pasa por ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y yendo más allá, implica la cooperación eficaz con dicha institución.

En sus conclusiones de 3 de julio de 2023, el Consejo Europeo volvía a reiterar que Ucrania tenía que continuar en su camino para lograr las condiciones requeridas. Así, dicho órgano señaló que: “[It] acknowledges Ukraine’s commitment and substantial efforts to meet the required conditions in its EU accession process. It encourages Ukraine to continue on its path of reforms.”³⁰

En definitiva, y aun dependiendo de los desarrollos futuros del conflicto de Ucrania, podemos afirmar que la cooperación de Ucrania con la Corte Penal Internacional va a constituir, sin duda, uno de los elementos fundamentales en relación con el cumplimiento de las condiciones necesarias para su adhesión a la Unión Europea. Dados los mimbres sobre los que se asienta la relación de la CPI con la Unión, este presupuesto resulta básico si queremos contar con un Estado miembro más asentado en los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad.

²⁷ Ante estos hechos, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 68/262 (Integridad territorial de Ucrania), de 27 de marzo de 2014, en respuesta a la crisis de Crimea. La Asamblea General afirmó su compromiso con la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente (UN AG Res. 68/262, de 27 de marzo de 2014).

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, *Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union*, COM(2022) 407 final, 17 June 2022.

²⁹ *Ibid*, p. 19.

³⁰ *European Council conclusions on Ukraine*, 03.07.2023, en https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/european-council-conslusions-ukraine_en?s=232,



4. La cooperación de la Unión Europea con la justicia penal internacional en Ucrania: Más allá del deber.

4.1. La remisión de la situación de Ucrania ante la Corte Penal Internacional y la acción pionera de los Estados miembros de la UE

Nada más comenzar la ofensiva militar de gran envergadura de Rusia en Ucrania el 24 de febrero de 2022, se producía una reacción rápida por parte de la CPI. Así, el 28 de febrero de 2022, el Fiscal de la CPI anunció que solicitaría autorización para abrir una investigación sobre la Situación en Ucrania. Dicha solicitud se basaba en conclusiones anteriores de la Fiscalía derivadas de su examen preliminar³¹, puesto que la situación de Ucrania, en relación con los acontecimientos de Crimea, poseía el estatus de examen preliminar ante la Corte desde 2020³².

En su anuncio, el Fiscal ya concluía que existía fundamento razonable para creer que se habían cometido crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en Ucrania, y no descartó la ampliación de su investigación a cualquier nuevo presunto delito de su competencia, y que fuera cometido por cualquiera de las partes en el conflicto. Sin embargo, el Fiscal, consciente de las dilaciones que implicaba la solicitud de autorización a la Sala de Cuestiones Preliminares, animó a que algún Estado parte remitiera la situación a la CPI, lo que aceleraría el proceso.

La respuesta fue expedita, de modo que el 1 de marzo de 2022, la CPI recibió una remisión de la situación de Ucrania por parte de un Estado Parte en el Estatuto de Roma y Estado miembro de la UE: la República de Lituania. La remisión presentada por Lituania hacía referencia a una comunicación anterior transmitida por dicho país el 28 de febrero de 2022, transmitida de manera confidencial en virtud del artículo 15 del Estatuto. En dicha comunicación se establecía, sobre la base de cierta información referenciada, que había una base razonable para creer que se habían cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en Ucrania desde (al menos) el 24 de febrero de 2022³³.

El 2 de marzo de 2022, un grupo coordinado de Estados Parte (39) presentó una remisión conjunta sobre dicha situación³⁴. El 11 de marzo de 2022, el Fiscal confirmó que otros dos Estados, Japón y Macedonia del Norte³⁵, habían remitido la Situación en Ucrania a la Fiscalía. El 21 de marzo de 2022, Montenegro informó además a la Oficina de su decisión de unirse al grupo de remisión de Estados Parte, y el 1 de abril de 2022, la República de Chile se unió a dicho grupo también. En total, 43 Estados remitieron la situación de Ucrania a la Corte.

³¹ El 1 de marzo de 2022, el Fiscal presentó un memorándum a la Presidencia de la CPI de conformidad con el artículo 45 del Reglamento de la Corte, informando de su intención de presentar una solicitud a una Sala de Cuestiones Preliminares para que autorizara la apertura de una investigación sobre la situación en Ucrania, en virtud del artículo 15(3) del Estatuto de Roma (CC-01/22-1-AnxI). Ver también: *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: "I have decided to proceed with opening an investigation."* (28-02-2022), en <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening>.

³² Ya en 2020, la Fiscalía de la CPI había determinado la existencia de fundamento razonable para creer que, desde el 30 de abril de 2014 en adelante, se cometieron al menos ciertos crímenes de guerra en el contexto del conflicto armado en el Este de Ucrania (ICC, OTP, *Report on Preliminary Examination Activities 2020*, 14 December 2020).

³³ ICC-01/22-1-Anexo B.

³⁴ República de Albania, Commonwealth de Australia, República de Austria, Reino de Bélgica, República de Bulgaria, Canadá, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Croacia, República de Chipre, República Checa, Reino de Dinamarca, República de Estonia, República de Finlandia, República de Francia, Georgia, República Federal de Alemania, República Helénica, Hungría, República de Islandia, Irlanda, República de Italia, República de Letonia, Principado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Malta, Nueva Zelanda, Reino de Noruega, Reino de los Países Bajos, República de Polonia, República de Portugal, Rumania, República Eslovaca, República de Eslovenia, Reino de España, Reino de Suecia, Confederación Suiza, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Ver: ICC-01/22-1-Anexo C.

³⁵ ICC-01/22-1-Anexo E.



Esta remisión colectiva resulta inédita, puesto que, aunque ya hubo una remisión grupal por parte de 6 Estados en la situación de Venezuela³⁶, en la situación de Ucrania más de un tercio de los Estados Parte en el ER participaron. En relación con la Unión Europea, esta remisión resulta más que llamativa, puesto que, entre los Estados que actuaron, figuraban 26 Estados miembros de la UE. Todos los Estados miembros de la UE, menos Eslovaquia, participaron en esta suerte de “*actio popularis*”³⁷. La inacción de Eslovaquia, no obstante, no es significativa, puesto que más tarde se implicaría en el Equipo Conjunto de Investigación para los crímenes cometidos en Ucrania, creado con Eurojust.

Ante las primeras remisiones, ya el 2 de marzo de 2022, el Fiscal anunció que había procedido a abrir una investigación sobre la situación en Ucrania sobre la base de las comunicaciones recibidas³⁸ y se adjudicó la situación a la Sala de Cuestiones Preliminares II³⁹. De este modo, un Estado miembro de la Unión tomó la iniciativa, Lituania, y prácticamente todos los Estados miembros le siguieron, lo que propició una acción de la CPI sobre Ucrania más rápida, dada la urgencia que requerían los graves hechos ocurridos.

4.2. Los mecanismos de cooperación con la CPI articulados en el seno de la UE: medidas inéditas ante una situación excepcional

La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Ucrania recomendaba mejorar la coordinación de los esfuerzos internacionales y nacionales de rendición de cuentas, para mejorar la eficacia y prevenir daños a las víctimas y testigos⁴⁰. Dicha coordinación de esfuerzos internacionales implica, de modo decisivo, a la Unión Europea por las razones apuntadas en los anteriores epígrafes.

En las declaraciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el día conmemorativo de la justicia penal internacional, éste ya afirma que: “Dentro de Europa, la UE apoya el refuerzo de la cooperación entre sus Estados miembros para prevenir y combatir los delitos internacionales por medio de Eurojust y de la Red europea para la investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra”⁴¹.

Dejando de lado Eurojust para un examen posterior más en profundidad, vamos a examinar La Red europea para la investigación y el enjuiciamiento del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra (“*Genocide Network*”). Dicho análisis responde al fin de determinar cuál va a ser su posible tarea en cuanto a la administración de justicia penal internacional en Ucrania.

³⁶ En septiembre de 2018, Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú remitieron formalmente la situación de Venezuela a la Fiscalía, solicitando que se iniciara una investigación (“*Déclaration de Fatou Bensouda, Procureur de la Cour pénale internationale, à propos du renvoi, par un groupe de six États parties, de la situation au Venezuela*” (27-09-2018), en <https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-de-fatou-bensouda-procureur-de-la-cour-penale-internationale-propos-du-renvoi-par>

³⁷ Escobar Hernández, Concepción: “Ucrania y la Corte Penal Internacional: una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 7, n° 42 (julio-diciembre 2022), Madrid, p.63.

³⁸ <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states>, 2 March 2022.

³⁹ ICC, Public with public Annex I, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II, Doc. ICC-01/22, 2 March 2022.

⁴⁰ Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Ucrania, UN. Doc. A/77/533, 18 de octubre de 2022, p.3.

⁴¹ “Día de la Justicia Penal Internacional: Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea”, Comunicado de Prensa, Consejo de la Unión Europea, 16 de julio de 2023, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/07/16/day-of-international-criminal-justice-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.



La “*Genocide Network*” fue establecida en 2002⁴² por el Consejo de la Unión Europea. La finalidad de este mecanismo era permitir una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. El mandato de la Red es evitar la impunidad por la comisión del núcleo de crímenes internacionales, en el seno de los Estados miembros.

Por su parte, los Estados miembros de la UE están representados en la “*Genocide Network*” a través de sus Puntos de Contacto nacionales, que incluyen fiscales, investigadores y funcionarios especializados y dedicados a la asistencia judicial recíproca. Los Puntos de Contacto tienen como función básica brindar apoyo operativo y articular la cooperación judicial en el seno de la Unión Europea. En esta misma línea, la Red proporciona una plataforma para que los profesionales intercambien información operativa y compartan experiencias y mejores prácticas a través de reuniones bianuales. En definitiva, la “*Genocide Network*” es un foro único en el que las autoridades nacionales de los Estados miembros se unen a los Estados observadores y organizaciones asociadas de la Unión Europea, las Naciones Unidas y la sociedad civil, con un objetivo común: la lucha contra la impunidad⁴³.

Es de resaltar que, desde 2011, el Secretariado de la “*Genocide Network*” tiene su sede en Eurojust⁴⁴. La simbiosis de Eurojust y la Red permiten una estrecha cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales. Si tomamos en consideración la complejidad de las investigaciones transfronterizas relativas a los crímenes internacionales, el apoyo de la Agencia se revela como decisivo. Por otro lado, hemos de tener en cuenta el apoyo práctico, jurídico y financiero que presta la Agencia a los Equipos Conjuntos de Investigación (Joined Investigation Teams -JIT-). Dichos JIT se constituyen, a menudo, como consecuencia de la información y el trabajo preliminar de la “*Genocide Network*”. Finalmente, dichas investigaciones se benefician de la red mundial de Fiscales de Enlace y Puntos de Contacto de Eurojust, con acceso rápido a más de 50 jurisdicciones de todo el mundo.

⁴² La Red europea para la investigación y el enjuiciamiento del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra (“*Genocide Network*”) fue establecida en 2002 (2002/494/JHA: Council Decision of 13 June 2002 setting up a European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes) y reforzada en 2003 (2003/335/JHA: Council Decision 2003/335/JHA of 8 May 2003 on the investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes) por el Consejo de la Unión Europea para permitir una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, conocidos colectivamente como crímenes internacionales fundamentales. El mandato de la Red es garantizar que los perpetradores no queden impunes dentro de los Estados miembros.

Los Estados miembros de la UE están representados en la “*Genocide Network*” a través de Puntos de Contacto nacionales, que incluyen fiscales, investigadores y funcionarios especializados y dedicados a la asistencia judicial recíproca. Los Puntos de Contacto brindan apoyo operativo a sus colegas a nivel nacional y de la Unión Europea en forma de cooperación judicial. La Red proporciona una plataforma para que los profesionales intercambien información operativa y compartan experiencias y mejores prácticas a través de reuniones bianuales. La Red es un foro único en el que las autoridades nacionales de los Estados miembros se unen a los Estados observadores y organizaciones asociadas de la Unión Europea, las Naciones Unidas y más allá, así como a la sociedad civil, en un objetivo común: la lucha contra la impunidad (“*Genocide Network*”, en <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network>.)

⁴³ “*Genocide Network*”, en <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network>

⁴⁴ La Secretaría forma parte del personal de Eurojust, funciona como una unidad independiente y utiliza los recursos administrativos de Eurojust para realizar sus tareas. Eurojust tiene el estatus de observador dentro de la Red, junto con determinados terceros Estados seleccionados, Europol y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (ICC-OTP). Con la introducción del Reglamento de Eurojust en 2019, la Agencia asumió un papel decisivo en la coordinación de la lucha contra los crímenes internacionales más graves. (“*Genocide Network*”, en <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network>.)



Las herramientas que proporciona dicha Red, en conjunción con otros mecanismos que posteriormente examinaremos, van a ser de gran relevancia para la complejidad de las investigaciones a desarrollar en la situación de Ucrania. Las dificultades probatorias con que viene contando la Fiscalía de la CPI en los últimos tiempos se van a ver amortiguadas por la acción decisiva de la Unión Europea. En efecto, es mayor garantía de éxito la interoperabilidad de las informaciones proporcionadas por la mencionada Red, junto con la obtenida por Eurojust y el Equipo Conjunto de Investigación creado en relación con los crímenes cometidos en Ucrania.

En este sentido, es muy interesante señalar que en Ucrania se han utilizado de un modo inusual varios de los mecanismos establecidos para la cooperación de la UE con la CPI y señalados por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: la Genocide Network, Eurojust, y los Equipos Conjuntos de Investigación. Pero dicha utilización ha precisado de reformas legislativas y de la adopción de medidas inéditas, como veremos a continuación.

Como primer hito, hay que destacar que, en mayo de 2022, la UE aprobó un procedimiento acelerado para adaptar el Reglamento de Eurojust, con el fin de que la Agencia pudiera almacenar y compartir pruebas de presuntos crímenes internacionales graves cometidos en Ucrania. El presupuesto básico es la estrecha colaboración con la Corte Penal Internacional⁴⁵. Esta reforma del Reglamento de Eurojust tiene su origen en la necesidad, reconocida por el Parlamento Europeo⁴⁶, de intensificar las competencias de Eurojust para mejorar la coordinación de los Estados miembros, e incluso apoyar el establecimiento de una jurisdicción o mecanismo internacional que se hiciera cargo de coordinar la recolección de pruebas y así mejorar la eficiencia de los procesos de rendición de cuentas.

Además, la UE ha contado con la colaboración necesaria de la sociedad civil con la CPI en la situación de Ucrania. De este modo, el 22 de septiembre de 2022, Eurojust y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional hicieron públicas unas directrices prácticas para las organizaciones de la sociedad civil sobre la documentación de los crímenes internacionales fundamentales, como los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad⁴⁷. El objetivo

⁴⁵ Reglamento (UE) 2022/838 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas, L148/1, DOCE 30.5.2022. Para un análisis muy interesante de dicho Reglamento y sus aportaciones, ver: Torres Pérez, María: “Eurojust, veinte años de compromiso por la cooperación judicial penal en Europa. el futuro de la agencia ante la guerra en Ucrania”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 44 (diciembre 2022), pp.1-17.

Es de destacar que la modificación del Reglamento de Eurojust consolida la base jurídica existente para el tratamiento por parte de la Agencia de las pruebas sobre los crímenes internacionales más graves. Los dos cambios principales incluyen: 1) la creación de una base de datos de Eurojust para almacenar pruebas de crímenes internacionales; y 2) un nuevo mandato de Eurojust para analizar las pruebas almacenadas en la base de datos. Eurojust establecerá la base de datos donde se conservarán y almacenarán de forma segura las pruebas de los crímenes de guerra. Eurojust analizará las pruebas para establecer vínculos, identificar lagunas en la investigación y asesorar a los fiscales sobre el camino a seguir. Eurojust trabajará en estrecha colaboración con la Corte Penal Internacional, para que el análisis también pueda beneficiar su investigación, contando con la cooperación de los Estados interesados. No obstante, el acceso a la información estará siempre sujeto a la aprobación del país que la proporcionó (Eurojust and the war in Ukraine, en <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine>

⁴⁶ Resolución 2022/2655 (RSP) del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre la lucha contra la impunidad por los crímenes de guerra en Ucrania, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0218_ES.pdf.

⁴⁷ “Eurojust, Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes”, ICC OTP, *Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes: Guidelines for civil society organisations*, 21 September 2022, en https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-09/2_Eurojust_ICC_CSOs_Guidelines_2-EN.pdf.



de esta guía es propiciar una adecuada recopilación y preservación de información por parte de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de contribuir a las investigaciones y enjuiciamientos a nivel nacional o ante la CPI.

Es de resaltar que dichas directrices se han elaborado basándose en la experiencia de la Oficina del Fiscal de la CPI, Eurojust, *Genocide Network*, organizaciones de la sociedad civil, fiscales nacionales y socios internacionales. Esta experiencia previa va a ser de gran utilidad para unas investigaciones complicadas en el seno de un conflicto con una multiplicidad de actores implicados y con una serie de crímenes internacionales a gran escala. Sólo una participación coordinada de actores de la Sociedad Civil, la Fiscalía de la CPI y los mecanismos establecidos en el seno de la UE va a permitir hacer frente a los crímenes internacionales cometidos en Ucrania de modo eficaz.

5. Eurojust y la justicia penal internacional en la guerra de Ucrania

5.1. Los ámbitos de acción de Eurojust en relación con la justicia penal internacional en Ucrania

A raíz de la guerra de Ucrania, Eurojust se ha convertido, sin duda, en un interlocutor privilegiado en la lucha contra los crímenes internacionales más graves, no sólo en el ámbito regional de la UE, sino también en un área geopolítica más amplia⁴⁸. De hecho, la Agencia está en posición de cumplir dicho papel, a la luz de sus veinte años de experiencia en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Igualmente, Ucrania es uno de los diez terceros Estados que dispone de Fiscal de Enlace en Eurojust⁴⁹.

Tras la guerra de Ucrania, el enfoque de Eurojust ha sido centrarse en cinco áreas de apoyo a la justicia penal internacional en Ucrania⁵⁰: apoyo a las investigaciones; recopilación, conservación y análisis de pruebas; orientación práctica; formación de profesionales judiciales; y apoyo al Grupo Operativo de Inmovilización y Decomiso de activos.

De hecho, seis días tras desencadenarse la guerra, como hemos mencionado, Eurojust apoyó la creación de un Equipo Conjunto de Investigación, que está conformado actualmente por Ucrania (un Tercer Estado), seis Estados miembros de la UE y la propia Corte Penal Internacional.

Igualmente, consciente de las dificultades probatorias que implican los crímenes internacionales cometidos en Ucrania, se ha procedido a crear una Base de Datos para la prueba de Delitos Internacionales (CICED). Hasta el momento, se han enviado a la CICED cientos de archivos de varios países, incluida Ucrania, para su conservación y análisis.

En tercer lugar, Eurojust se ha convertido también en la sede del Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania (ICPA). Como veremos más adelante, se trata de un centro judicial único que fomenta la cooperación entre fiscales nacionales y permite el intercambio de pruebas y una estrategia procesal común.

En cuarto lugar, la Agencia alberga la ya examinada “*Genocide Network*”, una Red básica con fines de intercambio de conocimientos especializados en esta área, y que ha sido examinada con anterioridad.

⁴⁸ Caianiello, Michele: “The Role of the EU, *op.cit.*, p.229.

⁴⁹ Eurojust y Ucrania firmaron un acuerdo de cooperación en junio de 2016, y la primera Fiscal de Enlace, Myroslava Krasnoborova, asumió sus funciones en agosto de 2018. En 2022, la Fiscal de Enlace de Ucrania participó en 77 nuevos casos, 36 reuniones de coordinación, 2 centros de coordinación y 17 equipos conjuntos de investigación. Ver: “Eurojust. Ukraine”, en <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/liaison-prosecutors/ukraine>.

⁵⁰ Ver: “Eurojust and the war in Ukraine”, en <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine>.



Y, finalmente, desde marzo de 2022, Eurojust también participa activamente en el Grupo Operativo de Inmovilización y Decomiso de activos de la UE, creado por la Comisión Europea para garantizar la implementación eficiente de las sanciones de la UE contra los oligarcas rusos y bielorrusos incluidos en la lista de la Unión Europea. Eurojust proporciona apoyo operativo al Grupo de Trabajo coordinando la aplicación de las sanciones de la Unión por parte de los Estados miembros a través del Derecho Penal. Así, hay que mencionar la Operación Oscar⁵¹, que se puso en marcha el 11 de abril de 2022, y que tiene como fin coordinar las investigaciones financieras que los Estados miembros de la UE realicen en sus ordenamientos internos en referencia a los activos delictivos que sean propiedad de personas físicas y jurídicas sancionadas por la agresión de Rusia a Ucrania. Para dicha coordinación, se ha contado con distintas Agencias europeas: Europol, Eurojust y Frontex. Este aspecto no será examinado en profundidad, por estar en relación indirecta con el tema que nos ocupa, pero no podíamos dejar de mencionarlo por su importancia.

En definitiva, la multiplicidad de frentes abiertos para Eurojust en relación con la justicia penal internacional en Ucrania merecía una profunda reflexión sobre el rol que debía jugar dicha Agencia como representante de la voluntad de la Unión Europea de luchar contra la impunidad. Abierta dicha reflexión en el seno del Parlamento Europeo, se propició una modificación de la regulación de nuestra Agencia, que merece ser examinada en profundidad. La agresión de la Federación Rusa a Ucrania marca, así, un hito, porque dota de una nueva fisonomía a Eurojust. El papel que está destinada a jugar nuestra Agencia en la responsabilidad penal internacional de los individuos por la comisión de crímenes internacionales queda fijado a partir de la guerra de Ucrania⁵², y tendremos que ver si se asienta en el futuro.

5.2.-La nueva configuración de Eurojust y su papel primordial en la justicia penal internacional en Ucrania

Los mecanismos novedosos instaurados a raíz de la guerra de Ucrania en el seno de la Unión Europea precisaban de una base legal sólida. De este modo, tal y como se ha mencionado con anterioridad, se llevó a cabo la ya citada reforma del Reglamento de Eurojust el 30 de mayo de 2022⁵³, apenas tres meses después de la agresión de Rusia a Ucrania. El Parlamento Europeo⁵⁴ fue muy consciente de los problemas a los que se enfrentaba la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales cometidos en Ucrania. Hemos hablado de los problemas asociados a la recogida de pruebas, pero existen otros no menos desdeñables, como los referentes al ejercicio de la competencia sobre dichos crímenes por parte de tribunales nacionales o de la propia Corte Penal Internacional⁵⁵.

⁵¹ Europol press release “EU-wide operation targeting criminal assets in relation to the Russian invasion of Ukraine. Operation Oscar to support the freezing of criminal assets owned by EU-sanctioned individuals and entities”, en <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/eu-wide-operation-targeting-criminal-assets-in-relation-to-russian-invasion-of-ukraine>.

⁵² Sin olvidar que la competencia en relación con investigaciones sobre graves crímenes internacionales ya venía establecida en el art. 3.1 del Reglamento 2018/1727 y su anexo I: genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, *DOUE* L 295/138, de 21 de noviembre de 2018).

⁵³ *Ibid.*, n (44).

⁵⁴ *Ibid.*, n (45).

⁵⁵ Hemos de recordar que ni la Federación Rusa ni Ucrania son Estados Parte del Estatuto de Roma. No obstante, Ucrania ha ejercido dos veces su prerrogativa para aceptar la jurisdicción de la Corte (art.12.3 del Estatuto de Roma-ER-) sobre presuntos crímenes internacionales ocurridos en su territorio. La primera declaración presentada por el Gobierno de Ucrania el 25 de febrero de 2014 aceptaba la jurisdicción de la CPI con respecto a los presuntos delitos cometidos en territorio ucraniano del 21 de noviembre de 2013 al 22 de febrero de 2014. (El texto de la declaración de 25 de febrero de 2014, se puede consultar en <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf>). Hay que hacer



Basándose en dicho sentimiento consciente del Parlamento Europeo en relación con los problemas de la justicia penal internacional en Ucrania, la Unión Europea dio un paso adelante. Dicho paso consistió en un reforzamiento de Eurojust para mejorar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar el establecimiento de un mecanismo internacional para lograr la coordinación de la recolección de pruebas⁵⁶.

Coincidimos con TORRES⁵⁷ en que con esta reforma del Reglamento de Eurojust se constituye, por primera vez, en un participante directo en los procesos penales, y se erige en custodio de las pruebas sobre crímenes internacionales, con el fin de ponerlas a disposición de los tribunales nacionales y de la Corte Penal Internacional.

No obstante, dicha participación, en consonancia con el nuevo Reglamento⁵⁸, no presupone que exista una obligación por parte de las autoridades nacionales de enviar el material probatorio. Tendremos que ver, en la práctica, si los Estados miembros cooperan en dicha centralización de la recogida de pruebas a pesar de la inexistencia de una obligación *stricto sensu*. En todo caso, siguen vigentes también para estos crímenes internacionales y en esta situación, las disposiciones relativas a la cooperación judicial penal, en particular la Directiva relativa a la orden europea de investigación en materia penal⁵⁹.

Con todo, hay varios datos que merecen ser resaltados. Eurojust ya no presta sólo apoyo múltiple a las investigaciones nacionales, sino que ahora participa directamente en dichas investigaciones. Eurojust pasa a centralizar la recogida de pruebas, al menos en teoría, con el fin de evitar la destrucción del material probatorio. La finalidad última es evitar la impunidad de los individuos en relación con los crímenes internacionales cometidos en Ucrania, bien sean juzgados por los tribunales nacionales de los Estados con algún nexo con el crimen (Ucrania o Federación Rusa), bien sean juzgados por otros Estados sobre la base de la jurisdicción universal, o bien sean juzgados por la Corte Penal Internacional.

Según la nueva regulación, Eurojust tiene el mandato de establecer un nuevo sistema automatizado de gestión y almacenamiento de datos que debe recopilar, almacenar y ordenar perfiles de ADN, fotografías y huellas dactilares, así como videos y grabaciones de audio. Todos estos medios probatorios habrán de hacer referencia al núcleo de crímenes internacionales. En relación con cada elemento de prueba, se deberá indicar la descripción y

notar que dicha declaración hacía referencia a los presuntos crímenes cometidos en relación con el Euromaidan. Con posterioridad, ante la evolución de los acontecimientos de Crimea y los distritos orientales de la República, el 8 de septiembre de 2015, Ucrania emitió una segunda declaración, que prorrogaba este período de forma indefinida para abarcar los presuntos delitos cometidos en todo el territorio de Ucrania desde el 20 de febrero de 2014 en adelante (El texto de la declaración de 8 de septiembre de 2015 se puede consultar en: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine). Estas declaraciones habían dado lugar a que la Fiscalía de la CPI encajara la situación de Ucrania entre las que son objeto del examen preliminar de la Corte desde 2020. Igualmente, se reconoce la posibilidad de que la CPI ejerza su competencia sobre los crímenes cometidos desde el 20 de febrero de 2014, sin señalar fecha de terminación del ejercicio de la jurisdicción por parte de la Corte (con lo que estarían incluidos los crímenes cometidos a raíz de la agresión de Rusia a Ucrania de febrero de 2022).

⁵⁶ Torres Pérez, María: “Eurojust, veinte años. *op.cit.*, p.6.

⁵⁷ *Ibid.*, p.7.

⁵⁸ Conforme a la reforma de 2022, El Reglamento (UE) 2018/1727 se modifica como sigue:

“1) En el artículo 4, apartado 1, se añade la letra siguiente:

j) apoyará la acción de los Estados miembros para combatir el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas, mediante, entre otras cosas, la preservación, el análisis y el almacenamiento de pruebas relacionadas con esos delitos e infracciones penales conexas, y la facilitación del intercambio de dichas pruebas con las autoridades nacionales competentes y las autoridades judiciales internacionales, en particular la Corte Penal Internacional, o la puesta a disposición directa de estas de otro modo.”

⁵⁹ Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, DOUE L 130/1, de 1 de mayo de 2014.



naturaleza de los crímenes atribuidos a un individuo en cuestión, así como la fecha y el lugar donde se cometieron los mismos, la categoría penal de los delitos, y el avance de las investigaciones.

En definitiva, conforme a los cambios experimentados a raíz de la agresión contra Ucrania, Eurojust está destinada a jugar un papel decisivo en el marco de la cooperación judicial relativa a los crímenes internacionales más graves. Sin embargo, es muy pronto para aventurarnos a decir si, en la práctica, está cumpliendo dicho papel. Otra de las cuestiones, señaladas por Torres⁶⁰, que queda en el aire es el valor que los tribunales nacionales y la Corte Penal Internacional pueden otorgar a las pruebas proporcionadas por Eurojust. Conforme a las Reglas de Procedimiento y Prueba de la CPI, en su Regla 63⁶¹, la Sala en cuestión tendrá facultades discrecionales para valorar libremente las pruebas presentadas a fin de determinar su pertinencia o admisibilidad. Corresponderá, pues, a la Sala correspondiente concretar el valor de las pruebas aportadas por Eurojust.

Y coincidimos con Caianiello⁶² cuando afirma que en esta situación Eurojust se va a enfrentar a un gran número de pruebas, sin precedentes. La mirada constante por parte de los Organismos Internacionales, las ONGs, los medios de comunicación, las redes sociales y la Sociedad Civil en general sobre el conflicto de Ucrania da lugar a una cantidad ingente de material probatorio. La capacidad de Eurojust para recoger, preservar y analizar dicha información, haciéndola accesible para los tribunales nacionales y la CPI está ahora a prueba.

5.3. El Equipo Conjunto de Investigación: una vieja herramienta con perfiles novedosos

Los Equipos Conjunto de Investigación⁶³ constituyen el mecanismo de coordinación más dinámico y con mayor proyección en los últimos años en el campo de la cooperación penal en materia penal, tanto en el seno de la UE⁶⁴, como con el resto de los países o terceros Estados.

⁶⁰ Torres Pérez, María: “Eurojust, veinte años. *op.cit.*, p.9.

⁶¹ Resolución de 19 de septiembre de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publican las Reglas de procedimiento y prueba de la Corte Penal Internacional., *BOE* n° 231, de 26 de septiembre de 2011,

⁶² Caianiello, Michele: “The Role of the EU., *op.cit.*, pp.231-232.

⁶³ En un sentido amplio, podemos definir a los Equipos Conjuntos de Investigación (ECIs) -o en inglés Joint Investigation Teams (JITs)- como un grupo investigador-operativo creado sobre la base de un acuerdo entre dos o más Estados Miembros u otras partes, con un objetivo específico y un periodo de vigencia limitado. El reconocimiento de Resoluciones Judiciales y, fundamentalmente, aquellas resoluciones previas al inicio de un procedimiento judicial penal constituyen la base de los mecanismos de Cooperación Policial en el ámbito de la Unión Europea. De este modo, los mecanismos creados por los protocolos y acuerdos internacionales, entre los que se encuentra la actividad investigadora de un ECI, son eficaces ante el Juzgado que conoce de la investigación, independientemente de la ubicación de éste, siempre que se observen escrupulosamente las garantías procesales durante la práctica de las diligencias encomendadas a los investigadores (Ver, en particular: Guía práctica de los equipos conjuntos de investigación presentada por la Secretaría de la Red de ECI. Esta Guía amplía el anterior Manual de los equipos conjuntos de investigación a la luz de la experiencia práctica adquirida e incorpora el modelo de acuerdo del ECI actualizado (DO C 18 de 19.1.2017)). Sobre dichos Equipos y sus características, ver: Pérez Gil, Julio: “Actuación policial concertada más allá de las fronteras: los equipos conjuntos de investigación en la UE”, *Revista de Estudios Europeos*, n° 45 (2007), pp.65-79; Quesada López, Pedro Manuel: “Los equipos conjuntos de investigación penal en el derecho de la Unión Europea. Estatuto jurídico, obligaciones para los estados miembros y su adaptación al ordenamiento jurídico español”, en Hernández López, Alejandro; Laro González, María Elena; Rodríguez-Medel Nieto, Carmen (coords.) (2023): *Proceso penal europeo: últimas tendencias, análisis y perspectivas*, Pamplona, Aranzadi, pp. 377-414; Rodríguez-Medel Nieto, Carmen (2017): *Prueba penal transfronteriza: su obtención y admisibilidad en España*, Tesis doctoral, Madrid, en <https://eprints.ucm.es/41027/1/T38322.pdf>.

⁶⁴ La base jurídica de los JIT en el ámbito internacional se halla en: Derecho primario de la UE (art. 88.2b) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el “Convenio celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea”, *DOCE* C 197/3, de 12 de julio de 2000. El Artículo 13 del mismo regula los JIT: en primer lugar, los habilita en orden a las investigaciones de infracciones penales de especial dificultad en las que van a participar más de un Estado; en segundo lugar, se prevén con carácter finalista y limitado en el tiempo; en tercer



En efecto, la inclusión de un tercer Estado ajeno a la Unión o, directamente, la formación de equipos con Estados externos a la Unión puede sustentarse en la celebración de protocolos y acuerdos internacionales⁶⁵.

Lo novedoso en el caso de Ucrania es la constitución de un equipo de estas características para la lucha contra el núcleo de graves crímenes internacionales y no transnacionales, y el hecho de contar con Estados miembros de la Unión, un tercer Estado y una Institución Internacional como es la Corte Penal Internacional a través de su Fiscalía.

La necesaria cooperación de la UE con la CPI se ha intensificado propiciando la colaboración de Eurojust con el equipo de la Fiscalía de la Corte, a través de un Equipo Conjunto de Investigación (ECI), que involucra, en un primer momento, fuerzas policiales y judiciales de Polonia, Lituania y Ucrania⁶⁶.

De este modo, en marzo de 2022, Eurojust ayudó a Lituania, Polonia y Ucrania a establecer un Equipo Conjunto de Investigación sobre graves crímenes internacionales presuntamente cometidos en Ucrania. La Oficina del Fiscal de la CPI firmó un acuerdo en abril para participar en este Equipo Conjunto de Investigación, siendo la primera vez que dicha Oficina se une a un equipo de estas características⁶⁷. En mayo de ese mismo año, Eslovaquia, Estonia y Letonia también se unieron al JIT. El 14 de abril de 2023, los siete miembros del ECI acordaron investigar no solo los presuntos crímenes de guerra, sino también los crímenes de genocidio cometidos en Ucrania, extendiendo el ámbito competencial del Equipo.

El 4 de marzo de 2023 las autoridades del ECI firmaron un Memorando de Entendimiento (MoU) con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, con el fin de mejorar la coordinación entre los países socios del ECI y las autoridades estadounidenses en sus respectivas investigaciones en relación con la guerra en Ucrania⁶⁸. Se permite, así, el intercambio de información y la participación de las autoridades de los Estados Unidos en reuniones de coordinación organizadas con el apoyo de Eurojust.

lugar, se perfilan las líneas generales en cuanto a su composición o forma de actuación y, finalmente, se establece el régimen de responsabilidad de sus integrantes. Dicho Convenio fue ratificado con gran lentitud, pero los hechos del día 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos dieron un impulso a la cooperación judicial en la UE. De este modo, el 13 de junio de 2002 el Consejo adopta la “Decisión Marco 2002/465 / JAI sobre equipos conjuntos de investigación”, que obliga a los Estados a aplicar antes del 1 de enero de 2003. Esta Decisión Marco es de carácter vinculante para los Estados Miembros, y determina la naturaleza, composición, objetivos y fines, régimen jurídico, normas de funcionamiento y responsabilidad de los JIT .

⁶⁵ Existen varios convenios bilaterales y multilaterales que prevén la creación de ECIs. Entre los bilaterales suscritos por España, ver, por ejemplo: convenio de asistencia judicial en materia penal suscrito con Cabo Verde, en el que se limita a determinar las líneas fundamentales de esta técnica; y el convenio de asistencia judicial en materia penal suscrito con Colombia. En este último se da una regulación mucho más precisa que la de Cabo Verde, detallando los componentes del equipo y la legislación aplicable a su actuación, en el mismo sentido que la regulación europea. También se dan Convenios Multilaterales en los que se prevén los ECIs: el Convenio de NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 dedica su artículo 19 a regular lo que denomina investigaciones conjuntas, donde contempla igualmente la posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación; el artículo 49 del Convenio de NNUU contra la corrupción hecho en Nueva York el 31 de octubre de 2003. (convención Mérida); el art. 9 de la Convención de las NNUU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; el art.49 de la Convención de NNUU contra la corrupción de nueva York del 31 de octubre de 2000.

⁶⁶ “Statement by ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Investigation Team on international crimes committed in Ukraine”. Statement 25 April 2022, en <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-office-prosecutor-joins-national-authorities-joint>.

⁶⁷ “Eurojust and the war in Ukraine”, en <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine>.

⁶⁸ “Organización Internacional de Policías”, en <https://oipol.org/2023/03/09/investigacion-de-eurojust-sobre-presuntos-crimenes-de-rusia-en-ucrania/>



Las ventajas de la utilización de este mecanismo son variadas. En primer lugar, supone la extensión del principio de reconocimiento mutuo, y de la recogida de información y pruebas a Estados miembros, un Estado no miembro y una institución judicial como es la Corte Penal Internacional⁶⁹. La segunda ventaja es posibilitar el trabajo conjunto en las investigaciones y recogida de pruebas a autoridades policiales y judiciales de diferentes países⁷⁰. Del mismo modo, se facilita el intercambio espontáneo de información⁷¹, en el caso de investigaciones paralelas sobre los mismos crímenes. Finalmente, se permite la actuación de miembros del Equipo Conjunto de Investigación en otros países diferentes al de su procedencia, siempre con sujeción a la legislación del Estado en el que actúan, evidentemente. Esta ventaja sería de gran utilidad para facilitar la presencia de miembros de la Fiscalía de la CPI sobre el terreno, trabajando en colaboración con agentes de los países del JIT implicados en la recogida de material probatorio⁷².

En todo caso, no podemos olvidar el respeto a los derechos humanos en la recogida de pruebas y detenciones a realizar, a pesar de que se opte por la no utilización de los canales tradicionales de cooperación⁷³, que enlentecen las investigaciones.

En definitiva, tal y como hemos mencionado, se utiliza un viejo mecanismo con perfiles ciertamente novedosos. Es la primera vez que se crea un JIT de estas características, involucrando a Estados miembros de la UE y terceros Estados, para una situación de la que se está ocupando la CPI. De este modo, se multiplican exponencialmente las posibilidades de actuación y de intercambio de pruebas, así como de validez procesal de las mismas.

5. 4. La Base de Datos de Pruebas de Crímenes de Especial Gravedad

En consonancia con esta sensibilidad del Parlamento Europeo y con la propia reforma del Reglamento de Eurojust, es de destacar la puesta en marcha, el 23 de febrero de 2023⁷⁴, de la Base de Datos de Pruebas de Crímenes Internacionales de Especial Gravedad (CICED)⁷⁵. La base jurídica y política para la creación de esta Base de Datos se halla en la misma reforma del Reglamento de Eurojust de mayo de 2022 antes mencionada. Con la misma se sientan las bases para CICED, que es una base de datos judicial centralizada y hecha a medida de Eurojust⁷⁶ para preservar, almacenar y analizar pruebas de crímenes internacionales de forma segura.

Su método de funcionamiento⁷⁷ se basa en la transferencia segura de archivos a CICED por parte de las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la UE y los

⁶⁹ Caianiello, Michele: “The Role of the EU., *op.cit.*, pp.228-229.

⁷⁰ Caianiello, Michele: “The Role of the EU., *op.cit.*, p. 229.

⁷¹ Dicho intercambio espontáneo de información ya venía previsto en: artículo 7 del “Convenio celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea”, DOCE C 197/3, de 12 de julio de 2000. Ver también: *Nota conjunta de Eurojust y de la Red Judicial Europea sobre la aplicación práctica de la orden europea de investigación*. Junio de 2019.

⁷² Torres Pérez, María: “Eurojust, veinte años.*op.cit.*, p.12.

⁷³ Torres Pérez, María: “Eurojust, veinte años.*op.cit.*, p.11.

⁷⁴ <https://www.eurojust.europa.eu/news/start-operations-core-international-crimes-evidence-database-and-new-international-centre>

⁷⁵ El CICED consta de tres componentes: un método seguro de transmisión de datos digitales, almacenamiento seguro de datos y herramientas de análisis avanzadas. La base de datos también contiene un registro de información sobre quién presentó la prueba, así como el hecho y el tipo de delito al que se refiere (Riehle, Cornelia: “Eurojust: One Year of Judicial Support for Ukraine “, 5 May 2023, en [https://eucrim.eu/news/eurojust-one-year-of-judicial-support-for-ukraine/#:~:text=On%2023%20February%202023%2C%20the,Database%20\(CICED\)%20began%20operation.](https://eucrim.eu/news/eurojust-one-year-of-judicial-support-for-ukraine/#:~:text=On%2023%20February%202023%2C%20the,Database%20(CICED)%20began%20operation.)

⁷⁶ Conviene recordar que, tal y como hemos mencionado con anterioridad, desde 2018, Ucrania es uno de los Estados no miembros de la UE que poseen dicho Fiscal de Enlace en Eurojust.

⁷⁷ “Core International Crimes Evidence Database”, en <https://www.eurojust.europa.eu/core-international-crimes-evidence-database>



países con Fiscales de enlace en Eurojust, como Ucrania. Sin embargo, recordamos, una vez más, que la presentación de pruebas es voluntaria y la autoridad que las presenta mantiene el control de cómo se comparten las pruebas o la información sobre las mismas. Dichas pruebas pueden consistir, entre otras, en: videos, fotografías, grabaciones, imágenes de satélite, testimonios de testigos y víctimas, así como documentos forenses y médicos. Evidentemente, dada la cantidad de información que puede proceder de personas privadas, incluidas las ONGs, éstas deberán contar previamente con el asesoramiento de autoridades judiciales nacionales o internacionales.

Algunas de las ventajas de esta Base de Datos se relacionan directamente con las nuevas funciones de Eurojust, puesto que le permiten: poseer una visión general lo más completa posible de todo el material probatorio disponible; fortalecer la coordinación de las investigaciones, tanto a nivel nacional como internacional; realizar búsquedas concretas de pruebas relacionadas con un suceso o ubicación determinada; identificar lagunas probatorias; localizar investigaciones llevadas a cabo en paralela; asesorar sobre estrategias procesales; y facilitar el intercambio de pruebas e información sobre crímenes internacionales de especial gravedad; así como preparar informes temáticos sobre determinados aspectos de las investigaciones de dichos crímenes (como por ejemplo, la violencia sexual y de género).

En consecuencia, con el apoyo de la CICED, se identificarán las acciones sistemáticas que están detrás de los principales crímenes internacionales, lo que contribuirá al avance de las investigaciones nacionales e internacionales. Se intenta, en todo caso, que no se dupliquen esfuerzos y se asegure la cadena de custodia en las pruebas (que resulta muy perjudicada en los conflictos armados). Por otro lado, contar con una centralización de la información relacionada con las víctimas ayuda a evitar el fenómeno de revictimización de las mismas, derivado de las continuas entrevistas realizadas a las mismas⁷⁸.

En este sentido, hemos de tener en cuenta la especial utilidad de esta Base de Datos a la luz de que los crímenes cometidos en Ucrania son crímenes generalizados y/o sistemáticos. En este tipo de crímenes cobran especial relevancia los elementos contextuales. Así, éstos son decisivos a la hora de probar, por ejemplo, el elemento de la intencionalidad en el crimen de genocidio⁷⁹. Igualmente, nos hallamos ante crímenes que han traído consigo un gran número de refugiados en otros países, que han podido ser testigos o víctimas de los mismos. Finalmente, existen distintos agentes implicados en la recopilación y almacenamiento de pruebas: policías y autoridades judiciales, la Corte Penal Internacional y organizaciones no gubernamentales y Sociedad Civil en general.

Gracias a la CICED, se garantiza que Eurojust ahora pueda establecer vínculos entre las pruebas y garantizar la no duplicación de esfuerzos de los distintos agentes implicados. Sin duda, esta base de datos constituye una herramienta muy importante para respaldar la acción de la CPI, en colaboración con Eurojust, y en relación con los crímenes internacionales cometidos en Ucrania. En este sentido, no podemos olvidar que la CPI es complementaria de las jurisdicciones nacionales, de modo que las investigaciones que se lleven a cabo en el ámbito nacional e internacional habrán de buscar lugares de intersección y coordinación.

6. La UE y la puesta en funcionamiento del Centro Internacional para la Agresión

De todos los retos a los que se ha enfrentado la UE en relación con la intervención rusa en Ucrania, el más reseñable es el referente a sus intentos de enjuiciar un crimen cierto de

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Sobre las dificultades de probar el elemento de la intencionalidad en el crimen de genocidio, ver: Knoops, Geert-Jan Alexander (2017): *Mens Rea at the International Criminal Court*, International Criminal Law Series, Vol. 10 (2007), pp.255.



enjuiciamiento incierto: el crimen de agresión. La imposibilidad de juzgar a través de la CPI dicho crimen no ha hecho sino resaltar el papel protagónico de la Unión al respecto.

Si observamos la intervención de Rusia en Ucrania, vemos cómo ésta responde claramente a los perfiles del crimen de agresión, tal y como está tipificado y definido en el Estatuto de Roma⁸⁰, tras la entrada en vigor de las enmiendas de Kampala⁸¹. Por un lado, se trata de una violación manifiesta del art.2.4 de la Carta de la ONU⁸² por sus características, gravedad y escala. Por otro, si analizamos uno por uno los apartados a) a g) del art.8 bis párr.2º del Estatuto de Roma de la CPI, comprobamos cómo la lista de actos constitutivos de la definición del acto de agresión encaja plenamente con la conducta rusa en Ucrania⁸³.

La Federación Rusa, por su parte, alega que no es agresión, y se justifica en algunas de las causas que permiten el uso de la fuerza: la legítima defensa, la protección de sus nacionales y la intervención humanitaria⁸⁴. En cuanto a la responsabilidad penal internacional del individuo por la comisión de dicho crimen, hemos de señalar que el crimen de agresión es un crimen imputable a líderes, conforme al Estatuto de Roma, de modo que se atribuiría a la persona o personas que ostentan el control de la acción militar y política de Rusia, Vladimir Putin y su cúpula política y militar⁸⁵.

Sin embargo, respecto del crimen de agresión, el ER establece una serie de reglas especiales que impiden el ejercicio de la jurisdicción por parte de la Corte Penal Internacional. De este modo, la CPI no tendrá jurisdicción sobre los nacionales de los Estados no Parte o Parte

⁸⁰ El texto del Estatuto de Roma que se reproduce se distribuyó como documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procès verbaux de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. Las enmiendas al artículo 8 reproducen el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-6, en tanto que las enmiendas a los artículos 8 bis, 15 bis y 15 ter reflejan el texto contenido en la notificación del depositario C.N.651.2010 Treaties-8; ambas notificaciones del depositario tienen la fecha 29 de noviembre de 2010.

⁸¹ En la Conferencia de revisión de Kampala de 2010 a efectos de lograr las enmiendas al Estatuto de Roma (ER) en relación con el crimen de agresión, se configuró un tipo penal relativo al crimen de agresión mediante la inclusión de varias disposiciones en el Estatuto, el art.8 bis, el 25(3) bis, el 15 bis y el 15 ter ER Conferencia de Kampala, así como los documentos de las discusiones previas que tuvieron lugar en Princeton, ver: <https://asp.icc-cpi.int/crime-of-aggression>, consultada por última vez el 3 de octubre de 2023. En general, sobre esta evolución y la caracterización del crimen de agresión en el Estatuto de Roma, ver, Kreß, Claus & Barriga, Stefan (eds.) (2017): *The Crime of Aggression: A Commentary*. Cambridge, Cambridge University Press.

⁸² Wilmshurst, Elizabeth: "Ukraine: Debunking Russia's Legal Justifications!", Chatman House, 24 February 2022, en <https://www.chathamhouse.org/2022/02/ukraine-debunking-russias-legal-justifications>; Institut De Droit International: *Déclaration de l'Institut de Droit International sur l'agression en Ukraine*, 1 Mars 2022, en <https://www.idi-ii.org/fr/declaration-de-linstitut-de-droit-international-sur-lagression-en-ukraine/>; Global Institute For The Prevention Of Aggression (2022): *Statement on Russia's invasion of Ukraine: a crime of aggression. the need to amend the crime of aggression's jurisdictional regime*, 24 March 2022, en https://crimeofaggression.info/wp-content/uploads/GIPA-Statement_24-March-2022_ENG.pdf

⁸³ Se ha producido un ataque de las fuerzas armadas rusas al territorio de Ucrania; se han producido y se siguen produciendo bombardeos por parte de las fuerzas armadas rusas en territorio de Ucrania; se ha dado un bloqueo de puertos y costas de Ucrania, intentando impedir el acceso de este país al Mar Negro; se están produciendo ataques contra las fuerzas armadas terrestres, navales y aéreas, e incluso contra la flota mercante de terceros Estados; y, además, Rusia ha enviado grupos irregulares, bandas armadas y mercenarios, como el Grupo Wagner, de modo que éstos están llevando a cabo actos de similar gravedad a los actos anteriormente mencionados. Ver: Bollo Arocena, María Dolores: "Agresión rusa a Ucrania, Crímenes Internacionales y Corte Penal Internacional", *Anuario Español De Derecho Internacional*, vol. 39 (2023), pp. 101-146, en particular p.108.

⁸⁴ Para una profundización sobre dichos argumentos, ver: Pureza, José Manuel; Alcaide Fernández, Joaquín: "La guerra en Ucrania: ¿qué (des)orden antecede a qué nuevo (des)orden?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n°44 (diciembre 2022), en particular pp.4-15.

⁸⁵ Hajdin, Nikola: "The Leadership Clause in the Crime of Aggression and Its Customary International Law Status", 17 March 2022, en [https://www.justsecurity.org/80696/the-leadership-clause-in-the-crime-of-aggression-and-its-customary-international-law-status/#:~:text=From%20the%20outset%2C%20the%20crime,International%20Military%20Tribunal%20\(IMT\).](https://www.justsecurity.org/80696/the-leadership-clause-in-the-crime-of-aggression-and-its-customary-international-law-status/#:~:text=From%20the%20outset%2C%20the%20crime,International%20Military%20Tribunal%20(IMT).)



en el Estatuto de Roma de la CPI que no hayan ratificado las enmiendas relativas al crimen de agresión, contenidas en los artículos 8 bis, 15 bis y ter del Estatuto⁸⁶. Como ya hemos anticipado, ni Rusia ni Ucrania son Estados Parte del Estatuto de Roma de la CPI, y tampoco han ratificado las enmiendas correspondientes al crimen de agresión. Así, según el art.15 bis.5 del Estatuto de Roma, respecto de un Estado no Parte en el presente Estatuto, la Corte no ejercerá su competencia sobre el crimen de agresión cuando éste sea cometido por los nacionales de ese Estado o en el territorio del mismo⁸⁷. De este modo, la única posibilidad para que la CPI conociera de la agresión sería la remisión por parte del Consejo de Seguridad y esto es imposible por el veto de Rusia en tanto que miembro permanente de este órgano.

La imposibilidad de juzgar el crimen de agresión cometido en Ucrania por parte de la CPI parece cierta e, incluso, ciertas voces se alzan pidiendo la reforma del Estatuto de Roma⁸⁸. Mientras tanto, con los mimbres actuales, la única posibilidad parecía ser el enjuiciamiento por parte de los tribunales nacionales, lo que no está exento de una gran cantidad de dificultades, relativas a la oponibilidad ante los mismos de la Inmunidad del Jefe de Estado y a la propia cooperación estatal.

Ante esta situación de bloqueo, la UE ha liderado un movimiento sin precedentes para colaborar en el enjuiciamiento de los crímenes cometidos en Ucrania. La Organización regional no podía estar de brazos cruzados frente a la impunidad para el crimen de agresión. Así, en noviembre de 2022, la Comisión Europea presentó diferentes opciones a los Estados miembros para garantizar que Putin y su cúpula política y militar puedan rendir cuentas por las atrocidades cometidas en Ucrania⁸⁹.

Entre dichas opciones se propuso⁹⁰: un tribunal internacional especial e independiente basado en un tratado multilateral; o un tribunal especializado integrado en un sistema de justicia nacional y jueces internacionales, tomando como modelo los tribunales híbridos. Cualquiera de estas opciones, a juicio de la Comisión Europea, precisaban del apoyo de las Naciones Unidas⁹¹.

Con estas opciones en mente y mientras se sigue debatiendo sobre dicho tribunal internacional, se optó finalmente por un Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania (ICPA)⁹². Dicho Centro tiene como misión mejorar y apoyar las

⁸⁶ Todo ello en el supuesto de una remisión estatal o de una investigación iniciada por el Fiscal de la CPI. El 3 de octubre de 2023, contábamos con 45 ratificaciones de las enmiendas relativas al crimen de agresión. Se pueden consultar en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-b&chapter=18&clang=_en. Por lo tanto, hay alrededor de 88 Estados que no han aceptado los artículos 8bis, 15 bis y ter del Estatuto.

⁸⁷ “Respecto de un Estado no Parte en el presente Estatuto, la Corte no ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión cuando éste sea cometido por los nacionales de ese Estado o en el territorio del mismo” (art.15. bis 5 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional).

⁸⁸ Ver: Reisinger Coracini, Astrid: “Is Amending the Rome Statute the Panacea Against Perceived Selectivity and Impunity for the Crime of Aggression Committed Against Ukraine?”, *Just Security* (21 March 2023), en <https://www.justsecurity.org/85593/is-amending-the-rome-statute-the-panacea-against-perceived-selectivity-and-impunity-for-the-crime-of-aggression-committed-against-ukraine/>.

⁸⁹ “Statement by President von der Leyen on the establishment of the International Centre for the Prosecution of Crimes of Aggression against Ukraine” 4 March 2023, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_1363.

⁹⁰ “Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes”, 30 November 2022, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7311.

⁹¹ Sobre estas propuestas y el apoyo institucional, ver: Corten, Oliver; Koutroulis, Vaios: “Tribunal for the crime of aggression against Ukraine: a legal assessment”, European Parliament (December 2022), pp.1-60.

⁹² Dicho Centro fue anunciado por Ursula von der Leyen el 2 de febrero de 2023. Ver: “Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Ukrainian President Zelenskyy”, 2 February 2023, en https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-joint-press-conference-ukrainian-president-zelenskyy-2023-02-02_en. Ver también: “International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression made official at United for Justice Conference in Ukraine”, 5 March 2023, en



investigaciones referentes al crimen de agresión. La aparición de este nuevo organismo implicaba necesariamente una serie de medidas para adecuarse al mismo. Así, el 23 de marzo de 2023, los siete países miembros del Equipo Conjunto de Investigación antes mencionado⁹³, decidieron modificar el acuerdo entre ellos con el fin de contemplar el papel futuro de este Centro.

Por su parte, la Fiscalía de la CPI, como participante en el ECI⁹⁴ mencionado, también se dispone a cooperar con dicho Centro Internacional, en tanto se cumplan ciertos requisitos, aún en el aire, pero siempre dentro del marco competencial de la CPI. La cuestión principal es que exista esta interacción entre la Fiscalía y el Centro para posibilitar el mayor éxito posible en la investigación sobre la agresión.

El 5 de julio de 2023, se creó finalmente el ICPA⁹⁵. Son muy significativas las declaraciones de la presidenta Ursula von der Leyen al respecto⁹⁶: «La invasión rusa de Ucrania sigue acarreando horrores indescriptibles cada día. Las muy inquietantes noticias sobre ataques deliberados contra civiles, incluidos niños, se han convertido en un cruel recordatorio diario del baño de sangre que Putin ha impuesto de nuevo a nuestro continente. Se están acumulando pruebas de innumerables crímenes internacionales cometidos por Rusia. El nuevo centro internacional de enjuiciamiento desempeñará un papel clave a la hora de garantizar que los autores sean llevados ante la justicia, también por el crimen de agresión. No dejaremos hasta hacer rendir cuentas a Putin y sus esbirros».

En definitiva, este Centro, creado con el apoyo de la Comisión, está compuesto por fiscales nacionales seleccionados que ya participan en el Equipo Conjunto de Investigación, cuya vinculación es innegable. Del mismo modo, los expertos participantes podrán colaborar cada día, intercambiar pruebas rápidamente y acordar una estrategia común. Eurojust no podía permanecer al margen, como sede principal de la cooperación con la justicia penal internacional en Ucrania. Así, la Agencia prestará apoyo operativo, jurídico, financiero y logístico, concretamente a efectos de la conservación, el almacenamiento y el análisis de pruebas. Para facilitar la tarea de los mecanismos existentes, se prevé que los miembros del ICPA funcionen en Eurojust, de modo que cuenten con el apoyo de sus expertos jurídicos y analistas. Igualmente, las pruebas obtenidas se conservarán de forma segura en la Base de Datos de Pruebas de Crímenes Internacionales de Especial Gravedad. De este modo, todos los mecanismos existentes en la UE establecen una sinergia necesaria para lograr el éxito en la lucha contra la impunidad en Ucrania.

En efecto, el trabajo del Centro recién creado, junto con el ECI, y Eurojust es esencial para preparar futuros juicios, ya sea ante tribunales nacionales o internacionales, incluido un

<https://www.eurojust.europa.eu/news/international-centre-prosecution-crime-aggression-made-official-united-justice-conference>

⁹³ Ucrania, Lituania, Polonia, Estonia, Letonia, Eslovaquia y Rumanía.

⁹⁴ “ICC participates in joint investigation team supported by Eurojust on alleged core international crimes in Ukraine” (25 April 2022), en <https://www.eurojust.europa.eu/news/icc-participates-joint-investigation-team-supported-eurojust-alleged-core-international-crimes>

⁹⁵ La ICPA fue inaugurada por el presidente de Eurojust, Ladislav Hamran, el comisario europeo Didier Reynders, el fiscal general de Ucrania, Andriy Kostin, el fiscal de la CPI, Karim A.A. Khan, el Fiscal General Adjunto, Kenneth A. Polite, y la Ministra de Justicia de los Países Bajos, Sra. Dilan Yeşilgöz-Zegerius. Al mismo tiempo, se firmó un acuerdo de contribución con el Servicio de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea y se celebró la primera reunión de lanzamiento operativo del Centro. Ver: “International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine”, en <https://www.eurojust.europa.eu/international-centre-for-the-prosecution-of-the-crime-of-aggression-against-ukraine>.

⁹⁶ “Statement by President von der Leyen on the establishment of the International Centre for the Prosecution of Crimes of Aggression against Ukraine”, 4 March 2023, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_23_1363.



posible tribunal para el crimen de agresión, o ante la Corte Penal Internacional (CPI) a efectos de los delitos de su competencia. Debemos destacar que prosiguen los debates sobre la posible creación de un Tribunal Especial para el crimen de agresión⁹⁷. Mientras tanto, para la Unión Europea, es imprescindible velar, con las herramientas disponibles, para que las pruebas estén debidamente protegidas y para que las investigaciones puedan desarrollarse adecuadamente, respetando el marco jurídico actual.

La actuación de la UE en relación con la agresión rusa de Ucrania resulta totalmente complementaria de la llevada a cabo por otras Organizaciones Internacionales al respecto. Así, el 17 de mayo de 2023, en la Cumbre del Consejo de Europa, se crea un Registro de daños para Ucrania como primer paso hacia un mecanismo internacional de compensación para las víctimas de la agresión rusa⁹⁸.

El Registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania es una plataforma para la cooperación intergubernamental que actuará dentro del marco institucional del Consejo de Europa. Su función principal será servir de registro, en forma documental, de las pruebas e informaciones relativas a reclamaciones sobre daños, pérdidas o lesiones causadas, a partir del 24 de febrero de 2022, en el territorio de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Dicho Registro funcionará en plena sinergia con el Centro creado por la UE para el crimen de agresión y el resto de mecanismos establecidos por dicha Organización regional⁹⁹.

En definitiva, esta actuación cooperativa de la UE junto con el Consejo de Europa, los propios tribunales nacionales y la CPI amortiguaría la sensación enfatizada por Kress y otros autores¹⁰⁰ de que el crimen de agresión recibe un tratamiento especial. Las razones son variadas. Se trata de un crimen que presupone un acto del Estado, al tiempo que la responsabilidad penal internacional del individuo se centra en aquellos que ostentan el liderazgo en la política estatal. De este modo, las dificultades para su enjuiciamiento a nivel nacional son múltiples, y la necesidad de disponer de pruebas consistentes es innegable. Con la actuación de la UE creando el Centro anteriormente mencionado, dicha tarea se agiliza.

7. Conclusiones

Ante la grave situación originada por la guerra de Ucrania, podemos afirmar que la Unión Europea ha roto moldes, yendo mucho más allá de lo que su deber le imponía en relación con

⁹⁷ “The European Council took stock of efforts to establish a tribunal for the prosecution of the crime of aggression against Ukraine, including work done in the Core Group, and calls for the work to continue. The tribunal should enjoy the broadest cross-regional support and legitimacy”. *European Council conclusions on Ukraine*, 03.07.2023, en https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/european-council-conclusions-ukraine_en?s=232.

⁹⁸ *Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine* (Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2023 at the 1466th meeting of the Ministers' Deputies). El texto está en: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/register-of-damage-for-ukraine>.

⁹⁹ La misma Resolución que crea dicho Registro recuerda que cualquier Estado miembro u observador del Consejo de Europa y de la Unión Europea, así como cualquier otro Estado que haya votado a favor de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/ES-11/5 de 14 de noviembre de 2022 “Fomento del recurso y la reparación por la agresión contra Ucrania”, podrá unirse al Registro como Participante mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa. Igualmente, podrán unirse al Registro como Miembro Asociado mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa. Del mismo modo, se alienta a los Miembros Asociados a realizar contribuciones voluntarias al Registro de conformidad con el Artículo 10. Los Miembros Asociados podrán, en cualquier momento, convertirse en Participantes mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa (*Ibidem*).

¹⁰⁰ Kress, Claus; Hobe, Stefan and Nußberger, Angelika: “The Ukraine War and the Crime of Aggression: How to Fill the Gaps in the International Legal System”, *Just Security*, 23 January 2023, en <https://www.justsecurity.org/84783/the-ukraine-war-and-the-crime-of-aggression-how-to-fill-the-gaps-in-the-international-legal-system/>



la justicia penal internacional. Nuestra Organización regional no ha dudado en cambiar la fisonomía de Eurojust, con una nueva regulación sin precedentes, en tanto que sede de la centralización de esfuerzos y custodia de las pruebas en relación con los crímenes internacionales cometidos en dicho conflicto. Del mismo modo, ha favorecido un Equipo Conjunto de Investigación, viejo instrumento que presupone la validez de las pruebas ante cualquier instancia judicial de los Estados involucrados, pero al que ha dotado de perfiles novedosos. Así, se ha involucrado en el mismo no sólo a Ucrania, sino a varios Estados Miembros y a la propia CPI.

No contenta con agilizar la acción probatoria de los graves crímenes cometidos en Ucrania a través de instrumentos existentes, ha creado algunos totalmente *ex novo*. Destaca, así, la Base de Datos de Prueba de los Crímenes Internacionales más Graves y el Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión. Estos mecanismos van a posibilitar la cooperación eficaz con los tribunales nacionales y con los tribunales internacionales en el enjuiciamiento de la agresión y de los otros crímenes internacionales cometidos en Ucrania.

Pero no sólo Eurojust está siendo decisiva en relación con la justicia penal internacional en Ucrania. Igualmente, otras Agencias se han visto involucradas, y su colaboración con la Corte Penal Internacional ha recibido un impulso inédito. De este modo, el 25 de abril de 2023, Europol y la Corte Penal Internacional firmaron un acuerdo de trabajo para mejorar su cooperación¹⁰¹, en particular mediante el intercambio de información, experiencia y conocimientos especializados inherentes a sus respectivos mandatos¹⁰².

La intensa acogida que ha dado la Unión Europea a la justicia penal internacional en Ucrania se centra, no sólo, pero especialmente en la Corte Penal Internacional. En el ámbito de dicha cooperación, hemos de destacar que tanto Europol como la CPI designarán puntos de contacto y organizarán reuniones periódicas de alto nivel. Yendo más allá, la CPI puede acordar desplegar funcionarios de enlace en Europol, en la misma línea que los Estados miembros. También está previsto el establecimiento y funcionamiento de una línea de comunicación segura con el fin de intercambiar información entre Europol y la CPI. En definitiva, constituyen acciones que van en la misma línea que las adoptadas en relación con Eurojust. Eurojust, Europol, los ECIS, cualquiera de los instrumentos de la UE destinados a la cooperación policial y judicial penal se ponen al servicio de los graves crímenes cometidos en Ucrania

Amén de todas las acciones, medidas e iniciativas lanzadas por parte de la Unión Europea y desarrolladas en este trabajo, no podemos dejar de mencionar el apoyo de esta Organización a otros mecanismos puestos en marcha a nivel universal, en relación con el enjuiciamiento de crímenes internacionales, como los cometidos en Ucrania. De este modo, el 26 de mayo de 2023, una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios, celebrada en la ciudad de Liubliana, Eslovenia, adoptó por consenso la *Convención de Liubliana – La Haya sobre cooperación internacional en la investigación y el enjuiciamiento de los Crímenes de Genocidio, Crímenes contra de Humanidad, Crímenes de Guerra y otros Crímenes Internacionales*¹⁰³.

¹⁰¹ Riehle, Cornelia: “Europol Enhances Cooperation with ICC“, 14 June 2023, en <https://eucrim.eu/news/europol-enhances-cooperation-with-icc/>.

¹⁰² Las áreas de cooperación, incluidas en el Acuerdo Europol-CPI, son las siguientes: intercambiar conocimientos especializados; recopilación de pruebas; generar informes de situación general; compartir resultados de análisis estratégicos; intercambiar información sobre procedimientos de investigación criminal; proporcionar información sobre métodos de prevención del delito; participar en actividades de formación; y brindar asesoramiento y apoyo en investigaciones penales individuales.

¹⁰³ *Ljubljana-the Hague Convention on International Cooperation in the Investigation and Prosecution of the Crime of Genocide, Crimes against Humanity, War crimes and other International Crimes*, 26 May 2023. Sobre



El objetivo de este tratado es cerrar una brecha en el sistema de Derecho Internacional Penal, puesto que no existía un tratado internacional hasta el momento que regulara detalladamente la asistencia legal mutua y la extradición para la investigación y el enjuiciamiento interno de los crímenes internacionales más graves. Esta carencia se ha puesto de manifiesto muy significativamente en el conflicto de Ucrania, lo que ha constituido un revulsivo para la adopción de este Convenio.

La Unión Europea, en la línea de apoyar cualquier acción destinada a erradicar la impunidad, ha alentado la ratificación de dicho tratado. Así, en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre Ucrania y la Seguridad y Defensa, de junio de 2023, éste acoge con satisfacción la adopción del Convenio de Liubliana-La Haya sobre Cooperación Internacional en la Investigación y Enjuiciamiento del Delito de Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad, Crímenes de Guerra y otros Crímenes Internacionales, y pide a todos los países que se adhieran a la Convención lo antes posible¹⁰⁴.

Dicho Convenio y todas las medidas adoptadas por la Unión Europea en relación con la justicia penal internacional en Ucrania son absolutamente necesarias. Los motivos son variados. Por un lado, contamos con una respuesta sin precedentes de la comunidad internacional a nivel judicial interno, de modo que existen ya investigaciones en curso relacionadas con este conflicto en más de 20 países, incluidos 16 Estados miembros de la UE¹⁰⁵. Por otro lado, contamos con una investigación en curso ante la Corte Penal Internacional contra Putin y la Comisionada para los Derechos del Niño de la Oficina del presidente de la Federación Rusa por crímenes de guerra cometidos contra niños ucranianos¹⁰⁶.

No obstante, el déficit más importante sigue existiendo en relación con el enjuiciamiento de Putin por el crimen de agresión. En este sentido, el Centro y la Base de Datos creados por la Unión pueden ser de gran relevancia, de cara a facilitar la prueba de la comisión de dicho crimen. Asimismo, está por ver el posible rol que puede jugar la UE de cara a la posible creación de un tribunal internacional para dicho crimen. En este sentido, opinamos que la UE debería jugar un papel importante en la creación de dicho tribunal para la agresión a la luz de los esfuerzos previos de nuestra Organización regional y del papel protagónico adoptado hasta el momento. Pero no podemos olvidar que primero deberíamos intentar persuadir a los países del

esta Convención, ver: De Oliveira Biazatti, Bruno; Amani, Ezéchiél (2023): “The Ljubljana – The Hague Convention on Mutual Legal Assistance: Was the Gap Closed?”, 12 June 2023, en <https://www.ejiltalk.org/the-ljubljana-the-hague-convention-on-mutual-legal-assistance-was-the-gap-closed/>.

¹⁰⁴ *European Council conclusions on Ukraine and security and defence* (29 June 2023), párr.7, en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-ukraine-and-security-and-defence-29-june-2023/>.

¹⁰⁵ “One year on - A timeline of Eurojust’s response to the war in Ukraine”, 4 May 2023, en <https://www.eurojust.europa.eu/publication/one-year-timeline-eurojusts-response-war-ukraine>.

¹⁰⁶ Ya en septiembre de 2022, el Fiscal de la CPI se dirigió al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y enfatizó que la investigación de la supuesta deportación ilegal de niños de Ucrania era una prioridad para su Oficina (Ver: UN Security Council, 9135TH Meeting (AM), SC/15036, 22 September 2022). En consonancia con esa declaración de intenciones, el 17 de marzo de 2023, la Sala II de Cuestiones Preliminares de la CPI emitió órdenes de detención respecto de dos personas en el contexto de la situación en Ucrania (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and-el-sr-vladimir-vladimirovich-putin>, Presidente de la Federación Rusa, y la Sra. Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Comisionada para los Derechos del Niño de la Oficina del Presidente de la Federación Rusa (<https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-karim-khan-kc-issuance-arrest-warrants-against-president-vladimir-putin>).

Basándose en la solicitud de la Fiscalía de 22 de febrero de 2023, anteriormente mencionada, la Sala de Cuestiones Preliminares II consideró que existen motivos razonables para creer que dichos sospechosos son responsables de ciertos crímenes de guerra cometidos contra niños ucranianos, en particular de: la deportación ilegal de población (niños) y el traslado ilegal de población (niños) de las zonas ocupadas de Ucrania a la Federación Rusa. Dichas órdenes de detención están bajo secreto de sumario, para obtener la adecuada protección de las víctimas y testigos y también para salvaguardar la investigación.



“Global South”¹⁰⁷ de su papel en la erradicación de la impunidad en Ucrania¹⁰⁸. En este sentido, no debemos establecer un tribunal para el crimen de agresión contra Ucrania que sea percibido como un instrumento al servicio de los Estados Occidentales y más concretamente, de los Estados Miembros de la UE.

En definitiva, a instancias de acontecimientos tan graves como la guerra de agresión en Ucrania, podemos decir que la Unión Europea está intentando encontrar su lugar en el sistema de Justicia Penal Internacional actual. El papel a jugar por la Unión Europea al respecto aún está por definir, ya que primeramente habría de demostrar que logra centralizar y armonizar los esfuerzos de cooperación entre los actores nacionales e internacionales involucrados en el enjuiciamiento de crímenes tan graves. Dicha demostración de poder va a ser dificultosa. Sin embargo, las motivaciones que inspiran la acción de nuestra Organización regional son valiosas: contribuir a la erradicación de la impunidad de los crímenes cometidos en un conflicto que ha conmovido profundamente a la Comunidad Internacional.

Bibliografía

Antoniadis, Antonis; Bekou, Olympia: “The European Union and the International Criminal Court: an awkward symbiosis in interesting times”, *International Criminal Law Review*, vol. 7, n°4 (2007), pp. 621-622.

Bollo Arocena, María Dolores: “Agresión rusa a Ucrania, Crímenes Internacionales y Corte Penal Internacional”, *Anuario Español De Derecho Internacional*, vol. 39 (2023), pp. 101-146.

Caianiello, Michele: “The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine. Towards a New Model of Cooperation?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n°30 (2022), pp.219-237.

Corten, Oliver; Koutroulis, Vaios: “Tribunal for the crime of aggression against Ukraine: a legal assessment”, European Parliament (December 2022), pp.1-60.

De Oliveira Biazatti, Bruno; Amani, Ezéchiel: “The Ljubljana – The Hague Convention on Mutual Legal Assistance: Was the Gap Closed?”, 12 June 2023, en <https://www.ejiltalk.org/the-ljubljana-the-hague-convention-on-mutual-legal-assistance-was-the-gap-closed/>.

Escobar Hernández, Concepción: “La protección internacional de los derechos humanos (I)”, en Díez De Velasco, Manuel (2009): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª ed., Madrid, Tecnos, p.677.

¹⁰⁷ Carl Preston Oglesby, un activista político estadounidense, acuñó el término “Sur Global” en 1969, en un artículo sobre la guerra de Vietnam en el que sostenía que el “dominio del norte sobre el sur global ha producido un orden social intolerable”. Desde ese año se ha utilizado profusamente en el ámbito académico. Se refiere, principalmente, los países de África, América Latina, Oriente Medio y Asia en vías de desarrollo.

¹⁰⁸ Dichos países se han mostrado bastante reacios a condenar la acción del Kremlin y a participar en las sanciones económicas contra Rusia.



Escobar Hernández, Concepción: “Ucrania y la Corte Penal Internacional: una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74/2 (julio-diciembre 2022), Madrid, p.63.

Eurojust, Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, ICC OTP, *Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes: Guidelines for civil society organisations*, 21 September 2022, en https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-09/2_Eurojust_ICC_CSOs_Guidelines_2-EN.pdf

Faramiñán Gilbert, Juan Manuel: “El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n°17 (2009), p.4.

Global Institute for the Prevention of Aggression: *Statement on Russia’s invasion of Ukraine: a crime of aggression. the need to amend the crime of aggression’s jurisdictional regime* (24 March 2022) en https://crimeofaggression.info/wp-content/uploads/GIPA-Statement_24-March-2022_ENG.pdf

Hajdin, Nikola: “The Leadership Clause in the Crime of Aggression and Its Customary International Law Status”, *Just Security*, 17 March 2022, en [https://www.justsecurity.org/80696/the-leadership-clause-in-the-crime-of-aggression-and-its-customary-international-law-status/#:~:text=From%20the%20outset%2C%20the%20crime,International%20Military%20Tribunal%20\(IMT\)](https://www.justsecurity.org/80696/the-leadership-clause-in-the-crime-of-aggression-and-its-customary-international-law-status/#:~:text=From%20the%20outset%2C%20the%20crime,International%20Military%20Tribunal%20(IMT))

Hartmann, Florence: “The ICTY and EU conditionality”, *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) (2009), pp.1-17.

Institut de Droit International: *Déclaration de l’Institut de Droit International sur l’agression en Ukraine*, 1 Mars 2022, en <https://www.idi-iil.org/fr/declaration-de-linstitut-de-droit-international-sur-lagression-en-ukraine/>.

Kress, Claus; Hobe, Stefan and Nußberger, Angelika: “The Ukraine War and the Crime of Aggression: How to Fill the Gaps in the International Legal System”, *Just Security* (23 January 2023), en <https://www.justsecurity.org/84783/the-ukraine-war-and-the-crime-of-aggression-how-to-fill-the-gaps-in-the-international-legal-system/>

Knoops, Geert-Jan Alexander (2017): *Mens Rea at the International Criminal Court*, International Criminal Law Series, Volume: 10, pp.255.

Pérez Gil, Julio: “Actuación policial concertada más allá de las fronteras: los equipos conjuntos de investigación en la UE”, *Revista de Estudios Europeos*, n° 45 (2007), pp.65-79.

Pureza, José Manuel; Alcaide Fernández, Joaquín: “La guerra en Ucrania: ¿qué (des)orden antecede a qué nuevo (des)orden?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n°44 (diciembre 2022), en particular pp.4-15.

Quesada López, Pedro Manuel: “Los equipos conjuntos de investigación penal en el derecho de la Unión Europea. Estatuto jurídico, obligaciones para los estados miembros y su adaptación al ordenamiento jurídico español”, en Hernández López, Alejandro; Laro González, María Elena; Rodríguez-Medel Nieto, Carmen (coords.) (2023): *Proceso penal europeo: últimas tendencias, análisis y perspectivas*, Pamplona, Aranzadi, pp. 377-414.

Reisinger Coracini, Astrid: “Is Amending the Rome Statute the Panacea Against Perceived Selectivity and Impunity for the Crime of Aggression Committed Against Ukraine?”, *Just Security* (21 March 2023), en <https://www.justsecurity.org/85593/is-amending-the-rome->



statute-the-panacea-against-perceived-selectivity-and-impunity-for-the-crime-of-aggression-committed-against-ukraine/

Riehle, Cornelia: “Eurojust: One Year of Judicial Support for Ukraine”, 5 May 2023, en [https://eucrim.eu/news/eurojust-one-year-of-judicial-support-for-ukraine/#:~:text=On%2023%20February%202023%2C%20the,Database%20\(CICED\)%20be gan%20operation.](https://eucrim.eu/news/eurojust-one-year-of-judicial-support-for-ukraine/#:~:text=On%2023%20February%202023%2C%20the,Database%20(CICED)%20be gan%20operation.)

Riehle, Cornelia: “Europol Enhances Cooperation with ICC”, 14 June 2023, en <https://eucrim.eu/news/europol-enhances-cooperation-with-icc/>

Rodríguez-Medel Nieto, Carmen: *Prueba penal transfronteriza: su obtención y admisibilidad en España*, Tesis doctoral, Madrid, 2017, en <https://eprints.ucm.es/41027/1/T38322.pdf>.

Torres Pérez, María: “Eurojust, veinte años de compromiso por la cooperación judicial penal en Europa. el futuro de la agencia ante la guerra en Ucrania”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 44 (diciembre 2022), pp.1-17.

Wilmshurst, Elizabeth: “Ukraine: Debunking Russia’s Legal Justifications! (Chatman House (24 February 2022)), en <https://www.chathamhouse.org/2022/02/ukraine-debunking-russias-legal-justifications>