

LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL PARA EL CRIMEN DE AGRESIÓN CONTRA UCRANIA: EL PAPEL DE ESPAÑA

THE CREATION OF THE SPECIAL COURT FOR THE CRIME OF AGGRESSION AGAINST UKRAINE: THE ROLE OF SPAIN

Carmen QUESADA ALCALÁ*

Palabras clave: Tribunal Especial; agresión; Corte Penal Internacional; inmunidad; Consejo de Europa; España.

Keywords: Special tribunal; aggression; International Criminal Court; immunity; Council of Europe; Spain.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL ITINERARIO HACIA LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL PARA LA AGRESIÓN CONTRA UCRANIA. 3. LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La agresión armada de la Federación de Rusia contra Ucrania, iniciada en febrero de 2022, ha supuesto una grave violación del Derecho internacional Público y ha reavivado el debate sobre los mecanismos de rendición de cuentas por crímenes internacionales, en particular por el crimen de agresión. Si bien la Corte Penal Internacional (CPI) ha iniciado investigaciones sobre crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en el contexto del conflicto¹, su jurisdicción sobre el crimen de agresión presenta limitaciones signi-

* Carmen Quesada Alcalá es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED (cquesada@der.uned.es. <https://orcid.org/0000-0002-2904-7676>). Este trabajo ha sido realizado en el seno del Proyecto "Justicia y Reparación en Ucrania: las organizaciones internacionales europeas diseñan la respuesta a la agresión rusa", Universidad Autónoma de Madrid, IP: María García Casas, Proyecto PRICIT, financiado por la Comunidad de Madrid. 01/01/2025-31/12/2026. Todas las páginas web han sido consultadas con fecha 31 de agosto de 2025.

¹ El 17 de marzo de 2023, la Sala II de Cuestiones Preliminares de la CPI emitió órdenes de arresto respecto de dos personas en el contexto de la situación en Ucrania: el Sr. Vladimir Vladimirovich Putin, Presidente de la Federación Rusa, y la Sra. María Alekseyevna Lvova-Belova, Comisionada para los Derechos del Niño de la Oficina del Presidente de la Federación Rusa (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>; <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. Además, el 24 de junio de 2024, la Sala de Cuestiones

ficativas, que impiden enjuiciar a Putin y a la troika rusa². Ante esta laguna jurídica, diversos actores internacionales han impulsado la creación de un tribunal especial que permita juzgar a los máximos responsables del crimen de agresión contra Ucrania.

En este contexto, partiendo de una iniciativa de la Unión Europea (UE)³, ha sido el Consejo de Europa quien ha desempeñado un papel central tomando el relevo de la UE. Dicho papel se ha centrado en la articulación de una respuesta institucional, un tribunal internacional, que permita superar los obstáculos legales y políticos que impiden una actuación eficaz de la CPI en este ámbito. España, como Estado miembro del Consejo de Europa y firme defensor del orden jurídico internacional, ha participado activamente en este proceso, contribuyendo, tanto en el plano diplomático como jurídico, a la configuración del tribunal especial.

Esta contribución analiza el proceso de creación del tribunal especial para el crimen de agresión contra Ucrania, con especial atención al papel desem-

Preliminares II dictó órdenes de arresto contra otras dos personas, el Sr. Sergei Kuzhugetovich Shoigu y el Sr. Valery Vasilyevich Gerasimov, en el contexto de la situación en Ucrania por presuntos crímenes internacionales cometidos entre al menos el 10 de octubre de 2022 y al menos el 9 de marzo de 2023. El Sr. Sergei Kuzhugetovich Shoigu, Ministro de Defensa de la Federación de Rusia en el momento de la presunta conducta, y el Sr. Valery Vasilyevich Gerasimov, Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia y Primer Viceministro de Defensa de la Federación de Rusia en el momento de la presunta conducta, son presuntamente responsables del crimen de guerra de dirigir ataques contra objetivos civiles (artículo 8(2)(b)(ii) del Estatuto de Roma) y del crimen de guerra de causar daños incidentales excesivos a civiles o daños a objetivos civiles (artículo 8(2)(b)(iv) del Estatuto de Roma), y del crimen de lesa humanidad de actos inhumanos conforme al artículo 7(1)(k) del Estatuto de Roma (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-kuzhugovich-shoigu-and>).

² La Corte Penal Internacional no puede conocer del crimen de agresión cometido contra Ucrania por varios motivos. El primero, en el momento de la invasión, ni Ucrania ni Rusia eran parte en el Estatuto de Roma ni por supuesto habían ratificado las enmiendas relativas al crimen de agresión. No obstante, Ucrania había formulado dos declaraciones de aceptación de la competencia de la CPI, que han podido servir de base para que dicha competencia pueda ejercerse respecto de los crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra, quedando excluida en todo caso la competencia de la Corte respecto del crimen de agresión. En efecto, el complejo sistema articulado en el Estatuto de Roma y las Enmiendas de Kampala impiden que la Corte pueda ejercer su jurisdicción sobre los nacionales de los Estados Parte 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 Estatuto (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, 2022, p. 64). Actualmente, aunque Ucrania sí ha ratificado tardíamente el ER y las enmiendas relativas a la agresión (El 25 de octubre de 2024, Ucrania depositó su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma, que entró oficialmente en vigor el 1 de enero de 2025 (<https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>)). Ese mismo día ratificó las enmiendas relativas al crimen de agresión (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-b&chapter=18&clang=_en)), Rusia sigue sin hacerlo. Estamos, por tanto, ante un callejón sin salida.

³ Ya en noviembre de 2022, la Comisión presentó a los Estados miembros diversas opciones para garantizar la rendición de cuentas por el crimen de agresión contra Ucrania. Durante los dos últimos años, la UE ha participado activamente en el marco del Core Group, que celebró su primera reunión en enero de 2023 en Praga y su decimocuarta y última reunión técnica en Estrasburgo el 21 de marzo (https://enlargement.ec.europa.eu/news/international-coalition-agrees-establishment-special-tribunal-crime-aggression-against-ukraine-2025-05-09_en)

peñado por España en dicho itinerario. A través de este análisis, se pretende ofrecer una visión crítica y documentada del papel de nuestro país en una de las iniciativas más relevantes en la evolución reciente del Derecho Internacional Penal, que permite luchar contra la impunidad de los líderes responsables del crimen de agresión.

2. EL ITINERARIO HACIA LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL PARA LA AGRESIÓN CONTRA UCRANIA

En efecto, poco después del inicio de la invasión a gran escala de 2022, un grupo de Estados (fundamentalmente Alemania y otros países de Europa Oriental y Central), comenzó a debatir la creación de un Tribunal Especial para el crimen de agresión contra Ucrania. En mayo de 2022 España se incorporó a este grupo de países denominado “Core Group”, y desde entonces, su participación en la creación de este tribunal ha sido muy activa. Este “Core Group” fue evolucionando y cuenta actualmente con unos 40 Estados, principalmente los Estados miembros del Consejo de Europa, el G7, Australia, Costa Rica y Guatemala. El “Core Group” está compuesto por asesores jurídicos de los ministerios competentes de los Estados participantes, así como por los servicios jurídicos del Consejo de Europa y de la UE.

Entre el 19 y el 21 de marzo de 2025, en la 14.^a reunión del “Core Group” sobre la creación de un Tribunal Especial para el Crimen de Agresión contra Ucrania se culminó más de dos años de trabajo con un acuerdo sobre la base técnica y jurídica de dicho tribunal en el marco del Consejo de Europa⁴. Dichos trabajos concluyeron con la adopción de tres textos que ya se barajaban anteriormente: el proyecto de Estatuto, texto jurídico fundamental que rige el funcionamiento del Tribunal Especial, donde se establece la definición del crimen de agresión, la jurisdicción y el Derecho aplicable por parte del tribunal; igualmente, en dicho texto se establecen los parámetros clave para la investigación, el proceso y los juicios, incluyendo el nombramiento de un fiscal, y las cuestiones relacionadas con las inmunidades. Por otro lado, se prevé un Acuerdo Parcial ampliado, que no es sino un tratado internacional que regula la gestión y dotación de recursos del Tribunal Especial; a este respecto, contábamos ya con el precedente del Acuerdo Parcial ampliado relativo al Registro de Daños. Y finalmente, un proyecto de acuerdo bilateral entre el Gobierno de Ucrania y el Consejo de Europa, que amplía la jurisdicción interna de Ucrania a la del Tribunal Especial. Este acuerdo era fundamental, a la luz de la normativa interna de Ucrania, que prohíbe la creación de tribunales extraordinarios. Finalmente, en el Día de Europa, el 9 de mayo de 2025,

⁴ Council of Europe News, “Special Tribunal for Ukraine: Secretary General welcomes completion of technical discussions”, 21 March 2025, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/special-tribunal-for-ukraine-secretary-general-welcomes-completion-of-technical-discussions>

el “Core Group” aprobó oficialmente la creación de un Tribunal Especial para juzgar el crimen de agresión rusa contra Ucrania.

El 24 de junio de 2025, tras la adopción de los documentos antes mencionados, por parte del grupo de trabajo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió⁵: autorizar al Secretario general a firmar el acuerdo, al que se anexaría el Estatuto del Tribunal; y autorizar la celebración de un Acuerdo Parcial Ampliado para la gestión del Tribunal. El 25 de junio de 2025, el Presidente Zelenski firmó finalmente el acuerdo con el Consejo de Europa que permitía la creación del Tribunal Especial para el Crimen de Agresión en Ucrania. Así lo anunció Zelenski en su cuenta de X, donde destacó que este tribunal “brinda una oportunidad real de garantizar la justicia para el crimen de agresión. Debemos enviar un mensaje claro: la agresión lleva al castigo. Y debemos hacerlo juntos, como toda Europa”⁶. De este modo, el Tribunal internacional, creado al amparo de un acuerdo entre el Consejo de Europa y Ucrania, se basa en la jurisdicción territorial de Ucrania. Se busca, así, una fórmula de cooperación judicial horizontal que se proyecta sobre el ámbito vertical⁷.

Pero, en definitiva, coincidimos con LOBEL y MILANINIA⁸, cuando afirman que la base jurídica sobre la que se construye este tribunal cumple varios propósitos importantes. En primer lugar, proporciona una base jurídica sólida para la sostenibilidad y legitimidad a largo plazo del mencionado Tribunal, puesto que se reconoce que un Estado (Ucrania) puede enjuiciar los crímenes cometidos en su territorio y delegar dicha autoridad en otros Estados u órganos judiciales. En segundo lugar, evita que el Tribunal sea caracterizado judicialmente como un “tribunal internacional” con autoridad para anular inmunidades. Más bien, el Tribunal ejerce la autoridad que Ucrania tiene en tanto que Estado soberano. De lo contrario, se podría socavar la legitimidad jurídica y política de los procedimientos del Tribunal al expo-

⁵ Council of Europe, CM (20259 103–final – [1532/2.3] Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine–Statute of the Special tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine, 24 June 2025.

⁶ Consejo de Europa, Noticias, “El presidente Zelenski acoge con satisfacción el compromiso de Europa con la justicia en un discurso ante la APCE con motivo de la creación del Tribunal para el crimen de agresión”, 25 de junio de 2025, en <https://www.coe.int/es/web/portal/-/president-zelenskyy-hails-europe-s-commitment-to-justice-in-an-address-to-pace-as-aggression-tribunal-is-signed-into-existence>

⁷ Habrá de ser el Fiscal General de Ucrania quien le remita procedimientos, informaciones o pruebas relacionadas con el crimen de agresión de la competencia de este Tribunal Especial. Para una crítica a dicho procedimiento y las posibles dificultades que se pueden suscitar, ver: HELLER, Kevin Jon, “The New STCoA: The Good, the Bad, the Curious, and the Terrible”, 11 July 2025, <https://opinio-juris.org/2025/07/11/the-new-stcoa-the-good-the-bad-the-curious-and-the-terrible/>. En cambio, otros autores consideran que este sistema permite conciliar el respeto del sistema judicial ucraniano y las exigencias internacionales: LOBEL, Hannah & MILANINIA, Nema, “Building a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine”, *EJIL Talk*, 25 July 2025, https://www.ejiltalk.org/building-a-special-tribunal-for-the-crime-of-aggression-against-ukraine/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_source_platform=mailpoet&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2

⁸ LOBEL, Hannah & MILANINIA, Nema, “Building a Special Tribunal...cit.

nerlo a acusaciones de extralimitación o incumplimiento del Derecho Internacional Público. Al mismo tiempo, evita la ambigüedad, de modo que no se pueda reinterpretar la naturaleza jurídica del Tribunal. Por último, se salvan algunos de los obstáculos referentes a la propia legislación interna ucraniana que, como ya hemos mencionado, impedía el establecimiento de tribunales especiales a nivel interno⁹.

Establecida la base jurídica clara del Tribunal en el Acuerdo Ucrania-Consejo de Europa, hemos de tomar en consideración las siguientes etapas. Así, tras la firma del Acuerdo, las partes interesadas —incluidos los miembros del Consejo de Europa (como España) y los Estados no miembros de todo el mundo, además de la UE— considerarán la posibilidad de adherirse a un Acuerdo Parcial Ampliado (APA)¹⁰ sobre la gestión del Tribunal Especial. En

⁹ Como ya hemos mencionado, la Constitución de Ucrania establece que: "The creation of extraordinary and special courts shall not be permitted." (Constitución de Ucrania traducida al inglés por el Consejo de Europa, en: <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>). A primera vista, podría parecer que esta disposición constituye un impedimento para la creación de un tribunal especial, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, si profundizamos en el origen de la norma, vemos cómo constituye un obstáculo para la creación de un tribunal nacional especial para el crimen de agresión, pero no para un tribunal internacional. Así, coincidimos con KOMAROV y HATHAWAY en que dicho artículo deriva de la situación de Ucrania como Estado postsoviético. En este sentido, estos autores recuerdan que, cuando se adoptó la Constitución ucraniana en 1996, aún estaba muy presente el recuerdo de los tribunales especiales y extraordinarios que actuaron durante la era soviética. Dichos tribunales eran un instrumento extrajudicial al servicio de fines totalitarios de la Troika Especial, durante la Gran Purga y los tribunales especiales en el sistema de los Gulag (KOMAROV, Alexander & HATHAWAY, Oona A., "Ukraine's Constitutional Constraints: How to Achieve Accountability for the Crime of Aggression", *Just Security*, April 5, 2022, p.1, en https://www.justsecurity.org/80958/ukraines-constitutional-constraints-how-to-achieve-accountability-for-the-crime-of-aggression/?utm_source=feedly&utm_medium=rss&utm_campaign=ukraines-constitutional-constraints-how-to-achieve-accountability-for-the-crime-of-aggression). El mencionado artículo de la Constitución debe, además, leerse en conjunción con el art.3 de la *Law of Ukraine on the Judiciary and the Status of Judges*, de 2016, que establece lo mismo que el citado artículo 125, pero en el caso de la Ley de 2016, dicha disposición se enmarca en el título de "The System of Judiciary of Ukraine" (Ley traducida por el Consejo de Europa: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)080-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)080-e)). En consecuencia, la prohibición de crear tribunales especiales y extraordinarios se inscribiría sólo al caso del orden interno ucraniano y no podría extenderse al ámbito internacional. De hecho, después de que Ucrania firmara el Estatuto de Roma en 2000, el Presidente de Ucrania presentó una petición ante el Tribunal Constitucional de Ucrania solicitando una opinión sobre la constitucionalidad de la ratificación del Estatuto de Roma en relación con varios aspectos, relativos a la entrega de ciudadanos ucranianos a la CPI, a la consideración de dicha Corte como un tribunal especial, y las inmunidades. El Tribunal Constitucional concluyó que el mencionado artículo 125 no se aplica como tal a la CPI, reiterando el argumento referido a que la prohibición sólo se aplica en el sistema jurídico interno y no en el ámbito internacional (párrafo 2, sección 2.1 de la conclusión del Tribunal Constitucional de Ucrania No 3-**B**/2001 del 11 de julio de 2001, caso No 1-35/2001, en <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01#Text>, consultado por última vez el 11 de septiembre de 2023).

¹⁰ Desde un punto de vista estatutario, un acuerdo parcial sigue siendo una actividad de la Organización, al igual que otras actividades programáticas, con la diferencia de que cada acuerdo parcial tiene su propio presupuesto y métodos de trabajo, determinados exclusivamente por sus miembros. Según una Resolución adoptada por el Comité de Ministros en su 9.^a sesión, el 2 de agosto de 1951 (RESOLUTION (51) 62 (2 August 1951) – Partial Agreements), y la Resolución Estatutaria (93)28 sobre acuerdos parciales y ampliados, se deben cumplir dos condiciones para establecer un acuerdo parcial: una autorización del Comité de Ministros para su establecimiento; y una resolución por la que se establece el acuerdo parcial, que contiene el estatuto del acuerdo y que solo adoptan los Estados que así lo desean. En el caso del establecimiento de un nuevo acuerdo parcial y ampliado, así como

este sentido, hemos de recordar de nuevo que el Estatuto regirá el funcionamiento del Tribunal y dicho Acuerdo Parcial Ampliado regirá las modalidades de apoyo al Tribunal, su financiación y otros aspectos administrativos. A continuación, vamos a detenernos en la participación de España en la creación de este Tribunal, como punto de partida para la adhesión de nuestro país a dicho APA y la posterior celebración de un acuerdo de cooperación de nuestro país con el Tribunal Especial.

3. LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL ESPECIAL

Desde el principio de la agresión rusa, consciente de la importancia de la rendición de cuentas, España, en tanto que miembro de la UE y del Consejo de Europa, no ha permanecido impasible. Así, más allá de su condena explícita¹¹, ha mostrado una actitud proactiva. De este modo, ha apoyado invariablemente las resoluciones de condena de la agresión, exigiendo responsabilidades a Rusia y aplicando las sanciones europeas, y ha sido uno de los primeros países de la UE en brindar ayuda al ejército ucraniano. Igualmente, España firmó, el 27 de mayo de 2024, un Memorando de Entendimiento (MOU)¹² con Ucrania sobre cooperación bilateral en materia de seguridad¹³.

Sin embargo, la postura de nuestro país no sólo se proyecta sobre el ámbito de seguridad estrictamente, sino que también pone el énfasis en el proceso de reconstrucción de Ucrania. De este modo, el Gobierno de España ha destinado más de 100 millones de euros en concepto de asistencia humanitaria, así como el despliegue de un equipo nacional de médicos especializados en formación. En abril de 2023, se formalizó un acuerdo con el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) mediante el cual se aportaron 100 millones de euros en garantías financieras¹⁴. Asimismo, está prevista

para los acuerdos parciales y ampliados existentes, también deberán observarse los criterios establecidos en la Resolución (96)36, modificada por la Resolución CM/Res(2010)2 del 5 de mayo de 2010. Véanse también las Modalidades prácticas que rigen las adhesiones y las retiradas de los Acuerdos Parciales y Ampliados, adoptadas por el Comité de Ministros en su 1175.^a reunión, el 3 de julio de 2013 (CM(2013)58-final – Partial and enlarged agreements – Practical modalities governing accessions to and withdrawals from partial and enlarged agreements – As adopted by the Deputies at their 1175th Meeting on 3 July 2013).

¹¹ Presidencia del Gobierno, “El Gobierno de España condena enérgicamente la invasión militar de Ucrania por parte de la Federación Rusa”, 24 de febrero de 2022, en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/paginas/2022/240222-comunicadoucrania.aspx>

¹² Según el Preambulo de la Ley 5/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, los frecuentemente denominados Memorandos de Entendimiento o identificados mediante las siglas MOU derivadas de la denominación inglesa *Memoranda of Understanding* son acuerdos internacionales no normativos que instrumentan la asunción de compromisos políticos (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014).

¹³ Acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre España y Ucrania, 27 de mayo de 2024, en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2024/270524-Mou-Ucrania-Esp.pdf>

¹⁴ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/paginas/2023/130423-ayuda-municipios-ucrania.aspx>

una contribución adicional de 10 millones de euros en 2025, destinada a la atención de colectivos vulnerables. En el ámbito del apoyo a personas desplazadas, España ha ofrecido acogida a refugiados¹⁵. En el marco de la misión de asistencia militar de la UE (EUMAM Ucrania)¹⁶, se ha transferido conocimiento técnico con el objetivo de reforzar las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas de Ucrania. Además, se ha proporcionado material militar, se han intensificado los vínculos industriales y se ha brindado respaldo político y diplomático al país¹⁷.

En este contexto de reconstrucción de un país que aún continúa devastado por la guerra, destaca la necesidad de rendición de cuentas, en cuyo seno el Tribunal Especial para el crimen de agresión resulta fundamental. Así, el MOU antes mencionado dispone una serie de previsiones en relación con dicha rendición de cuentas¹⁸. Por un lado, en dicho Acuerdo se pone de manifiesto el compromiso de las Partes con la justicia internacional, de modo que los participantes se comprometen a llevar ante la justicia a los responsables de crímenes de guerra y otros crímenes internacionales relacionados con la agresión rusa contra Ucrania. Igualmente, España señala que continuará respaldando el trabajo de la Oficina del Fiscal General de Ucrania y de la Corte Penal Internacional para garantizar investigaciones justas y eficaces. En cuanto a la responsabilidad y reparación de daños, en este Acuerdo se reafirma la necesidad de establecer mecanismos de justicia con amplio respaldo internacional que aseguren la rendición de cuentas de Rusia, incluida la reparación de los daños causados. Y, finalmente, los participantes muestran su voluntad de seguir colaborando en el “Core Group” que estudiaba la creación de un Tribunal Especial para juzgar el crimen de agresión contra Ucrania.

En consecuencia, el papel proactivo de España se ha proyectado también en relación con la creación y futuro funcionamiento del Tribunal Especial para el crimen de agresión contra Ucrania. De hecho, España ha realizado interesantes aportaciones al establecimiento de este Tribunal Especial. Como ya se ha mencionado, no solo ha participado en todas las reuniones del “Core Group”, sino que dicha participación ha sido muy activa, especialmente durante la Presidencia española del Consejo de la UE. No obstante, hemos de tomar en consideración que el apoyo a este tribunal implica debates diplomáticos sensibles. Todos los Estados involucrados, incluido nuestro país, deben encontrar el equilibrio entre su compromiso jurídico, sus alianzas políticas

¹⁵ <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/w/proteccion-internacional-desplazados-ucrania>

¹⁶ <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-nacionales/80-OTRAS-OPERACIONES/81-UAMAM-UCRANIA/index.html>

¹⁷ LOPEZ, Guillermo; IZQUIERDO, Héctor; HERRERO, Jaime; LANCHARES, Luis; ADRIO, María; ENCISO, María, “España ante la reconstrucción de Ucrania: papel de nuestro país en el conflicto, ámbitos de colaboración y posicionamiento”, IEEE, 23 de mayo de 2025, https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/espana_ante_la_reconstruccion_de_ucrania_papel_de_nuestro_pais_en_el_conflicto_ambitos_de_colaboracion_y_posicionamiento

¹⁸ Ibid n (13), pp.14-15.

y sus objetivos generales de Política exterior. Por otro lado, si tenemos en cuenta que la UE ha sido uno de los grandes apoyos de esta iniciativa, los Estados miembros de la UE como España se ven implicados en este Tribunal Especial, tanto desde la perspectiva nacional como desde la perspectiva de su pertenencia a dicha Organización y al propio Consejo de Europa.

A continuación, vamos a detenernos en cuál habrá de ser el papel de España en cuanto a la puesta en marcha de éste, en coherencia con el rol activo en relación con su creación. En este sentido, no podemos obviar la postura del propio Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en representación de nuestro país. Así, el Ministro de Asuntos Exteriores español, el 26 de junio de 2025, declaró en X: “La firma del acuerdo entre Ucrania y el Consejo de Europa para la creación del Tribunal Especial para el Crimen de Agresión contra Ucrania es una gran noticia. España apoya todos los esfuerzos a favor de la rendición de cuentas y contra la impunidad”.

En cuanto a los siguientes pasos a dar por nuestro país, como ya se ha mencionado, se prevé la adhesión al Acuerdo Parcial Ampliado que cree un comité de gestión. En efecto, con la finalidad de avanzar entre los Estados interesados en la cooperación en ámbitos específicos, el Consejo de Europa ha desarrollado la creación de Acuerdos Parciales, a los que los miembros de la Organización no están obligados a pertenecer. Estos acuerdos están, en ocasiones, abiertos a Estados no miembros: son los llamados Acuerdos Parciales Ampliados. Los Convenios del Consejo de Europa deben distinguirse de los Acuerdos Parciales, que no son tratados internacionales, sino simplemente una forma particular de cooperación dentro de la Organización. Los Acuerdos Parciales permiten a los Estados miembros del Consejo de Europa abstenerse de participar en una determinada actividad promovida por otros Estados miembros. De esta forma, en cuanto a dicho Tribunal Especial, se estipula la posibilidad de un Acuerdo Parcial Ampliado, abierto a Estados miembros y no miembros.

Hemos de tener en cuenta que, tal y como se estipula en el Informe del Consejo de Estado sobre incorporación del Derecho Europeo en el ordenamiento español¹⁹, la particularidad de los acuerdos parciales, ampliados y parciales-ampliados es que se financian con cargo a su propio presupuesto, que proviene de las aportaciones realizadas por los Estados que son Parte en dichos acuerdos. En este sentido, España, en tanto que país involucrado en el proceso de creación de dicho Tribunal Especial, debería adherirse, por coherencia, al Acuerdo Parcial Ampliado, puesto que éste establecerá las condiciones en que nuestro país se muestra dispuesto a apoyar, administrativa, política y financieramente a dicho Tribunal. En todo caso, los Estados miembros del Consejo de Europa que deseen adherirse al APA deberán completar

¹⁹ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, 14 de febrero de 2008, en <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Europa.pdf>

sus procedimientos internos. En el caso de España, podría implicar la aprobación por las Cortes Generales, habida cuenta de que dicha adhesión implica, para nuestro país, no sólo apoyo financiero sino el derecho a participar en decisiones tales como elegir el listado de jueces y secretariado²⁰.

De hecho, España ya se había adherido a varios Acuerdos Parciales Ampliados de estas características²¹, y uno de ellos, totalmente novedoso e inédito, el APA relativo al Registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania²². Se trata de una plataforma para la cooperación intergubernamental que actuará dentro del marco institucional del Consejo de Europa²³. Su función principal es 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, y deberá funcionar en plena sinergia con el Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania (ICPA) creado por la UE para el crimen de agresión y con el Tribunal Especial.

²⁰ Los Estados Miembros y Miembros Asociados del Comité de Gestión establecido en el APA podrán proponer candidatos para la lista de jueces. No será necesario que los candidatos nominados sean nacionales de un Estado Miembro o Miembro Asociado del Comité de Gestión. La lista estará compuesta por 15 jueces. Un panel asesor independiente recomendará al Comité de Gestión los candidatos más idóneos para la lista de jueces. El Comité de Gestión elegirá a los jueces de la lista mediante votación secreta, por mayoría absoluta y por un período de nueve años. Los candidatos para el cargo de Fiscal serán propuestos por los Estados Miembros o Miembros Asociados del Comité de Gestión. Las nominaciones para el cargo de Fiscal deberán realizarse preferiblemente con el apoyo de varios Estados. No será necesario que el candidato nominado sea nacional de un Estado Miembro o Miembro Asociado del Comité de Gestión. El panel asesor recomendará al Comité de Gestión los candidatos más idóneos. El Fiscal será elegido mediante votación secreta por mayoría absoluta del Comité de Gestión. El mandato será de siete años, sin posibilidad de reelección. El o los Fiscales Adjuntos serán elegidos en la misma forma que el Fiscal, de una lista de candidatos proporcionada por el Fiscal para un período de siete años y sin posibilidad de reelección.

²¹ <https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/ConsejodeEuropa/es/Organismo/Paginas/Acuerdos-Parciales.aspx>

²² Council of Europe, CM/Res(2023)3 – Resolution 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), 16/05/2023. The representatives in the Committee of Ministers of Albania, Austria, Belgium, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Republic of Moldova, Monaco, Montenegro, Netherlands, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, San Marino, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Ukraine and United Kingdom, as well as the representatives of the European Union, Canada, Japan and the United States of America.

²³ La misma Resolución que crea dicho Registro recuerda que cualquier Estado miembro u observador del Consejo de Europa y de la UE, 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.

El apoyo de España a este instrumento en relación con el Registro de Daños se ha manifestado de varias formas. Por un lado, como ya hemos mencionado, con la adhesión al Acuerdo Parcial Ampliado, ya que España es uno de los países que se adhirió al mismo²⁴. Por otro lado, España ha proporcionado apoyo político y diplomático a este mecanismo. En la Cumbre del Consejo de Europa en Reikiavik (mayo de 2023), España respaldó públicamente la creación del Registro como un paso esencial hacia la justicia reparadora²⁵. Igualmente, España ha proyectado su interés en el mecanismo mediante su participación institucional, ya que forma parte de la Conferencia de Participantes del Registro, el órgano que supervisa su funcionamiento y toma decisiones clave sobre su desarrollo²⁶. En cuanto a la contribución técnica y financiera, los Estados participantes, incluida España, están llamados a contribuir al sostenimiento del Registro, tanto en términos económicos como de recursos humanos y técnicos. Esto incluye el apoyo a actividades de recopilación de pruebas, asistencia a víctimas y promoción del mecanismo en foros internacionales. Finalmente, respecto de la proyección futura, nuestro país apoya la creación de una futura Comisión Internacional de Reclamaciones, que se encargará de examinar y adjudicar las reclamaciones registradas. Este órgano aún está en fase de negociación, pero el respaldo español a su establecimiento refuerza su compromiso con la rendición de cuentas y la reparación efectiva.

Con el interesante precedente de la adhesión de España al APA relativo al Registro de daños, y tras su adhesión al APA relativo al Tribunal Especial, el siguiente paso será la celebración de un acuerdo bilateral entre España y el Tribunal. Dicho acuerdo permitirá establecer las modalidades de cooperación judicial y penitenciaria de nuestro país con el mismo, tal y como hicimos en su momento con la Corte Penal Internacional. En este sentido, y aunque existe un modelo de acuerdo, España habrá de adaptar el mismo a las características de nuestro ordenamiento interno, con el fin de evitar disonancias en la cooperación de nuestro país con un tribunal que ha contado con nuestro firme apoyo desde el principio.

Cierto es que, una vez ya establecido el Tribunal Especial, las autoridades nacionales ucranianas podrán remitir al Fiscal del Tribunal Especial las investigaciones y enjuiciamientos nacionales en curso relacionados con el crimen de agresión. Las pruebas reunidas en el contexto del trabajo realizado en el ICPA también se transmitirán al Fiscal. Establecida la adecuada sinergia entre los mecanismos nacionales y los internacionales, creados en el seno del Consejo de Europa y la UE, se posibilitará un trabajo del Tribunal sin duda

²⁴ <https://rd4u.coe.int/en/membership>

²⁵ “El ministro participa en la IV Cumbre del Consejo de Europa”, 17 de mayo de 2023, en [https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/20230517_MINISTERIO07.aspx#:~:text=17%20de%20mayo%20de%202023,%20Cuarenta%20pa%C3%ADses,\(UE\)%20y%20Estados%20Unidos%20Jap%C3%81n%20y%20Canad%C3%A1%2C](https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/20230517_MINISTERIO07.aspx#:~:text=17%20de%20mayo%20de%202023,%20Cuarenta%20pa%C3%ADses,(UE)%20y%20Estados%20Unidos%20Jap%C3%81n%20y%20Canad%C3%A1%2C)

²⁶ A través de esta participación, España contribuye a la definición de criterios de admisibilidad de reclamaciones, clasificación de daños y coordinación con otros mecanismos internacionales.

más eficaz. La posición de España es, en este sentido, de compromiso con el trabajo del Tribunal Especial, al tiempo que intenta mantener cierto equilibrio en sus relaciones diplomáticas con los países involucrados, de una u otra forma, en el conflicto de Ucrania.

4. CONCLUSIONES

La creación de un Tribunal Especial para el crimen de agresión contra Ucrania representa un hito en la evolución del Derecho Internacional Penal, al abordar una laguna jurídica que ha limitado históricamente la capacidad de la Comunidad Internacional para enjuiciar este tipo de crímenes. La iniciativa, impulsada principalmente por el Consejo de Europa, con el apoyo de la UE, refleja una voluntad política renovada de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas frente a violaciones graves del ordenamiento jurídico internacional.

España ha mostrado, desde el inicio del conflicto en Ucrania, una firme posición de condena frente a la agresión rusa, alineándose con los principios estructurales del Derecho Internacional Público y con los esfuerzos multilaterales para garantizar la rendición de cuentas. En este contexto, su participación activa en la creación del Tribunal Especial para el crimen de agresión ha estado en la línea de su compromiso histórico con la justicia internacional y la defensa del orden jurídico multilateral.

A nivel diplomático, España ha respaldado las iniciativas promovidas por el Consejo de Europa, participando activamente en los debates y resoluciones que han dado forma al proyecto del Tribunal Especial, en particular en el seno del “Core Group”. Su apoyo se ha manifestado tanto en declaraciones oficiales como en su adhesión a instrumentos jurídicos y políticos que han facilitado la creación del tribunal, incluyendo la firma del Acuerdo Parcial Ampliado que establece el Registro de Daños causados por la agresión rusa, considerado un paso previo hacia la consolidación de mecanismos de justicia.

Desde el punto de vista jurídico, expertos españoles han contribuido al diseño institucional del Tribunal, aportando conocimientos técnicos en materia de Derecho Internacional Penal, inmunidades de los Jefes de Estado y cooperación judicial. Sin embargo, a pesar de la participación de España, algunos obstáculos continúan en pie por las dificultades de lograr un consenso. Así, conforme al Estatuto del Tribunal, los “miembros de la troika” solo podrían ser llevados a juicio ante el Tribunal Especial si ya no estuvieran en el poder o si se les hubiera suspendido la inmunidad. Con todo, nada impide que se puedan realizar investigaciones, recopilar pruebas y preparar acusaciones. De este modo, un órgano judicial estará listo para procesar y juzgar a las personas involucradas, siempre que las circunstancias lo permitan. Lamentablemente, las circunstancias pasan por la retirada de la inmunidad asociada a la posición de no estar en el cargo.

Otra de las trabas desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva es la posibilidad de celebrar juicios *in absentia*, lo que parece suponer un retroceso con respecto a los tribunales penales internacionales establecidos anteriormente. Pero, por un lado, la inclusión de esta posibilidad era importante para Ucrania, cuya legislación interna sí permite el enjuiciamiento en ausencia. Por otro lado, el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que los juicios en ausencia pueden respetar el derecho a la tutela judicial efectiva si se respetan las garantías procesales²⁷. Así, el Estatuto del Tribunal Especial garantiza que los acusados tengan derecho a solicitar la reapertura del proceso si no han renunciado previamente a su derecho a comparecer o no han aceptado la sentencia inicial. Además, el Tribunal deberá velar por que todos los juicios celebrados *in absentia* respeten los derechos de los acusados a un juicio justo, asegurando la representación efectiva por un abogado, incluso cuando no comparezcan. Tomando en consideración que este Tribunal va a funcionar en el marco del Consejo de Europa, resaltamos la importancia de que las investigaciones, enjuiciamientos y resoluciones judiciales se adecúen a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A pesar de estos obstáculos al funcionamiento del Tribunal Especial, no hay duda de que su creación constituye un gran logro. La implicación española en su creación y funcionamiento no solo refuerza la legitimidad del Tribunal, sino que también proyecta una imagen de liderazgo ético de nuestro país en la defensa de los valores democráticos y del Derecho Internacional Público. En un momento en que la arquitectura jurídica internacional enfrenta desafíos crecientes, la participación activa de España en este proceso constituye una reafirmación de su compromiso con la justicia, la paz y la legalidad internacional. De hecho, la actitud de los Estados miembros del Consejo de Europa, como nuestro país, permitirá salvar parcialmente los obstáculos significativos a los que se enfrenta este Tribunal, especialmente en lo relativo a la inmunidad de altos cargos estatales y a la necesidad de asegurar una legitimidad y eficacia que lo distingan de iniciativas anteriores. En efecto, la superación de estos retos dependerá en gran medida del apoyo político, financiero y técnico de los Estados participantes, así como de la capacidad del tribunal para operar con independencia y rigor jurídico. España habrá de apoyar, política, financiera y técnicamente, a este Tribunal, en consonancia con la actitud mantenida por nuestro país en el proceso de establecimiento de éste.

En definitiva, el Tribunal Especial para la agresión contra Ucrania constituye una oportunidad única para reflexionar sobre los límites y posibilidades del Derecho Internacional Público en contextos de conflicto armado, y sobre el papel que pueden desempeñar los Estados, como España, en la construc-

²⁷ ECHR, Grand Chamber Judgment, *Case of Sejdovic v. Italy* (Application no. 56581/00), 1 March 2006.

ción de un orden jurídico internacional más justo y efectivo. En todo caso, el compromiso de España en la creación y funcionamiento de este Tribunal Especial para el crimen de agresión contra Ucrania refuerza su imagen como actor comprometido con la defensa del Derecho Internacional Público y con la promoción de soluciones jurídicas innovadoras ante desafíos globales. La agresión de un país contra otro es, sin duda, un desafío global que afecta, no sólo a un Estado, sino a toda la Comunidad Internacional.

A Concepción Escobar, que tanto luchó contra la impunidad

